

Hydro Aluminium Karmøy

4265 HÅVIK

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: 01.12.2006

Vår ref.: 2002/1111-55 408/2000-010

Deres ref.:

Saksbehandler: Bjørn A Christensen, telefon: 22573642

Midlertidig endring av tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven

SFT avslår bedriftens søknad om permanent endring av utslippsgrenser til luft for Søderberganlegget. SFT ser alvorlig på at Hydro søker så vidt sent om en endring av BAT-krav fastsatt i 2000 og hvor SFTs avgjørelse kan få alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. SFT har ut fra en samlet vurdering likevel funnet det riktig å gi ny frist 30.10.07 med å overholde innskjerpede grenser for støv og polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH). Vedtaket kan påklages til Miljøverndepartementet innen 3 uker.

Vi viser til Deres søknad av 19.06.06.

Sakens bakgrunn

Alle de 7 norske primæraluminiumverkene fikk endret sine tillatelser etter forurensningsloven i vedtak av 02.05.00. For verk med Søderbergteknologi, ble det fastsatt betydelig innskjerpede utslippsgrenser til luft som skulle gjelde fra 01.01.07, samtidig som det ble varslet at det måtte påregnes ytterligere innskjerpinger av utslippskravene senere. De innskjerpede kravene ble fastsatt med utgangspunkt i internasjonale krav gitt gjennom Recommendations under OSPAR-konvensjonen.

I perioden fra år 2000 og fram til i dag har det, delvis på grunn av de innskjerpede miljøkravene, skjedd en omfattende omstilling i norsk aluminiumsindustri ved at Søderberganlegg har blitt nedlagt og delvis erstattet av nye og utvidede Prebakeanlegg basert på bruk av forbakte anoder i elektrolysen.

Status i bransjen pr. i dag mht omstillinger er følgende: Hydro Aluminium Sunndal og Elkem Aluminium Mosjøen er ombygd til rene Prebakeverk samtidig med at

produksjonskapasiteten har blitt økt betraktelig. Hydro Aluminium Høyanger stanset sitt Søderberganlegg ved årsskiftet 2005/2006, mens Hydro Aluminium Årdal planlegger nedstenging av Søderberg sommeren 2007, etter å ha fått utsettelse fra SFT til 01.10.07 med å overholde innskjerpede utslippskrav. Sør-Norge Aluminium har hele tiden vært et rent Prebakeverk og det er ikke gjennomført større omstillinger etter 2000. Ved Elkem Aluminium Lista, som er et rent Søderbergverk, er det gjennomført relativt omfattende tiltak for å overholde de nye utslippskravene fra 01.01.07.

Ved Hydro Aluminium Karmøy har det vært en målsetting å overholde de innskjerpede 2007-kravene og drive Søderberganlegget videre fram til og med 2009 uten større investeringer i ytterligere utslippsreducerende tiltak. Bakgrunnen for at dette har vært ansett som realistisk, er at Søderberghallene på Karmøy har hallgassrensing som medfører reduserte luftutslipp. I løpet av den siste tiden har det imidlertid blitt klart at bedriften har større vanskeligheter enn tidligere forutsatt med å overholde de nye grensene fra 2007, og det har også vært overskridelser av dagens utslippsgrenser for støv og polysykliske aromatiske hydrokarboner (PAH). På bakgrunn av dette har bedriften søkt om endrede utslippsgrenser for perioden etter 01.01.07.

Bedriftens søknad

Søknaden fra Hydro Aluminium Karmøy av 19.06.06 gjelder endring av utslippsgrenser til luft for støv og PAH fra Søderberganlegget. Utslippsgrensen for PAH₁₆ på 3,0 kg/time som 12-månedersmiddel søkes endret til 4,5 kg/time, tilsvarende 0,32 kg/tonn aluminium produsert. Utslippsgrensen for støv på 30 kg/time som 12-månedersmiddel søkes endret til 45 kg/time, tilsvarende 3,2 kg/tonn aluminium produsert. Gjeldende månedsmiddelgrenser for PAH₁₆ og støv ønskes økt tilsvarende.

