

REMISSYTTRANDE

2019-06-27

Ärendenr:

NV-04836-19

Länsstyrelsen i Västernorrlands län;
vasternorrland@lansstyrelsen.se

Remissyttrande i ärende nr 555-4579-2019, angående Metsä Board Sverige ABs anmälan om ändring vid Husums fabrik

Med anledning av länsstyrelsens begäran, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av Metsä Board ABs (bolagets) anmälan med bilagor.

1. Bedömning

Naturvårdsverket bedömer att den anmälda installationen av en ny sodapanna utgör en tillståndspliktig ändring av verksamheten.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att nämnda ändring kan godtas utan en tillståndsprövning anser Naturvårdsverket att anmälan bör kompletteras. Vidare vill Naturvårdsverket påtala att det kan finnas förutsättningar för omprövning av tillståndet i syfte att ändra ett flertal av de gällande villkoren för anläggningen.

2. Omständigheter

2.1. De anmälda ändringarna

Bolaget har inkommit till länsstyrelsen med en anmälan av följande åtgärder. En ny sodapanna ska anläggas, vilken ska ersätta de två befintliga, en ny turbin ska anläggas som ersättning för tre befintliga och en slutförtjockare ska installeras i industningen för att uppnå högre torrhalt i luten. Samtliga nya anläggningsdelar ska placeras på en annan plats inom verksamhetsområdet än de befintliga anläggningsdelarna. Bolaget har angett att sodapannans kapacitet planeras till 4 300 ton torrsustans/dygn vilket motsvarar vad som krävs för att producera tillståndsgiven mängd massa (750 000 ton/år).

2.2. *Vilka ändringar kan hanteras som en anmälan*

Bakgrund till bestämmelserna

Bestämmelserna om ändring av tillståndspliktig verksamhet flyttades till miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, från förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH, i samband med genomförandet av industriutsläppsdirektivet¹, IED, i svensk rätt och fick samtidigt en ny utformning.

1 kap. 4 § MPF genomför kravet på tillståndsplikt för väsentliga ändringar av verksamheter i artikel 20 IED. Enligt artikeln ska en ändring av anläggningens art eller funktion eller en utvidgning av anläggningen anses vara väsentlig om ändringen eller utvidgningen i sig själv uppnår de tröskelvärden för kapacitet som anges i bilaga I.

Den slutliga utformningen av 1 kap. 4 § MPF ändrades i förhållande till förslaget i den bakomliggande utredningen Bättre miljö och minskade utsläpp, SOU 2011:86. Till skillnad mot den nuvarande lydelsen i första stycket 1 föreslogs i utredningen att det skulle anges att det krävdes tillstånd för större ändringar. Eftersom en annan lydelse föreslogs än bestämmelsens slutliga utformning får uttalandena i utredningen läsas med viss försiktighet.

I utredningen motiverades förslaget bl.a. med att förhoppningen var att omformuleringen leder till att ändringar som inte är större och förändringar som saknar miljöpåverkan kan genomföras efter anmälan. Det bedömdes tillgodose näringslivets behov av snabb hantering utan att sänka miljökraven. I utredningen framhölls att ändringar som gäller centrala produktionsenheter, som påverkar förutsättningarna för att begränsa miljöstörningarna från en anläggning som helhet, genom kravet på tillstånd för större ändringar inte kommer att kunna godtas efter enbart en anmälan. För IED-anläggningar bedömdes det inte föreligga risk att BAT-kravet åsidosätts mot bakgrund av kravet på regelbunden översyn av tillståndet utifrån antagna BAT-slutsatser. För övriga anläggningar framfördes det vara viktigt att den handläggande myndigheten beaktar teknikkravet i 2 kap. 3 § miljöbalken.²

I den analys av rättsläget som genomfördes i utredningen Anpassad miljöprövning för en grön omställning, Ds 2018:38, uttalas följande om utrymmet för att hantera en ändring genom en anmälan. Om ändringen ryms inom det allmänna villkoret är den varken anmälnings- eller tillståndspliktig. Om den inte ryms inom det allmänna villkoret men håller sig inom tillståndets ram och inte strider mot andra villkor, kan ändringen anmälas, förutsatt att den inte är tillståndspliktig i sig, eller i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.³ Vidare framhölls att möjligheten att hantera en ändring genom en anmälan bör ses mot bakgrund av 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken där det anges att tillståndsmyndigheten får ompröva ett tillstånd när det gäller en bestämmelse om

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

² SOU 2011:86, s. 295 f.

