



Equinor ASA avd. Raffineri Mongstad

4035 STAVANGER

Oslo, 15.12.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/231

Saksbehandler:
Katrine Hauglund

Tilbakemelding på redegjørelse for arbeid med forbedring av vannrenseanlegget

Miljødirektoratet viser til bedriftens redegjørelse og søknad av 22. august 2018, tillatelse til midlertidig økte grenser av 12. september 2018, handlingsplan for vannrenseanlegget av 15. januar 2019, vårt vilkår om oppfølging av vannrenseanlegg i tillatelse av 10. september 2019, bedriftens redegjørelse av 2. juni 2020, møter mellom virksomheten og Miljødirektoratet 18. mars 2020 og 15. oktober 2020, samt øvrig korrespondanse i saken.

Videre viser vi til tillatelse til midlertidige økte grenser for TOC av 4. mai 2012, søknad om tillatelse til midlertidige økte grenser for nitrogen av 28. august 2013 og tillatelse av 18. november 2013, revidert tillatelse til forurensende virksomhet av 30. mars 2017 og midlertidig tillatelse til økte utslipp av 8. september 2016.

Konklusjon

Bedriften har en lang historie med problemer med å overholde gjeldende krav til vannrenseanlegget. Miljødirektoratet har gitt flere midlertidige tillatelser til økte utslipp over flere år på grunn av virksomhetens utfordringer med å overholde kravene.

10. september 2019 reviderte Miljødirektoratet bedriftens tillatelse med grenser i tråd med BAT-AEL. BAT-AEL krav er basert på retningslinjer (BREF) som fastsettes iht. EUs industriutslippsdirektiv som er gjennomført i norsk rett gjennom industriforskriften. BREF angir beste tilgjengelige teknologi (BAT) og dermed maksimale tillatte utslipp innenfor ulike bransjer. De er å anse som forpliktende minstekrav for utslipp fra aktuelle anlegg i hele EU/EØS-området. Det følger av regelverket at landenes myndigheter har plikt til å fastsette krav i tråd med dette innen gitt frister.

Ettersom Miljødirektoratet hadde gitt bedriften midlertidig tillatelse til økte utslipp av TOC og nitrogen til 31. desember 2021, satte vi frist for oppfyllelse av BAT-AEL til 1. januar 2022 for disse stoffene. Dette innebar at vi allerede da ga Equinor Mongstad betydelig utsettelse i forhold til den fristen for innfrielse av BAT-AEL som følger av EU-regelverket og industriforskriften.

Verken vårt vedtak om økte grenser på vilkår om handlingsplan som viste overholdelse innen 1. januar 2022, eller vårt vedtak om revidert tillatelse hvor det er fastsatt strengere grenser fra 1. januar 2022, er påklaget av bedriften. Da gjelder kravene.

Miljødirektoratet anser det som svært kritikkverdig at handlingsplanen som skulle vise hvordan bedriften kunne overholde BAT-AEL innen 1. januar 2022, beskriver oppstart av et oppgradert anlegg først i 2024. Det er 2 år etter fastsatt frist, en frist som i seg selv var en utsettelse av kravet i forhold til det som følger av Eu-regelverket. Det synes for oss som om bedriften ikke tar inn over seg de rammer som settes for deres forurensende virksomhet.

Vi forutsetter derfor at bedriften justerer tidsplanen, slik at vannrenseanlegget innen 1. januar 2022 er i tråd med BAT og overholder grensene i gjeldende tillatelse.

Miljødirektoratets vurdering

Bedriftens handlingsplan og redegjørelse for videre arbeid er etter Miljødirektoratets vurdering for lite detaljert, og inneholder for få konkrete planer, til at vi er sikre på at renseanlegget vil oppgraderes i tilstrekkelig til å ha kapasitet til framtidig virksomhet. Redegjørelsen gir inntrykk av et renseanlegg som på ingen måte fungerer optimalt, med manglende kontroll på den biologiske aktiviteten og at det virker noe tilfeldig hvilken rensegrad de ulike rensetrinnene gir.

Når Miljødirektoratet gir tillatelse til forurensende virksomhet etter forurensningsloven § 11, skal det settes nødvendige vilkår jf. forurensningsloven § 16. Grenser for utslipp til vann er slike vilkår som settes for å motvirke skader eller ulemper i miljøet. Samtidig har EU satt grenser for hva som er mulig å oppnå ved bruk av beste tilgjengelige teknikker (BAT-AEL). Dersom resipientforholdene tilsier det, kan Miljødirektoratet, med hjemmel i forurensningsloven, også sette strengere grenser enn BAT-AEL dersom det er nødvendig for å beskytte miljøet.