Bedriften viser til at utslippskravene til PAH-forbindelser i bedriftens tillatelse er satt strengere enn det som er anbefalt gjennom OSPAR, og som således har vært retningsgivende for kravstilling til europeisk aluminiumsindustri. Mens OSPAR bare opererer med en anbefalt utslippsgrense for benzo(a)pyren [B(a)P], har norske myndigheter i tillegg satt utslippsgrenser for PAH₁₆ i bedriftens tillatelse. Bedriften vil i følge søknaden kunne overholde det internasjonale B(a)P-kravet, men ikke den særnorske utslippsgrensen for PAH₁₆.

Bedriften har ellers kort beskrevet mulige utslippsreducerende tiltak og kostnader forbundet med disse i brevet av 19.07.06.

Saksbehandling

Bedriftens søknad har blitt behandlet i samsvar med bestemmelsene i forurensningsforskriftens kapittel 36 om behandling av tillatelser etter forurensningsloven.

Bedriftens søknad av 19.06.06, samt brev av 19.07.06 med tilleggsopplysninger, ble sendt på høring til Karmøy kommune og Fylkesmannen i Rogaland og kunngjort i Norsk lysningsblad, Haugesunds Avis og Karmøybladet.

Søknaden m/tilleggsopplysninger ble også lagt ut til offentlig ettersyn i Karmøy kommune med frist på 5 uker for å komme med merknader. SFT mottok uttalelser til søknaden fra Karmøy kommune og Fylkesmannen i Rogaland. Uttalelsene ble oversendt bedriften for eventuelle kommentarer.

I forbindelse med SFTs sluttbehandling av søknaden ble det 08.11.06 avholdt et møte mellom representanter for Hydro Aluminium og SFT der utslippssituasjonen og de videre planene for driften på Karmøy ble diskutert. I etterkant av møtet oversendte Hydro Aluminium skriftlig tilleggsinformasjon om dette til SFT i brev av 10.11.06.

Sammendrag av innkomne uttalelser

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen viser til at spørsmål som berører rammebetingelsene for aluminiumsindustrien er komplekse og innebærer vanskelige avveininger mellom bedriftens og samfunnets interesser.

Fylkesmannen viser til at de nye utslippsgrensene som i henhold til gjeldende tillatelse skal tre i kraft fra 01.01.07 ble gitt av SFT allerede i år 2000, og at det samtidig ble signalisert at disse grensene ville bli ytterligere innskjerpet senere. Fylkesmannen ser det som viktig at rammebetingelser gitt med langsiktige frister følges opp – og tilsvarende problematisk hvis det søkes om unntak fra rammebetingelser kort tid før implementeringsfristen.

Fylkesmannen minner også om de miljømessige forholdene som lå til grunn for skjerpningen av utslippskravene i 2000.

Undersøkelser foretatt i år 2000 har vist forhøyede PAH-nivåer i innsjøsedimenter rundt bedriften og at dette kunne indikere et betydelig utslipp av PAH til luft. Fylkesmannen savner oppdaterte opplysninger om tilstanden i sedimenter i innsjøer i regionen.

Fylkesmannen framholder ellers at PAH-utslippene fra Søderberganlegget er en viktig årsak til at det ble innført kostholdsråd for Karmsundet i år 2000, og at det senere ble fastsatt omsetningsrestriksjoner for krabbe og skjellmat i området.

Karmsundet ble ellers pekt ut som et av de fjordområdene hvor arbeidet med fylkesvise tiltaksplaner for forurenset sediment skulle startes opp i 2003. Fylkesmannen ferdigstilte rapport for fase I av tiltaksplanen i november 2003 og det ble da påvist av 61 av 74 sedimentprøver fra Karmsundet hadde PAH-innhold tilsvarende tilstandsklasse III, IV og V i SFTs klassifiseringssystem (markert – meget sterkt forurenset). Siden det er en forutsetning for å starte opprydningstiltak i bunnsedimenter at kildene til forurensningen

er stanset, vil en utsettelse eller lettelse av PAH-krav for Hydro Aluminium Karmøy innebære at tiltak knyttet til forurensede sedimenter i Karmsundet må utsettes.

