



Miljö- och energidepartementet  
Rättssekretariatet  
Henrik Jonsson  
08-405 53 08  
Henrik.J.Jonsson@regeringskansliet.se

## Förslag till ändring i 2 kap. 24 § industriutsläppsförordningen (2013:250) för att genomföra BAT-slutsatser för massa, papper och kartong

### 1. Bakgrund

Industriverksamheter inom Europeiska unionen har krav på sig att använda sådan teknik som begränsar skadliga utsläpp till luft eller vatten. Tekniken ska vara den bästa som finns att tillgå. Enligt det så kallade industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU)<sup>1</sup> är bästa tillgängliga teknik den för en viss verksamhet mest effektiva och avancerade teknik som finns tillgänglig för att uppnå en hög allmän skyddsnivå för miljön som helhet. För att bestämma vilken teknik som är den bästa antar Europeiska kommissionen genomförandebeslut där sådan teknik fastställs. De besluten kallas vanligen BAT-slutsatser (Best Available Technique).

Slutsatser om bästa tillgängliga teknik genomförs i svensk rätt med bestämmelser i 1 och 2 kap. industriutsläppsförordningen (2013:250). I första kapitlet finns en definition av sådana slutsatser och där regleras även när slutsatserna börjar gälla i Sverige. I andra kapitlet anges de genomförandebeslut som de olika BAT-slutsatserna har fastställts i och när dessa har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning. Därutöver anges vilken sorts produktion och utsläpp som slutsatserna gäller för.

Den 26 september 2014 antog kommissionen BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong.<sup>2</sup> Slutsatserna genomförs med 2 kap. 23 och 24 §§<sup>3</sup> industriutsläppsförordningen. I detta ärende föreslås ändringar i

---

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

<sup>2</sup> Kommissionens genomförandebeslut 2014/687/EU av den 26 september 2014 om fastställande av BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

<sup>3</sup> SFS 2016:833

24 § 3, 8 och 9. De bestämmelserna gäller tillverkning av olika sorters papper och innehåller hänvisningar till tabell 14, 15, 20 och 21 i beslutet.

Naturvårdsverket har i en promemoria den 16 november 2017 (NV-07690-17) och den 5 december 2017 (NV-08389-17) framfört att BAT-slutsatserna för massa, papper och kartong inte har genomförts på ett korrekt sätt. Denna promemoria redogör närmare för de brister som genomförandet är förenat med och ger förslag på hur dessa kan rättas till.

## 2. Författningstext

### Förslag till förordning om ändring i industriutsläppsförordningen (2013:250)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 24 § industriutsläppsförordningen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

24 § De slutsatser som avses i 23 § anger utsläppsvärden i fråga om produktion av

- |   |   |
|---|---|
| 1. blekt sulfatmassa i tabell 1 (utsläpp till vatten), tabellerna 3–11 och avsnitt 1.2.2.1 (utsläpp till luft),                                       |   |
| 2. oblekt sulfatmassa i tabell 2 (utsläpp till vatten), tabellerna 3–11 och avsnitt 1.2.2.1 (utsläpp till luft),                                      |   |
| 3. blekt sulfitpappersmassa och magnefitpappersmassa i tabell 12 (utsläpp till vatten) och tabellerna 14–15 (utsläpp till luft),                      | 3. blekt sulfitpappersmassa och magnefitpappersmassa i tabell 12 (utsläpp till vatten) och <i>sulfitmassa</i> i tabellerna 14–15 (utsläpp till luft), |
| 4. neutralsulfitmassa i tabell 13 (utsläpp till vatten) och tabellerna 14–15 (utsläpp till luft),   |   |
| 5. mekanisk massa samt för integrerad produktion av papper och kartong från mekanisk massa som tillverkas på plats i tabell 16 (utsläpp till vatten), |   |
| 6. kemitermomekanisk massa och kemimekanisk massa i tabell 17 (utsläpp till vatten),  |   |
| 7. massa baserad på returfiber samt för integrerad produktion av massa och papper baserad på returfiber   |   |
| a) utan avsvärtning på plats i tabell 18 (utsläpp till vatten), och   |   |
| b) med avsvärtning på plats i tabell 19 (utsläpp till vatten),  |   |
| 8. papper och kartong som inte är integrerad med produktion av massa i tabell 20 (utsläpp till vatten), och   | 8. <i>papper och kartong</i><br>a) <i>som inte är integrerad med produktion av massa i tabell 20 (utsläpp till vatten), eller</i>                     |