³ Ds 2018:38, s. 61 f.

tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana om vissa förutsättningar som anges i bestämmelsen är uppfyllda. En yttre gräns för när en ändring kan hanteras genom en anmälan går när dess omfattning gör att den istället ska hanteras genom en ändring eller omprövning av tillstånd. Det som kan anmälas bör avse ändringar som typiskt sett är av tillsynskaraktär eftersom anmälan ska göras till tillsynsmyndigheten. Det allmänna villkoret som regelmässigt tas in i tillstånden ger verksamhetsutövaren visst handlingsutrymme att bedriva verksamheten ”i huvudsaklig överensstämmelse med det som sökanden angett eller åtagit sig i målet”. För att avgöra om en ändring är tillstånds- eller anmälningspliktig krävs därför, förutom kännedom om tillståndets omfattning och beslutade villkor, även kunskap om innehållet i ansökningshandlingarna och övriga utredningar som verksamhetsutövaren gett in i målet.⁴

I utredningen konstateras att det ännu inte finns några avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen som tydliggör hur den nya lydelsen i 1 kap. 4 § MPF ska tolkas. I utredningen redogörs för avgöranden från mark- och miljödomstolarna där bestämmelsen tillämpats, varav bl.a. följande två är av intresse. Mark- och miljödomstolen i Östersund har i dom 2017-01-19 i mål M 2481-16 prövat ett överklagat förbud mot att uppföra en ny förbränningsanläggning vid Gällö såg. Länsstyrelsen ansåg att åtgärden, anläggandet av pannan på en ny plats med användande av ny teknik och utökning av effekten med flytt av delverksamheter, nedmontering av befintliga pannor samt ombyggnation av pannbyggnad, inte rymdes inom gällande tillstånd. Länsstyrelsen påtalade även att flera tillståndsvillkor som inte kunde ändras av tillsynsmyndigheten berördes. Beslutet överklagades till mark- och miljödomstolen som ansåg att det fanns ett sådant funktionellt samband mellan anläggandet av en ny fastbränsleanläggning och andra delar av verksamheten att det borde göras en samlad prövning av verksamhetens delar med beaktande av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och instämde i länsstyrelsens bedömning. Mark- och miljödomstolen i Umeå har i dom 2017-12-20 i mål M 2298-17 bedömt att omlokaliseringen av en kalkdeponi på ett gruvområde inte rymdes inom tillståndets ramar. Domstolen pekade på att bolagets redogörelse för deponins placering i tillståndsmålet var konkret och detaljerad utan antydning om någon annan lokalisering än två alternativ. Domstolen fann att tillståndet måste anses vara begränsat till de två utpekade områdena och att den ändrade lokaliseringen var tillståndspliktig.

Bedömning av tillståndsplikt för ändringar av en verksamhet

Det ska i ett första skede bedömas om en anmäld ändring kan anses rymmas i det gällande tillståndet. En ändring som innebär att det gällande tillståndet eller särskilda villkor för tillståndet behöver ändras är enligt 24 kap. 1 § miljöbalken alltid tillståndspliktig. För att det ska räcka med en anmälan gäller alltså att den i vart fall bara får påverka innebörden i det allmänna villkoret i verksamhetens tillstånd.

⁴ Ds 2018:38, s. 36 f. och s. 61 f.

