

Hydro Aluminium AS
Årdal Metallverk
Postboks 303
6882 ØVRE ÅRDAL

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 09.10.2006
Vår ref.: 2002/476-61 408/2000-007
Deres ref.: Steinar Frosta
Saksbehandler: Tor Færden, telefon: 22 57 36 79

Endring av tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven. Utsettelse av tidspunkt for iverksettelse av strengere grenser for utslipp til luft.

I utslippstillatelsen for Hydro Aluminium AS, Årdal Metall av 02.04.2000 er det fastsatt endrede grenser for utslipp til luft fra bedriftens Søderberganlegg som skal gjelde fra 01.01.2007. SFT gir tillatelse til at tidspunktet for iverksettelse av de nye grensene endres til 01.10.2007. Vedtaket er truffet på visse vilkår som fremgår av dette brevet.

Det vises til Deres søknad av 29.03.2006 om utsettelse av tidspunktet for ikrafttredelse av nye grenser for utslipp til luft fra bedriftens Søderberganlegg. I bedriftens utslippstillatelse av 02.05.2000 er tidspunktet for endrede grenser fastsatt til 01.01.2007. Bedriften ønsker at tidspunktet endres til 01.10.2007. Den omsøkte endringen vil gjøre det mulig å holde bedriftens Søderberganlegg i fortsatt drift i nevnte periode.

Sakens bakgrunn

Samtlige 7 primærprodusenter av aluminium fikk endrede utslippstillatelser på samme tidspunkt som Hydro Aluminium, Årdal Metallverk. Som den eneste av de 7 tillatelsene ble Årdal Metallverks tillatelse påklaget til Miljøverndepartementet. Klagen var begrunnet med at Hydro Aluminium ønsket å holde Søderberganlegget i Årdal i drift til 2010. Ved Miljøverndepartementets avgjørelse av 02.08.2001 ble klagen ikke tatt til følge.

Som en konsekvens av Miljøverndepartementets avgjørelse har bedriften både i søknaden av 29.03.2006 og ved flere andre anledninger presisert at den har satset på å fase ut

Søderberganlegget før 2007. Samtidig har det hele tiden har vært et overordnet mål for Hydro Aluminium å sikre alternativt arbeid til medarbeidere som blir frigjort pga den reduserte produksjonen.

I søknaden av 29.03.2006 opplyser bedriften at det var lagt opp til en stor nyetablering i Årdal som ville kompensere bedriftens bortfall av arbeidsplasser. Denne planen ble imidlertid endret på et så sent tidspunkt at det ikke var mulig å gjennomføre alternative nyetableringer innen 01.01.2007.

Senere er et nytt prosjekt vedtatt med oppstartning i 3. kvartal 2007. Bedriften ønsker derfor å opprettholde driften av Søderberganlegget frem til 01.10.2007, dvs i 9 måneder etter at de strengere utslippsgrensene trer i kraft, for å sikre at de samfunnsmessige konsekvenser av nedleggelsen blir minimale.

Saksbehandlingen

Søknaden har vært kunngjort i Sogn Avis og Norsk lysingsblad og lagt ut til offentlig gjennomsyn i Årdal kommune. Den er også sendt til uttalelse til Årdal kommune og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Det er mottatt uttalelser fra Årdal kommune og Miljøstiftelsen Bellona.

Årdal kommune har avgitt følgende uttalelse:

Årdal kommune tilrår at SFT godkjenner søknaden frå Hydro Aluminium om endring av utsleppsløyve for forlenga drift av Søderberganlegget fram til 30.09.2007. Dette vil gi betre tid til planlegging og gjennomføring av omstillingsarbeidet og vil redusere dei samfunnsmessige negative konsekvensane for lokalsamfunnet. Kommunen er positiv til at Hydro Aluminium skal kontrollere luftkvaliteten i nærmiljøet til fabrikkene, og føreset at resultatene i forlengingsperioden ligg godt under dei grenser myndigheitane har sett for helserisiko. Årdal kommune ber om at Hydro Aluminium fortsatt prioriterer oksidkvalitet og driftstilhøve som gir minst mogleg ureining i den resterande driftsperioden for Søderberganlegget.