Karmøy kommune

Karmøy kommune har behandlet saken politisk og gjort følgende enstemmige vedtak i formannskapet:

”Karmøy formannskap har gjennomgått søknadsdokumentene og finner innholdet fyllestgjørende med hensyn til beskrivelse av lokale forhold. En har merket seg opplysningen om at nye krav til støvutslipp fra Søderberganlegget på maksimum 30 kg/time ikke lar seg overholde med dagens driftsteknologi. Karmøy formannskap støtter bedriftens søknad om å heve grenseverdiene for utslipp av støv og PAH₁₆ som omsøkt på betingelse av at utslippsgrensen for støv fra Prebakeanlegget senkes fra 20 til 15 kg/time”.

SFTs vurderinger og avgjørelse

Generelle kommentarer til søknaden

Søknaden ble oversendt SFT kort tid før endring av utslippsgrenser som Hydro har vært kjent med siden mai 2000 skal tre i kraft. Etter SFTs vurdering må det ha vært klart for Hydro relativt lenge at de nye og innskjerpede grensene ikke ville kunne overholdes fra 01.01.07. SFT ser det derfor som kritikkverdig at Hydro ikke synes å ha tatt konsekvensen av dette ved å ta sikte på å drive Søderberganlegget videre fram til 2010 uten å gjennomføre tilstrekkelig effektive utslippsreducerende tiltak. I stedet viser Hydro til at de nå trenger tiden fram til 2009 for å legge til rette for nødvendige omstillinger i industriparken på Karmøy. SFT kommer i en vanskelig stilling ved å måtte treffe et vedtak som kan tenkes å få betydning for den videre driften av Søderberganlegget på Karmøy så tett opp til det tidspunktet som vedtaket skal gjelde fra.

SFT konstaterer ellers at søknaden synes å være basert på utslippssituasjonen i 2005, som av forskjellige årsaker var betydelig dårligere enn det som har vært normalt. Det er således søkt om en heving av utslippsgrensene for PAH og støv med så vidt mye som 50 % i forhold til de tidligere fastsatte 2007-kravene, noe som etter SFTs vurdering tyder på at miljømålsettingene for Søderberganlegget på Karmøy periodevis har vært for lite ambisiøse.

Hydro har i etterkant av møtet med SFT 08.11.06 lagt fram oppdatert informasjon som viser at utslippssituasjonen nå har bedret seg betraktelig sammenlignet med 2005 og at det derfor ikke vil bli behov for å heve grensene med så mye som 50 %. SFT har lagt disse tilleggsopplysninger til grunn under sluttbehandlingen av søknaden.

Internasjonale krav og nasjonale målsettinger

Bedriftens søknad må vurderes i lys av følgende:

- 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.
- OSPAR-konvensjonens Recommendation 98/2 om endrede grenser for utslipp til luft fra aluminiumindustrien innen 01.01.07 og 01.01.10.
- IPPC-direktivet og tilhørende BREF-dokument som forutsetter at alle virksomheter som omfattes av direktivet, skal ha utslippsgrenser som er forenlige med BAT innen 30.10.07.
- UNECE Convention on Long Range Transboundary Air Pollution, som har som mål å redusere utslipp til luft av visse miljøgifter.

Utslippssituasjonen ved Hydro Aluminium Karmøy

Utslippene av PAH fra Hydro Aluminium Karmøy, målt som partikulært bundet PAH₁₆, har i følge bedriftens egenrapporter til SFT ligget i området 25-35 tonn/år de siste årene, bortsett fra i 2005 da utslippet ble rapportert å være 43 tonn. Bedriften har således det klart største enkeltutslippet av PAH-forbindelser til luft i Norge.

Stoffgruppen PAH omfatter en rekke forskjellige forbindelser, hvorav flere er giftige, arvestoffskadelige og kreftfremkallende. PAH-forbindelser er også til dels tungt nedbrytbare og kan akkumuleres i enkelte typer organismer.