9. specialpapper som inte är integrerad med produktion av massa i tabell 21 (utsläpp till vatten).

*b) som är integrerad med produktion av massa i tabell 20 (utsläpp till vatten), om en sulfat-, sulfit-, kemitermomekanisk eller kemimekanisk process används, och*

*9. specialpapper*

*a) som inte är integrerad med produktion av massa i tabell 21 (utsläpp till vatten), eller*

*b) som är integrerad med produktion av massa i tabell 21 (utsläpp till vatten), om en sulfat-, sulfit-, kemitermomekanisk eller kemimekanisk process används.*

### 3. Kommissionens genomförandebeslut om massa, papper och kartong (2014/687/EU)

**Promemorians förslag:** Utsläppsvärden för produktion av massa, papper och kartong ska anges även

- för produktion av sulfitmassa, och
- i ett integrerat massa- eller pappersbruk, för den del av bruket där papper, kartong eller specialpapper tillverkas med en sulfat-, sulfit-, CTMP- eller CMP-process.

**Skälen för promemorians förslag:** Den 26 september 2014 antog kommissionen BAT-slutsatser för tillverkning av massa, papper och kartong. Beslutet offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 30 september 2014. Slutsatserna börjar därför gälla i Sverige den 1 oktober 2018 (se 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen).

Genomförandebeslutet innehåller utsläppsvärden för utsläpp till luft och vatten. Tillämpningsområdet, såväl som slutsatserna, anges i bilagan till beslutet. Där sägs inledningsvis att slutsatserna gäller för integrerad och icke-integrerad produktion i industriella anläggningar av pappersmassa från trä eller andra fibrösa material samt papper och kartong där produktionskapaciteten överstiger 20 ton per dygn.

Enligt genomförandebeslutet avses med *integrerad produktion* att såväl massa som papper eller kartong produceras på samma plats. Massan torkas normalt inte innan tillverkningen av papper eller kartong. Med *icke-integrerad produktion* avses antingen produktion av avsalumassa (för försäljning) i massa- bruk utan papperstillverkning, eller produktion av papper eller kartong genom användning av enbart massa som produceras på andra bruk (avsalumassa).

Allmänna BAT-slutsatser för massa- och pappersindustrin anges i avsnitt 1.1 i bilagan. Processspecifika slutsatser anges i avsnitt 1.2 till 1.6. I det inledande stycket till avsnitt 1.1 sägs att de processspecifika BAT-slutsatserna gäller utöver de allmänna.

### **Regleringen för blekt sulfitpappersmassa, magnetfitpappersmassa och sulfitmassa (tabell 12, 14 och 15)**

Sulfitmassa används vanligen för tillverkning av papper. Sulfitmassan består då till största del av cellulosa men till viss del även av lignin och hemicellulosa. Det förekommer dock att processen drivs längre och att man då får ut en massa som i stort sett bara består av cellulosa. Sådan sulfitmassa benämns dissolvingmassa eller specialmassa och kan användas för andra ändamål än papperstillverkning, till exempel som tillsatsmedel vid cementtillverkning, förtjockningsmedel eller för tillverkning av textilier m.m.

