

Datum 2014-04-23
Diarienummer 2014-001649- MI

Till miljö- och hälsoskyddsnämndens
sammanträde den 7 maj 2014

Adressat:
Naturvårdsverket
Att: Staffan Asplind

Yttrande angående PM om förslag till ändringar i förordning om stora förbränningsanläggningar SFS 2013:252, i förordning om förbränning av avfall SFS 2013:253 samt i förordning om organiska lösningsmedel SFS 2013:254

Remiss från Naturvårdsverket, dnr NV-0755-13 . Remisstid: 19 juni 2014

Förslag till beslut:

Miljö- och hälsoskyddsnämnden (MHN) beslutar att avge följande yttrande:

MHN ser mycket positivt på att lagstiftningen ses över. Naturvårdsverket har i förslaget försökt att minimera möjligheter till feltolkningar, rättat till över- och underimplementering av industriemissionsdirektivet och styrt upp begreppen genom t ex att föreslå en enhetlig syn på begreppen anläggning och produktionsenhet. För begreppet produktionsenhet anser MHN, att det fortfarande finns oklarheter och att begreppen behöver ses över ytterligare en gång.

MHN anser att det bör införas ett krav på periodisk besiktning i förordningen om stora förbränningsanläggningar SFS 2013:252 (FSF) och förordningen om avfallsförbränning 2013:253 (FFA). Regelverket är mycket komplicerat och svåröverskådligt och det skulle vara en stor fördel om en tredje part med ett antal års mellanrum besiktade hela anläggningen.

MHN anser inte att de ändringar som föreslås i FFA kommer att lösa problemen med utsläpp av kolmonoxid vid driftstörningar och stopperioder. Liknande problem kommer sannolikt att kunna uppstå även för FSF trots omfattande ändringsförslag, FSF börjar dock inte gälla fullt ut förrän 1 jan 2016.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Urban Västljung
Ordförande

Anna Axelsson
chef miljökontoret

Sammanfattning

Författningarna om stora förbränningsanläggningar och avfallsförbränning infördes 2013. Miljödepartementet har därefter gett Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ändringsförslag. MHN ser positivt på att författningstexterna revideras. MHN vill införa ett krav på periodisk besiktning, lättnader avseende utsläpp av främst kolmonoxid vid start och stopperioder, bättre vägledning vid dispens och placering av mätpunkter och övergångsbestämmelser för dagvattenhanteringen.

Bakgrund

Naturvårdsverket har tagit fram den föreslagna PM:n på uppdrag av Miljödepartementet. Den innehåller ett fyrtiotal förslag på ändringar i FSF och FFA. En ändring gäller även förordningen om utsläpp av organiska lösningsmedel SFS 2013:254 (VOC-F). Efter beaktande av remissvar kommer Naturvårdsverket i slutet av sommaren att presentera ett färdigt förslag till ändringar för Miljödepartementet.

Bedömning

Vid periodisk besiktning kontrollerar en tredje part hur anläggningen svarar upp mot gällande lagstiftning och ger förslag på åtgärder för att nå överensstämmelse med lagstiftningen. I äldre tillstånd fanns periodisk besiktning oftast med som ett villkor men saknas oftast i senare års tillstånd. Stora förbränningsanläggningar är komplicerade, både avseende teknik och lagstiftning. MHN:s anser därför att det finns ett behov att, utöver regelbundna kontrollmätningar, med jämna mellanrum gå igenom hela större förbränningsanläggningar.

Problem med FFA

Äldre pannor har problem med den gällande författningstexten. Så länge avfall förbränns ska utsläppskraven hållas (51 §). Fjärrvärmeanläggningen i Uppsala har problem att klara kravet avseende kolmonoxid framför allt vid nedeldning. Om det uppstår driftstörning vid inmatning av avfall så dröjer det ett antal timmar innan avfallet eldats upp i pannan. I samband med sådana driftstörningar går det inte att omedelbart stoppa inmatning av bränsle. Det finns risk för okontrollerad brand i bränslelagret. Vid den här typen av driftstörning/haveri anser MHN att det skulle tillåtas generösare överskridande av kolmonoxidhalterna än det som förslaget innebär.