Därefter blir det aktuellt att göra en bedömning i förhållande till 1 kap. 4 § MPF. Enligt bestämmelsens första stycke krävs det tillstånd för ändring av en tillståndspliktig verksamhet om 1.) ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2-32 kap., eller 2.) ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Vad gäller frågan om ändringen ger upphov till olägenheter ska bedömningen utgå ifrån de faktiska miljöpåverkan och inte enbart avse att gällande tillståndsvillkor klaras. Naturvårdsverket har gått igenom handlingarna och saknar anledning att ifrågasätta bolagets uppgifter om att utsläppen, efter de planerade ändringarna, sammantaget kommer att minska alternativt vara oförändrade samt att inte några nya miljökonsekvenser kommer att uppstå än de som beaktats i tillståndsprövningen. Vad gäller vissa aspekter, däribland buller och utsläpp till vatten, framgår emellertid endast att gällande tillståndsvillkor kommer att klaras även efter de anmälda ändringarna samt under anläggningskedet.

Vad gäller frågan om ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt bestämmelserna i 2–32 kap. MPF uppfattar Naturvårdsverket det som att bedömningen ska förhålla sig till vad som enligt MPF bedömts vara av sådan betydelse ur miljösynpunkt att en tillståndsprövning krävs. Som framgår ovan syftade den utökade möjligheten att genomföra ändringar av tillståndspliktiga verksamheter utan en tillståndsprövning bl.a. till att underlätta för miljöförbättrande åtgärder.

Naturvårdsverket anser att t.ex. installation av förbättrad reningsteknik eller genomförande av andra försiktighetsåtgärder ska kunna genomföras efter en anmälan. Installation av en helt ny produktionsenhet i en tillståndspliktig anläggning leder visserligen ofta till att verksamhetens påverkan på miljön kan minska. Enligt Naturvårdsverket framstår det dock inte som att avsikten har varit att en tillståndsprövning med bedömning av vilken kravnivå som ska gälla eller vilken teknik som är rimlig att kräva i sådana fall kan underlåtas.

En individuell bedömning av utformningen av en tillståndspliktig produktionsanläggning, den teknik som används för produktionen och behov av försiktighetsmått är en grundläggande del av den tillståndsprövning som ska ske för tillståndspliktiga verksamheter. En sådan individuell bedömning förutsätts även utifrån IED.

Den aktuella anmälan avser bl.a. att anlägga en ny sodapanna. En sodapanna är generellt sett den enskilda processdel i ett sulfatmassabruk som är av störst betydelse för anläggningens samlade miljöpåverkan vad gäller t.ex. utsläpp till luft. Anläggande av en ny sodapanna med användande av ny teknik påverkar även andra delar av massabrukets kemikalie- och återvinning och innebär att ett flertal av de gällande tillståndsvillkoren bör ses över. En sodapanna av aktuell storlek utgör, sedd för sig själv, även en tillståndspliktig förbränningsanläggning enligt 21 kap. MPF. Naturvårdsverket bedömer att installationen av en ny sodapanna, som i sig är en tillståndspliktig förbränningsanläggning, är en tillståndspliktig åtgärd. Att sodapannan avser att ersätta två äldre sodapannor, vilka omfattas av det gällande tillståndet, ändrar inte denna bedömning.

2.3. Hanteringen av en anmälan om ändring av en tillståndspliktig verksamhet

För det fall att länsstyrelsen skulle komma fram till att bolagets anmälan kan genomföras utan en tillståndsprövning vill Naturvårdsverket påtala följande.

Det följer av 27 § FMH att när ett anmälningsärende är tillräckligt utrett ska tillsynsmyndigheten om det behövs besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken.

Utöver att en anmälan kan föranleda förelägganden om försiktighetsmått och förbud ska tillsynsmyndigheten, som en del av sin fortlöpande tillsyn, även bedöma hur det befintliga tillståndets villkor påverkas och behovet av nya villkor, jmf 26 kap. 1–2 § miljöbalken. För det fall tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5 och 7 § miljöbalken, ska tillsynsmyndigheten ansöka om omprövning. Ett utbyte av äldre processutrustning till ny kan innebära att en sådan från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av ny process- eller reningsteknik som anges i 24 kap. 5 § 7 miljöbalken. Detta överensstämmer med kravet i artikel 20 IED om att den behöriga myndigheten ska underrättas om alla planerade ändringar av anläggningens art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen, som kan få konsekvenser för miljön och i förekommande fall ska den behöriga myndigheten uppdatera tillståndet.

