

Målnummer: M5475-00 **Avdelning:** 13

Avgörandedatum: 2002-06-25

Rubrik: Tillstånd enligt miljöskyddslagen till verksamheten vid ett pappersbruk-----Återföring av vedaska till skogsmark är angeläget att åstadkomma men kravet kan inte ensidigt ställas på virkeskonsumenterna. Även skogsägarna har ett betydande ansvar, vilket bör komma till uttryck i den skogliga lagstiftningen. Däremot bör virkeskonsumenterna svara för förutsättningarna för att återföra askan, dvs. frågor om askans renhet och hållbarhet. Bolaget ålades därför att genom provotidsutredning belysa möjligheten att åstadkomma en aska vars kemiska och fysikaliska egenskaper gjorde den lämplig för spridning i skogsmark. I villkoret föreskrevs även att försök med spridning med sådan aska skulle genomföras.

Lagrum: 2 kap. 3 §, 5 § och 7 §, 9 kap. 6 § samt 22 kap. 25 § miljöbalken (1998:808)

Rättsfall:

REFERAT**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Stockholms tingsrätts, miljödomstolen, deldom 2000-06-26 i mål nr M 15-99, se bilaga A

KLAGANDE

1. Länsstyrelsen i Stockholms län, Box 22067, 104 22 STOCKHOLM
2. Naturvårdsverket, Blekholtsterrassen 36, 106 48 STOCKHOLM

MOTPART

Holmen Paper Aktiebolag, 556005-6383, 610 88 NORRKÖPING

Ombud

Advokaten TC

SAKEN

Tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) till nuvarande och utvidgad verksamhet vid Hallsta Pappersbruk i Norrtälje kommun

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom endast på följande sätt.

1. Tillståndet att deponera aska och inert avfall på fastigheten Hallsta 4:1 i Norrtälje kommun (Ryatippen) intill en upplagsvolym av 1 200 000 m³ inklusive material för avslutning av deponin tidsbegränsas, vad gäller askan, t.o.m. utgången av år 2008.
2. Holmen Paper Aktiebolag skall under en provotid som sträcker sig till utgången av år 2005 låta utreda möjligheterna att åstadkomma en aska vars kemiska och fysikaliska egenskaper gör den lämplig för spridning på skogsmark. Försök med sådan spridning skall också genomföras. Utredningen skall ske i samråd med Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelsen.

Under samma tid skall bolaget också utreda möjligheterna att använda askan

från A-pannan som råvara i cementindustrin eller liknande användning eller som material i vägbyggnad eller som utfyllnad enligt bolagets eget åtagande i målet. Utredningen skall ske i samråd med länsstyrelsen.

Resultatet av utredningarna skall redovisas till miljödomstolen senast vid provotidens utgång, då bolaget också skall lämna förslag till villkor för den framtida hanteringen av askor.

3. Holmen Paper Aktiebolag skall utreda de tekniska, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att begränsa oljeförbrukningen dels till nivåer som i bolagets ansökan betecknas "min.fossil" respektive "max.fossil", dels till dagens nivå. Vid beräkningarna skall hänsyn tas till att utsläppen av såväl koldioxid som svaveldioxid minskar vid minskad oljeförbrukning. Tillgången till biobränsle skall också beskrivas. Utredningen skall genomföras i samråd med Naturvårdsverket och resultatet, inklusive förslag till villkor, redovisas för miljödomstolen senast vid utgången av år 2003.

YRKANDEN M.M. I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) har yrkat att Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom beträffande villkorspunkten 12, föreskriver ett nytt villkor med innebörd att förbränningen av RT-flis (returflis) som kan kontaminera vedbränsleaska med tungmetaller inte får ske samt förtydligar den av miljödomstolen i domslutet lämnade delegationen på så sätt att Ryatippen anses omfattas av "industriområdet" i tredje strecksatsen.

- Länsstyrelsen har rörande villkorspunkten 12 yrkat att den ges följande nya lydelse. Deponering och avslutning skall ske i huvudsak enligt de förutsättningar som redovisats av Statens Geotekniska Institut och med beaktande av de inskränkningar som må följa av ett eventuellt kommande kommunalt planbeslut. Deponering och avslutning skall ske i enlighet med deponeringsdirektiv och tillhörande föreskrifter om deponering. Holmen Paper Aktiebolag (bolaget) skall åläggas att särskilja i huvudsak aska från vedbränsle och från den 1 januari 2003 skall deponering av denna inte tillåtas. Aska från vedbränsle skall från och med den 1 januari 2003 återföras till skogsmark. I andra hand skall bolaget åläggas att återföra minst 50 procent vedaska senast den 1 januari 2004, minst 80 procent vedaska senast den 1 januari 2005 och 100 procent vedaska senast den 1 januari 2006. Vidare skall avgörandet av slutliga villkor beträffande hantering av aska skjutas upp under en provotid och bolaget skall under provotiden åläggas att utreda de tekniska och ekonomiska möjligheterna att återanvända askan från A-pannan på ett ur naturresurshänsyn lämpligt sätt. Resultatet av utredningen jämte förslag till villkor skall redovisas till miljödomstolen senast den 31 oktober 2001.