Så som författningen är idag, och även i förslaget, så kan inte äldre anläggningar som den i Uppsala, klara utsläppskraven. Förordningen kommer, även efter föreslagna ändringar, att leda till att alla mindre driftstörningar, med liten eller ingen miljöpåverkan, ska åtalsanmälas. De stränga reglerna sätter en mycket stor press på personalen även vid små driftstörningar och kan motverka ett snabbt och miljömässigt bättre agerande för att vidta åtgärder.

Även vid kontrollerad nedeldning uppstår ibland, i den typ av äldre panna som är aktuell i Uppsala, problem med höga toppar av kolmonoxid.

För att klara de hårda kraven bedöms omfattande ombyggnation av äldre pannor krävas av både inmatningssystem och stödbrännarsystem. Frågan är om detta är miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt? Om inte ytterligare lättnad avseende kolmonoxid vid störd drift generellt kan utverkas så skulle någon slags övergångsregel för äldre pannor behövas.

Krav på hantering dagvatten FFA

Det skulle vara bra med ett klarläggande angående 27 §. MHN:s tolkning är att anläggningen ska ha ett magasin för att omhänderta allt dagvatten från industriområdet samt även kapacitet att ta tillvara släckvatten. Förordningen kom i mitten av 2013 och redan den 7 januari ska sådana anläggningar finnas på plats. Det hade varit önskvärt med övergångsbestämmelser.

Start och stopp för stora förbränningsanläggningar, FSF

För stora äldre förbränningsanläggningar kan det nya förslaget förbättra läget med ökade utsläpp vid uppstart i och med att drifttiden börjar när ”lägsta startlast för stabil produktion” uppnåtts. Men även den nya skrivningen bedöms kunna ge stort utrymme för tolkning. En väl frikostig tolkning av 104 § punkt 2b (FSF) kan t ex vara att så fort det blir en driftstörning så kan ju inte värmen på ett säkert och tillförlitligt sätt levereras. Föreslagen skrivning talar också om anläggningen, inte produktionsenheter. MHN har svårt att föreställa sig en situation där hela anläggningen stoppas. Det bör tydligt framgå att det är möjligt att stoppa produktionsenheter i anläggningen för t ex underhåll. Detta är lättare att förstå om begreppet anläggning byts ut mot produktionsenhet. MHN ser det som positivt att anläggningsägaren ges möjlighet att välja att ange en minsta effekt eller en kombination av tre driftparametrar för att definiera start och stopp.

MHN anser att av start och stopp så är det start som har största riskerna för omgivningen. Sker start från kall panna kan utsläppen av ett flertal parametrar vara höga innan samtliga reningssteg fungerar som de ska. Vid stoppsituationer riskeras i normalfallet endast överskridande av kolmonoxid och temperaturbegränsningarna som inte har så stor betydelse ur miljösynpunkt.

Angivande av mätpunkter FSF och FFA

Det har saknats vägledning för vad placering av mätpunkter ska innehålla (34-35 §§ FSF och 47-48 §§ FFA). Som MHN har uppfattat läget så ska mätpunkterna uppfylla EU-norm och därför ska anmälan innehålla uppgifter om de uppfyller de kraven och för de som inte uppfyller kraven så ska en tidplan finnas för när de kan göra det. Det framgår av remissyttrande från Arbetsmiljöverket att det också kan finnas arbetsmiljörisker med att utföra mätningarna, bland annat att komma åt mätpunkter.

Dispens FSF

För dispens (84 §) för kort återstående drifttid är det också knapphändig vägledning om vad som bör ingå i ansökan. En fulligare punktlista hade varit bra. Det är positivt att Naturvårdsverket föreslår ändringar som gör det tydligt att en dispens kan dras tillbaka och att det inte innebär att anläggningen kommer att få lindrigare krav i framtiden (88 § FSF).

Kontrollmätningar FSF

Det är positivt att möjlighet ges att utföra kontrollmätningar baserat på drifttid i stället för enbart periodiskt på ”spetsvärme”- anläggningar.

I ärendet har samråd skett med avdelningschef Ann Wendel.

Kopia till:

Vattenfall AB Värme Uppsala
Länsstyrelsen i Uppsala län