I sin vurdering legg kommunen vekt på at utslepp frå verksemda er et viktig miljøtema i Årdal og at det er ei omforent oppfatning at Søderberganlegget, med nåverande teknologi, av miljøomsyn bør ha ei avgrensa levetid. Men ut frå omsynet til det pågåande omstillingsarbeidet og den heilskapelege samfunnsutveklinga i Årdal, finn ein det likevel rett å tilrå ei endring av utsleppsløyve for ei avgrensa, forlenga driftstid for Søderberganlegget.

Miljøstiftelsen Bellona

I sin uttalelse konkluderer Bellona med at det av mange grunner er unaturlig at søknaden om dispensasjon fra rensekrav ved Hydro Aluminium Årdal godtas. Bl.a. vises til SFTs oversendelse av Hydro Aluminiums klage til Miljøverndepartementet av 28.08.2000 der det uttales at "SFT kan ikke se at det i klagen er fremsatt nye argumenter i saken, og anbefaler at vedtaket av 2. mai opprettholdes i sin helhet". Bellona mener at det fortsatt ikke er kommet nye argumenter i saken.

Bellona viser dessuten til Norges internasjonale forpliktelser under OSPAR-konvensjonen og til vanlig forvaltningsmessig praksis.

Bellona påpeker også nødvendigheten av tilstrekkelig omhyggelig saksbehandling på områder der de mener at forurensningsmyndighetene ikke er spesielt sakkyndige. Bellona er også betenkt over signaleffekt og troverdighet dersom miljømyndigheten i denne situasjonen avviker fra vedtak som er fattet tidligere.

Bedriftens kommentar til uttalelsene

I sine kommentarer til Bellonas uttalelse viser bedriften til den begrunnelsen som er gitt i søknaden av 29.03.2006. Videre vises til den betydelige satsingen på etablering av nye arbeidsplasser som er foretatt i nært samarbeid med lokale og sentrale myndigheter. I E-post av 28.09.2006 fra bedriften opplyses at Hydro Aluminium har bevilget 125 mill kr til omstilling i Årdal kommune.

Videre opplyses at det gjennom vedtatte nyetableringer gradvis vil bli etablert nye arbeidsplasser i løpet av 2006 og 2007. Bedriftens begrunnelse for å søke om forlenget drift i 9 måneder er å kunne ivareta samfunnsmessige forhold slik at permitteringer og evt oppsigelser så langt som mulig skal unngås.

Produksjonen vil likevel trappes noe ned allerede i 1. kvartal 2007 grunnet behov for personell til opplæring i ny virksomhet.

På bakgrunn av nevnte opplysninger anser bedriften at begrunnelsen for forlenget drift nå er forskjellig fra begrunnelsen i klagen til Miljøverndepartementet i år 2000.

SFTs vurderinger

En endring i tråd med Hydro Aluminiums søknad vil ha hjemmel i forurensningsloven § 18, første ledd nr 5. I følge bestemmelsen kan en tillatelse endres dersom de fordeler forurensere eller andre får av at et vilkår blir lempet på, er vesentlig større enn de skader eller ulemper det vil føre til for miljøet. Ved avgjørelse etter § 18 skal det tas hensyn til kostnadene en endring vil påføre forurensere og de fordeler og ulemper endring eller omgjøring for øvrig vil medføre. Med bakgrunn i dette vide skjønnsstemaet må SFTs vurdering omfatte alle samfunnsmessige sider av saken.

Samfunnsmessige konsekvenser

Asplan Analyse gjennomførte i 2003 på oppdrag av Norsk Hydro en omfattende sosio-økonomisk analyse av konsekvensene av utfasing av Søderberganleggene i Årdal, Høyanger og Karmøy.