BAT-slutsatser för produktion av sulfitmassa finns i avsnitt 1.3 (BAT-slutsatser för sulfitmassaprocesser). BAT-slutsatser för avloppsvatten och utsläpp till vatten finns i avsnittet 1.3.1. Där framgår att det i bland annat tabell 12 finns utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Men det framgår också att slutsatserna (BAT-AEL, Best Available Technique-Associated Emissions Levels) *inte* är tillämpliga för bruk som producerar dissolvingmassa eller specialmassa för kemiska tillämpningar. Med hänsyn till det och att det framgår av rubriken till tabell 12 att tabellen innehåller BAT-AEL för avloppsvatten som släpps ut direkt till vattenrecipient från ett massabruk som producerar blekt sulfitpappersmassa och magnetfitpappersmassa omfattas inte dissolvingmassa av de slutsatserna.

BAT-slutsatser för utsläpp till luft finns i avsnitt 1.3.2, tabell 14 och 15. Där finns inget undantag för produktion av dissolvingmassa eller specialmassa för kemiska tillämpningar. Detta innebär att BAT-slutsatserna 14 och 15 gäller all produktion av sulfitmassa, dvs. även dissolvingmassa och specialmassa för kemiska tillämpningar.

### **Regleringen för papper, kartong och specialpapper (tabell 20 och 21)**

I de inledande styckena till avsnitt 1.2–1.4 framgår att BAT-slutsatserna för de industriprocesser som nämns i respektive avsnitt gäller tillsammans med slutsatserna för papperstillverkning som finns i avsnitt 1.6.

Avsnitt 1.6 gäller för alla *icke-integrerade* pappers- och kartongbruk, vilket framgår av det inledande stycket. Där framgår också att avsnittet även gäller för pappers- och kartongtillverkningsdelen i *integrerade bruk* som använder

någon av processerna sulfat, sulfit, CTMP (framställning av kemitermomekanisk massa) eller CMP (framställning av kemimekanisk massa).

Det inledande stycket i avsnitt 1.6 preciseras ytterligare i avsnitt 1.6.1. Där står det att BAT-AEL i tabell 20 och tabell 21 gäller även för pappers- och kartongtillverkningsdelen i integrerade massa- och pappersbruk med en sulfat-, sulfit-, CTMP- eller CMP-process. Att tabell 20 och 21 även ska tillämpas för sådana bruk framgår dock inte av tabellernas rubriker. Enligt rubrikerna innehåller tabell 20 slutsatser för avloppsvatten som släpps ut direkt till vattenrecipient från ett icke-integrerat pappers- och kartongbruk (förutom för specialpapper), och tabell 21 för avloppsvatten som släpps ut direkt till vattenrecipient från ett icke-integrerat pappersbruk som tillverkar specialpapper.

För att förstå tillämpningsområdena för tabell 20 och 21 är det med andra ord inte tillräckligt att endast läsa rubriken till respektive tabell, utan de inledande styckena i avsnitt 1.6 måste också läsas. Med anledning av det har tabellerna följande tillämpningsområden.

*Tabell 20* anger utsläppsvärden för avloppsvatten som släpps ut direkt till vattenrecipient från

- ett *icke-integrerat* bruk för tillverkning av papper och kartong, men inte specialpapper, och
- ett *integrerat* massa- eller pappersbruk, för den del av bruket där papper eller kartong tillverkas med en sulfat-, sulfit-, CTMP- eller CMP-process.

*Tabell 21* anger utsläppsvärden för avloppsvatten som släpps ut direkt till vattenrecipient från

- ett *icke-integrerat* pappersbruk som tillverkar specialpapper, och
- ett *integrerat* massa- eller pappersbruk som tillverkar specialpapper, för den del av bruket där papper eller kartong tillverkas med en sulfat-, sulfit-, CTMP- eller CMP-process.

### **Samtliga verksamheter som omfattas av tabell 12, 14 och 15 samt 20 och 21 anges inte i 2 kap. 24 §**

Tabell 12, 14 och 15 samt 20 och 21 genomförs i svensk rätt med 2 kap. 23 och 24 §§ industriutsläppsförordningen, i avsnittet som gäller tillverkning av massa, papper och kartong.