Naturvårdsverket har i första hand yrkat att Miljööverdomstolen skall upphäva miljödomstolens dom vad avser utsläpp av svaveldioxider och koldioxid från oljeförbränning samt återförvisa målet i den delen till miljödomstolen för förnyad handläggning. Naturvårdsverket har i andra hand yrkat att Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom på så sätt att frågan om tillåten oljeförbrukning och de därmed sammanhängande utsläppen till luft regleras genom ett provotidsvillkor med följande lydelse. Avgörandet av frågan om slutliga villkor för utsläpp till luft av koldioxid och svaveldioxid från förbränningen av olja och den därmed sammanhängande frågan om tillåten oljeförbrukning skjuts upp under en provotid. Bolaget skall under provotiden utreda de tekniska, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att begränsa oljeförbrukningen dels till nivåer som i bolagets ansökan betecknas "min.fossil" respektive "max.fossil", dels till dagens nivå. Vid beräkningarna skall hänsyn tas till att utsläppen av såväl koldioxid som svaveldioxid minskar vid minskad oljeförbrukning. Tillgången till biobränsle skall också beskrivas. Vidare skall bolaget redogöra för vilka åtgärder det vidtagit eller planerar att vidta för att efterleva kravet i 2 kap. 5 § miljöbalken rörande energihushållning. Redovisningen skall lämnas till miljödomstolen senast sex månader efter Miljööverdomstolens dom.

Bolaget har bestritt ändring.

Skogsvårdsstyrelsen i Mälardalen, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har inkommit med remissyttranden.

Miljööverdomstolen har avgjort målet utan huvudförhandling med stöd av

23 kap. 6 § första stycket första meningen miljöbalken.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen

Separering och återföring av aska från vedbränsle

Återföring av aska från vedbränsle är en förutsättning för ett hållbart skogsbruk på lång sikt. Vid uttag av skog avlägsnas en viss mängd näringsämnen bl.a. kväve, fosfor, kalium, kalcium och magnesium. Mineralnäringsämnen tillförs genom vitrering av berggrunden men inte i tillräcklig omfattning för att kompensera det som avlägsnats genom veduttaget. Tillväxt av skog har naturligt en försurande effekt av marken. Då biomassan tas bort från skogen förs också basiska ämnen från marken bort. Om inte baskatjonerna, väsentligen kalium, kalcium, magnesium återförs bidrar dess borttagande till en ökad försurning av skogsmarken. Bolaget bidrar till både utarmning av skogsmarkens näringsinnehåll och till en ökad försurning genom att inte återföra den vedbränsleaska som Hallsta Pappersbruk förfogar över. - Skogsstyrelsens rekommendationer om återföring av aska avser huvudsakligen uttag av skogsbränsle och GROT (grenar, rötter och toppar). Deponering eller återföring av aska vid stamvedsuttag berörs i mindre utsträckning av Skogsstyrelsens rekommendationer. Mycket talar för att uttaget av GROT kommer att öka i Sverige. Bolaget kan för sin del inte hindra att GROT tas ut nu eller i framtiden från samma bestånd som Hallsta Pappersbruk får sitt virke. - Återföring av aska kräver att bolaget gör upp avtal med virkesleverantörer och markägare vilket kommer att kräva administrativa resurser. Merarbetet torde ändå bli begränsat eftersom avtal ändå görs upp om virkesköp. Det är avfallsproducenten och inte skogsägaren som bör åläggas ansvaret för avfallet och genom avtal se till att askan hanteras i enlighet med miljöskyddslagen. - Det finns tillräckligt många genomförda askspridningsprojekt för att kostnaden skall kunna bedömas. Kostnaden i andra projekt har uppgått till cirka 550 kr/ton. De kostnader som bolaget anger, 780 - 1 060 kr/ton är således onödigt höga. Merkostnaden för återföring av askan från träbränsle från bolaget kan, sedan hänsyn tagits till deponiavgiften om 250 kr/ton, beräknas till cirka 350 kr/ton. Till denna kostnad kommer investeringskostnader för hantering av askan. Bolaget har justerat "nödvändiga investeringskostnader" för askseparering till ca 5 Mkr för någon typ av asksilo/container samt anført att kostnaden för utrustning för granulering uppgår till 5 Mkr. Den sistnämnda utrustningen är inte nödvändig, men behövs för stabilisering av askan om kolhalten tillåts vara hög. Med den nya vedlinje 1 och barkpress finns goda möjligheter för bolaget att bränna barken till en så låg restkolhalt att det dyrbarare granuleringsförfarandet kan ersättas av stabilisering med vattenbegjutning. Därefter kan askan krossas. Vid beräkning av kapitalkostnaden för en miljövårdsinvestering bör dessutom avskrivningstiden vara den tekniska livslängden och den aktuella marknadsräntan. En översiktlig bedömning är 20 års avskrivningstid och fem till sex procents ränta för den erforderliga investeringen. Återföring av aska från vedbränsle till skogsmark kan ske till en skälig kostnad och åtgärden är miljömässigt motiverad. - En mindre delström returpappersslam och avloppsslam förs till HP 3 när A-pannan har driftstopp. En mindre delström av avvattnat slam från reningsanläggningen och RP-hantering skadar inte vedaskans kvalitet nämnvärt och kan därför accepteras. - Vare sig ett samrådsförfarande med Skogsvårdsstyrelsen eller en eventuell ansökan om tillstånd för mellanlagring utgör ett hinder för återföring. Teoretisk kunskap, praktisk erfarenhet och kostnadsberäkning finns tillräckligt för att spridning av aska skall kunna föreskrivas i villkor.