Det ble publisert forpliktende grenseverdier for bransjen i 2014 (BAT-AEL), og disse forelå som utkast lenge før publisering. Bedriften hadde derfor god kjennskap til krav som ville komme. Likevel har bedriften hatt behov for å utsette fristen for nitrogen og TOC til 2022, og melder nå tilbake til oss at dette trolig først kan realiseres i 2024.

Bedriftens vannrenseanlegg har medført problemer med å overholde grenseverdiene satt i tillatelsen over en svært lang periode. Problemene har vært løst med midlertidige utsettelser og økninger i tillatt utslipp.

Bedriften har gjort en rekke utredninger om mulig påvirkning fra nitrogen og TOC i resipienten, og resultatene så langt gir ikke Miljødirektoratet grunn til bekymring knyttet til effekten av utslippene. Det kritikkverdige i denne saken er at bedriften viser manglende evne og vilje til å tilpasse seg grensene som er satt for bransjen, som bygger på hva som er mulig å oppnå for å bidra til minst mulig belastning på miljøet uten å medføre urimelige kostnader. BAT-AEL gir således like vilkår for alle aktører innen bransjen. Unntak fra BAT-AEL kan derfor ikke gis uten begrunnelse som følger forutsetningene gitt i forurensningsforskriften § 36-15, fjerde ledd. Fristutsettelse til 2022 for enkelte komponenter anser vi som en lang frist i utgangspunktet, og en lemping på disse grensene er i praksis å gi bedriften bedre konkurransevilkår enn øvrige aktører i bransjen.

Mest graverende er det at bedriften i redegjørelsen har informert om at «bedriften ser at et eventuelt oppgradert renseanlegg tidligst kan stå ferdig i Q2 2024 og erkjenner at det derfor kan bli en utfordring å etterleve kravet om å være innenfor grenser allerede 1. januar 2022»

Det er svært urovekkende at det i 2020 legges fram en handlingsplan som ikke kan vise overholdelse av grensene før i 2024, når vilkåret i tillatelse til økte utslipp fra 2018 var at grensene skulle overholdes innen 1. januar 2022. At bedriften ikke ser at en plan med slutføring av anlegget minst to år senere enn fastsatt frist, ikke er i tråd med vilkåret i tillatelsen, er svært alvorlig. Dertil kommer at Miljødirektoratet satte denne fristen etter forslag fra bedriften om hvor lenge det var behov for de økte grensene.

Vi stiller spørsmål ved om bedriften i det hele tatt har forholdt seg til dette vilkåret, eller grensene for nitrogen og TOC for øvrig. Vi minner også på at når vedtaket er fattet, har bedriften etter forvaltningsloven § 28 jf. § 29 tre uker til å klage på vedtaket. Ettersom vedtaket ikke ble påklaget av bedriften, forventer vi at bedriften forholder seg til fristen i vedtaket.

Miljødirektoratet anser anlegget per dags dato ikke å være i henhold til BAT, og i brudd med plikten som følger av tillatelsen til økte grenser for nitrogen og TOC. Vi forutsetter derfor at bedriften endrer tidsplanen for forbedring av anlegget.

Hva som vil være status 1. januar 2022 er avhengig av hvordan bedriften planlegger det videre arbeidet med vannrenseanlegget. Ettersom vi er tvilende til om en ny redegjørelse vil tilføre mer informasjon om dette, setter vi ikke noen ny frist for å få en ny redegjørelse. Ettersom redegjørelsen ikke kan sees på som en søknad om utsatt frist, legger vi inntil videre til grunn at bedriften vil følge opp plikter og rettigheter gitt i lov, forskrift og tillatelse. Dersom dette ikke er tilfellet innen fristen, vil vi se på forholdet som et brudd og vurdere hensiktsmessig oppfølging.

Sakens bakgrunn

Equinor Mongstad har over en periode som strekker seg langt tilbake i tid hatt problemer med å overholde grenser for utslipp til vann, primært TOC og nitrogen.

