

YTTRANDE

2019-06-10

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 att mark- och miljödomstolen berett Naturvårdsverket tillfälle att yttra sig över BillerudKorsnäs Skog & Industri AB:s (bolagets) ansökan om dispens enligt industriutsläppsförordningen anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av den dokumentation som bolaget gav in under huvudförhandlingen.

**1. Inställning och yrkanden**

Naturvårdsverket medger att en tidsbegränsad dispens beviljas till och med den 31 december 2023.

Naturvårdsverket yrkar att mark- och miljödomstolen som villkor för dispensen ska föreskriva att utsläppet vid normal drift till och med den 31 december 2020 inte får överstiga 0,65 kg stoft per ton massa och därefter inte överstiga 0,55 kg stoft per ton massa, beräknat som årsmedelvärde.

## 2. Grunder och utveckling av talan

### 2.1.1. Bakgrund och nytillkomna uppgifter

Naturvårdsverket anförde i yttrande den 6 maj 2019 (aktbil. 54) att dispensansökan inte innehöll det underlag som behövs för en proportionalitetsavvägning enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen, IUF. Naturvårdsverket framförde att bolaget inte tillräckligt redovisat möjliga åtgärder för att minska stoftutsläppen samt deras kostnader och effekter. Vidare anfördes att bolaget inte redovisat vilka åtgärder som kommer att vidtas för det fall att en ny sodapanna inte kommer att installeras.

Bolaget har vid huvudförhandlingen inkommit med förtydliganden och nya uppgifter. Det framgår av de kompletterande uppgifterna att bolaget bedömer att det finns tre möjliga åtgärder för att minska utsläppen av stoft från den befintliga sodapannan. Installation av nya likriktare i pannans befintliga elfilter med en kostnad om 3 miljoner kronor, installation av fler skrubberbottnar med en kostnad om 13 miljoner kronor och ytterligare kammare till befintligt elfilter med en kostnad om 115 miljoner kronor. Bolaget anger att det är osäkert vilken utsläppsminskning som kan uppnås men uppskattar att de två första åtgärderna kan leda till en minskning av stoftutsläppen med ca 10 procent medan den tredje åtgärden är den enda som skulle minska utsläppen till i vart fall under BAT-AEL.

Bolaget har sökt tidsbegränsad dispens till och med utgången av år 2024. Den omständighet som kan medföra att kostnaderna för att vidta åtgärderna i den aktuella anläggningen skulle bli oproportionerligt höga, är att det planeras för en utbyggnad som skulle medföra att sodapannan ska bytas ut och att åtgärder som vidtas i den befintliga sodapannan därefter inte kan användas. Bolaget uppgav vid huvudförhandlingen att om den större utökningen inte skulle komma till stånd och anläggningen istället drivs vidare med den befintliga sodapannan bedöms det nödvändigt att installera ett nytt elfilter för sodapannan, till följd av behov av att bygga en ny matartank på den plats där nuvarande elfilter är placerat. Det innebär att bolaget, oavsett om en ny sodapanna installeras eller den befintliga sodapannan förses med ett nytt elfilter, inte kommer ha användning av de redovisade stoftminimerande åtgärderna. Något åtagande om när ett sådant nytt elfilter kommer installeras för det fall att den befintliga sodapannan behålls gjorde dock inte bolaget.

### 2.1.2. Utgångspunkter för proportionalitetsavvägningen vid prövningen av en dispensansökan

Enligt förordningsmotiven till 1 kap. 16 § IUF bör resultatet av den skälighetsbedömning som ska ske enligt paragrafen i huvudsak överensstämma med vad som skulle bli resultatet av en tillämpning av 2 kap. 7 § miljöbalken.<sup>1</sup>

En svårighet i att jämföra miljönyttan av en åtgärd med dess kostnad är att miljönyttan ofta uttrycks kvalitativt, t.ex. som minskad försurning, eller ett kvantitativt värde, t.ex. ett visst antal ton minskade utsläpp. Detta värde ska sedan, tillsammans med andra faktorer, vägas mot ett monetärt värde, d.v.s.