Vid handläggningen av ett anmälningsärende ska en prövning alltid göras enligt 2 kap. miljöbalken. För att kunna göra en bedömning av om de allmänna hänsynsreglerna uppfylls är det bl.a. nödvändigt att en anmälan innehåller tillräckligt underlag. Det innefattar, enligt 25 § FMH, beskrivningar av vilken teknik som avses att användas i en ny processdel. En anmälan som avser installation av ny väsentlig processutrustning behöver innehålla underlag som visar att utformningen av de nya processdelarna uppfyller miljöbalkens allmänna hänsynsregler, däribland kravet på att använda bästa möjliga teknik. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning kan det även behövas underlag om andra möjliga åtgärder för att begränsa miljöpåverkan än de som avses användas och skälen för att dessa åtgärder inte bedöms rimliga att vidta vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Att verksamhetsutövaren är skyldig att visa att de förpliktelser som följer av andra kapitlen miljöbalken iakttas såväl när frågor om tillstånd prövas som vid tillsyn enligt balken följer av 2 kap. 1 § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att den aktuella anmälan saknar tillräckliga uppgifter om möjliga åtgärder för att förbättra miljöprestandan i de aktuella anläggningsdelarna samt i förekommande fall varför åtgärderna inte bedöms rimliga att vidta. Naturvårdsverket konstaterar därutöver att förändringarna är tekniskt omfattande och ger möjlighet till betydande förbättringar avseende bl.a. utsläpp till luft och energihushållning, vilket utvecklas nedan. Naturvårdsverket noterar även att någon kostnads-nyttoanalys inte getts in, i enlighet med kravet i 25 c § FMH och det saknas en motivering till det.

Energiushållning

Anmälan omfattar utbyte av tre turbiner mot en ny turbin. De högre ångtrycksnivåerna i den nya sodapannan ger möjligheter till ökad elproduktion. Som Naturvårdsverket uppfattar den tekniska beskrivningen kommer inte ångan från barkpannan att utnyttjas för elproduktion, utan ånga kommer istället att direktreduceras. Detta borde kunna beskrivas bättre i anmälan och det borde även framgå hur bolaget bedömt att detta utförande innebär god energihushållning samt varför det orimligt med ytterligare åtgärder, jmf 2 kap. 5 och 7 § miljöbalken. Även andra förändringar i processerna som gör att de kan drivas med ånga av lägre tryck kan göra att den egna elproduktionen kan ökas. Indunstningen står för en betydande del av värmeförbrukningen i ett sulfatmassabruk. Det är därför av vikt att det ställs krav på att en ny indunstning utformas med bästa möjliga teknik så att en låg värmeförbrukning uppnås. För att samtidigt maximera elproduktionen bör indunstningen dessutom utformas för drift med lågtrycksånga.

Utsläpp till luft

Utsläppet av kväveoxider från Husums bruk uppgick år 2017 till 1 283 ton, varav 726 ton kom från de två sodapannorna. Bruket utgjorde det största punktutsläppet av alla massa- och pappersbruk i Sverige och det fjärde största inom industrin. Husums bruk hade även det största utsläppet relativt produktionen, 1,96 kg NO_x per ton sulfatmassa. Det finns alltså starka skäl att vidta utsläppsreducerande åtgärder vid Husums bruk. I domen⁵ där gällande villkor för utsläpp av kväveoxider fastställdes, konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att ytterligare betydande utsläppsminskningar skulle kräva omfattande ombyggnader, alternativt installation av icke-katalytisk rening av rökgaserna (SNCR). Fyra massabruk (Vallvik, Värö, Östrand och Iggesund) har ålagts att utreda möjligheten att installera SNCR vid sodapannan och ytterligare ett bolag har under huvudförhandling åtagit sig att göra en sådan utredning (Frövi). För tre bruk avser utredningen befintliga sodapannor, för Östrand avser den en befintlig men väsentligt utbyggd sodapanna och för Frövi avses anläggande av en ny sodapanna. Erfarenheten är att störst möjlighet att installera SNCR, eller annan avancerad reningsutrustning, finns när en ny sodapanna uppförs, eftersom det förutsätter bl.a. att sodapannorna ges tillräcklig dimension i relation till produktionen och att pannan förbereds för insprutning av ammoniak. Annan reningsteknik är också tekniskt möjlig, såsom skrubber eller SCR (katalytisk rening). För dessa gäller i ännu högre grad att införandet kan vara möjligt vid nybyggnad av en sodapanna. Det är framför allt vid nyinstallation som utsläppsminskningar kan uppnås och motsvarande krav bör därmed ställas vid nyinstallation av sodapanna vid Husums bruk, i enlighet med 2 kap. 3 § miljöbalken.