Utslippsmengder på 25-43 tonn PAH pr. år tilsvarer 2,8 – 4,8 kg/time dersom man legger til grunn helkontinuerlig drift 365 dager pr. år. Bedriften har altså i beste årene vært nede på et utslippsnivå som ligger under den kommende 2007-grensen for PAH₁₆ på 3,0 kg/time som 12-månedsmiddel. Dette tilsier at det i løpet av noe tid bør kunne være realistisk å komme ned mot slike utslippsnivåer på nytt med kontinuerlig og langsiktig fokus på råstoffkvalitet, driftsrutiner og vedlikehold.

Utslippene av støv er også betydelige. Rapporterte utslipp fra hele verket har ligget på 526 – 631 tonn/år i løpet av de siste årene. Gjeldende utslippsgrenser for støv har stort sett blitt overholdt de siste årene, bortsett fra i 2005.

I henhold til tillatelsen blir det gjort gjeldende separate utslippsgrenser for støv fra Søderberg og Prebake fra 01.01.07. Bedriften opplyser i brev av 10.11.06 at de ikke vil kunne klare de nye støvgrensene for Søderberg på 45 kg/time som månedsmiddel, 30 kg/time som 12-måneders middel og 2,0 kg/tonn Søderbergmetall produsert. Bedriften vurderer det imidlertid som realistisk å ligge stabilt under månedsmiddelverdien på 45 kg/time og et 12-måneders middel på 40 kg/time.

Samfunnsmessige vurderinger

I møtet med SFT 08.11.06 og i brev et av 10.11.06 har Hydro Aluminium klargjort overfor SFT at det ikke foreligger planer om å drive Søderberganlegget videre etter 2009. SFT legger derfor til grunn at Søderberganlegget uansett vil bli nedlagt innen 3 år.

En konsekvens av å opprettholde de innskjerpede utslippskravene som skal gjelde for Søderberganlegget for perioden etter 01.01.07, vil kunne være at bedriften går inn i en permanent avvikssituasjon med kontinuerlige overskridelser av utslippsgrenser for PAH og støv. Dette vil ikke være en holdbar situasjon, og SFT har derfor i denne sammenheng tatt i betraktning hvilke samfunnsmessige konsekvenser det vil kunne få om Søderberganlegget vil måtte legges ned raskere enn planlagt.

ASPLAN Analyse har nylig gjennomført en studie med sikte på å belyse konsekvensene ved å legge ned Søderberganleggene både i Høyanger, Årdal og på Karmøy. I studien påpekes det at en rask nedleggelse av anleggene vil ha de største konsekvensene, siden dette ikke gir mulighet til å nødvendige omstillinger, verken i de øvrige delene av bedriftens virksomhet på stedet eller i lokalsamfunnet rundt.

SFT har nylig (i vedtak av 09.10.06) gitt Hydro Aluminium Årdal Metallverk en utsatt frist for å overholde de innskjerpede utslippskravene til luft som iht tillatelsen av 02.05.00 skulle begynne å gjelde fra 01.01.07. Vedtaket innebærer at Søderberganlegget i Årdal kan drives videre fram til 01.10.07. I denne saken, som har klare paralleller til Karmøy, la SFT betydelig vekt på de samfunnsmessige konsekvensene det ville kunne få dersom Søderberganlegget ble lagt ned før det var etablert ny virksomhet på stedet. Et viktig moment var at de planlagte nye virksomhetene ble forsinket i forhold til opprinnelige planer. Videre ble det lagt vekt på at utsettelsen var midlertidig og ikke gikk ut over IPPC-direktivets frist 30.10.07 for å overholde BAT-krav.

En nedleggelse av Søderberganlegget på Karmøy vil kunne berøre ca. 600 Hydroansatte ved bedriften, d.v.s. betydelig flere enn i Årdal. I tillegg må det påregnes ringvirkninger i samfunnet rundt. Selv i en situasjon med lav arbeidsledighet i regionen, vil dette være alvorlig for lokalsamfunnet.

Tekniske og miljømessige vurderinger

SFT konstaterer at bedriften ikke har planer om å gjennomføre driftsmessige eller rensetekniske tiltak som vil kunne gi vesentlige utslippsreduksjoner fra Søderberganlegget. På grunnlag av den informasjonen som ble gitt i brevet av 10.11.06, vurderer SFT det likevel som realistisk å få redusert utslippene noe i forhold til dagens nivå. Dette må da eventuelt skje gjennom optimalisering av driften i det eksisterende anlegget.

