

YTTRANDE

2019-02-11

Ärendenr:

NV-00446-18

Nacka tingsrätt

Mark- och miljödomstolen

mmd.nacka.avdelning4@dom.se

Yttrande i mål nr M 7332-17 angående ansökan om tillstånd till nuvarande och utökad produktion av oblekt och blekt sulfatmassa och kartong vid BillerudKorsnäs Frövi i Lindesbergs kommun

Med anledning av mark- och miljödomstolens föreläggande (aktbilaga 30), och med hänvisning till medgivet anstånd till den 11 februari 2019, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av BillerudKorsnäs Skog & Industri AB:s (bolagets) yttrande daterat den 10 december 2018 (aktbilagor 28 och 29).

Naturvårdsverket har inte tidigare yttrat sig angående frågan om buller och avstår därför nu från att yttra sig i den av domstolen särskilt framställda frågan angående beräkningar av buller.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket vidhåller den inställning och de yrkanden som angetts i yttrande den 4 september 2019, dock med de justeringar och tillägg avseende våra yrkade villkor, prøvotidsutredningar och provisoriska föreskrifter som framgår under respektive underrubrik nedan.

1.1. Utsläpp till vatten

Naturvårdsverket medger att redovisningen i enlighet med av oss yrkade utredningsföreskrift NVU1 avseende utsläpp av kadmium ska redovisas till mark- och miljödomstolen *senast två år* efter att domen vunnit laga kraft.

1.2. Utsläpp till luft

Beträffande utsläpp till luft gör Naturvårdsverket vissa justeringar och tillägg till framställda yrkanden om villkor, utredningsföreskrifter och provisoriska föreskrifter. För att göra framställningen mer överskådlig redovisas här

Naturvårdsverkets yrkanden gällande utsläpp till luft i sin helhet, efter gjorda justeringar. För att underlätta läsningen markeras de avsnitt där justeringar gjorts i sak med *kursiv stil*. Observera att vissa villkor fått ny numrering.

Slutliga villkor

NV 2. Utsläppet av gasformigt processsvavel från sodapanna, mesaugn samt destruktion av starka luktgaser får inte överstiga 0,1 kg svavel per ton sulfatmassa som årsmedelvärde.

NV 3. Utsläppet av gasformigt svavel från övriga källor än de som anges i villkor NV 2 får inte överstiga 0,2 kg svavel per ton sulfatmassa som årsmedelvärde.

Kontroll ska ske genom mätning minst fyra gånger per år av de mer betydande utsläppskällorna och minst en gång varje år av övriga källor. Utsläppskällorna ska anges i kontrollprogrammet.

NV 4. Utsläppet av stoft från mesaugnen får inte överstiga 20 mg/Nm³ tg vid 6 % syrehalt som årsmedelvärde. Utsläppet ska kontrolleras genom mätning minst fyra gånger per år.

NV 5. Utsläppet av kväveoxider uttryckt som kvävedioxid (NO₂) från mesaugn får inte överstiga 0,25 kg NO_x per ton sulfatmassa som årsmedelvärde. Vid stadigvarande eldning med huvudsakligen fast biobränsle får dock utsläppet uppgå till högst 0,30 kg NO_x per ton sulfatmassa.

NV 6. Utsläppet av kväveoxider uttryckt som kvävedioxid (NO₂) från gasdestruktionspanna får intill dess att ny sodapanna tagits i drift inte överstiga 0,20 kg NO_x per ton sulfatmassa som årsmedelvärde.

Delegation

Naturvårdsverket yrkar att följande delegation ges till tillsynsmyndigheten.

D 1. Avsteg från föreskriften i villkor NV 3 om med vilken frekvens mätning av gasformigt svavel från övriga källor ska ske.

Uppskjutna frågor

Naturvårdsverket anser att frågor om slutliga villkor för utsläpp till luft bör skjutas upp under en prövotid i följande avseenden.

- *stoft och kväveoxider från befintlig sodapanna,*
- *stoft och kväveoxider från ny sodapanna,*
- *totalt utsläpp av kväveoxider från hela verksamheten,*
- *stoft, kväveoxider och ammoniak från fastbränslepanna.*

Utredningsföreskrifter

Naturvårdsverket yrkar att följande utredningsvillkor ska föreskrivas samt att följande provisoriska föreskrifter ska gälla under prövotiden.

NVU 2. Bolaget ska under en prövotid utreda möjligheterna att minimera utsläppen av kväveoxider och stoft från den befintliga och från den nya sodapannan genom användning av förbränningstekniska åtgärder, styrning av processen samt reningsteknik. Däribland ska rening genom SNCR och skrubber utredas. Redovisningen ska innehålla kostnader och effekter av möjliga åtgärder.