Deponering av aska från A-pannan

Det finns alternativ till deponering av aska från returpappershanteringen, dvs. från A-pannan och bolaget bör åläggas att utreda sådana möjligheter och föreslå alternativ användning. Den kalciumkarbonat som utgör huvuddelen av aska från returpappershanteringen kan t.ex. användas i cementindustrin. Bolagets förslag att använda askan för utfyllnad av Edeboviken eller för att göra skogsbilvägar är inte ett optimalt utnyttjande av naturresurserna. Länsstyrelsen har valt att inte precisera yrkandet om utredningsvillkor för A-panneaska mer än på det sätt som skett, då det är bolaget och inte länsstyrelsen som skall

utreda och föreslå sådan hantering av sitt avfall som kan accepteras enligt miljöskyddslagen och kretsloppspropositionen.

RT-flis

I bolagets ansökan har användningen av returflis, dvs. rivningsvirke som sönderdelats till flis, nämnts som möjligt bränsle i HP 3. Länsstyrelsen har i beslut den 11 augusti 1998 tillåtit bolaget att försöksvis förbränna RT-flis under en period fram till den 1 maj 1999. Under perioden togs prover på bränsle och aska vid förbränningen av RT-flis. Länsstyrelsen har med anledning av bl.a. de höga blyhalterna i askan från RT-flis beslutat att RT-flis med den sammansättningen inte får förbrännas i HP 3. Förbränning av RT-flis som kan kontaminera vedbränsleaska med tungmetaller bör därför inte tillåtas. Eftersom bolagets yrkande om förbränning av RT-flis endast omfattar HP 3 medför det att RT-flis inte heller får förbrännas i A-pannan. Länsstyrelsen har inget att invända mot att RT-flis ersätter olja vid energiproduktion men vedaskan skall inte kontamineras med aska från RT-flis. Tekniskt kan förbränningen av RT-flis ske i HP 1. På så sätt kan aska från RT-flis särskiljas. Även HP 3 skulle kunna användas för RT-flis, men endast om RT-flis inte blandas med barkbränsle och att aska från RT-flis särskiljs. RT-flis och bark kan eldas vid olika tidpunkter.

Miljödomstolens delegation

Miljödomstolen har delegerat till länsstyrelsen att fastställa villkor för avfallshanteringen inom industriområdet. Om Ryatippen ingår i industriområdet medför delegeringen att länsstyrelsen kan föreskriva att A-pannans aska skall skiljas från HP 3 aska och att skilda avfall skall deponeras på skilda delar av Ryatippen. Eftersom miljödomstolens dom så diffust reglerar vad delegationen innehåller bör villkor 12 ändras så att det blir möjligt för länsstyrelsen att föreskriva att separering av avfall kan ske på Ryatippen.