PAH-utslippene fra Søderberganlegget på Karmøy bidrar sterkt til at det er nødvendig å opprettholde kostholdsråd og omsetningsrestriksjoner for skjell og krabber i Karmsundet. SFT ser det som en viktig målsetting å få opphevet kostholdsråd og omsetningsrestriksjoner i flest mulig områder på litt sikt og viser i denne forbindelse også til vannrammedirektivets krav om god miljøstatus i vannforekomster innen 2015 og det pågående arbeidet med fylkesvise tiltaksplaner for forurensede sedimenter. SFT kan ikke se at målet om å få opphevet kostholdsråd/omsetningsrestriksjoner og vil kunne nås for Karmsundet uten utslippsreduksjoner ved Hydro Aluminium Karmøy.

PAH-utslippene til luft vil i varierende grad kunne avsettes på bakken og i vann i bedriftens omgivelser og således bidra til de forhøyede PAH-nivåene som er påvist i vannlevende organismer og innsjøsedimenter i området. I tillegg kommer de direkte utslippene av PAH til vann via prosessavløpsvannet fra bedriften. Disse utslippene ligger for øvrig innenfor de fastsatte utslippsgrensene, og det er også grunn til å tro at bedriften vil overholde de innskjerpende kravene som trer i kraft 01.01.07.

B(a)P har blitt mye benyttet som en indikator på PAH i internasjonal sammenheng, og har vært en parameter alle land kunne enes om å bruke som utgangspunkt for nasjonale reguleringer. Bedriften fokuserer i søknaden på forholdet mellom B(a)P og PAH₁₆, og framholder at de har et forholdsvis lavere utslipp av B(a)P enn de andre norske verkene.

SFT har på grunnlag av dette vurdert om det kan være aktuelt å frafalle utslippsgrensene for PAH₁₆ eller endre dem så mye som det søkes om i bedriftens opprinnelige søknad av 19.06.06. SFT har imidlertid av flere årsaker kommet til at dette ikke er aktuelt. For det første er det også andre PAH-forbindelser enn B(a)P som kan virke skadelig på helse og miljø, og det er derfor ønskelig at også disse omfattes av utslippsgrensene. For det andre gjelder de nasjonale målsettingene om vesentlig utslippsreduksjoner fram mot 2010 for PAH generelt, og ikke bare for B(a)P. For det tredje er de fastsatte kravene i tillatelsene basert på en samlet vurdering av hva som er å regne som BAT for hele bransjen, og det er ikke ønskelig å endre vilkårene vesentlig for enkeltbedrifter ut fra hensynet til likebehandling. Endelig legger også SFT til grunn at det i lys av den bedrede utslippssituasjonen de siste månedene bør være realistisk å overholde strengere krav enn det som det opprinnelig ble søkt om.

Spredningsforholdene ved bedriften vurderes som gode ut fra topografiske og klimatiske forhold. Verket ligger også et godt stykke unna større boligområder. Det foreligger relativt lite data for luftkvaliteten i området rundt verket, men SFT er ikke kjent med at det er påvist overskridelser av grenseverdier fastsatt i forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet. Det må imidlertid påregnes at SFT vil kunne komme til å kreve nye undersøkelser av luftkvaliteten senere.

Det gjennomføres jevnlige undersøkelser av vegetasjon (gress og barnåler) i omgivelsene med tanke på å avdekke eventuelle skadevirkninger av fluorutslippene fra bedriften. Undersøkelsene viser at det i et relativt begrenset område rundt verket forekommer konsentrasjoner som kan medføre vegetasjonsskader. Dette tilsier at det også er viktig å fokusere på å redusere fluorutslippene mest mulig, selv om de fastsatte utslippsgrensene overholdes.