Bolaget ska genom *tillräckliga mätningar av stoftutsläppet verifiera utsläppsnivån från den befintliga sodapannan. Målsättningen för utsläpp av stoft från den befintliga sodapannan ska vara att komma ner under 50 mg/Nm³ tg vid 6 % syre och 0,4 kg/ton sulfatmassa. Redovisning med villkorsförslag ska ges in till mark- och miljödomstolen senast ett år efter att domen vunnit laga kraft.*

Målsättningen med utredningen för den nya sodapannan ska vara komma ned till utsläpp under 0,8 kg NO_x/ton sulfatmassa och 10 mg stoft/Nm³ tg vid 6 % syre. Redovisningen med villkorsförslag för utsläpp av kväveoxider och stoft från den nya sodapannan samt för det totala utsläppet av kväveoxider från verksamheten ska ges in till mark- och miljödomstolen senast två år efter att den nya sodapannan tagits i drift.

NVU 3. Bolaget ska utreda vilka konsekvenser den ökade massa- och kartongproduktionen får för utsläppet av stoft från fastbränslepannan. Kompletterande åtgärder vad gäller rökgasrening och förbränningstekniska åtgärder ska undersökas, med beräkning av kostnader för åtgärderna. Målsättningen för utredningen ska vara att kunna innehålla ett villkor om högst 15 mg/Nm³ tg vid 6 % syre som årsmedelvärde. Utredningen ska redovisas senast två år efter att det nya tillståndet tagits i anspråk.

NVU 4. Bolaget ska utreda möjligheterna att minska utsläppet av ammoniak från fastbränslepannan och hur en ur miljösynpunkt optimal balans mellan utsläpp av kväveoxider och ammoniak kan uppnås, där även hur det påverkar utsläppet av lustgas beaktas. Redovisningen ska innehålla kostnader och effekter av möjliga åtgärder. Utredningen ska redovisas till mark- och miljödomstolen senast ett år efter att domen vunnit laga kraft.

Provisoriska föreskrifter

Under prövotiden ska följande provisoriska föreskrifter gälla.

NVP 1. Utsläppet av kväveoxider uttryckt som kvävedioxid (NO₂) får som årsmedelvärde inte överstiga följande värden

- | | |
|-----------------------------|--|
| a) från befintlig sodapanna | 1,2 kg NO _x per ton sulfatmassa |
| b) från ny sodapanna | 1,0 kg NO _x per ton sulfatmassa |
| c) från fastbränslepanna | 150 mg/Nm ³ tg vid 6 % syrehalt |

NVP 2. Utsläppet av stoft får som årsmedelvärde inte överstiga följande värden.

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| a) från befintlig sodapanna | 0,7 kg per ton sulfatmassa |
| b) från ny sodapanna | 15 mg/Nm ³ tg vid 6 % syre |
| c) från fastbränslepanna | 30 mg/Nm ³ tg vid 6 % syre |

NVP 3. Utsläppet av kväveoxider uttryckt som kvävedioxid (NO₂) från mesaugn, gasdestruktionspanna, fastbränslepanna och sodapanna får inte överstiga 600 ton per år.

1.3. Energihushållning

Naturvårdsverket vidhåller den inställning och de yrkanden som angetts i yttrande den 4 september 2018.

Villkorens numrering justeras på så sätt att

- Tidigare villkor NV 8 om installation av ny mesaugn ges istället beteckningen NV 7.
- Tidigare utredningsföreskrift NVU 3 ges istället beteckningen NVU 5.

2. Grunder

Naturvårdsverket vidhåller de grunder som anförts till stöd för talan i yttrandet den 4 september 2018.

3. Utveckling av talan

Naturvårdsverket vidhåller vad som anförts till utveckling av talan i yttrandet den 4 september 2018 och gör följande tillägg och förtydliganden i syfte att bemöta bolagets yttrande (aktbilaga 28 och 29) och motivera de justeringar och nya yrkanden som framställts.

3.1. Utsläpp till vatten

3.1.1. Utsläpp av kadmium

Naturvårdsverket välkomnar att bolaget har medgett att frågan om slutliga villkor för utsläpp till vatten av kadmium skjuts upp och att bolaget ska utreda möjliga åtgärder för att begränsa utsläppen med målet att uppnå en avskiljningsgrad om 90 %. Bolaget har dock föreslagit att utredningen ska redovisas till domstolen senast två år efter laga kraftvunnen dom istället för efter ett år.

Naturvårdsverket kan acceptera att frågan skjuts upp under en period om två år från det att domen vinner laga kraft.

Naturvårdsverket vidhåller i övrigt att utredningsföreskriften bör utformas i enlighet med det av oss yrkade NVU1.

3.2. Utsläpp till luft

3.2.1. Utsläpp av gasformigt svavel

Bolaget har framhållit att om separata villkor föreskrivs för respektive utsläppskälla behövs det en marginal i respektive begränsningsvärde vilket leder till att det summerat behövs en större marginal mellan förväntade utsläppsvärden och begränsningsvärden jämfört med om utsläppen från alla utsläppskällor regleras i ett gemensamt villkor. Naturvårdsverket medger att så är fallet.

Bolaget har vidare framfört att utsläppen relaterade till produktionen (t.ex. kg svavel/ton massa) varierar mer än utsläppet angett i absoluta tal (ton/år). Bolaget menar att av den anledningen behövs det med ett produktionsrelaterat begränsningsvärde större marginal mellan förväntad utsläppsnivå och begränsningsvärdet.