I 23 § redogörs för genomförandebeslutet, när det offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning och att bilagan till beslutet innehåller slutsatser om bästa tillgängliga teknik för verksamheter som omfattas av

9 kap. 1 eller 2 § miljöprövningsförordningen (2013:251). I 24 § framgår inledningsvis att de slutsatser som nämns i 23 § anger utsläppsvärden i fråga om produktion av massa, papper och kartong.

*Tabell 12, 14 och 15* anges i punkt 3. Enligt bestämmelsen anger genomförandebeslutet utsläppsvärden för produktion av blekt sulfitpappersmassa och magnetpappersmassa i tabell 12 (utsläpp till vatten) och tabellerna 14–15 (utsläpp till luft). Men som redogjorts för ovan omfattas dissolvingmassa och specialmassa för kemiska tillämpningar också av genomförandebeslutets tabell 14 och 15. Det anges emellertid inte i bestämmelsen.

*Tabell 20 och 21* anges i punkt 8 och 9. De bestämmelserna säger således att genomförandebeslutet anger utsläppsvärden för utsläpp till vatten i fråga om (p. 8) produktion av papper och kartong som inte är integrerad med produktion av massa i tabell 20, och (p. 9) specialpapper som inte är integrerad med produktion av massa i tabell 21. Det går således inte att utläsa av de aktuella bestämmelserna att utsläppsvärdena i tabell 20 och 21 i genomförandebeslutet ska tillämpas för den del av ett integrerat massa- eller pappersbruk där papper eller kartong tillverkas med en sulfat-, sulfit-, CTMP- eller CMP-process.

### **Bristerna kan rättas till genom en ändring i 2 kap. 24 § industriutsläppsförordningen**

Bristerna i de bestämmelser som upplyser om var i genomförandebeslutet de aktuella utsläppsvärdena står att finna kan rättas till genom att

- det i 2 kap. 24 § 3 anges att det finns utsläppsvärden för utsläpp till luft för produktion av sulfitmassa i tabell 14 och 15, och
- det i 2 kap. 24 § 8 och 9 läggs till att tabell 20 och 21 även gäller för den del av ett integrerat massa- eller pappersbruk där papper, kartong, eller specialpapper tillverkas med en sulfat-, sulfit-, CTMP- eller CMP-process.

### **4. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

BAT-slutsatserna för tillverkning av massa, papper och kartong antogs den 26 september 2014, publicerades i Europeiska unionens officiella tidning den 30 september samma år och träder därför i kraft den 1 oktober 2018. Slutsatserna ska emellertid redan nu användas vid tillståndsprovning (se 1 kap. 13 § 1 industriutsläppsförordningen). De författningsförslag som nu föreslås bör med hänsyn till detta träda i kraft så snart som möjligt, men senast den 30 september 2018.

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

## 5. Konsekvenser

Slutsatsernas utsläppsvärden syftar till att minska utsläppen av föroreningar till luft och vatten. Detta bidrar bland annat till att uppfylla några av de svenska miljömålen.

Genomförandet av BAT-slutsatserna för sulfitmassa i 2 kap. 24 § 3 industriutsläppsförordningen berör endast ett massabruk.

Genomförandet av BAT-slutsatserna i 24 § 8 och 9 berör sjutton integrerade massa- och pappersbruk. Dessa verksamhetsutövare har antingen vidtagit de åtgärder som behövs för att uppfylla slutsatserna eller ansökt om dispens.

Samtliga berörda verksamhetsutövare är tillståndspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken varför utsläppen även regleras i miljötillstånd. Vissa av tillstånden är emellertid av äldre datum och för dessa verksamhetsutövare kommer de nya BAT-slutsatserna medföra att utsläppen behöver minskas om utsläppsvärdena ska kunna följas.

Några administrativa åtgärder för företagen kommer inte behövas. Det samma gäller för tillsyns- och prövningsmyndigheterna.

Statsbudgeten kommer inte att påverkas om förslagen genomförs.