---

<sup>1</sup> Förordningsmotiv 2013:1 Industriutsläppsförordningen, s. 39.

kostnaden för åtgärden uttryckt i kronor. Som ett stöd i avvägningen kan det därför i vissa fall vara lämpligt att använda schablonvärden som underlag för bedömningen av miljönyttan. Detta förekommer i flera andra länder när de gör motsvarande bedömning som det nu är fråga om.

Naturvårdsverket anser att som underlag för bedömningen av nyttan av de redovisade åtgärderna för att minska stoftutsläppet kan användas schablonvärden för samhällsliga skadekostnader för utsläpp till luft ur EEA:s rapport *Revealing the cost of air pollution from industrial facilities in Europe*<sup>2</sup>. Schablonvärden från EEA anger beräknade svenska genomsnittsvärden för skador som svenska industriutsläpp orsakar och är därför det just nu bästa underlaget som finns att tillgå för att uppskatta en del av nyttan av industrins minskade utsläpp.

I rapporten anges för Sverige med 2005 års kostnadsnivå en kostnad om 4 964–15 067 euro per ton PM10. Motsvarande för PM2,5 anges en kostnad om 7 644–23 204 euro per ton (2005 års kostnadsnivå). De olika nivåerna avser användningen av två olika metoder för att värdera miljö- och hälsorelaterade skadekostnader (se bilaga 2 till EEA 2014 för en närmare beskrivning, kostnaderna anges i tabell A2.8, s. 60).

De i rapporten angivna skadekostnaderna är, som anges ovan, generella genomsnittsvärden för Sverige. Uppskattningar av skadekostnader är alltid förenade med osäkerheter. Det kan därför finnas anledning till försiktighet vid tillämpning av de i rapporten angivna schablonvärdena. När det kommer till en enskild prövning av en dispensansökan ska kostnader och nyttor bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Nyttan av en utsläppsminskning i ett enskilt fall är t.ex. till stor del beroende av närhet till större tätorter och utsläppspunktens höjd. Samtidigt är inte alla effekter på hälsa och miljö inkluderade i de uppskattade skadekostnaderna (se s. 54 i EEA 2014 för en detaljerad beskrivning av vilka effekter som är inkluderade och exkluderade).

### *2.1.3. Samhällsekonomisk beräkning av nyttan med möjliga åtgärder i befintlig sodapanna*

Bolaget har i dispensansökan uppgett att nuvarande utsläpp av stoft från sodapannan uppgår till ca 0,52 kg per ton massa, med den mätmetod som anges i BAT-slutsatserna. Naturvårdsverket uppfattar utifrån bolagets uppgifter i tabell 12-5 i den tekniska beskrivningen att stoftutsläppen från sodapannan kommer att ligga kvar på dagens nivå även efter utökningen i steg 1. Baserat på den produktion av massa som bolaget har utgått ifrån, 300 ton, beräknar Naturvårdsverket bolagets årliga stoftutsläpp från sodapannan under de närmaste åren till ca 156 ton.

Det saknas i det aktuella målet uppgifter om hur stor andel av stoftet som kan antas vara PM10 respektive PM2,5. Enligt tidigare undersökningar utgörs större delen av stoftutsläppen från sodapannor generellt av PM2,5.<sup>3</sup> Naturvårdsverket bedömer mot denna bakgrund att det är rimligt att utgå ifrån att merparten av stoftutsläppet består av PM2,5.

<sup>2</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/costs-of-air-pollution-2008-2012>

<sup>3</sup> Emissioner av partiklar (PM10) från massa- och pappersindustrins pannor och ugnar, B1575; Boström, C-Å et.al., IVL Svenska Miljöinstitutet, 2004-08-16.

Naturvårdsverket anser att nyttan av mängden minskade stoftutsläpp generellt sett kan uppskattas med schablonvärde för PM<sub>2,5</sub> från EEA (2014) inflationsjusterad till 2019-års prisnivå, till 95-288 kr/kg.<sup>4</sup> Den samhällsekonomiska kalkylens ekonomiska livslängd bör antas vara 6 år, utifrån att bolaget ansöker om dispens till och med ca sex år efter det att begränsningsvärdet skulle följas, och en samhällsekonomisk diskonteringsränta på 3,5% bör användas. Som angetts ovan finns det skäl till viss försiktighet vid tillämpning av schablonvärden och det kan t.ex. beaktas att den aktuella anläggningen inte är belägen nära någon större tätort.