Bolaget har i ansökan (aktbilaga 1, bilaga A, Teknisk beskrivning, avsnitt 12.3.2) uppgett att för emissioner av processsvavel kan det förväntas förhållandevis stora procentuella utsläppsvariationer eftersom utsläppen från punktkällorna är låga och utsläpp via svaga gaser mäts enbart som stickprov.

Angående den principiella frågan om begränsningsvärden i absoluta tal eller ett specifikt värde i relation till produktionen anser Naturvårdsverket att det senare alternativet på ett bättre sätt säkerställer att verksamheten konstant drivs med

användning av bästa möjliga teknik, däribland drivs och underhålls på bästa sätt oavsett produktionsnivå. Ett villkor i absoluta tal sätts med nödvändighet efter den maximala produktion som bolaget ges tillstånd för. Det innebär att vid lägre produktionsnivå kommer det finnas en extra marginal vilket innebär lägre krav på verksamhetens miljöprestanda än vad som avsågs vid bedömningen i förhållande till maximal produktion. Om det finns ett tillräckligt starkt samband mellan produktionsnivå och utsläpp menar Naturvårdsverket därför att specifika utsläppsvärden är att föredra. I ett sulfatmassabruk finns det ett sådant uppenbart och starkt samband mellan produktionen av sulfatmassa och svavelutsläppen som motiverar att villkoret utformas med ett produktionsrelaterat begränsningsvärde.

Beträffande utsläpp från punktkällorna sodapanna, mesaugn och starkgaspanna mäts dessa kontinuerligt och utslaget över ett år bör dessa mätvärden ha god tillförlitlighet även vid låga nivåer. Hur utsläpp via reservbrännkammare mäts eller beräknas framgår inte av ansökan. Naturvårdsverket kan därför inte bedöma tillförlitligheten i den metod som används vid Frövi bruk. Det är dock bolagets ansvar att även dessa utsläpp mäts med tillräcklig noggrannhet. Med en fortsatt hög tillgänglighet på ordinarie system för starkgasförbränning (enligt bolagets senaste miljörapport >99,9 % under år 2017) d.v.s. att reservbrännkammaren behöver användas endast kort period under året, kommer detta utsläpp ha liten betydelse. Det specifika utsläppet av svavel från sodapanna, mesaugn, starkgaspanna och reservbrännkammare år 2017 uppgick till 0,034 kg svavel per ton sulfatmassa, vilket är mycket lågt. Sedan 2014 har utsläppet samtliga år legat under 0,04 kg svavel per ton massa. Naturvårdsverkets uppfattning är att utsläppet stabilt legat väl under den nivå som Naturvårdsverket yrkat som begränsningsvärde för dessa utsläppskällor, 0,1 kg svavel per ton sulfatmassa.

Övriga svavelutsläpp sker från ett flertal mindre källor ("diffusa källor") i lägre koncentration ("svaga gaser"). Dessa utsläpp står för merparten av svavelutsläppen vid Frövi bruk, under år 2017 uppgick de till 73 % av de totala utsläppen. Eftersom utsläppen kommer från ett stort antal källor är det inte realistiskt att mäta dessa kontinuerligt. Istället sker detta kampanjvis. Enligt bolagets uppgifter mäts vid Frövi bruk samtliga dessa utsläppspunkter vart tredje år, de mest betydande en gång varje år. Erfarenhetsmässigt kan utsläppen från en del av dessa källor variera inom relativt stora marginaler beroende på de aktuella produktionsförhållandena. Vanligtvis finns det ett mindre antal källor som har större betydelse för det sammanlagda utsläppet. Bolagets strategi att mäta vissa källor med längre mellanrum och andra källor oftare är därför rimlig. Den mätfrekvens som bolaget uppger är dock enligt Naturvårdsverkets uppfattning inte tillräcklig. Om de betydande källorna endast mäts som stickprov en gång per år och övriga som stickprov en gång vart tredje år är det förståeligt om man får stora variationer i resultatet. Denna brist i tillförlitlighet bör dock inte lösas genom att begränsningsvärdet sätts med extra stor marginal, istället bör tillförlitligheten öka genom mer frekvent mätning. Tiden under vilken mätning sker spelar också roll. Naturvårdsverkets bedömning är att som utgångspunkt bör gälla att mätning ska göras minst fyra gånger per år i de mer betydande utsläppskällorna och minst en gång varje år i övriga källor. Eftersom någon närmare redovisning av utsläppen från de olika diffusa källorna inte har gjorts i ansökan går det inte att specificera vilken mätfrekvens som ska gälla för respektive utsläppskälla. Efterhand som bättre kunskap fås bör mätprogrammet kunna

justeras vad gäller vilka källor som mäts och hur ofta. Naturvårdsverket anser därför att det närmare avgörandet om mätfrekvens bör delegeras till tillsynsmyndigheten.