Naturvårdsverket

Koldioxid- och svaveldioxidutsläpp

Bolaget har ansökt om att öka sin produktion. Den ökade produktionen kräver en större mängd tillförd värme- och el-energi. Bolaget angav i ansökan fördelningen mellan olika bränslen vid utökad produktion i ett intervall. Intervallet innebär att utsläppen av koldioxid och svaveldioxid från förbränning av olja kan öka eller minska i förhållande till dagens läge. Miljödomstolens dom föreskriver inga särskilda villkor för oljeförbrukningen eller utsläppen av koldioxid. Alltså regleras frågan av det allmänna villkoret, vilket innebär att bolaget skall bedriva verksamheten i huvudsaklig överensstämmelse med vad det uppgett eller åtagit sig i målet. Eftersom bolaget angett fördelningen mellan olika bränslen vid utökad produktion i ett intervall kan utsläppen av koldioxid från oljeförbränning komma att öka i förhållande till dagens nivå. Även utsläppen av svaveloxid kan komma att öka. Mot bakgrund av den klimatpåverkan och den förurning som utsläppen medför är det miljömässigt motiverat att begränsa utsläppen från Hallsta Pappersbruk. Innehållet i bolagets ansökan medger dock inte en bedömning av vilken utsläppsnivå som är skälig. Av bolagets ansökan framgår att det är möjligt genom en minskad användning av olja och en ökad användning av fastbränsle begränsa utsläppen av koldioxid med 50 procent jämfört med utfallet 1999. Motsvarande siffra för svaveloxid är 30 procent. Detta är dock inget åtagande från bolagets sida och någon redovisning av kostnaderna för att nå denna nivå finns alltså inte. Skäliga nivåer beträffande förbränning av olja kan därför inte avgöras på befintligt underlag. Miljödomstolen har grundat sitt beslut om att tillåta bolaget att öka förbränningen av olja på ett ofullständigt underlag. Miljödomstolen motiverar inte heller sitt ställningstagande. Målet bör därför återförvisas till miljödomstolen för komplettering och förnyad bedömning. Hur frågan regleras i tillståndet är också av betydelse för tillämpningen av kravet i 2 kap. 5 § miljöbalken på energieffektivitet och på att förnybara energikällor skall användas i första hand. Som underlag för prövningen bör bolaget därför också redovisa vilka åtgärder som planeras för att leva upp till kraven i 2 kap. 5 § miljöbalken. Om Miljööverdomstolen inte finner skäl att återförvisa målet för förnyad handläggning bör domen ändras på så sätt att frågan om oljeförbrukningen och de därmed sammanhängande utsläppen till luft regleras i ett särskilt provotidsvillkor med utredningskrav.

Bolaget

Separering och återföring av aska från vedbränsle

Kompensationsgödsling rekommenderas av Skogsstyrelsen endast vid uttag av GROT, däremot inte vid uttag av enbart stamved. Uttag av GROT förekommer inte från bolagets skogar inom Hallsta Pappersbruks vedupptagningsområde och länsstyrelsen överdriver den framtida troliga omfattningen av GROT-uttag inom bolagets upptagningsområde. Att uttaget inte är större beror till stor del på att verksamheten inte är eller på kort sikt bedöms bli ekonomiskt lönsam. Någon fara för försurning föreligger inte för skogarna inom Hallsta Pappersbruks upptagningsområde med hänsyn till att pH i skogsmarkens ytskikt generellt överstiger den i sammanhanget tillämpade kritiska gränsen. För närvarande finns inga fastställda rekommendationer om askegenskaper såsom riktvärden för tillförsel samt halter av olika ämnen i askan. Nyttan av askåterföring är sammantaget oklar. I de flesta fall sker en svag övergående minskning av skogstillväxten då en återföring av askan kan minska tillgängligt kväve. - Bolaget disponerar inte över någon egen skogsmark utan är beroende av externa virkesköp. För att kunna återföra aska skulle bolaget därför vara beroende av att avtal kan träffas och vidmakthållas med ett mycket stort antal enskilda skogsägare. Den enskilda skogsägaren har inget kortsiktigt ekonomiskt incitament för att acceptera spridning av aska på sina marker eftersom sådan spridning i de flesta fall orsakar en minskning av skogstillväxten. Att mot denna bakgrund föreskriva återföring av aska som ett villkor för bolagets verksamhet är inte vara sig formellt eller praktiskt möjligt om normala krav på rättsäkerhet skall upprätthållas vad gäller bolagets möjligheter att efterleva ett sådant villkor. Frågan om askåterföring bör i stället drivas från skogliga utgångspunkter. Eventuella krav på kompensationsgödsling bör alltså riktas mot skogsägarna och bestämmas av individuella förutsättningar vad gäller till exempel markbeskaffenhet och omfattning av uttag av biomassa. - Med hänsyn till de specifika förutsättningar som gäller för Hallsta Pappersbruk varierar den totala kostnaden för spridningen mellan 780 och 1 060 kr/ton. Tillkommande investeringskostnader för askseparering kan beräknas till mellan 5 Mkr och 10 Mkr motsvarande en kapitalkostnad på ca 500 kr/ton. Kostnaderna avser investeringar för en ny asksilo och för att möjliggöra granulering. Utan granulering garanteras inte den jämna och höga askkvalitet som krävs för att storskalig spridning skall vara möjlig. Ett åläggande gentemot ett enskilt företag om askåterföring skulle riskera att snedvrida konkurrensförhållandena på ett oacceptabelt sätt genom den marknadsnackdel som skulle bli en uppenbar konsekvens. - Även om askåterföring skulle aktualiseras i framtiden är separering av askorna onödig, då det enligt Skogsstyrelsens rekommendationer inte är något hinder om den aska som skall återföras innehåller viss inblandning av aska från andra bränslen än skogsbränslen. - Det av länsstyrelsen framställda andrahandsyrkandet med krav på viss lägsta procentuell återföring av vedaska från och med vissa angivna tidpunkter är principiellt lika oacceptabelt som förstahandsyrkandet, dvs. att separering och återföring av aska skall ske från den 1 januari 2003.