Naturvårdsverket instämmer i att det, under den begränsade tiden fram till dess att sodapannan ska bytas ut, skulle medföra oproportionerligt höga kostnader att installera ytterligare en kammare till befintligt elfilter, till en kostnad om 115 miljoner kronor. Naturvårdsverket bedömer därmed att det skulle medföra oproportionerligt höga kostnader för bolaget att följa begränsningsvärdet och att skäl för tidsbegränsad dispens kan anses föreligga.

Som Naturvårdsverket framförde i vårt senaste yttrande ska möjligheten till dispens hanteras restriktivt, vilket bl.a. medför att det mildare begränsningsvärde som enligt 1 kap. 16 § IUF ska föreskrivas inte bör sättas på en högre nivå än den nivå som kan innehållas utan att det medför oproportionerligt höga kostnader. Naturvårdsverket anser därför att det även bör bedömas om det är rimligt att någon annan utsläpps begränsande åtgärd vidtas, även om det inte resulterar i att begränsningsvärdet kan följas.

Bolagets uppskattning att en installation av nya likriktare i elfiltret skulle medföra en minskning av stoftutsläppen om upp till ca 10 procent innebär, utifrån uppgifterna om utsläpp ovan, en årlig utsläppsminskning om upp till ca 15,6 ton stoft. Naturvårdsverkets bedömning, efter en avvägning mot nyttan som denna utsläppsminskning skulle innebära, är att bolaget inte har visat att det skulle medföra oproportionerligt höga kostnader att vidta åtgärder så att utsläppen kan minskas med ca 10 procent under tiden tills sodapannan byts ut. Enligt Naturvårdsverket framstår det som att nyttan redan inom några år kan överstiga kostnaden för den redovisade åtgärden.

Naturvårdsverkets bedömer mot denna bakgrund att det är rimligt att bolaget vidtar åtgärder så att utsläppen minskas med ca 10 procent, dvs. ned till 0,47 kg stoft per massa och att begränsningsvärdet bör baseras på denna utsläppsnivå. Ett begränsningsvärde om 0,55 kg stoft per massa bedöms rimligt. Med hänsyn till att åtgärden behöver genomföras i samband med nästa underhållsstopp, vilket är planerat till hösten 2020 bör begränsningsvärdet följas från och med år 2021.

#### *2.1.4. Längden på den tidsbegränsade dispensen*

Bolaget har uppgett att det under år 2020 ska fattas investeringsbeslut angående utökningen. Naturvårdsverket bedömer att det är rimligt att såväl en ny sodapanna som ett nytt elfilter i den befintliga sodapannan bör kunna vara i drift

---

<sup>4</sup> Omräkningen från Euro till svenska kr. har gjorts med användning av omräkningsfaktorn 10,53. Uppräkning till 2019 års prisnivå har gjorts med en faktor 1,1804.

den 1 januari 2024. Detta kommer innebära att begränsningsvärdet för stoft därefter kan följas. Naturvårdsverket anser att det inte i nuläget är visat att det skulle innebära oproportionerligt höga kostnader att följa begränsningsvärdet efter den tidpunkten. Naturvårdsverket anser därför att en tidsbegränsad dispens endast bör beviljas som längst till den 31 december 2023.

#### *2.1.5. Sammanfattning*

Naturvårdsverket anser att det har framkommit skäl för att bevilja en dispens. Dispensen bör dock tidsbegränsas till den 31 december 2023. Naturvårdsverket anser vidare att det är skäligt att sådana åtgärder vidtas i den befintliga pannan som leder till en utsläppsminskning om ca 10 procent. Det är därmed skäligt att det som villkor för dispensen föreskrivs att stoftutsläppet vid normal drift från och med den 1 januari 2021, då åtgärden avseende elfiltrets likriktare ska vara vidtagen, inte får överstiga 0,55 kg stoft per ton massa, beräknat som årsmedelvärde. Dessförinnan får utsläppet inte överstiga 0,65 kg stoft per ton massa.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

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

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Linda Sjöo

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*