Bolaget har uppgett att vid installation av ny sodapanna kommer starkgaspannan tas ur bruk och starka gaser istället förbrännas i sodapannan. Även svavelhaltiga gaser från smältlösaren kommer att ledas in i sodapannan, vilket torde vara den etablerade lösningen för en ny sodapanna. Vad gäller svaga gaser uppger bolaget att ett antal källor idag behandlas i skrubber. En skrubber har dock begränsad effekt och avskiljer huvudsakligen de vattenlösliga föreningarna svavelväte och metylmerkaptan, däremot inte icke vattenlösliga föreningar såsom dimetylsulfid och dimetyldisulfid. Om svaga gaser istället leds till sodapannan kan en bättre reduktion uppnås. Denna fråga har inte belysts i ärendet, men torde i vart fall då en ny sodapanna uppförs vara en möjlighet för bolaget att minska utsläppen. Bolaget har vidare uppgett att i steg 2 planeras en ny flisficka i batchlinjen. Detta ger ytterligare en möjlighet till utsläppsreduktion genom att nya flisfickor kan utformas täta utan utsläpp av svaga gaser. Naturvårdsverket bedömer mot denna bakgrund att det finns möjligheter för bolaget att undvika att utsläppet av svaga gaser ökar vid en högre produktion och med tillräcklig marginal underskrida nivån för Naturvårdsverkets villkorsyrkande, 0,2 kg svavel per ton massa.

Med hänvisning till tidigare uppmätta utsläppsnivåer och tekniska åtgärds-
möjligheter vidhåller Naturvårdsverket tidigare yrkanden, såväl vad gäller villkorens utformning och nivåer.

3.2.2. Utsläpp av stoft från mesaugn

Naturvårdsverket har som villkor yrkat ett årsmedelvärde om 15 mg/nm³ vid 6 % syre. Bolaget har vidhållit sitt yrkande 30 mg/nm³ vid 6 % syre. Bolaget har som skäl för den högre nivån anfört att reningseffekten i det nyinstallerade våtelektrofiltret kan förväntas avta med tiden samt att den större belastningen på filtret, som den ökade produktionen medför, kommer att ge upphov till högre utsläpp än vid de mätningar som gjordes under 2017. Vid dessa mätningar uppmättes enligt bolaget en halt av 10 mg/nm³ tg. Bolaget påtalar också skillnaden mellan vad som kan uppnås vid normal drift jämfört med all drift omfattande även onormala driftförhållanden.

BAT-AEL för utsläpp av stoft ifrån en mesaugn finns i BAT 27, tabell 9¹. Eftersom en ny stoftreningsutrustning installerats gäller de värden som anges för nytt stoftreningsystem eller omfattande ombyggnad av stoftreningssystemet, 10-25 mg/Nm³ tg vid 6 % syre. De uppmätta värdena vid bolagets mesaugn bekräftar att 10 mg/Nm³ kan uppnås vid användande av bästa möjliga renings-teknik. Naturvårdsverket vill påtala att normal drift inte är detsamma som optimal drift. Eftersom BAT-AEL avser årsmedelvärde ingår normala variationer under året, då utsläppen under vissa perioder kan vara något högre. Naturvårdsverkets yrkande avser likaså ett årsmedelvärde vilket gör att tillfälliga driftsproblem utjämnas under året. Med hänvisning till detta anser Naturvårdsverket inte att bolagets villkorsyrkande är rimligt. Med hänsyn till vad bolaget framfört om ökad belastning på mesaugnen och ett visst åldrande för våtelektrofiltret, finns det dock skäl att justera vårt yrkande så att begränsningsvärdet sätts på en nivå som kan innehållas långsiktigt även vid den förväntade ökade

¹ BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong (2014/6787/EU)

produktionen. Naturvårdsverket justerar därför vårt yrkande så att begränsningsvärdet sätts till 20 mg/Nm³ tg, 6 % syre som årsmedelvärde.

Vi vill påtala att i Naturvårdsverkets tidigare villkorsyrkanden har av misstag utelämnats att halten ska avse ”torr gas”, vilket alltså ska justeras.

3.2.3. *Utsläpp av stoft från fastbränslepannan*

Utsläppen av stoft från fastbränslepannan har under år 2012-2017 varit låga, 6-8 mg/Nm³ tg, 6 % syre. Bolaget bedömer att utsläppen vid ansökta produktionsnivåer kommer uppgå till 18 mg/Nm³ tg och föreslår ett begränsningsvärde om 30 mg/Nm³ tg som årsmedelvärde. I LCP BAT² anges BAT-AEL för utsläpp av stoft från befintliga pannor för eldning med biomassa till 2-12 mg/Nm³ tg, 6 % syre.

Bolagets bedömning är att de inte klarar att innehålla den övre nivån för BAT-AEL. Anledningen till detta uppger man vara en ökad belastning på pannan till följd av den högre produktionsnivån. Någon närmare beskrivning eller analys av hur pannans och elfiltrets dimensionering eller andra tekniska förutsättningar att klara en högre effekt och större rökgasflöde utan förhöjda utsläpp görs dock inte. Inte heller redovisas vilka tekniska åtgärder som skulle kunna vidtas, t.ex. i form av förbättrad stoftrening, för att motverka detta eller kostnaderna för sådana.