Aska från A-pannan

Länsstyrelsen har yrkat att bolaget skall utreda möjligheterna att återanvända merparten av askan från returpappershanteringen på ett ur naturresurssynpunkt lämpligt sätt. I A-pannan förbränns inte bara returpappersslam utan även avloppsslam. Om länsstyrelsens formulering skall tolkas bokstavligt skulle förbränningen av returpappersslam och avloppsslam behöva separeras. Bolaget kan inte se att detta skulle kunna ske på annat sätt än till orimligt höga kostnader. Bolaget kommer att aktivt undersöka olika möjligheter att återanvända askan, men anser att något villkor eller föreskrift i detta avseende inte är möjligt. Att öka deponins livslängd och minska framtida deponeringskostnader, inklusive deponiskatt, är tillräckliga drivkrafter i sammanhanget. Länsstyrelsens yrkande om prøvotid för utredning av möjligheterna att återanvända aska från A-pannan är mycket allmän hålllet. Länsstyrelsen har inte kunnat eller velat ange något specifikt utredningsmål. Eftersom ett konkret utredningsuppdrag inte kunnat preciseras, skall inte heller prøvotid kunna komma ifråga.

RT-flis

De försök med förbränning av RT-flis har ägt rum i HP 3 och framtida planerad driftmässig användning av RT-flis avses äga rum i HP 3. Ett separerat uttag av aska från vedbränslen från HP 3 för att möjliggöra återföring av askan till

skogsmark är inte meningsfullt under överskådlig tid. Mot den bakgrunden finns det i dag inte heller anledning att försöka undvika vad länsstyrelsen kallar kontaminering av vedbränsleaska genom inblandning av aska från RT-flis. En ombyggnad av HP 1 kan omöjligen genomföras endast för att möjliggöra separering av aska från RT-flis. Förbränning av RT-flis och bark vid olika tidpunkter är inte möjlig. HP 3 är konstruerad för ett relativt fuktigt bränsle. Det torra bränslet RT-flis måste därför blandas med den betydligt fuktigare barken för att inte förbränningstemperaturen i pannan skall bli för hög. Vid en för hög förbränningstemperatur uppstår risk för betydande skador på pannan förorsakade av smältor. För att RT-flis skall kunna eldas separat krävs att en ny panna med tillhörande utrustning anläggs, konstruerad för bränsle med hög torrhalt. Användningen av RT-flis har betydande positiva effekter som sammantaget leder till att bolaget kan producera väsentligen mer ånga i HP 3 vid användningen av RT-flis än vid användningen av annan flis. Användningen av RT-flis ersätter vidare användningen av olja.

Miljödomstolens delegation

Med avfallshantering inom industriområdet har miljödomstolen åsyftat exempelvis frågor om källsortering och återvinning av avfall. Det framgår uttryckligen av miljödomstolens domskäl att delegationen inte omfattar möjlighet att föreskriva om askseparering. Delegationen beträffande Ryatippen avser endast själva hanteringen av avfallet på deponin och gäller endast frågor som inte redan reglerats i villkor 12. Det är därför uppenbart att delegationen rörande avfallshantering inte omfattar Ryatippen på det sätt som länsstyrelsen synes eftersträva. Miljööverdomstolen har därmed att pröva länsstyrelsens yrkande om ändring av denna del av delegationen. I denna del kan miljödomstolens avgörande inte anses ha gått länsstyrelsens emot. Vid handläggningen inför miljödomstolen framställde visserligen länsstyrelsen krav på askseparering och askåterföring. Beträffande vilka frågor som skulle delegeras till länsstyrelsens avgörande överensstämmer emellertid miljödomstolens avgörande med länsstyrelsens inställning. För det fall att denna invändning inte godtas skall länsstyrelsens yrkande anses vara en otillåten taleändring. I vart fall avser länsstyrelsens yrkande inte ett sådant villkor av mindre betydelse vars fastställande kan överlåtas till tillsynsmyndigheten enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken.