Gällande villkor⁶ för utsläpp av svavel är 150 ton per år eller 0,3 kg/ton massa (månadsmedelvärde) tillsammans för sodapanna, mesagn och gasdestruktionspanna. Det verkliga utsläppet vid Husums bruk var 0,09 kg svavel per ton massa år 2017, dvs. väsentligt lägre. Med en ny sodapanna bör utsläppet kunna sänkas ytterligare. I nyare tillstånd har för punktkällor villkor på 0,1–0,2 kg svavel per

⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-12-21 i mål M 3967-16,

⁶ Villkor 3:1 och 3:2 i mark- och miljödomstolens deldom 2012-12-18 i mål M 1726-12.

ton massa ställts. Med en ny sodapanna kommer gasdestruktionspannan att kunna tas ur bruk, vilket ger förutsättningar att sänka utsläppen. BAT-AEL är för sodapanna (TS >75%) 0,03–0,13 och för mesaugn 0,005–0,07 kg S/ton massa, d.v.s. summerat 0,035–0,20 kg svavel per ton massa. Nuvarande villkor är således högt med tanke på praxis i branschen och relativt BAT-AEL. En ny sodapanna utformad i enlighet med bästa möjliga teknik bör som utgångspunkt klara utsläpp i den undre delen av BAT-intervallet. Det är alltså tydligt att nuvarande villkor, 0,3 kg svavel per ton massa från punktkällorna i processen, inte motsvarar vad en anläggning med bästa möjliga teknik bör kunna klara.

Enligt gällande villkor får utsläpp av stoft från sodapannorna som årsmedelvärde inte överstiga 110 mg/Nm³. För en ny sodapanna är BAT-AEL 10–25 mg/Nm³. Villkoret är alltså långt över BAT-AEL och vad som är modern praxis i branschen. Utsläpp av stoft från smältalösarna elimineras i en modern sodapanna genom att imångorna återförs till sodapannans förbränningsrum och renas i sodapannans elfilter och något separat utsläpp ska alltså inte förekomma.

Det finns i tillståndet villkor avseende luftdestruktionssystemets tillgänglighet. Systemet har hittills bestått av en gasdestruktionspanna med skrubber som reservsystem och fackla om inget av reservsystemen fungerar. Med en ny sodapanna kommer luktdestruktionen att ske i sodapannan, och endast facklan finnas tillgänglig om sodapannan inte kan ta emot stark- och svaggaser. Det synes finnas en risk för att luktdestruktion i högre grad kommer att ske genom facklan, vilket skulle öka utsläppet av svaveldioxid.

2.4. Sammanfattning

Naturvårdsverket bedömer att de anmälda ändringarna inte kan godtas efter enbart en anmälan.

Naturvårdsverket bedömer vidare att anmälan inte innehåller tillräckligt underlag för att det ska gå att bedöma att åtgärderna uppfyller kraven i de allmänna hänsynsreglerna. Slutligen noterar Naturvårdsverket att de anmälda åtgärderna medför möjligheter till förbättringar vad gäller anläggningens miljöpåverkan i ett flertal fall i förhållande till nu gällande tillståndsvillkor, vilket innebär att det kan finnas skäl för omprövning.

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 miljöjuristerna Caroline Appelberg och Linda Sjöo, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Linda Sjöo

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.