Dessa utsläppsvärden enligt BAT-AEL motsvarar vad som ska kunna uppnås under normala driftförhållanden med tillämpning av bästa tillgängliga teknik. I förordningsmotiven till industriutsläppsförordningen anges 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.³

Oavsett om en BAT-slutsats ingår i verksamhetens huvudslutsatser eller sidoslutsatser, och vid vilken tidpunkt de måste uppfyllas, ska BAT-slutsatserna användas som referens vid fastställande av villkor i tillståndsprövningar dessförinnan, i enlighet med 1 kap. 13 § IUF. För bedömningen av vad som utgör bästa möjliga teknik utgör alla BAT-slutsatser ett underlag, se t.ex. MÖD:s dom den 28 februari 2017 i mål M 4407-13.

Det är möjligt att en ökad belastning på pannan kommer att ge högre stoftutsläpp, men Naturvårdsverket anser inte att bolaget tillräckligt visat att så verkligen skulle bli fallet, och till vilken grad. För att få ett bättre kunskapsunderlag kan vi medge att bolaget under en prövotid får möjlighet att utvärdera hur utsläppet efter produktionsökningen påverkas. I en prövotidsutredning ska därutöver ingå att undersöka hur ett ökat utsläpp kan motverkas, genom styrning av förbränningen, bränslesammansättning eller komplettering av stoftreningsystemet.

Naturvårdsverket medger därför att som provisorisk föreskrift anges 30 mg/Nm³ tg 6 % syre. För att kunna utvärdera hur produktionsökningen påverkar utsläppet bör tidpunkten för prövotidsredovisning sättas till två år efter att produktionsvolymen överstigit nuvarande tillstånd.

² BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar, BAT 26, tabell 12.

³ Fm 2013:1, sid. 25

3.2.4. *Utsläpp av stoft från befintlig sodapanna*

Bolaget har yrkat att frågan om villkor för utsläpp av stoft från sodapannan ska skjutas upp samt föreslagit en provisorisk föreskrift (P2) för utsläpp av stoft. Denna är enligt bolagets förslag densamma för såväl den befintliga sodapanna som en ny sodapanna. Några prövotidsutredningar för den befintliga sodapannan har bolaget inte föreslagit.

Bolaget föreslog i ansökan en provisorisk föreskrift om 0,4 kg/ton massa. Bolaget har i sitt bemötande ändrat det föreslagna värdet till 0,7 kg/ton massa. Som orsak anger bolaget att man tidigare använt en analysmetod som gett för låga värden. Eftersom de nu uppmätta nivåerna överstiger BAT-AEL har bolaget även hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation ansökt om dispens enligt 1 kap. 16 § i industriutsläppsförordningen (IUF) och därvid yrkat att istället för BAT-AEL ska föreskrivas ett mildare begränsningsvärde för stoft om 0,65 kg/ton massa.

Bolagets skäl till yrkandet om ett högre utsläppsvärdenivå i den provisoriska föreskriften grundar sig, som Naturvårdsverket uppfattar det, i hög grad på att bolaget uppger sig ha för avsikt att uppföra en ny sodapanna. Även om inte bolaget tydligt anger det, så kan också osäkerheten kring mätmetoden uppfattas som ett skäl för att skjuta upp frågan.

Naturvårdsverket kan ha förståelse för att bolaget anser att det inte är skäligt att göra kostsamma investeringar i den befintliga sodapannan i det fall att en ny sodapanna kommer att uppföras inom kort. Enligt ansökan är det dock fortfarande oklart om en ny sodapanna kommer till stånd och i så fall när, något åtagande gör inte bolaget. I bolagets dispensansökan har bolaget även uppgett att det ännu inte har fattats något investeringsbeslut avseende installation av en ny sodapanna.

Naturvårdsverket anser att det för den befintliga sodapannan behöver föreskrivas villkor som ska gälla fram till dess en ny sodapanna tas i drift eller i det fall att någon ny sodapanna inte kommer till stånd. Naturvårdsverket anser med rådande oklarheter att det är lämpligt att frågan om slutliga villkor skjuts upp under en prövotid.

Bolaget bör under prövotiden dels med ytterligare mätningar verifiera utsläppsnivån i den befintliga sodapannan, dels undersöka och redovisa närmare vilka åtgärder som kan vidtas för att minska stoftutsläppen, i avvaktan på att en ny sodapanna tas i drift.