Hovedkonklusjonen er at utfasing uten modernisering (dvs utfasing uten omstilling til prebake-teknologi) vil utløse et stort behov for omstilling på alle tre stedene. Dette gjelder internt på verkene og i samfunnet for øvrig. Fra et sosioøkonomisk ståsted vil det ha stor betydning om utfasingen skjer umiddelbart, eller om samfunnene får tid til å planlegge omstillingstiltak som kan redusere de negative konsekvensene ved en utfasing uten modernisering. Det verste som kan skje for lokalsamfunnene er at Søderberganlegget legges ned med umiddelbar virkning. Da får man ikke mulighet til å tilpasse verkene til en produksjon med redusert kapasitet, og lokalsamfunnene får ikke satt i gang nødvendige tiltak for å hindre stor arbeidsløshet og fraflytting. Grunnlagsinvesteringer og kritisk kompetanse som er viktig for den nødvendige omstillingen, kan gå tapt. SFT tolker rapporten slik at det er av stor samfunnsmessig betydning at omstillingen er kommet lengst mulig før Søderberganlegget avvikles.

SFT legger i denne forbindelse også vekt på uttalelsen fra Årdal kommune, der kommunen går inn for den omsøkte driftsforlengelsen av hensyn til sysselsetting, økonomi og andre samfunnsmessige forhold, til tross for de miljømessige ulempene.

I følge bedriftens opplysninger er det for tiden ca 100 ansatte knyttet til Søderberganlegget. Vedrørende nedtrapping vises til senere omtale.

Omstilling ved de norske aluminiumverkene

SFT ga allerede i 2000 de norske aluminiumverkene nye utslippstillatelser med utslippsgrenser som skulle gjelde fra 2007, og hensikten var bl.a. å gi bedriftene tilstrekkelig tid til omstilling.

Tilpasningen til endrede utslippsgrensene har bl.a. medført at Elkem Aluminium Mosjøen og Hydro Aluminium Sunndal er ombygget og nå kun benytter prebake-teknologi. I følge opplysninger fra selskapene har ombyggingene til sammen kostet ca 6 mrd kr.

Også ved Årdal Metallverk er det satset betydelige midler på å styrke bedriftens posisjon som et prebakeverk i fremtiden.

Med den satsingen både Hydro Aluminium og annen norsk aluminiumindustri har gjort som ledd i tilpasningen til endrede utslippsgrenser, mener SFT at det er synliggjort at industrien har vist stor vilje til omstilling og at signaleffekten av en ni måneders utsettelse ved bedriften derfor ikke har avgjørende betydning.

Nasjonale mål og internasjonale forpliktelser

Bedriftens søknad må vurderes i lys av følgende forhold:

- 1 Nasjonalt mål om betydelig reduksjon av utslipp av visse miljøgifter, herunder PAH, innen 2010, jf Stortingsmelding nr. 58 (1996-97) "Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling" og senere stortingsmeldinger der målene er gjentatt.
- 2 OSPAR-konvensjonens Recommendations 98/2 om endrede grenser for utslipp til luft fra aluminiumindustrien innen 01.01.2007
- 3 IPPC-direktivet, som forutsetter at alle virksomheter som omfattes av direktivet, skal ha utslippsgrenser som er forenlig med BAT innen 01.10.2007.
- 4 UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution som har som mål å redusere utslipp til luft av visse miljøgifter.

En eventuell forlengelse av tidsfristen for gjennomføring av nye utslippsgrenser er ikke i tråd med anbefalt tidsfrist i OSPAR-konvensjonens Recommendations 98/2, men de strengere utslippsgrensene vil være iverksatt innen IPPC-direktivets tidsfrist for når virksomheten skal være forenlig med BAT.

Miljømessige konsekvenser av en utsettelse av tidsfristen

Med full kapasitetsutnyttelse har bedriftens Søderberganlegg en årsproduksjon på ca 50.000 tonn, dvs at nominell produksjon i de nevnte 9 måneder blir ca 37.000 tonn.

Bedriften opplyser at den allerede har begynt en nedtrapping ved at 7 av de 168 ovnene er varig stanset. Ovner som i fremtiden må tas ut av produksjonen pga behov for katodeskifting, vil ikke bli gjenoppstartet. Statistisk utgjør dette 2,5 ovner pr måned. Etter hvert som personell overføres til annen virksomhet, vil produksjonen bli nedtrappet i takt med bemanningsreduksjonen. Dette vil spesielt være aktuelt f.o.m 1. kvartal 2007 når opplæring til ny virksomhet skal starte.