Tidligere økte grenser for totalt nitrogen

28. august 2013 søkte bedriften om midlertidig økt grense for nitrogen. Bedriften hadde så langt hatt 61 brudd på tillatelsen det året, blant annet på grunn av slamflukt i anlegget. Det var ikke identifisert tiltak som kunne ha noen effekt på nitrogennivået uten at det ville medføre betydelig reduksjon i produksjonen. Det økte utslippet ble ifølge bedriften ikke antatt å medføre belastning på vannforekomsten.

Miljødirektoratet ga 18. november 2013 midlertidig tillatelse til økte utslipp av nitrogen fra 15 til 20 mg/l fram til neste revisjon av tillatelsen. Vurderingen ble gjort på bakgrunn av at tiltak var svært kostbare og at bedriften vurderte utslippet til ikke å øke belastningen i vannforekomsten.

Ny revisjon av tillatelsen ble vedtatt 19. mars 2015 hvor grensen på 20 mg/l ble videreført ut 2016, ettersom bedriften fortsatt mente det var krevende å oppfylle kravene. Miljødirektoratet mente imidlertid det ikke burde være behov for videre økt grense. Midlingstiden for grensen ble samtidig økt til et år, noe som i praksis også ga en romsligere grense ettersom det gir større fleksibilitet.

Tidligere økte grenser for TOC

Bedriften fikk 4. mai 2012 tillatelse til økte grenser for TOC fra 20 mg/l (døgnmiddel) til 35 mg/l. Bakgrunnen var at bedriften mente det var urealistisk å overholde en lavere grense, og at undersøkelser ikke tydet på at utslippet ville medføre skadelige konsentrasjoner i resipienten. Grensen ble videreført som årsmiddel i revidert tillatelse av 19. mars 2015, på vilkår om at bedriften skulle gjøre rede for hva som inngikk i parameteren. Samtidig ble midlingstiden økt til et år.

Underestimert av utslipp

Siden 2012 har bedriften hatt lekkasje i en sluseport i vannrenseanlegget som medførte at noe av vannstrømmen fra biologisk renseanlegg (BVR) gikk utenom mengdemåleren. Bedriften mente det var problematisk å utbedre feilen ettersom anlegget da måtte stenges ned. Bedriften benyttet en beregningsmodell som skulle ta høyde for dette tapet ved estimering av vann- og stoffmengder ut av anlegget. I 2018 oppdaget bedriften at mengden som gikk utenfor måleren var blitt økende i perioden 2013 til 2015, og i løpet av mars 2015 var mengden som gikk utenom måleren blitt nær 100 %. Dette førte til at mengdene regulerte stoffer ut av anlegget for perioden 2015 til 2017 var underestimert.

I brev av 15. august 2018 ba Miljødirektoratet bedriften gjøre nærmere rede for forholdet, og årsaken til feilen.

Nye estimater av mengdene viste at utslippene av nitrogen og TOC var over grensene i tillatelsen. Bedriften informerte om at det ikke var identifisert noen akutte tiltak som ville redusere utslippene i stor nok grad til å rette opp bruddet, og så seg derfor nødt til å søke om økte grenser for nitrogen og TOC. Det ble pekt på en tidsramme på rundt 18 måneder for å gjøre tiltak på råtnende slam.

12. september 2018 innvilget Miljødirektoratet søknaden og ga midlertidige økte grenser for TOC og nitrogen fram til 31. desember 2021. Vi vurderte sannsynligheten for negative miljøeffekter av økningen som liten basert på foreliggende dokumentasjon, og at de økte grensene skulle tillates midlertidig. Sett i sammenheng med at bedriften i lengre tid hadde hatt problemer med å overholde utslippsgrensene, påla vi bedriften å sende en plan som viste hvordan bedriften skulle sørge for dette for å sikre overholdelse innen fristen.

I bedriftens handlingsplan av 15. januar 2019 ble det angitt en rekke mindre og noen større tiltak. Det ble også beskrevet at flere tiltak skulle inngå i et prosjekt med ferdigstilling første kvartal 2022. Det ble pekt på stabil føde og slamflukt med påfølgende frigjøring av nitrogen til sikringsbassenget som største utfordring. For nitrogen ble det lagt vekt på at mesteparten av nitrogenet foreligger som ammonium, som ikke er funnet i forhøyede konsentrasjoner i resipienten.