Samlet vurdering og avgjørelse

SFT har etter en samlet vurdering av samfunnsmessige, tekniske og miljømessige forhold kommet til at bedriften gis en utsettelse på 10 måneder med å overholde innskjerpede utslippsgrenser for støv og PAH. Dette innebærer at nåværende utslippsgrenser for støv og PAH videreføres fram til 30.10.07, og at de tidligere fastsatte 2007-kravene i tillatelsen av 02.05.00 gjøres gjeldende etter dette.

Vedtaket er å betrakte som en midlertidig endring av tillatelsen av 02.05.00 og er fattet med hjemmel i forurensningslovens § 18 første ledd pkt. 5.

Endringen kommer ikke i konflikt med IPPC-direktivets krav om bruk av beste tilgjengelige teknikker (BAT) ved eksisterende anlegg innen 30.10.07, men innebærer at den anbefalte tidsfristen 01.01.07 for innskjerping av utslippskrav i OSPAR Recommendation 98/2 ikke overholdes.

Når SFT har funnet å ikke kunne innvilge søknaden om endring av utslippsgrenser for hele perioden fram til utgangen av 2009, er det lagt vekt på at 2007-grensene i sin tid ble fastsatt med utgangspunkt i en vurdering av hva som er å betrakte som BAT for bransjen, og at det ikke har framkommet vesentlige nye momenter i ettertid som tilsier at dette "BAT-nivået" bør endres. Hensynet til likebehandling av aktørene i bransjen er også vektlagt i denne forbindelse. Videre har SFT lagt vekt på at utslippene av PAH fra Søderberganlegget på Karmøy er det klart største enkeltutslippet i Norge, at det er påvist forhøyede verdier i omgivelsene og at det er kostholdsråd og omsetningsrestriksjoner for visse typer sjømat fra Karmsundet p.g.a. PAH-forurensning. Det er derfor behov for å begrense utslippene mest mulig. Det vises også til den nasjonale målsettingen om å arbeide for betydelig reduserte utslipp av PAH og andre miljøgifter fram mot 2010.

Når SFT likevel har funnet å kunne gi en utsettelse av fristen for å overholde innskjerpede krav, har det blitt lagt betydelig vekt på de alvorlige samfunnsmessige konsekvensene det ville kunne få å opprettholde utslippskrav som SFT er kjent med at ikke vil kunne overholdes på kort sikt. En utsettelse i 10 måneder med å fase inn de innskjerpede utslippskravene gir bedriften noe mer tid til å iverksette ytterligere tiltak og vurdere den videre framtiden for Søderberganlegget. SFT legger til grunn at det bør være mulig å redusere utslippene noe i forhold til dagens nivå gjennom bl.a. de tiltakene som er skissert i brevet av 10.11.06.

SFT legger ellers til grunn at Søderberganlegget uansett vil bli nedlagt senest i løpet av 2009. Dersom det likevel skulle bli aktuelt for bedriften å drive Søderberganlegget videre etter 01.01.10, må SFT informeres om dette så snart som mulig. Det må da påregnes at det vil bli fastsatt ytterligere innskjerpede utslippskrav fra 2010 med utgangspunkt i målverdiene (target values) i OSPAR Recommendation 98/2.

Dersom det skulle oppstå uforutsette helse- eller miljømessige effekter av bedriftens utslipp, vil SFT også kunne fastsette nye og innskjerpende utslippskrav.

Gebyrfastsettelse og klagerett

SFTs arbeid med tillatelser etter forurensningsloven er omfattet av en gebyrordning, jf forurensningsforskriftens kapittel 39. For endring av tillatelser skal det innkreves gebyrer i henhold til § 39-5. Bedriften ilegges et gebyr etter sats 2, tilsvarende kr. 19 300,- for SFTs behandling av søknaden.

Vedtaket om endring av tillatelsen, samt vedtaket om plassering i gebyrklasse, kan påklages til Miljøverndepartementet innen 3 uker. En eventuell klage bør begrunnes og skal sendes til SFT.

Med hilsen

Siri Sorteberg (e.f.)
seksjonssjef

Bjørn A Christensen
senioringeniør

Vedlegg:

Faktura

Kopi til:

Karmøy kommune, 4250 Kopervik
Fylkesmannen i Rogaland, Miljøvernavdelingen, Postboks 59, 4001 Stavanger