Konsekvensen er at produksjonen vil bli lavere enn de nevnte 37.000 tonn, uten at forholdet kan kvantifiseres i dag.

Dersom full produksjon fortsetter i de omsøkte 9 måneder, vil utslippet av PAH i denne perioden bli ca 13 tonn. Av dette vil ca 7 tonn være utslipp som er tillatt i henhold til de utslippsgrensene som skal gjelde etter 01.01.2007, mens ca 6 tonn er overutslipp i forhold til disse grensene. På grunn av den trinnvise nedtrappingen blir det reelle utslippet trolig lavere.

En tilsvarende situasjon blir gjeldende for fluor og støv.

Luftkvaliteten i Årdal blir jevnlig fulgt opp gjennom målinger. For de nevnte utslippskomponenter er det kun fastsatt luftkvalitetskriterier for støv, og luftkvaliteten ligger normalt innenfor disse grenser.

Varierende driftsforhold ved verket har periodevis medført luftkvalitet som ikke vurderes som tilfredsstillende, og etter SFTs vurdering er det kun nedleggelse av Søderberganlegget som kan føre til at slike episoder blir eliminert eller sterkt redusert.

SFTs konklusjon

SFT tar til etterretning at omstillingen er blitt forsinket på grunn av endring av planer om nyetableringer som har oppstått relativt sent i omstillingsprosessen.

Selv om en utsettelse er uønsket ut fra nasjonale mål og internasjonale forpliktelser, og selv om luftkvaliteten i Årdal har et forbedringspotensiale som kun kan innfris gjennom nedlegging av Søderberganlegget, finner SFT det likevel forsvarlig å tillate den omsøkte utsettelsen av tidspunktet for iverksettelse av de nye utslippsgrensene.

Til grunn for dette legger SFT de samfunnsmessige konsekvenser et avslag på søknaden vil ha for Årdal. SFT legger i den anledning stor vekt på uttalelsen Årdal kommune har gitt i saken.

SFT legger også vekt på at utsettelsen er begrenset til 9 måneder. Videre legges vekt på at bedriften vil overholde de strengere utslippsgrensene fra 01.10.2007 som er IPPC-direktivets tidsfrist for at virksomheten skal være forenlig med BAT.

Det forutsettes at bedriften treffer nødvendige tiltak mht råmaterialtilførsel, drift og vedlikehold slik at utslippene av PAH, støv og fluor begrenses så mye som mulig. Det forutsettes også at bedriften fortsetter igangværende overvåking av luftkvaliteten i bedriftens omgivelser.

Videre forutsettes at dersom arbeidskraftsituasjonen i Årdal tilsier at driften av Søderberganlegget kan nedtrappes og eventuelt stanses før 01.10.2007, skal dette gjennomføres.

SFTs vedtak

I medhold av forurensningsloven § 18 første ledd nr 5 fattes følgende vedtak:

De grenser for utslipp til luft som er fastsatt i pkt 4.1. i bedriftens utslippstillatelse av 02.05.2000 og som skal gjelde fra 01.01.2007, gjøres gjeldende fra 01.10.2007.

Vedtaket kan påklages til Miljøverndepartementet av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse innen 3 uker fra underretning om vedtak er kommet fram eller fra vedkommende fikk eller burde skaffet seg kjennskap til vedtaket. En eventuell klage skal angi hva det klages over og den eller de endringer som ønskes. Klagen bør begrunnes, og andre opplysninger av betydning for saken bør nevnes. Klagen skal sendes til SFT.

En eventuell klage fører ikke automatisk til at gjennomføringen av vedtaket utsettes. SFT eller Miljøverndepartementet kan etter anmodning eller av eget tiltak beslutte at vedtaket ikke skal gjennomføres før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Avgjørelsen av spørsmålet om gjennomføring kan ikke påklages.

Med hilsen

Siri Sorteberg (e.f.)
seksjonssjef

Tor Færden
rådgiver

Kopi: Årdal kommune
Postboks 40
6881 Årdalstangen

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Miljøvernavdelingen
6863 LEIKANGER

Miljøstiftelsen Bellona
Postboks 2141 Grünerløkka
0505 OSLO