Deponering av avfall

Länsstyrelsen yrkande om att deponering och avslutning skall ske i enlighet med deponeringsdirektivet och tillhörande föreskrifter om deponering är en otillåten taleändring. I vart fall skulle ett tillägg i enlighet med yrkandet vara uppenbart överflödigt och olämpligt. Om yrkandet skall förstås som ett krav på att deponering och avslutning skall ske i enlighet med förordningen (2001:512) om deponering av avfall och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:14) om deponering av avfall, är yrkandet överflödigt då det naturligtvis åligger bolaget att följa dessa regleringar utan något särskilt villkor om saken. Att i allmänna ordalag ålägga ett företag att följa det lagstiftningen bakomliggande direktivet kan vidare vara ägnat att skapa oklarhet om vilka skyldigheter som gäller.

Utsläpp av svaveldioxid och koldioxid

Naturvårdsverket anförde i miljödomstolen att verket kunde acceptera bolagets förslag till villkor för utsläpp av svavel från A-pannan. Beträffande utsläppet av svavel från oljeförbränningen anförde Naturvårdsverket att det regleras i förordningen (1976:055) om svavelhaltigt bränsle varför verket inte ansåg att något särskilt villkor behövdes. Beträffande utsläpp av koldioxid anförde Naturvårdsverket i miljödomstolen att förbränningen av olja, så långt möjligt, bör begränsas för att minska utsläppen av koldioxid och att bolaget innan huvudförhandlingen hölls i miljödomstolen bättre borde ha beskrivit möjligheterna att begränsa oljeförbrukningen. Framförallt när det gäller utsläppen av svaveloxid kan vad miljödomstolen förordnat inte sägas ha gått Naturvårdsverket emot. Detsamma gäller i realiteten utsläppen av koldioxid eftersom det, utan att verket reagerat, inför huvudförhandlingen var klart att någon kompletterad beskrivning av möjligheterna att begränsa oljeförbrukningen inte förelåg. Beträffande den framtida bränsleförbrukningen kan följande konstateras. De befintliga fastbränslepannorna HP 3 och A-pannan är fullbelastade och kan inte trimmas mera. Förutsättningarna för ökad fastbränsleeldning motsvarande behovet vid full framtida sökt produktion är därför en ombyggnad av den befintliga oljepannan HP 1 till fluidiserad bädd. I

bolagets ansökan redovisades för den framtida produktionen tre skilda utfall vid olika former av bränsleförbrukning inom en total energiförbränning på 930 GWh/år och med HP 1 ombyggd till fluidiserad bädd. Dessa benämndes min fossil/normal/max fossil. Oljeförbrukningen angavs för de tre fallen till 150/235/400 GWh/år eller 14 000/21 000/42 000 ton olja per år. Vilket utfall som skulle bli aktuellt under olika år uppgavs bli beroende av den framtida prisrelationen mellan fastbränslen och olja. Bolaget har i tillräcklig grad redovisat och dokumenterat förutsättningarna för att begränsa utsläppen av såväl koldioxid som svaveldioxid. Prövningen enligt miljöskyddslagen kan och skall ske oberoende av kommande krav enligt miljöbalken, bl.a. kravet i 2 kap. 5 § miljöbalken. Bolaget har dock redovisat att den totala specifika energiförbrukningen bedöms minska med ca 10 procent. Skulle Miljööverdomstolen finna att de av Naturvårdsverket diskuterade frågorna bör tas upp till förnyad prövning är ett provotidsförfarande det enda rimliga.

UTREDNINGEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Skogsvårdsstyrelsen i Mälardalen har anfört i huvudsak följande. Biobränslen, inte minst från skogen, har en given roll i ett uthålligt kretsloppssamhälle. För att sluta kretsloppet är återföring av aska en förutsättning, att deponera den innebär att kretslopp bryts. Mot denna bakgrund är det på sikt önskvärt med askåterföring. För närvarande är det emellertid inte klarlagt vilka effekter askåterföring kan få i varje given situation. I avvaktan på mer kunskap bör askåterföring i stor skala begränsas till bestånd på vilka Skogsstyrelsens rekommendationer äger giltighet. Skogsvårdsstyrelsen tar inte ställning i detta enskilda fall som berör mycket stora mängder.