Bolaget har yrkat att prövotidsutredningen för utsläpp av stoft från sodapannan ska redovisas efter två år⁴. Det framgår inte tydligt men vi tolkar det som att bolaget avser två år att en ny sodapanna tagits i drift. I det fall att bolaget bestämmer sig för att inte bygga någon ny sodapanna innebär det att prövotiden kommer att löpa utan slut. Naturvårdsverket anser att en gräns ska sättas i form av att utredningen avseende den befintliga sodapannan ska redovisas senast ett år efter att domen vunnit laga kraft. Med utgångspunkt från redovisningen bör det föreskrivas villkor för utsläpp av stoft från den befintliga sodapannan för det fall en ny sodapanna inte kommer till stånd. Som provisorisk föreskrift för den

⁴ Bolagets bemötande 2019-01-07, aktbilaga 28, bilaga A, sid 12.

befintliga sodapannan kan Naturvårdsverket medge bolagets yrkande om ett utsläpp på 0,7 kg/ton sulfatmassa.

3.2.5. *Utsläpp av kväveoxider från befintlig sodapanna*

Bolaget har inte yrkat någon specifik provisorisk föreskrift för utsläpp av kväveoxider från befintlig sodapanna. Naturvårdsverket vidhåller yrkande om en provisorisk föreskrift för sodapannan på 1,2 kg NOx/ton sulfatmassa.

3.2.6. *Utsläpp av stoft och kväveoxider från ny sodapanna*

Bolaget har yrkat att frågan om utsläpp av kväveoxider och stoft från en ny sodapanna skjuts upp under en prövotid.

Så som bolaget har utformat sin framställan gäller skulle samma provisoriska föreskrifter, utredningar och prövotider för såväl befintlig som ny sodapanna. Bolagets yrkanden framgår i avsnitt 3.2.5 ovan. De utsläppsnivåer som anges i av bolaget föreslagna föreskrifter utgår från vad den befintliga sodapannan förväntas klara.

Bolaget har inte yrkat någon specifik provisorisk föreskrift för utsläpp av kväveoxider från en ny sodapanna. Bolaget har istället yrkat ett gemensamt villkor för alla utsläppskällor på 0,8 kg NOx/ton summa oblekt sulfatmassa och kartong (P1). Bolaget har yrkat att prövotidsutredning ska redovisas efter tre år.

Liksom tidigare delar Naturvårdsverket bolagets uppfattning om att frågan om utsläpp av kväveoxider och stoft från en ny sodapanna bör skjutas upp under en prövotid. Vi vidhåller dock att prövotidsvillkoren är olämpligt utformade och att det istället bör föreskrivas särskilda prövotidsföreskrifter för sodapannan.

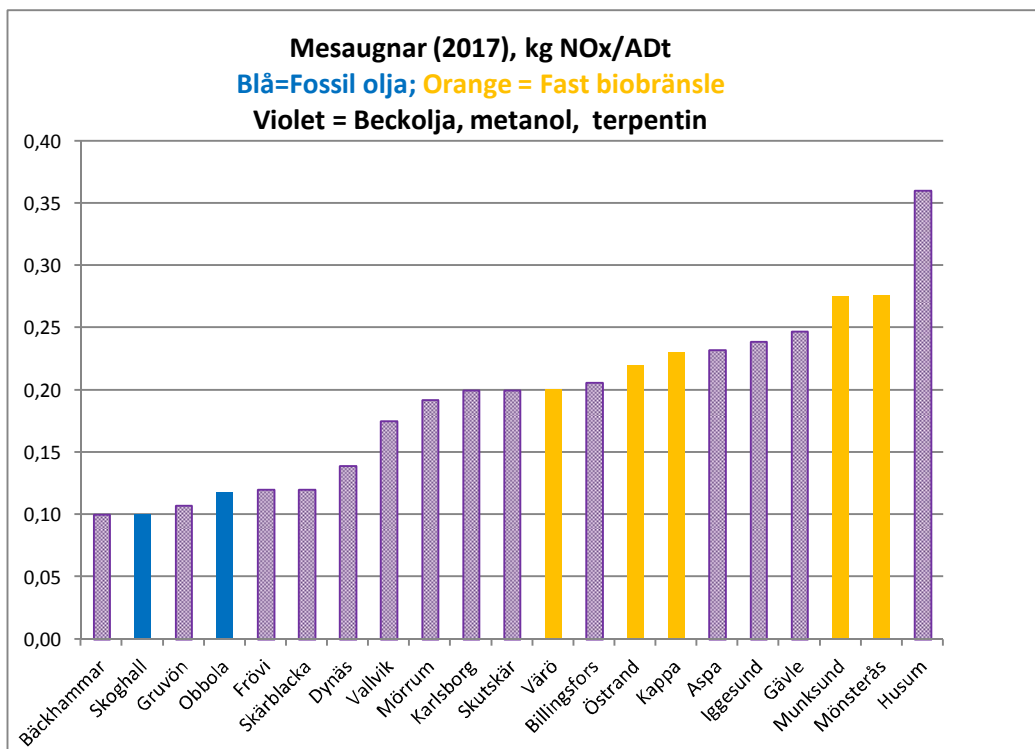
Naturvårdsverket vidhåller tidigare yrkade nivåer för provisorisk föreskrift respektive utredningsmål, vilket innebär för stoft 15 respektive 10 mg stoft/Nm³ tg, 6 % syre samt för kväveoxider 1,0 kg respektive 0,8 NOx/ton sulfatmassa.