Da Miljødirektoratet reviderte tillatelsen 10. september 2019 for å innføre forpliktende BAT-AEL-grenser, ble grensene for TOC og nitrogen satt gjeldende fra 1. januar 2022, ettersom dette var utløpet for den midlertidige tillatelsen til økte utslipp. I vedtaket vurderte vi det sannsynlig at den suboptimale driften av renseanlegget var årsaken til at utslippene av nitrogen og TOC fra anlegget ikke viste noen nedadgående trend, til tross for at bedriften anså renseanlegget som effektivt. Vi

påpekte også at det var viktig å begrense utslippene av TOC ettersom det kunne inneholde PAH, som bidrar til den dårlige kjemiske tilstanden i resipienten.

For å redusere sannsynligheten for negative effekter i resipienten, satt vi som vilkår at bedriften skulle følge opp planen for oppgradering av renseanlegget. Vi presiserte også at det var satt frist til 1. januar 2022 for at renseanlegget skulle være i tråd med BAT-AEL, og satte frist 1. april 2020 for en redegjørelse med en detaljert tidsplan for oppgradering av vannrenseanlegget.

Redegjørelsen skulle som et minimum inneholde

- Forventet renseseffekt i de ulike trinn av renseprosessen
- Hvilke mål og forventninger bedriften har for renseanleggets framtidige funksjon
- Dokumentert effekt av tidligere gjennomførte tiltak.

Redegjørelsen skulle ta utgangspunkt i handlingsplanen som ble sendt 15. januar 2019. Vi presiserte også at parametere relevante for vannforekomsten skulle vektlegges særlig, og for samleparameterne TOC og totalt nitrogen skulle parameterne bestanddeler sees på separat. Forventet økning i mottak av avfall og/eller vann fra offshore måtte tas med i vurderingen.

Vi ga også uttrykk for at renseanlegget etter vår vurdering har vært modent for oppgradering i lang tid, og at vi flere ganger hadde lempet på bedriftens grenser for å unngå store investeringer.

Redegjørelse for oppgradering av vannrenseanlegget ble sendt inn 2. juni 2020, og var tema for møte med bedriften oktober 2020. I redegjørelsen er det lagt opp til at en første beslutning skal gjøres i juni 2020 (DG1), mens konseptvalg og DG2 beslutning er forventet i 2021. I møtet ble det lagt fram at en mulig oppgradering av vannrenseanlegget består av flere nye oljefjerningstrinn (API eller TPI og DAF), nye biotritt og ny partikkelfjerning.

Det er i følgebrevet til redegjørelsen oppgitt at oppgradert anlegg er forventet ferdig i 2024, og at det kan bli nødvendig å søke om forlengelse av nåværende grenseverdi som utløper 1. januar 2022. I det igangsatte prosjektet er det planlagt å behandle større mengder vann, blant annet fra Johan Sverdrup.

Av tiltak som er oppgitt å være gjennomført er installering av flowproposjonal mengdemåler (2018), merking av utstyr (2019) og opprensning av sikringsbassenget. Det er installert ny lekkvannslinje for å separere vannvolumer og segregering av surtvann for å stabilisere konsentrasjon og slamkvalitet. Test av flokkulant er gjennomført uten å finne forbedringspotensiale. Oppgradering av plateseparatorer i AVR er ikke gjennomført ettersom det er besluttet å bytte ut denne delen av anlegget.

Bedriften oppgir at renseanlegget fjerner store deler av de lettere PAH og fenoler svært effektivt, og at det skjer en vesentlig biodegradering av tunge PAH gjennom anlegget. Videre er det oppgitt at utvikling i TOC-konsentrasjon etter mudringen har hatt en nedadgående trend, men at det er for tidlig å si om denne effekten vil vedvare.

For nitrogen er det også en reduksjon i utslipp, men bedriften mener det er for tidlig å konkludere da dette kan skyldes mudring eller stansen i anlegget høst 2019, dog kan sistnevnte gi både økning og reduksjon.

Bedriften ser at et eventuelt oppgradert renseanlegg tidligst kan stå ferdig i annet kvartal 2024 og erkjenner at det derfor kan bli en utfordring å etterleve kravet om å være innenfor grensene allerede i 1. januar 2022. Det ble også opplyst i møte at det kan være aktuelt med en ytterligere forsinking ettersom arbeidsmiljø må prioriteres.

Miljødirektoratet kontaktet bedriften i desember 2020 for å høre status for arbeidet. Det ble da oppgitt at Concept Screening-prosessen ble gjennomgått i november, og at videre plan er å modne to konsepter videre.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Harald Sørby
seksjonsleder

Katrine Hauglund
seniorrådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:
Petroleumstilsynet

Postboks 599 Sentrum

4003

Stavanger