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande. Syftet med askåterföring är att motverka försurning och minskad tillgång på växtnäringsämnen i skogsmarken vid uttag av skogsråvara. Det är angeläget att sluta kretsloppet för skogsbruket och återföra aska till skogsmark. Numera kan askåterföring till skogsmark anses som en av Skogsstyrelsen accepterad metod för användning i stor skala. Naturvårdsverket står bakom den uppfattningen. Askspridning har hittills dock utförts i mycket liten omfattning i landet. Enligt Skogsstyrelsens rekommendationer bör askåterföring ske vid uttag av skogsbränsle och behovet av askåterföring anses som speciellt stor på stark försurad skogsmark och på torvmark. Försurningen är inte så omfattande i det område där Hallsta Pappersbruk tar sin skog och behovet av kompensation för stamuttag är litet. Barkaskan är ändå en resurs som också skulle kunna användas som kompensation för GROT-uttag inom Hallsta Pappersbruks upptagningsområde eller i andra områden. - Det är skogsägaren som ansvarar för att återföra av aska till skogen sker, även om ett ansvar för material- och resursåtervinning ligger på "askproducenten". En skogsindustri utan egen skogsmark kan inte tvinga ut askorna i skogen. Det är därför tveksamt om ett tvingande villkor på askåterföring till skog kan ställas på en industri så länge som det inte finns en fungerande marknad för aska. Tanken är att askåterföring skall komma till stånd med hjälp av ekonomiska styrmedel, främst deponiskatten. - De kostnader som bolaget anger för askåterföring, 780 - 1 060 kr/ton förefaller höga. Granulering av aska kan dock medföra att kostnaden stiger med några hundra kronor per ton. - Det kan vara rimligt att bolaget under en provotid åläggs att utreda bästa användning för sitt avfall, inklusive möjligheterna att återanvända askor och slagg för olika ändamål. Detta bör ske med hänsyn till avfallens mängd, kvalitet och återvinningskostnad. En redovisning av utredningen med förslag till åtgärder bör inges till miljödomstolen före utgången av 2003. Verket har svårt att på grundval av tillsänt underlag bedöma bolagets behov av nyinvestering av askseparation. Om en ombyggnad av HP 1 sker borde HP 3 kunna reserveras för bark och annat träbränsle. RT-flis bör undvikas i HP 3, men sameldning bör kunna ske tills bolagets framtida avfallshantering utretts ytterligare. RT-flis har lågt föroreningsinnehåll och är en viktig resurs i strävandena efter att minska utsläppen av koldioxid. Det är därför angeläget att förutsättningar skapas för att bibehålla möjligheten att utnyttja detta avfall för energiproduktion.

Skogsstyrelsen har anfört i huvudsak följande. Det föreligger ett behov av att tillföra mineralnäringsämnen till skogsmarker som förlorat betydande delar av sina utbytbara förråd av baskatjoner på grund av depositionen av försurade ämnen i de södra och sydvästra delarna av Sverige. Kompensation bör vidare ske efter uttag av GROT. Kompensation kan även ske för stamveduttag, som en separat åtgärd eller i samband med kompensation för GROT-uttag. Stamvedskompensation är speciellt angeläget i starkt försurade områden i

södra Sverige. Aska som används i produkter som skall spridas i skog bör till huvuddelen härröra från förbränning av skogsbränslen, men viss inblandning av aska från andra bränslen är inget hinder. Askans kvalitet avgör om den är lämplig. Enbart stabiliserade och långsamlösliga askor bör användas. Med stabiliserad aska avses granulerad, pelleterad eller självhårdad/sönderdelad aska.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bolaget gav in sin ansökan i slutet av år 1998. Miljööverdomstolen har därför att vid prövningen i sak tillämpa miljöskyddslagen och vad gäller förfarandet miljöbalken.

Huvudfrågan i målet gäller möjligheterna att ta hand om de askor som uppkommer i bolagets förbränningsanläggningar på ett från miljö- och naturresurssynpunkt bra sätt, varvid såväl åtgärder för att skapa askor av viss kvalitet som behandling efteråt kan komma i fråga.