3.2.7. *Utsläpp av kväveoxider från mesaugn*

Naturvårdsverket har för mesaugnen yrkat att som slutligt villkor ska föreskrivas att utsläppet inte får överstiga 0,25 kg NOx/ton sulfatmassa (villkor NV 6). Avsikten i vårt tidigare yttrande var att värdet skulle gälla som årsmedelvärde vilket av misstag utelämnats, vilket nu rättas.

Naturvårdsverket har även yrkat att i det fall att en ny mesaugn installeras ska den utformas för att kunna eldas med fast biobränsle (villkor NV 8). Bolaget har med anledning av dessa yrkanden anfört att det inte är möjligt att klara ett villkorsvärde på 0,25 kg NOx/ton sulfatmassa om ugnen eldas med fast biobränsle.

Naturvårdsverket har sammanställt utsläppen från mesaugnar vid svenska sulfatmassabruk, vilket visas i diagram 1 nedan.



Figur 1. Utsläpp av kväveoxider från mesaugnar vid svenska sulfatmassabruk

Av figuren kan utläsas att år 2017 var det fem mesaugnar som eldades med fast biobränsle. Utsläppen varierade från 0,20 till 0,28 kg NO_x/ton sulfatmassa. Tre av mesaugnarna låg under 0,25 kg NO_x/ton massa och två låg över denna nivå. Dessa siffror talar för att nivån 0,25 kg/ton sulfatmassa kan klaras även med fast biobränsle, men att det kan variera med förutsättningarna vid det enskilda bruket. Naturvårdsverket är av uppfattningen att om en mesaugn redan från början utformas och ges tillräcklig kapacitet för att eldas med fast biobränsle bör utsläpp under den av Naturvårdsverket yrkade begränsningsvärdet kunna uppnås. Vi kan dock medge att erfarenheten än så länge är begränsad och det finns en viss osäkerhet. Av den anledningen, och för att inte en övergång till fast biobränsle ska förhindras, kan vi medge att villkoret utformas så att vid stadigvarande eldning med huvudsakligen fast biobränsle tillåts utsläppet att uppgå till högst 0,30 kg NO_x/ton sulfatmassa. Om annat bränsle används ska som villkor gälla 0,25 kg NO_x/ton sulfatmassa.

3.2.8. Utsläpp av kväveoxider från gasdestruktionspanna

Naturvårdsverket vidhåller tidigare yrkande.

3.2.9. Utsläpp av kväveoxider samt ammoniak från fastbränslepanna (biobränslepanna)

Bolaget har i sin komplettering (aktbilaga 16, avsnitt 4.5) åtagit sig att undersöka möjligheterna att begränsa ammoniak, dock utan att formulera och föreslå något utredningsvillkor.

Länsstyrelsen har i sitt yttrande (aktbilaga 23) yrkat att frågan om utsläpp av ammoniak och lustgas ifrån fastbränslepannan ska skjutas upp under en prövotid och att bolaget ska utreda möjligheter att begränsa utsläppen.

Naturvårdsverket har inte tidigare yttrat sig angående denna fråga. Vi konstaterar dock, precis som länsstyrelsen att utsläppen av ammoniak och lustgas är höga, vad gäller ammoniak t.o.m. mycket höga. Utsläpp av ammoniak har liksom utsläpp av kväveoxider negativa effekter på miljön i form av kvävebelastning på mark och vatten samt försurning. Om SNCR tillämpas på ett sådant sätt att utsläppet av ammoniak ökar alltför mycket kommer detta att förta effekten av kväveoxidreningen. Lustgas är en förening med mycket stark växthuseffekt varför det är angeläget att även hålla detta utsläpp så lågt som möjligt.

Naturvårdsverket delar länsstyrelsens uppfattning att det finns skäl att reglera utsläppet av ammoniak. Bolaget bör, i enlighet med länsstyrelsens yrkande, åläggas att utreda möjligheten att reducera ammoniakutsläppet och hur man hittar den miljömässigt bästa balansen mellan utsläpp av kväveoxid, ammoniak och lustgas.

Eftersom denna fråga hänger ihop med utsläppet av kväveoxider frångår Naturvårdsverket sin tidigare inställning om att slutligt villkor ska föreskrivas för utsläpp av kväveoxider ifrån fastbränslepannan. Vi yrkar istället att frågan om utsläpp av kväveoxider från fastbränslepannan skjuts upp under en prövotid. Utredningen som behövs bedömer vi inte vara särskilt omfattande och innefattar i princip tillämpning av känd teknik. Prövotiden bör därför kunna göras relativt kort och redovisning kunna ske inom ett år efter att domen vunnit laga kraft. En provisorisk föreskrift bör anges till samma utsläppsnivå som vi tidigare yrkat som slutligt villkor, d.v.s. 150 mg/Nm³ tg vid 6 % syre.

3.2.10. Totalt utsläpp av kväveoxider från sodapanna, mesaugn, gasdestruktionspanna och fastbränslepanna

Bolaget har i sin senaste inlaga uppgett att det kan medge att en provisorisk föreskrift sätts till 600 ton kväveoxider per år, dock angivet som riktvärde. Naturvårdsverket kan medge nivån om 600 ton per år, men vidhåller att det även under prövotiden bör gälla som begränsningsvärde.

3.3. Energihushållning

Naturvårdsverket har i sitt yttrande den 4 september 2018 yrkat att ett slutligt villkor ska föreskrivas med innebörden att en ny mesaugn ska vara dimensionerad för att kunna förbränna fast biobränsle och att det även med sådant bränsle ska vara möjligt att bränna om all den mesa som uppstår i produktionen (tidigare NV 8, nu ändrat till NV 7).

Naturvårdsverket har i övrigt yrkat att frågan om slutliga villkor för energihushållning ska skjutas upp under en prövotid och att ett utredningsvillkor ska föreskrivas. I utredningsvillkoret (tidigare NVU3, nu ändrat till NVU 5) har vi tydligt specificerat vad utredningen ska omfatta. Naturvårdsverket har också utförligt motiverat yrkandena och pekat på ett antal konkreta frågor och åtgärdsalternativ som bör utredas vidare.

Bolaget har valt att endast på ett principiellt plan bemöta Naturvårdsverkets yrkanden. Bolaget menar till att börja med att det inte framgår vilken typ av villkor som Naturvårdsverket avser att utredningen skulle kunna resultera i. Vidare menar bolaget att de villkor som skulle vara tänkbara ändå inte är lämpliga. Några synpunkter i sak framförs inte på de punkter som Naturvårdsverket framfört avseende möjliga åtgärder för energieffektivisering

och utredningsbehov. Bolaget har dock medgett att ett villkor om energihushållning föreskrivs i enlighet med länsstyrelsens yrkande, med en justering för att transporter inte ska omfattas.

Bolagets påstående att det inte skulle vara möjligt, eller rimligt, att föreskriva villkor om energihushållning är inte i överensstämmelse med prejudicerande avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). MÖD har i ett flertal avgöranden⁵ slagit fast att för större processindustri, av det slag som Frövi bruk utgör, kan det vara lämpligt att utöver mer allmänt hållna villkor som syftar till ett löpande energieffektiviseringsarbete, även föreskriva särskilda, mer preciserade villkor. Sådana villkor kan t.ex. avse energianvändning relaterat till produktionsnivån eller att vissa specificerade tekniska åtgärder ska vidtas. Vilken slags villkor som är lämpligast får avgöras i det enskilda fallet. Naturvårdsverket menar att MÖD:s prejudicerande domar är tillämplbara på Frövi bruk..

Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska en verksamhetsutövare hushålla med energi och i första hand använda förnybara energikällor. Bolaget ska enligt 5 § punkten 11 Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport årligen redovisa de betydande åtgärder som genomförts under året med syfte att minska verksamhetens energiförbrukning. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att begära de ytterligare uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken. Naturvårdsverkets uppfattning är att det föreslagna villkoret inte tillför något substantiellt utöver det som redan gäller generellt enligt gällande lagstiftning.

Det villkor som länsstyrelsen föreslagit, och som bolaget i huvudsak accepterat innebär i stora drag att bolaget ska ha en plan för energieffektivisering och att denna ska rapporteras till tillsynsmyndigheten. Villkoret ställer dock inget krav på att bolaget verkligen ska genomföra åtgärder och ger ingen möjlighet för tillsynsmyndigheten att ställa några sådana krav. Naturvårdsverkets uppfattning är därför att det föreslagna villkoret inte är tillräckligt för att reglera frågan om energihushållning i det enskilda fallet.

Naturvårdsverket vidhåller sitt yrkande om att frågan om energihushållning ska skjutas upp under en prövotid och att bolaget ska upprätta en energihushållningsplan som ska redovisas till mark- och miljödomstolen senast två år efter lagkraftvunnen dom. Energihushållningsplanen ska ha det innehåll som framgår av vårt yrkande NVU3 i vårt yttrande den 4 september 2018 (aktbilaga 24). På grundval av denna plan ska frågan om vilka slutliga villkor som bör föreskrivas avgöras av mark- och miljödomstolen.

Eftersom en eventuell ny mesaugn omfattas av bolagets ansökan behöver det dock redan i den förestående domen regleras sådana frågor som påverkar mesaugnens utformning. Naturvårdsverket har därför yrkat slutligt villkor med innebörden att mesaugnen ska vara utformad för att kunna eldas med fast biobränsle och även med sådant bränsle ha kapacitet för att kunna bränna om all den mesa som uppkommer i processen. Bolaget har inte kommenterat denna fråga i sitt bemötande. Naturvårdsverket vidhåller yrkandet.

⁵ Se t.ex. MÖD 2014:42, MÖD 2007:56, MÖD 2008:23, MÖD:s avgörande 2016-01-19 i mål M 3173-15 och MÖD:s avgörande 2014-06-27 i mål M 7429-13. MÖD 2008:23,

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Linda Sjöo samt tekniska handläggare Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Olof Åkesson

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.