Länsstyrelsen har efter överklagandetiden fört fram yrkanden vad gäller dels ändrad formulering av villkorspunkten 12, dels att föreskriften om delegation till tillsynsmyndigheten beträffande villkor för avfallshanteringen skall förtydligas. Miljööverdomstolen anser att dessa yrkanden har sådant samband med vad länsstyrelsen yrkat i övrigt att de närmast kan uppfattas som preciseringar. Domstolen tar därför upp dessa yrkanden till prövning.

Miljööverdomstolen anser att de frågor som rör hanteringen av askor från såväl A-pannan som HP 3 har stor betydelse, framför allt på sikt, för miljön och utnyttjandet av naturresurser. Dessa frågor är i målet inte tillräckligt utredda. Avgörandet av vilka villkor som slutligt skall gälla bör därför skjutas upp under en provotid.

Beträffande återföring av vedaska till skogsmark anser Miljööverdomstolen, i likhet med länsstyrelsen och remissinstanserna, att det är angeläget att detta kommer till stånd. Skyldigheten att åstadkomma detta kan dock inte ensidigt läggas på virkeskonsumenterna utan även skogsägarna har ett betydande ansvar. Kraven på skogsägarna bör ställas i den skogliga lagstiftningen. Förutsättningarna för återföring, d.v.s. frågor om askans renhet och hållbarhet, måste anses ligga på virkeskonsumenten att svara för. Bolaget bör därför åläggas att genomföra utredningar av möjligheterna att åstadkomma en aska vars kemiska och fysikaliska egenskaper gör den lämplig för spridning på skogsmark. Bolaget bör också genomföra försök med spridning. Denna del av utredningen bör genomföras i samråd med Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelsen.

När det gäller askan från A-pannan bör bolaget utreda möjligheterna att använda askan som råvara i cementindustrin eller liknande och som material i vägbyggnad och utfyllnad enligt bolagets eget åtagande i målet. Utredningen skall ske i samråd med länsstyrelsen.

Tillsammans med redovisningen av resultatet av utredningarna skall bolaget också lämna förslag till villkor. Eftersom utredningarna kräver viss försöksverksamhet bör provotiden lämpligen bestämmas till utgången av år 2005.

Då deponering av vissa typer av askor på Ryatippen ingår som en del av tillståndet måste tillståndet i denna del begränsas i tiden till dess att ställning har tagits till de uppskjutna frågorna. Tillståndet i denna del bör lämpligen begränsas till utgången av år 2008.

Vad gäller förbränning av RT-flis finner Miljööverdomstolen inte skäl att nu föreskriva att askan från denna förbränning skall hållas isär eller ställa krav på flisens tungmetallinnehåll. Behov av föreskrifter i dessa avseenden får avgöras efter provotiden.

Med hänsyn till vad nyss sagts om provotid för askhanteringen finner Miljööverdomstolen inte skäl att bifalla länsstyrelsens yrkande om utvidgning av den i den överklagade domen föreskrivna delegation till länsstyrelsen att fastställa villkor för avfallshanteringen till att gälla också Ryatippen.

Beträffande villkorspunkten 12 finner Miljööverdomstolen att förordningen (2001:512) om deponering av avfall är tillämplig på den hantering som avses i

denna punkt utan särskild föreskrift om detta. Inte heller i övrigt har framförts skäl som föranleder ändring av detta villkor.

Under prövotiden bör sålunda gälla de villkor beträffande askhanteringen som miljödomstolen fastställt.

Beträffande utsläppen av svaveldioxid och koldioxid till luften anser Miljööverdomstolen i likhet med Naturvårdsverket att innehållet i bolagets ansökan inte medger en bedömning av vilken utsläppsnivå som är skälig i fråga om dessa ämnen. Enligt Miljööverdomstolen har emellertid inte framkommit tillräckliga skäl för att bifalla Naturvårdsverkets yrkande att i den del som avser utsläpp till luft av svaveldioxid och koldioxid upphäva miljödomstolens dom och återförvisa målet. I stället bör såsom Naturvårdsverket i andra hand yrkat frågan om oljeförbrukningen och de därmed sammanhängande utsläppen till luft regleras i särskilda prövotidsvillkor med utredningskrav. Villkoren kan i huvudsak utformas såsom Naturvårdsverket har föreslagit. Prövotiden bör bestämmas till utgången av år 2003, då redovisning av utredningen och förslag till villkor senast bör lämnas till miljödomstolen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2002-07-23

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, hovrättsrådet Arne Kardell, referent, miljørådet Rolf Svedberg och kammarrättsassessorn Malin Larsson. Enhälligt.

Sökord: Miljöfarlig verksamhet; Hallsta; Holmen Paper; Askåtervinning; Hushållning; Aska; Förbränningsanläggning

Litteratur:
