

Svea hovrätt  
Rotel 0602  
Mark- och miljööverdomstolen

svea.avd6@dom.se

## Utveckling av överklagande

### Mål: M 692-22; Ragn-Sells Treatment & Detox AB

I egenskap av ombud för Ragn-Sells Treatment & Detox AB (nedan Ragn-Sells eller bolaget) får vi härmed inkomma med yrkande och grunder i enlighet med tidigare ingivet överklagande, samt utveckla skälen för prövningstillstånd.

#### 1 Yrkande

1. Ragn-Sells yrkar att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.
2. Ragn-Sells yrkar vidare att Mark- och miljööverdomstolen
  - a. *i första hand*, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, meddelar tillstånd för den ansökta verksamheten med föreslagna villkor, eller
  - b. *i andra hand* undanröjer den överklagade domen, förklarar verksamheten tillåtlig och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för föreskrivande av villkor.

#### 2 Grunder för talan

Mark- och miljödomstolens tolkning av 5 kap. 4 § miljöbalken är uppenbart felaktig. Den ansökta verksamheten är förenlig med 5 kap. 4 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen har felaktigt tillämpat bedömningsgrunderna avseende särskilt förorenande ämnen för bedömning av *ekologisk status* som miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § p. 1 miljöbalken. Dessa bedömningsgrunder utgör miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § p. 4 i miljöbalken. Det mycket begränsade utsläppet av koppar, arsenik och zink medför inte en sådan

ottillåten försämring och äventyrar inte heller möjligheten att uppnå den ekologiska status som vattnet ska ha enligt aktuella miljö kvalitetsnormer för vatten. Mark- och miljödomstolen har tillämpat bedömningsgrunderna för särskilda förorenade ämnen som att dessa är prioriterade ämnen.

Gränsvärden för kvicksilver i vatten och biota utgör sådana miljö kvalitetsnormer som avses i 5 kap. 2 § p. 1 då dessa är prioriterade ämnen för bedömning av vad som utgör *god kemisk status*. Den ansökta verksamheten medför inte utsläpp som medverkar till att miljö kvalitetsnormen för god kemisk status överskrids. Utsläppet saknar också helt betydelse för miljö kvalitetsnormen för kvicksilver i biota. Den planerade verksamheten ger en minskad belastning av kvicksilver i ekosystemet, eftersom kvicksilver inte tillsätts i återvinningsprocessen. Verksamheten återvinningsprocess avskiljer kvicksilver (och andra metaller) från kretsloppet.

Mark- och miljödomstolen har i övrigt bedömt verksamheten som tillåtlig.

Med föreslagna villkor uppfyller verksamheten kraven enligt 2, 3, 4, 7 och 8 kap. miljöbalken. Verksamheten är tillåtlig och villkor kan fastställas av Mark- och miljööverdomstolen då det inte har förelegat tvist om den närmare utformningen av villkoren i övrigt i mark- och miljödomstolen.

### **3 Utveckling av talan**

#### **3.1 Bakgrund**

##### *3.1.1 Den ansökta verksamheten*

Sammanfattningsvis har Ragn-Sells ansökt om tillstånd att få behandla maximalt 56 000 ton fosforrika avfallsaskor (företrädesvis slamaska) per år genom en ny metod som återvinner fosfor och metaller ur askan. Metoden är patenterad och den svenska forskaren bakom tekniken har prisbelönats för att ha utvecklat tekniken.<sup>1</sup> Metoden kallas för Ash2Phos-metoden.

Genom Ash2Phos-metoden kan det varje år ur 56 000 ton aska återvinnas:

- ca 18 000 ton kalciumfosfat (95 % TS)
- ca 8 000 ton järnklorid (24 % TS)
- och mellan 2 500 – 8 500 ton aluminium (beroende på val av form som återvinns)

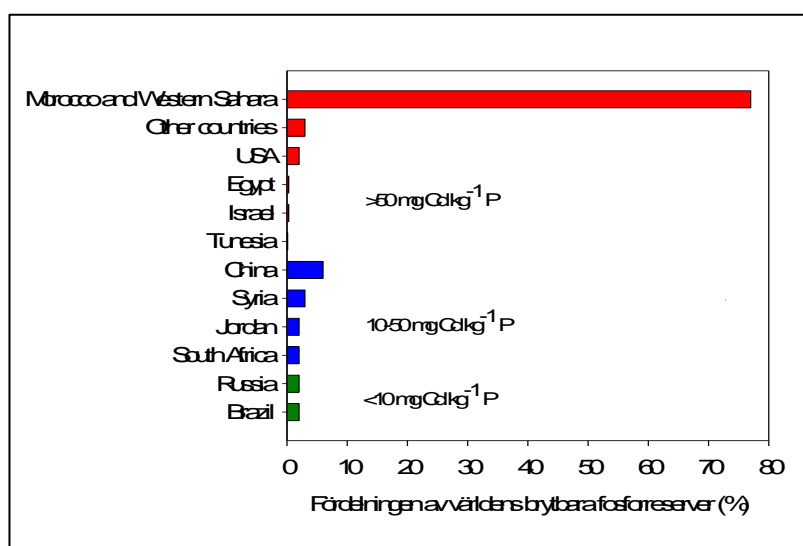
---

<sup>1</sup> Sveriges Kemiingenjörers Riksförening tilldelade forskningschefen för Ragn-Sells dotterbolag Easy Mining AB, Yariv Cohen, kemiteknikpriset år 2019. Yariv Cohen har en doktorsexamen från SLU och doktorerade 2007 med titeln "Fosforutvinning ur avfall och aska". Han fick även år 2008 ett stipendium från Stiftelsen Konung Carl XVI Gustafs 50-årsfond för vetenskap, teknik och miljö för den aktuella forskningen kring fosforutvinning.

Samtidigt innebär metoden att en mängd metaller (ca 5 500 ton med 50 % TS) avskiljs från askan och dessa kan därefter omhändertas vid annan anläggning för vidare återvinning eller miljösäker deponering. Det innebär att de metaller som har funnits i det ursprungliga avloppsslammet kan återvinnas eller bortskaffas på ett säkert sätt.

Den kvarvarande resten, silikatsand, kommer sannolikt att ha sådana miljöegenskaper att den ska kunna ersätta andra material såsom cement och sand vid tillverkning av t.ex. betong. Det finns även intresse för silikatsanden från tillverkare av glas som ersättning för jungfrulig sand. Om silikatsanden mot förmodan inte får avsättning kommer den inte att ha egenskaper som medför några risker vid deponering.

Brytningen av fosfor, som är en begränsad och icke-förnybar resurs, sker företrädesvis i länder som ligger långt bort från Sverige, se Figur 1.<sup>2</sup> Fosfatmalm är en naturresurs som det kan uppkomma global brist på i framtiden och fosfor är uppsatt på EU:s lista över kritiska råmaterial.<sup>3</sup>



Figur 1. Världens fosforreserver

Ash2Phos-metoden medför att långväga transporter av fosfor kan minska väsentligt, vilket ger en mycket positiv effekt ur klimatsynpunkt, samtidigt som det leder till en väsentlig hushållning med fosfor. Naturvårdsverket har mot denna bakgrund beviljat ett bidrag med 51 miljoner kronor för etablering av den ansökta verksamheten inom ramen för det s.k. Klimatklivet.

Brytningen av fosfor har även en stor miljöpåverkan i sig och genererar stora mängder avfall. Den malm som bryts för att utvinna fosfor innehåller i regel endast ca 2 % fosfor. De fosforhaltiga

<sup>2</sup> Bolagets presentation vid huvudförhandlingen, bild 18.

<sup>3</sup> <https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/>

askor som avses återvinnas genom den ansökta verksamheten innehåller i genomsnitt 8-9 % fosfor. Den fosfor som bryts innehåller också en hög grad av kadmium (samt ett antal andra potentiellt hälso- och miljöpåverkande ämnen) som därefter sprids till människor när utvunnen fosfor förorenad med kadmium sprids på åkrar och ackumuleras i grödorna.

I Sverige sprids ca 1/3 av allt kommunalt avloppsslam på åkermark. Resterande 2/3 av det kommunala avloppsslammet har för låg kvalitet för att kunna spridas. Detta slam används i stället på sätt där fosfor i slammet inte tas till vara utan riskerar att spridas till omgivningen och där metallerna i slammet lakar ut över tid. Den fosfor som utvinns ur de aktuella askorna med Ash2Phos-metoden får en mycket hög grad av renhet och ur hälsoskyddssynpunkt har den ansökta verksamheten därför fördelar i förhållande till alternativen genom att den producerar ett renare mineralgödsel. Ash2Phos-metoden skulle vara ett mycket värdefullt komplement till spridning av avloppsslam på åkermark och där den negativa delen av spridning av avloppsslam undviks.

Fördelarna med att återvinna fosfor ur slamaska är flera i förhållande till andra metoder för att nyttiggöra fosfor från avlopp. Bolaget redovisade följande sammanfattade uppställning vid förhandlingen, Figur 2.<sup>4</sup>

	SPRIDNING AV URIN	FOSFORUTVINNING UR AVLOPPSVATTEN	SPRIDNING AV AVLOPPSSLAM	FOSFORUTVINNING UR SLAMASKA
PRODUKT	Urin	Struvit	Avloppsslam	Kalciumfosfat (PCP)
Potential för återföring av fosfor	Låg (mycket få hushåll med urinseparering)	Låg (ca 15%)	Hög	Hög (>90% ur aska)
Fosforinnehåll	0,05%	12%	0,8%	17%
Smittämnen	Låg/medel	Låg	Medel/hög	Låg
Tungmetaller	Låg	Låg	Medel/hög	Låg
Läkemedelsrester	Hög	Låg	Medel	Låg
Organiska föroreningar	Låg	Låg	Hög	Låg

**Figur 2.** Uppställning som visar alternativen för fosforåtervinning. Ansökt alternativ är kolumnen längst till höger.

Mark- och miljödomstolen konstaterar också i sina domskäl att:

*”Inledningsvis instämmer domstolen i bolagets bedömning av den ansökta verksamhetens betydelse för ett resurseffektivt omhändertagande av den ändliga resursen fosfor samt för samhällets klimatomställning i stort.”*

<sup>4</sup> Bolagets presentation vid huvudförhandlingen, bild 24.

Domstolen konstaterar vidare att:

*”Med metoden kan hushållningen av ändliga resurser förbättras likväl som en anläggning medför minskade utsläpp av växthusgaser”*

Den ansökta verksamheten ligger dessutom helt i linje med betänkandet ”Hållbar slamhantering” (SOU 2020:3) och det kommittédirektiv som lämnades av regeringen (Dir. 2018:67), som angav att spridning av avloppsslam bör fasas ut och ersättas av tekniker för giftfri fosforåtervinning ur slammet.

Det kan således konstateras att den ansökta verksamheten främjar en sådan hållbar utveckling som är själva syftet med miljöbalken enligt 1 kap. 1 § miljöbalken.

### 3.1.2 Ansökt verksamhets lokalisering

Den ansökta verksamheten är planerad att i huvudsak ske i befintliga industrilokaler, som kommer att anpassas för verksamheten, mitt inne i ett detaljplanelagt industriområde för kemisk industri, Industry Park of Sweden (IPOS), i Helsingborgs kommun.

Lokaliseringen ger mycket goda förutsättningar för en industriell samverkan där nödvändiga kemikalier (saltsyra m.m.) för processen kan levereras av verksamheter inom IPOS och återvunna produkter såsom järnoxid och aluminiumprodukter kan användas av andra verksamheter inom IPOS.

Etableringen kommer inte att påverka någon fridlyst art eller dess boplatser eller viloområden enligt artskyddsförordningen. Verksamheten kommer inte påverka något skyddat område enligt 7 kap. miljöbalken och medför inte någon negativ inverkan på motstående intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Verksamheten riskerar inte att medföra buller, eller luftutsläpp till omgivningen som medför olägenhet för någon närboende.

Mark- och miljödomstolen delar bolagets uppfattning att den ansökta lokaliseringen lever upp till 2 kap. 6 § miljöbalken.<sup>5</sup>

### 3.1.3 Maximala utsläpp till vatten från ansökt verksamhet

Mark- och miljödomstolen har, såsom angetts ovan, kommit fram till att ansökt verksamhet är viktig ur resurshushållningssynpunkt och klimatomställningssynpunkt, samt att den uppfyller lokaliseringskravet i 2 kap. 6 § miljöbalken. Trots det har domstolen avslagit den ansökta verksamheten. Skälet är enligt domstolen att den ansökta verksamheten anses strida mot 5 kap. 4 § miljöbalken utifrån dess utsläpp av renat processvatten.

---

<sup>5</sup> Domstolens dom s. 112 tredje stycket.

De miljö kvalitetsnormer som är i fråga är enligt domstolen miljö kvalitetsnormerna för god ekologisk status och de sammanhängande bedömningsgrunderna för särskilt förorenande ämnen gällande *koppar, arsenik och zink*, samt miljö kvalitetsnormen för god kemisk status gällande det prioriterade ämnet *kvicksilver*. Frågan om den juridiska betydelsen av denna skillnad redovisas senare, men inledningsvis finns det skäl att redovisa vilka maximala tillåtna utsläpp som hade föreslagits i villkoren för dessa metaller.

Det ska i sammanhanget också framhållas att den av Bolaget föreslagna reningstekniken är en robust reningsteknik där metaller och restfosfor i processavloppsvattnet först fälls ut genom fällning. Därefter filtreras kvarvarande metaller ut med filter och föroreningar avskiljs från processvattnet. Bolaget har föreslagit att frågan om slutliga villkor skulle utredas under en provotid. Det berodde inte på osäkerhet om huruvida reningen skulle klara föreslagna begränsningsvärden, utan för att det skulle kunna klarläggas hur långt det går att rena processvattnet med föreslagna reningsteknik. Pilotförsöken hade bekräftat det som tekniken utlovar, att reningsgraden överstiger 99 %, d.v.s. att mer än 99 % av metallerna i processvattnet kan renas bort.

Bolaget hade föreslagit följande begränsningsvärden för de aktuella *särskilda förorenande ämnena* (god ekologisk status) som begränsningsvärde och månadsmedelvärde (10 av 12 månadsmedelvärden ska uppfyllas) och som begränsningsvärde och årsmedelhalt:

Ämne	Halt	Enhet
Arsenik (As)	10	µg/l
Koppar (Cu)	30	µg/l
Zink (Zn)	40	µg/l

För det prioriterade ämnet kvicksilver (kemisk status) hade halten 0,2 µg/l föreslagits som begränsningsvärde och månadsmedelvärde (10 av 12 månadsmedelvärden ska uppfyllas) och som begränsningsvärde och årsmedelhalt.<sup>6</sup>

I tabellen nedan, Tabell 1, jämförs dessa föreslagna maximalt tillåtna villkorshalter med utsläppskraven enligt BAT-AEL för avfallsbehandling (Waste Treatment)<sup>7</sup> och som gäller vid normal drift.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Villkorsförslaget för kvicksilver sänktes vid huvudförhandlingen.

<sup>7</sup> Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Waste Treatment som offentliggjordes den 17 augusti 2018 i EUT (Europeiska unionens officiella tidning).

<sup>8</sup> Tabell från bilaga 1 till Bolagets yttrande den 11 juni 2021, tabell 1.

Metall	Villkorsförslag	BAT-AEL-WT (intervall)
<i>Särskilda förorenande ämnen – Ekologisk status</i>		
Arsenik	10 µg/l	10-50 µg/l
Koppar	30 µg/l	50-500 µg/l
Zink	40 µg/l	100-1 000 µg/l
<i>Prioriterade ämnen – kemisk status</i>		
Kvicksilver	0,2 µg/l	0,5-5 µg/l

**Tabell 1.** Jämförelse mellan villkor och vad som anses utgöra bästa möjliga teknik enligt BAT-AEL.

Jämförelsen i Tabell 1 visar att föreslagna villkor ligger i den lägsta delen av intervallet eller under den angivna intervallnivån. Tekniken måste således anses motsvara minst bästa möjliga teknik (BAT) eller bättre än vad som har angetts vara bästa möjliga teknik.

För att få en uppfattning om dessa utsläppshalter är höga eller låga jämförs dessa maximala utsläppshalter för de särskilda förorenade ämnena arsenik och koppar med en annan typ av utsläpp som förekommer i samhället, avrinning från dagvatten, Tabell 2. Tabellen visar schablonhalter från dagvatten och de särskilda förorenande ämnen zink och koppar i detta dagvatten (utredningen omfattade inte arsenik). Utredningen genomfördes av Svenskt Vatten.<sup>9</sup>

Markanvändning	Cu	Zn
<b>1. Standardvärden</b>	µg/l	µg/l
Väg (5 000 ÅDT)	31	62
Väg (15 000 ÅDT)	59	116
Väg (30 000 ÅDT)	72	197
Parkering	40	140
Villaområde	20	80
Radhusområde	25	85
Flerfamiljshusområde	30	100
Fritidshusområde	20	80
Koloniområde	15	50
Centrumområde	22	140
Industriområde	45	270
Parkmark	15	25
Atmosfärisk deposition	5,0	30
Skogsmark	6,5	15
Jordbruksmark	14	20
Gräs- och ängsmark	15	30
Våtmark	7,5	13
<b>Föreslaget villkor</b>	<b>30</b>	<b>40</b>

**Tabell 2.** Föreslagna villkorshalter i förhållande till normala dagvatten.

<sup>9</sup> Förekomst och rening av prioriterade ämnen, metaller samt vissa övriga ämnen i dagvatten, Svenskt Vatten Utveckling, Rapport Nr 2010-06, avsnitt 3 och tabell 3.1. Undersökningen omfattade inte arsenik.

Tabell 2 visar att de föreslagna maximala utsläppshalterna för koppar och zink generellt sett ligger under de nivåer som avrinner från olika typer av ytor. Den föreslagna villkorsnivån för arsenik, 10 µg/l, är också låg i förhållande till dagvatten. Den ligger under den riktvärdesnivå om 16 µg/l, där exempelvis Göteborg stad anser att det finns behov att vidta någon åtgärd för dagvatten som släpps till vattendrag, d.v.s. när det saknas behov av att överväga en rening av dagvattnet.

Det kan således konstateras att de föreslagna villkorshalterna är mycket strängt satta och att halterna är låga i förhållande till andra utsläppskällor (ytterligare jämförelser redovisas längre fram i överklagandet). Villkoren avser också maximalt tillåtna halter, medan jämförelsen har gjorts med uppmätta schablonhalter. Bolaget förväntar sig att reningstekniken ska kunna drivas längre än vad villkoren medger.

Frågan är också om det maximala utsläppet i totalmängder metaller kan anses medföra ett väsentligt bidrag eller inte.

Den maximala mängden renat processavloppsvatten som kan komma att släppas ut från anläggningen uppgår till maximalt 190 000 m<sup>3</sup> vid full produktion.

Den maximalt utsläppta mängden metaller, om halt och flöde ligger på maximal nivå, jämförs nedan med den mängd som omsätts naturligt i vattenförekomsten.<sup>10</sup>

	Maximalt utsläpp mängd per år	Naturlig omsättning i vattenförekomst		Utsläppet i proportion till naturlig omsättning av metaller i vattenförekomsten per år
Arsenik	1,9	440 000	kg/år	0,000431 %
Koppar	5,7	220 000	kg/år	0,00259 %
Zink	7,5	310 000	kg/år	0,00241 %
Kvicksilver	0,04	880	kg/år	0,00454 %

Tabell 3. - Maximalt utsläppta mängder i kg från verksamheten i förhållande till naturlig omsättning i av metaller i vattenförekomst.

Det går således att dra slutsatsen att det maximala tillskottet till den aktuella vattenförekomsten är helt försumbart i förhållande till de metaller som omsätts i vattenförekomsten.

<sup>10</sup> Uppgifter från bildspel som visades vid förhandlingen, bild 78.



Att det är frågan om ett försumbart utsläpp är en uppfattning som vidare delades av domstolen då den också konstaterar att utsläppet av koppar, arsenik, zink och kvicksilver är av försumbar betydelse.<sup>11</sup>

Det är uppenbart att det totala tillskottet i förhållande till andra utsläppskällor är helt obetydligt (se vidare redovisning längre fram i överklagandet). Utblandningen av aktuella metalljoner från verksamheten, som kommer att vara i löst form, kommer att ske i en än större vattenvolym än den aktuella vattenförekomsten, då vattenomsättningen inte är begränsad mot övriga vatten. Det är således frågan om ett obetydligt utsläpp som är betydelselöst för den aktuella vattenförekomstens möjlighet att uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Det måste i sammanhanget också beaktas att ansökan avser en verksamhet som mycket effektivt kommer att avskilja metaller från slamaskan och därmed få bort metaller som redan förekommer i kretsloppet (se avsnitt 3.1.1 ovan). Metaller som finns i avloppsslammet och senare i askan, kommer således att återvinnas eller omhändertas i stället för att spridas vidare till vattenförekomster. Det är helt uppenbart att belastningen på vattenmiljön totalt sett kommer att minska till följd av den ansökta verksamheten, både belastningen på den aktuella kustvattenförekomsten och på övriga vatten och vattendrag som förr eller senare hade belastats vid utlakning av metaller från slammet eller askan.

## **3.2 Mark- och miljödomstolens dom**

### *3.2.1 Parternas inställning och domstolens handläggning m.m.*

Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Trafikverket har avstått från att yttra sig eller har framfört att de inte har några synpunkter.

Miljönämnden i Helsingborgs kommun och kommunstyrelsen i Helsingborg kommun har båda tillstyrkt ansökan.

Inga miljöorganisationer, allmänhet eller enskilda har ifrågasatt den ansökta verksamhetens tillåtlighet.

Länsstyrelsen i Skåne har redan från början motsatt sig den ansökta verksamheten och har kommit med ett mycket stort antal synpunkter på ansökningshandlingarna. Länsstyrelsens inställning i tillåtlighetsfrågan har gällt oavsett vilka villkor som skulle komma att föreskrivas för verksamheten.

---

<sup>11</sup> Se mark- och miljödomstolens dom s. 133. Jfr även mark- och miljödomstolens pressmeddelande publicerat 2021-12-14 om att utsläppet bedömts som försumbart.

Det kan ifrågasättas om det är en statlig myndighets uppgift att ensidigt leta efter omständigheter som kan tala emot att en verksamhet ska få tillstånd, i vart fall när den ansökta verksamheten bidrar till ett resurseffektivt omhändertagande av en ändlig och livsviktig resurs, samt bidrar till klimatomställningen. Bolaget har utförligt kompletterat ansökan i enlighet med länsstyrelsens omfattande krav på kompletteringar och har utförligt bemött framförda synpunkter.

Efter det att dagarna för huvudförhandling hade bestämts, bestämde domstolen (aktbilaga 52) att den skulle inhämta yttrande från den regionala vattenmyndigheten för Södra Östersjön. Den regionala vattenmyndigheten skulle enligt domstolens föreläggande uttala sig om Länsstyrelsens i Skånes län påstående att måttlig status för särskilt förorenade ämnen innebär dålig status.

Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt inkom med sin juridiska tolkning av bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter den 16 september 2021 (aktbilaga 57). Av detta yttrande och senare inkommet yttrande (aktbilaga 68) framgår att vattenmyndigheten inte har gjort någon bedömning av den ansökta verksamheten eller den aktuella vattenförekomsten. Den regionala vattenmyndigheten har således endast bidragit med sin egen juridiska tolkning av regelverket.

Det kan ifrågasättas med stöd av vilken bestämmelse i miljöbalken eller annan lag som mark- och miljödomstolen inhämtar tolkningsbesked av en myndighet som inte har till uppgift att lämna sådana tolkningar av lagstiftningen till domstolen. Uppgiften att göra juridiska tolkningar och komma med central vägledning måste anses åligga Havs- och vattenmyndigheten enligt 5 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten, som hade avstått från att lämna yttrande.

Domstolen har i avsnitten Bakgrund, Tidigare beslut, Ansökan och Inkomna yttranden återgett målet på ett riktigt sätt (domen fram till s. 75).

Däremot återges inte sökandens bemötande och beskrivning av de aktuella reglerna på ett fullständigt och korrekt sätt. Länsstyrelsens yttrande i dessa delar redovisas utförligt och Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns tolkning återges i princip i dess helhet.

Bolagets redogörelse för regelverkets tillämpning och bemötande av såväl länsstyrelsens som vattenmyndighetens påståenden är däremot nedkortade, eller inte alls redovisade. Domstolen hänvisar i stället kort till den bilaga som Bolaget gav in och som redovisades av Bolaget:

*”Bolaget har i särskild bilaga till bemötandet daterat den 11 juni 2021, bilaga 1, utvecklat ovanstående ståndpunkter som svar till länsstyrelsen.*

Det finns inte heller någon redovisning av den riskbedömning av utsläpp till vatten som Niras genomförde inför ansökans inlämnande, bilaga B3 till ansökan eller den utförliga utredning av påverkan på vattenmiljön som genomfördes av erfarna och kunniga miljökonstuler från Niras, vilka hade anlitats av Ragn-Sells.

Mot denna bakgrund behöver Bolaget särskilt hänvisa till de avsnitt där sökanden har behandlat de aktuella vattenfrågorna:

- Miljökonsekvensbeskrivningen, s. 65-78.
- Riskbedömning av utsläpp från Ragn-Sells Treatment & Detox, Niras, Bilaga B3 till ansökan.
- Kompletteringsyttrande 2020-10-26 (aktbilaga 16), avsnitten 1.5, 2.9, 2.65, 2.66, 2.68, 2.69, 2.71, 2.72, 2.73, 2.75, 2.76, 2.79 och bilaga 2 Vattenfrågor (aktbilaga 18).
- Kompletteringsyttrande 2020-02-08 (aktbilaga 26), s. 2f., s. 7f., s. 12 ff. och bilaga 2 (aktbilaga 28).
- Bolagets yttrande 2021-06-11 (aktbilaga 49), s 10, s. 15 ff. och bilaga 1, Ansökt verksamhets betydelse för miljö kvalitetsnormerna i vattenförekomsten (aktbilaga 50)
- Bolagets yttrande 2021-10-01 över Vattenmyndighetens yttrande (aktbilaga 60).

### 3.2.2 Domstolens domskäl

Mark- och miljödomstolens bedömning<sup>12</sup> sammanfattas nedan:

1. En klassificering av den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen till måttlig status innebär en klassificering till den lägsta nivån (dålig status).
2. Varje försämring av en måttlig status för kvalitetsfaktorn eller ett äventyrande av möjligheten att uppnå god status är därmed otillåten.
3. Utsläpp av koppar, arsenik och zink innebär ett äventyrande av att uppnå god status till år 2027 för kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen, d.v.s. ett oacceptabelt risktagande, eftersom utsläppet av angivna ämnen inte är obetydligt. Det finns en stor risk att fastläggning kan ske i vattenförekomstens sediment eller att metallerna tas upp av biota.
4. Att beakta omsättningen av vattnet i förekomsten är enligt domstolen felaktigt eftersom vattendirektivets syfte är att förhindra utsläpp som kan leda till ett äventyrande av att uppnå god status i vattenförekomsten. Domstolen anger att det i närheten av utsläppspunkten också finns riksintresse för fiske, ett marint reservat, samt ålgräsängar och marin fauna.
5. Mark- och miljödomstolen förstår att det är olyckligt att en provpunkt med höga halter (Bulkhamnen) innebär att statusen i en hel förekomst påverkas av denna. Det är dock inte möjligt att bortse från vissa områden inom en förekomst. Här kan enligt domstolen

<sup>12</sup> Mark- och miljödomstolens dom s. 127-133.

i stället komma att krävas åtgärder för sanering, vilket skulle gynna förekomsten som helhet.

6. Bolaget har yrkat en provotid för rening av processvatten. Det är med andra ord inte klarlagt vilka nivåer som kan nås, även om provisoriska föreskrifter föreslagits. Bolaget har angett att andra organiska föroreningar kommer att avskiljas innan utsläpp, men en mer omfattande provtagning har inte utförts. Den osäkerhet som därmed råder ska därför vägas in i bedömningen av ”äventyrandet” av miljö kvalitetsnormen.
7. Den provisoriska föreskrift för kvicksilver som föreslagits kan inte ses som en nivå där bästa möjliga teknik används för att avlägsna kvicksilver. Den föreslagna halten ligger över den maximala halt som anges för halt i ytvattenförekomster. Mängderna är inte obetydliga även om det rör sig om gram. Undantaget för kvicksilver för förekomsten gäller för den nivå som råder nu. Undantaget innebär alltså inte att man kan tillföra mer utan målet enligt vattendirektivet är att belastningen ska minska.
8. Eftersom bolagets förslag till rening och villkor inte innebär nollutsläpp är det till följd av gällande MKN inte möjligt att tillåta verksamheten. Anledningen är att utsläppen skulle innebära en otillåten försämring av vattenmiljön och vara ett oacceptabelt risktagande som skulle äventyra uppnåendet av MKN.

#### **4 Varför är domstolens dom felaktig?**

I detta avsnitt redovisas varför domstolens slutsatser, redovisade i avsnitt 3.2.2 (p. 1-8), är felaktiga. Redovisningen följer respektive punkt som har redovisats i avsnitt 3.2.2 (se nedan avsnitt 4.1-4.8).

I avsnitt 4.9 sammanfattas därefter bolagets inställning.

Det bör beaktas att domstolens slutsats, att den ansökta verksamheten inte är förenlig med 5 kap. 4 § miljöbalken, i princip kräver att vart och ett av domstolens antaganden är riktiga, d.v.s.:

- att måttlig status ska betraktas som dålig status vid tillämpningen,
- att varje förändring i halt i vattenförekomsten på grund av detta är otillåten,
- att statusen i vattenförekomsten verkligen är måttlig (enligt domstolen ”sämsta”) för den relevanta kvalitetsfaktorn,
- att provtagningspunkterna utgör s.k. representativa övervakningsstationer och
- att det blir en mätbar försämring/påverkan i den representativa punkten.

För det fall någon av dessa förutsättningar inte uppfylls faller domstolens resonemang att verksamheten inte skulle vara förenlig med 5 kap. 4 § miljöbalken.

##### **4.1 Måttlig fysisk-kemisk status ska inte betraktas som dålig status**

Domstolens slutsats är att en klassificering av den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen till måttlig status innebär en klassificering till den lägsta nivån (dålig status).

Denna slutsats ifrågasätts.

Det finns olika typer av miljökvalitetsnormer, miljöbalken 5 kap. 2 § miljöbalken, som har olika typer av rättsverkan. Domstolen har tillämpat bedömningsgrunderna för särskilda förorenande ämnen som att dessa var miljökvalitetsnormer för prioriterade ämnen (kemisk status). Särskilda förorenande ämnen är bedömningsgrunder (kvalitetsfaktorer) för att bestämma den ekologiska statusen och utgör miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § p. 4 i miljöbalken. Prioriterade ämnen är gränsvärdesnormer och har en annan juridisk rättsverkan.<sup>13</sup> EU-domstolens dom i mål C-436/13 (Weserdomen) innebär att rättsverkan av de bedömningsgrunderna (kvalitetsfaktorerna) för att bestämma ekologisk status har skärpts i enlighet med vad EU-domstolen lägger fast, men det innebär inte att dessa bedömningsgrunder har blivit gränsvärdesnormer.<sup>14</sup>

Den *ekologiska statusen* ska fastställas i fem nivåer, från hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig status. Den ekologiska statusen bestäms av de lägsta värdena för resultaten av den biologiska och fysikalisk-kemiska övervakningen avseende de relevanta kvalitetsfaktorerna.<sup>15</sup> Kvalitetsfaktorerna för biologiska och fysikalisk-kemiska fastställs också var för sig i fem nivåer.

I det aktuella fallet är parterna överens om att den ekologiska statusen har klassats till måttlig status.

I ramdirektivet ges normativa definitioner av hög, god och måttlig status.<sup>16</sup> Vidare anges i samma avsnitt i direktivet att vatten med status under måttlig status skall klassificeras som otillfredsställande eller dåliga och definitionerna för vad som ska anses som otillfredsställande och dålig status är då endast kopplade till bedömningen av de biologiska kvalitetsfaktorerna.

När det gäller de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna, såsom särskilda förorenande ämnen, är bedömningen för måttlig status kopplad till att det ska råda förhållanden som gör att de värden för de biologiska kvalitetsfaktorer som har angetts för en ekologisk måttlig status kan uppnås (d.v.s. att vattenkemin innebär att de biologiska kvalitetsfaktorerna anses måttliga).<sup>17</sup>

Då den biologiska statusen är klassificerad som måttlig status vet vi att den fysikalisk-kemiska statusen inte är sämre än måttlig, eftersom en sämre fysikalisk-kemisk status (otillfredsställande

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:184 s. 39 ff.

<sup>14</sup> Jfr prop. 2018/19:243, s. 183 f och s. 191 ff.

<sup>15</sup> Bilaga V, avsnitt 1.4.2 i direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (nedan ramdirektivet).

<sup>16</sup> Bilaga V, avsnitt 1.2, tabell 1.2.

<sup>17</sup> För kustvatten jämför bilaga V, avsnitt 1.2.1, kolumnen för måttlig status för fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer.

eller dålig) skulle ha inneburit att den biologiska statusen inte skulle kunna vara måttlig. Det är först då vattenförekomsten har klassificerats som att den har en otillfredsställande eller dålig biologisk status, som det finns skäl för en medlemsstat att överväga om det beror på de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna (såsom särskilda förorenande ämnen) och om dessa kan ha en nivå som ger en otillfredsställande eller dålig biologisk status i vattenförekomsten.

Det framgår inte närmare av direktivet om de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna ska fastställas i fem nivåer på förhand av medlemsstaterna eller om denna bedömning kan ske vid det tillfälle när de biologiska kvalitetsfaktorerna ligger på en nivå som är otillfredsställande eller dålig.

Att det finns en sämre nivå än måttlig status för dessa fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer framgår dock av skrivningen i ramdirektivet då det anges i bilaga V att måttlig status för fysikalisk-kemisk nivå är en nivå som gör att måttlig biologisk status kan uppnås. Därmed finns det uppenbarligen åtminstone minst en nivå under denna, d.v.s. en nivå där de särskilda förorenande ämnen medför att måttlig biologisk status inte kan uppnås.

I Sverige har Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) valt att fastställa fem nivåer för vissa fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer (från hög-god-måttlig-otillfredsställande och dålig)<sup>18</sup>, samt en nivå för andra fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer (god status)<sup>19</sup>. Det innebär inte att nivån under denna, måttliga nivå, ska betraktas som dålig status. Avsaknaden av vad som utgör gränsen mot otillfredsställande eller dålig nivå innebär inte att statusen i sig blir sämre.

HaV har endast fastställt en nivå, den nivå som refererar till god status, d.v.s. de normer som upprättats i enligt med det förfarande som beskrivs i avsnitt 1.2.6 i bilaga V till ramdirektivet. Det framgår tydligt att det inte är samma typ av miljökvalitetsnormer som anges för prioriterade ämnen. Det vore i viss mån absurt om ett ämne som zink skulle betraktas på samma sätt som prioriterade ämnen som ska fasas ut ur samhället på sikt. För kvalitetsfaktorerna särskilda förorenande ämnen, som är bedömningsgrunder för att bestämma god ekologisk status, ska det fastställas flera nivåer (se tabeller för dessa ämnen i bilaga V till ramdirektivet). Motsvarande gäller inte för kemisk status där det endast finns en nivå, uppnår god status eller uppnår inte god status.

Domstolens tolkning av kvalitetsfaktorerna för särskilda förorenande ämnen är inte bara felaktig utan skulle få helt orimliga och helt otillämpbara konsekvenser. För varje fall där en vattenförekomst inte uppnår en god status för någon enskild fysikalisk-kemisk kvalitetsfaktor skulle det

---

<sup>18</sup> För de särskilda kvalitetsfaktorerna kväve, fosfor, siktdjup och syrebalans har det angetts fem nivåer i HVMFS 2019:25, men i samma föreskrift har det bara angetts en nivå för särskilda förorenande ämnen (god status), se exempelvis bilaga 5 till HVMFS 2019:25, avsnitt 1.3, 2.3 och 3.3.

<sup>19</sup> För vissa särskilda förorenande ämnen, bilaga 5 till HVMFS 2019:25, avsnitt 4.2. Sverige har bara fastställt en av kolumnerna i bilaga V till ramdirektivet.

betraktas som att vattenförekomsten har en dålig status för den enskilda kvalitetsfaktorn.<sup>20</sup> En mycket stor del av Sveriges vattenförekomster har med stor sannolikhet någon fysikalisk-kemisk kvalitetsfaktor som enligt domstolens resonemang utgör ”dålig” status, med tanke på hur nivåerna på god status har satts för dessa kvalitetsfaktorer.

I förarbetena till 5 kap. 4 § (prop. 2017/2018:24. s. 193) anges också följande:

*”En tillkommande förorening i ett vatten som redan har god ekologisk status och, om verksamheten tillåts, kommer att fortsätta ha god ekologisk status innebär inget äventyrande. Vidare ska en förändring inom en klassgräns, t.ex. inom måttlig status, inte i sig anses äventyra möjligheterna att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön, i vart fall så länge inte ny praxis från EU-domstolen säger något annat.”*

Förarbetena slår således fast att en förändring inom en måttlig status inte är i strid med EU-rätten och att det inte har varit avsikten att införa en lagregel med den innebörden.

#### **4.2 Varje utsläpp innebär inte en försämring som är otillåten eller ett äventyrande**

Domstolens slutsats är att varje försämring eller ett äventyrande av möjligheten att uppnå god status är otillåten.

I denna del gör domstolen således gällande att varje utsläpp skulle utgöra både en otillåten försämring och ett otillåtet äventyrande.

Denna bedömning ifrågasätts.

Bolaget utvecklade i bilaga 1 till sitt yttrande den 11 juni 2021 (aktbilaga 50) hur bolaget uppfattar att begreppen otillåten försämring och otillåtet äventyrande ska tolkas enligt den s.k. Weserdomen<sup>21</sup>. Bolaget hänvisar därför till den bilagan i dess helhet.

Sammanfattningsvis ansåg EU-domstolen i Weserdomen att begreppet ”försämring av statusen” hos en ytvattenförekomst enligt artikel 4.1 a i ramdirektivet för vatten (den ekologiska statusen) ska tolkas så att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrade med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet.

Om den berörda kvalitetsfaktorn redan befinner sig i den lägsta klassen, d.v.s. dålig status, ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen”. EU-

<sup>20</sup> I vart fall i de fall Havs- och vattenmyndigheten inte har angett fem nivåer.

<sup>21</sup> EU-domstolens dom i mål C-461/13.

domstolen valde att tolka begreppet ”försämring” utifrån s.k. *status quo-teorin*, där varje förändring av en enskild kvalitetsfaktor ska betraktas som en otillåten försämring även om den inte påverkar den samlade ekologiska statusen, och att varje försämring när statusen för den enskilda kvalitetsfaktorn är bedömd som dålig ska betraktas som en otillåten försämring.

EU-domstolen ansåg att en tolkning enligt *statusklassteorin* skulle ha *äventyrat genomförandet av det huvudsakliga målet med ramdirektivet*, d.v.s. att på sikt uppnå god status, eftersom det skulle tillåta försämringar av enskilda kvalitetsfaktorer ner till den sämsta kvalitetsfaktorns status.<sup>22</sup>

Utifrån EU-rätten är det försämringar över en klassgräns för en enskild kvalitetsfaktor som är otillåtna, men de bedöms olika beroende av om den enskilda kvalitetsfaktorn är på lägsta nivån (dålig) eller om den är på någon av de övriga nivåerna (otillfredsställande, måttlig, god och hög). Om de är på dålig nivå är varje försämring för kvalitetsfaktorn otillåten. Om statusen är otillfredsställande, måttlig, god och hög, är försämringen inom intervallet tillåtna. En försämring över en gräns måste prövas mot undantagsreglerna i ramdirektivet.

I förarbetena till lagändringen av 5 kap. 4 § miljöbalken har dock begreppet ”äventyra” beskrivits som en egen bedömningsgrund:<sup>23</sup>

*”Uttrycket ”äventyra” markerar att det handlar om att se till att verksamheten eller åtgärden inte innebär ett allvarligt hot mot möjligheterna att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön. Med ”äventyra” avses att det ska vara fråga om ett risktagande av en sådan dignitet att Sveriges möjlighet att uppfylla ramdirektivets krav hotas så allvarligt att risken måste betraktas som oacceptabel.*

*Med ”äventyra” avses inte vilket försvårande som helst. Hanterliga risker – dvs. risker som bedöms kunna hanteras på ett sätt som gör att det inom ramen för vattenförvaltningen eller genom andra åtgärder fortfarande är möjligt och sannolikt att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås – bör alltså kunna accepteras och inte betraktas som ett äventyrande. I äventyra ligger ett moment av hasard, högt spel, vågspel eller chanstagande, dvs. att man medvetet tar en så stor risk att den inte kan betraktas som acceptabel när det gäller möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet eller tillåter att möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet lämnas åt slumpen. Här finns således ett ganska stort utrymme för att tillåta verksamheter eller åtgärder som i och för sig innebär påfrestningar för arbetet att förbättra vattenmiljön eller gör det svårare att uppnå rätt kvalitet.”*

<sup>22</sup> P. 65, 66 och 70 i mål C-461-13.

<sup>23</sup> Prop. 2917/18:243 s. 193.



Även om begreppet äventyra ska tolkas utifrån dessa förarbetsuttalanden och inte endast inom ramen för Weserdomen är det uppenbart att tillåtandet av den aktuella verksamheten inte innebär ett sådant äventyrande som anges i förarbetsuttalandet. Detta utvecklas även i avsnitt 4.3 nedan.

#### **4.3 Utsläppet är obetydligt och innebär inte ett äventyrande**

Att utsläppet inte kommer att föranleda att någon kvalitetsfaktor sänks är uppenbart – utsläppet är helt enkelt för litet i förhållande till vattenförekomsten och dess omsättning.

Domstolen har även angett att utsläppet av koppar, arsenik och zink innebär ett äventyrande av att uppnå god status till år 2027 för kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen. Domstolen anger att det skulle utgöra ett oacceptabelt risktagande, eftersom utsläppet av angivna ämnen inte är obetydligt.<sup>24</sup> Enligt domstolen finns en stor risk att fastläggning kan ske i vattenförekomstens sediment eller att metallerna tas upp av biota.

Domstolens bedömning ifrågasätts.

Utsläppet är försumbart och påverkar inte möjligheterna att nå god ekologisk status i aktuell vattenförekomst.

Nedan redovisas bolagets bedömning av vilken betydelse de potentiella utsläppen av koppar, arsenik och zink kan ha för vattenförekomsten. Redovisningen sker för respektive ämne. För att bedöma den potentiella påverkan på vattenförekomstens status är det relevant att bedöma både utsläppshalt och total mängd metaller som villkorsförslaget maximalt medger.

Det förslag till villkorshalt som har presenterats av bolaget ska uppfyllas vid utsläppspunkten som ligger direkt efter reningen. Det renade vattnet omblandas därefter med kylvatten från anläggningen och leds därefter till recipient.

I Tabell 4 nedan anges villkorsförslagets halter, halter vid en minsta utblandning med kylvatten (WC-S) och vid en förväntad utblandning med kylvatten (AP-S). Halterna jämförs därefter med bedömningsgrunden för god status för de enskilda metallerna.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Utsläppet är således enligt domstolens förmenande både försumbart och inte obetydligt.

<sup>25</sup> Tabell 2 i aktbilaga 50.

Metall	Villkorsförslag	WC-S	AP-S	Bedömningsgrund god status
Arsenik	10 µg/l	1 µg/l	0,25 µg/l	1,5 µg/l <sup>26</sup>
Koppar	30 µg/l	3 µg/l	0,75 µg/l	4,3 µg/l <sup>27</sup>
Zink	40 µg/l	4 µg/l	1 µg/l	4,1 µg/l <sup>26</sup>

**Tabell 4.** Jämförelse mellan villkorsförslag, utsläppshalter i Avlopp S (dels i form av ett Worst Case, WC-S, med den teoretiskt minsta utblandningen av kylvatten och dels i form av ett sannolikt utsläpp, AP-S), jämfört med bedömningsgrunden för arsenik, koppar och zink.

Tabell 4 visar att vattnet efter rening och blandning med kylvatten kommer att ha så låg halt att det utsläppta vattnet i sig kommer att uppfylla aktuella bedömningsgrunder för god status för aktuella ämnen när vattnet når recipienten/vattenförekomsten.

Det innebär att halterna i det utsläppta vattnet inte kan anses ha någon negativ inverkan på vattenmiljön eftersom det understiger miljö kvalitetsnormen för vatten i sig. Halten bedöms också bli så låg att den sannolikt inte ens kommer att medföra en kvantifierbar höjning av halten i vattenområdet utanför utsläppspunkten.

Det har också ovan redovisats att halten i det renade processvattnet ligger väl i linje med eller väl under för vad som anses vara intervallet för vad som anses vara bästa möjliga teknik. Utsläppshalterna är fullt jämförbara med motsvarande halter som finns i ett dagvatten som uppkommer från olika ytor (Tabell 2). Det är härvid viktigt att ta med sig att dessa bedömningsgrunder (miljö kvalitetsnormer) för vatten inte är utsläppshalter för verksamheter utan bedömningsgrunder för att bedöma den ekologiska vattenkvaliteten i recipienter.

Frågan är om tillskottet av den totala mängden metaller ändå kan vara av betydelse för vattenförekomsten. Detta skulle framförallt kunna vara av betydelse i en mindre vattenförekomst med liten vattenomsättning (mindre sjö). I denna del finns det skäl att jämföra med totalmängden som omsätts i vattenförekomsten (Tabell 3 ovan), men även att jämföra med andra lokala punktutsläpp.

Nedan redovisas jämförelser för de olika metallerna med olika utsläppskällor för att få en uppfattning om vilken relevans ett utsläpp av denna storlek kan ha i en vattenförekomst.

<sup>26</sup> Maximal koncentration i vattenförekomsten som utgör god status med tillägg av naturlig bakgrundshalt.

<sup>27</sup> Den biotillgängliga halten i vattenförekomsten som utgör god status (HVMFS 2019:25, s. 75).

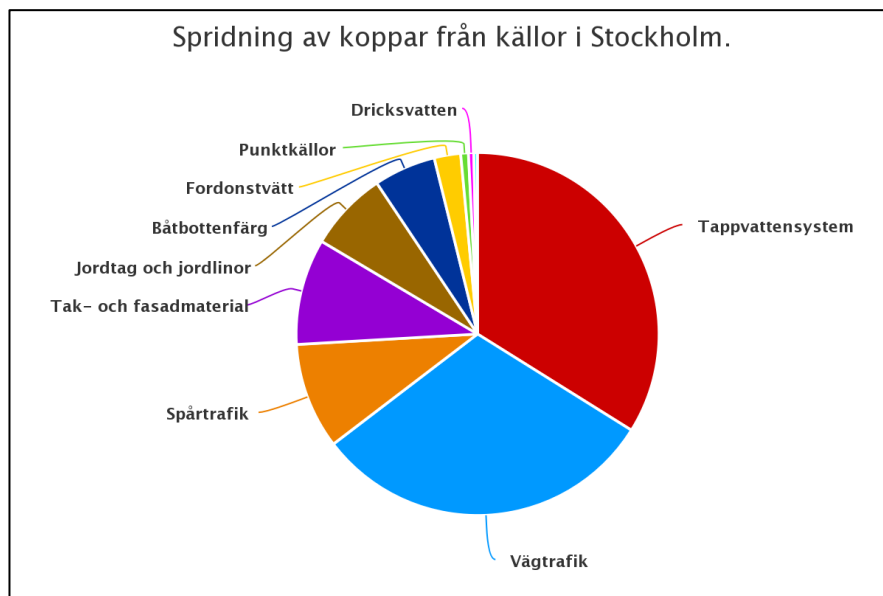
### Koppar

När det gäller utsläppet av koppar till svenska ytvatten i Sverige beräknas punktkällorna (avloppsreningsverk och industrier) stå för ungefär 10 % av belastningen av koppar enligt Naturvårdsverket.<sup>28</sup> Övriga utsläpp utgörs av diffusa utsläppskällor (avrinning från skogsmark, dagvatten m.m.) och står för 90 % av utsläppen. De lokala punktkällornas bidrag står för en begränsad del av utsläppen. Det aktuella utsläppet är mycket begränsat i förhållande till andra lokala och regionala utsläppskällor såsom reningsverk, avfallsanläggningar etc. Det maximala utsläppet av koppar motsvarar som exempel 1 % av utsläppet från det lokala reningsverket.<sup>29</sup>

För att ytterligare få en relation av vilken betydelse det aktuella utsläppet av koppar kan ha för vattenmiljön i stort kan man jämföra med de totala beräknade utsläppen från diffusa källor och punktkällor.

Det totala utsläppet av koppar till svenska ytvatten från Sverige är ca 180 000 kg/år.<sup>30</sup> Det innebär att den planerade verksamheten kan antas öka detta bidrag med maximalt 0,03 promille såvitt avser belastningen i Sverige.<sup>31</sup>

Att punktkällor inte ger ett betydande bidrag av koppar framgår också av nedanstående bild, Figur 3, hämtad från Stockholm Stad, miljöbarometern.<sup>32</sup>



**Figur 3.** Utsläppskällor av koppar i Stockholm.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> <https://utslappisiffror.naturvardsverket.se/sv/Utslapp-till-vatten/Dataunderlag/Utslapp-av-metaller/>

<sup>29</sup> Enligt miljörapport 2020 från reningsverket.

<sup>30</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket utsläppsregister. Se fotnoten ovan.

<sup>31</sup> Bara i Stockholm beräknas fritidsbåtar släppa ifrån sig 700 kg koppar från båtottenfärger varje år.

<sup>32</sup> <https://miljobarometern.stockholm.se/miljogifter/koppar/spridning-av-koppar/>

<sup>33</sup> Datakälla: Sörme m.fl. 2001, Goods in the antroposphere as a metal emission source.

Figuren måste anses representativ även för aktuell region. Den visar att punktkällor utgör ett litet bidrag av spridningen av koppar. Verksamhetens utsläpp skulle utgöra ett litet bidrag i förhållande till punktkällorna. Det är dessutom inte fråga om att tillsätta koppar till kretsloppet utan återvinningsprocessen bidrar till att avskilja koppar från kretsloppet.

Syftet med denna jämförelse är inte att negligera betydelsen av utsläppet av koppar. Ett litet bidrag kan vara betydelsefullt, om det belastar en liten recipient med låg vattenomsättning (mindre sjö). I den aktuella vattenförekomsten är dock vattenomsättningen så hög att det är helt uteslutet att det har någon som helst betydelse för bedömningen av statusen i vattenförekomsten. Det gäller såväl lokal påverkan nära utsläppspunkten som statusen för vattenförekomsten i övrigt.

### **Zink**

När det gäller utsläpp av zink till vatten i Sverige beräknas punktkällorna (avloppsreningsverk och industrier) stå för ungefär 13 % av den totala belastningen av zink enligt Naturvårdsverket. Övriga utsläpp utgörs av diffusa utsläppskällor (avrinning från skogsmark, dagvatten m.m.)

Det aktuella utsläppet är mycket begränsat i förhållande till andra lokala och regionala utsläppskällor såsom reningsverk, avfallsanläggningar etc. Det maximala utsläppet av zink motsvarar som exempel 2 % av utsläppet från det lokala reningsverket.<sup>34</sup> Samtidigt utgör de lokala punktkällorna en liten del av det totala utsläppet.

För att ytterligare få en relation av vilken betydelse det aktuella utsläppet av zink kan ha får man jämföra med de totala beräknade utsläppen från diffusa källor och punktkällor.

Det totala utsläppet av zink till vatten i Sverige är ca 850 000 kg/år.<sup>35</sup> Det innebär att det maximala bidraget av zink från ansökt verksamhet i förhållande till faktiskt beräknat tillskott till vatten är 0,009 promille av belastningen i Sverige.

Ett litet bidrag kan vara betydelsefullt, om det belastar en liten recipient med dålig vattenomsättning. I den aktuella vattenförekomsten är förhållande de omvända, vattenomsättningen är mycket hög och det är helt uteslutet att det potentiella utsläppet av zink har någon som helst betydelse för bedömningen av statusen i vattenförekomsten.

---

Sörme och Lagerkvist, 2002. Sources of heavy metals in urban wastewater in Stockholm.

<sup>34</sup> Enligt miljörapport 2020 från reningsverket.

<sup>35</sup> Uppgifter från Naturvårdsverket utsläppsregister. Se fotnoten ovan.

### *Arsenik*

Arsenik är ett naturligt förekommande ämne i olika mineraler som finns över hela världen. Det antropogena bidraget är idag mycket begränsat.<sup>36</sup> Det finns inte några beräkningar av hur mycket arsenik som tillförs omgivningen, men en mycket stor andel kommer från diffusa källor. I arsenikrika områden såsom i Västerbotten kan förhöjda halter arsenik i brunnsvatten förekomma till följd av naturlig påverkan.

Sammantaget är verksamhetens potentiella bidrag av föroreningar till vattenförekomsten mycket begränsat.

Totalt sett är det maximala potentiella bidraget till den aktuella vattenförekomsten försumbart/obetydligt och saknar helt betydelse för möjligheterna att uppnå god status för vattenförekomsten när det gäller aktuella ämnen.

Domstolen lyfter i domen även fram en jämförande tabell<sup>37</sup> som Bolaget redovisade i förhållande till andra utsläppskällor för att redovisa hur litet bidraget av metallerna arsenik, koppar, zink och kvicksilver var i förhållande till dessa utsläppskällor. Domstolen anger:<sup>38</sup>

*”Av den tabellen kan man utläsa att bolagets utsläpp av arsenik motsvarar 17 % av NSVA:s utsläpp, för bly 76 % och för kadmium 127 %. Koppar- och zinkandelen är dock mindre men totalt sett är mängderna metaller inte obetydliga.*

Trots att den maximala mängden arsenik endast utgör 17 % och utsläppen av koppar och zink är mindre i förhållande till NSVA:s faktiska utsläpp, är mängderna enligt domstolen inte obetydliga (jfr Tabell 3 ovan).

Domstolen måste då syfta på andra metaller (bly och kadmium) för vilka god status uppnås i vattenförekomsten och där det inte heller har ifrågasatts att verksamhetens utsläpp skulle kunna försämra vattenförekomstens status eller äventyra dess status.

Det som borde vara relevant är att det maximala utsläppet av både koppar och zink från verksamheten enligt den tabell som domstolen hänvisade till beräknades uppgå till 2 % av det faktiska utsläppet av koppar och zink från NSVA år 2015. Det maximala utsläppet av kvicksilver från

<sup>36</sup> <https://utslappisiffror.naturvardsverket.se/sv/Amnen/Tungmetaller/As-Arsenik1/>

<sup>37</sup> Mark- och miljödomstolen hänvisar till aktbilaga 16, s. 11, Figur 3 (benämnd tabell 6). Tabellen återfinns dock ursprungligen i bilaga B3 till ansökan, s. 9 för att redovisa den potentiella belastningen från verksamheten. När tabellen återges i aktbilaga 16 var syftet att visa att tidigare toxikologiska bedömningar som Niras hade gjort åt Kemira fortfarande är relevanta för att bedöma det nu aktuella utsläppet. Något som domstolen inte verkar ha uppfattat.

<sup>38</sup> Mark- och miljödomstolens dom s. 130, st 1.

verksamheten beräknas uppgå till 3 % i förhållande till utsläppet från NSVA år 2015.<sup>39</sup> Det förväntade utsläppet från verksamheten redovisades också i tabellen och där förväntades utsläppet bli än mindre i förhållande till NSVA:s faktiska utsläpp.

Att utsläppet av andra metaller inte är obetydliga i förhållande till den jämförda verksamheten saknar helt betydelse för bedömningen av om utsläppet kan utgöra ett äventyrande av möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen för arsenik, koppar, zink och kvicksilver.

Det är utsläppet av koppar, arsenik och zink som enligt domstolen har lett till bedömningen att verksamheten är otillåten enligt 5 kap. 4 § miljöbalken. Redovisad tabell visade att utsläppet är obetydligt av relevanta metaller i förhållande till den jämförda verksamheten och i förhållande till andra utsläppskällor. Det är frågan om ett obetydligt utsläpp av relevanta metaller.

#### **4.4 Det är riktigt att beakta omsättningen i vattenförekomsten**

Domstolen anser att det är felaktigt att beakta omsättningen av vattnet i vattenförekomsten eftersom vattendirektivets syfte är att förhindra utsläpp som kan leda till ett äventyrande av att uppnå god status i vattenförekomsten. Domstolen anger också att det i närheten av utsläppspunkten finns riksintresse för yrkesfisket, ett marint reservat, samt ålgräsängar och marin fauna.

Domstolens uppfattning ifrågasätts.

Det är rätt att beakta omsättningen i vattenförekomsten. Ett litet utsläpp i en recipient med liten vattenomsättning kan få stor betydelse för vattenförekomstens status. Motsvarande begränsade utsläpp i en vattenförekomst med stor vattenomsättning kommer inte att påverka möjligheten att nå uppsatta miljö kvalitetsnormer.

Att en del av havet utanför utgör riksintresse för yrkesfisket, att det finns ett marint reservat, samt ålgräsängar och marin fauna i närheten saknar helt betydelse eftersom det aktuella utsläppet inte kommer att ha någon som helst mätbar påverkan på dessa områden, vilket tydligt redogjorts för av Niras miljö konsult vid huvudförhandlingen. Utsläppet från den ansökta verksamheten kommer inte att vara möjligt att kvantifiera i dessa områden.

#### **4.5 En provpunkt som inte är representativ kan inte påverka statusen i hela förekomsten**

Domstolen anger att det är olyckligt att en provpunkt med höga halter (Bulkhamnen) innebär att statusen i en hel förekomst påverkas av denna provpunkt, men enligt domstolen är det inte möjligt att bortse från vissa områden inom en förekomst. Domstolen menar i stället att det kan komma att krävas åtgärder för sanering, vilket skulle gynna förekomsten som helhet.

---

<sup>39</sup> Det maximala utsläppet av kvicksilver utgjorde 7 % enligt ursprunglig tabell, men knappt 3 % utifrån det justerade strängare villkorsförslag som bolaget föreslog.

Domstolens uppfattning ifrågasätts.

I denna del behöver det utredas vilken status som kan anses föreligga för respektive ämne och om den statusbedömningen är riktig.

Statusen i en vattenförekomst ska fastställas genom kontrollerande övervakning.<sup>40</sup> Denna övervakning ska ge en generell beskrivning och en representativ bild av vattenstatusen i varje vattendistrikt eller avrinningsområde.

Statusbedömningen för kvalitetsfaktorn koppar, zink och arsenik enligt VISS, samt kommentarer kring detta redovisas var för sig för koppar, zink och arsenik.

### **Koppar**

I VISS<sup>41</sup> är klassificeringen för koppar satt till måttlig. Värdet i bedömningsgrunden har i VISS satts till 52 mg/kg i sediment, vilket är nivån som anges som bedömningsgrunden för sediment för kustvatten i avsnitt 4.2, tabell 1 i HVMFS 2019:25. Det framgår dock av tabellen att man ska ta hänsyn till bakgrundshalten. Den är angiven till 15 mg/kg och korrekt bedömningsgrund ska således vara 67 mg/kg.

Under rubriken Motivering och metod för bedömningen anges i VISS följande:

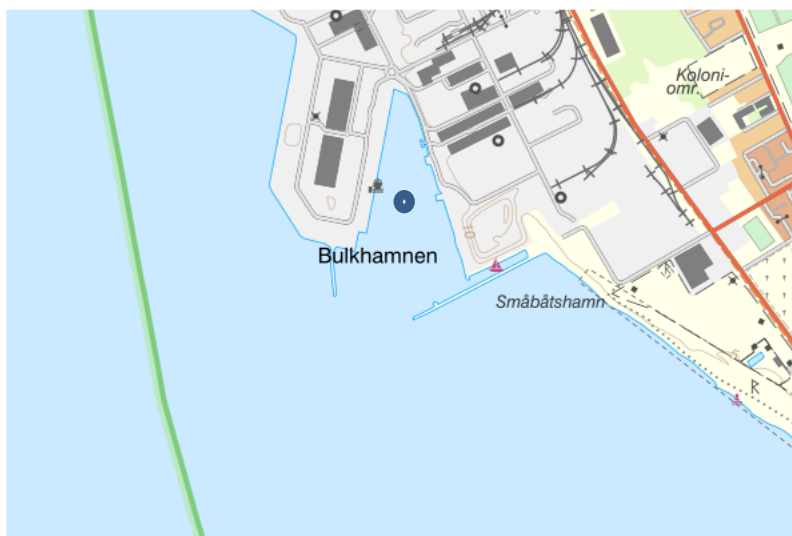
*Mätningar av koppar i sediment har gjorts inom Helsingborgs kustkontrollprogram (övervakningalokalerna RES, VÄH, W-VÄH, SYH, F23, KE, KED, KE02, 3; 35 värden åren 2008-2016, medelhalt 163 mg/kg TS överskrider gränsvärdet 52 mg/kg TS), Öresunds vattenvårdsförbunds recipient-kontrollprogram (övervakningalokalen ÖVF 2:3; 3 värden åren 2005, 2011, 2017; medelhalt 2,9 mg/kg TS underskrider gränsvärdet 52 mg/kg TS) och riskbedömning av Kemiras verksamhet (övervakningalokalerna Ke1-Ke8, 8 värden år 2013; medelhalt 79 mg/kg TS överskrider gränsvärdet 52 mg/kg TS). Den mest förorenade lokalen är KED i bulkhamnen (högsta funna halt, där bakgrundshalt har tagits i beaktande och TOC-normalisering gjorts, är 839 mg/kg TS 2008 och 747 mg/kg TS 2011. Även KE utanför bulkhamnen är väldigt förorenad (143 mg/kg TS år 2012 och 116 mg/kg TS år 2010). Under tidsintervallet 1996-2016 är halten uppåtgående på lokalen KE. Eftersom KE har halter över gränsvärdet och dessutom en uppåtgående trend bedöms vattenförekomsten uppnå måttlig status med avseende på koppar med hög tillförlitlighet.*

<sup>40</sup> 3 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2015:26) om övervakning av ytvatten.

<sup>41</sup> Vatteninformationssystem Sverige, vattenförekomst WA39114588 / SE562290-124131.

Av ovanstående utdrag från VISS framgår att mätningarna baseras på Helsingborgs kustkontrollprogram. Helsingborgs kustkontrollprogram har använt olika provpunkter vid olika år/provtagningsstillfällen. I VISS hänvisas det till rapporter från 2008-2016.

Alla provpunkter som har beteckningen KE- ligger inom bulkhamnen (KE, KEC, KED etc.), I VISS anges att KE ligger utanför, men det framgår av kartan nedan, Figur 4, att även denna provtagningspunkt ligger inne i bulkhamnen (blå prick).



**Figur 4.** Provtagningspunkt KE markerad inom Bulkhamnen.

Bedömningen i VISS som har lagts till grund för bedömningen av koppar är begränsad till provpunkterna KED och KE, vilka båda ligger inom Bulkhamnen. Inom kustkontrollprogrammet används numera KEC inom Bulkhamnen.

Hela bulkhamnen innehåller mer eller mindre höga halter av koppar i sedimentet, vilket är kopplat till driften av det tidigare kopparverket, hamnverksamheten och intilliggande småbåtshamn.<sup>42</sup> Halterna av koppar har varierat inom Bulkhamnen från år till år, troligtvis beror detta bland annat på sedimentrörelser samt på att halterna varierar lokalt inom hamnen.

I motiveringen till bedömningen hänvisas kortfattat till Öresunds vattenvårdsförbund recipientkontrollprogram, vilket sedan inte har beaktats i någon större utsträckning i den faktiska bedömningen.

<sup>42</sup> Båtbottenfärger innehåller höga halter koppar.



Bedömningen av statusen baseras i stället uteslutande på ett antal olika punkter som alla ligger inom bulkhamnen (vilken konstaterats vara förorenad av koppar från tidigare industriell verksamhet). Bulkhamnen är ett litet, avgränsat och isolerat område med mycket speciella förutsättningar (som ytmässigt utgör mindre än 1 % av vattenförekomstens totala yta. Den är inte representativ för vattenförekomsten i stort, se Figur 5. Bolagets utsläpp sker inte heller till Bulkhamnen och kommer inte att leda till en mätbar påverkan i Bulkhamnen.



**Figur 5.** Vattenförekomsten hämtad från VISS. Rödmarkerat område avser område med förorenade sediment som har fått bestämma hela Vattenförekomstens status.

Det är inte riktigt eller rimligt att basera hela bedömningen av statusen för vattenförekomsten på detta lilla, avgränsade och isolerade område inom en hamn där föroreningssituationen helt är beroende av den historiska verksamhet som har bedrivits och där den enda möjligheten att komma ner till nivåer under bedömningsgrunden för god status är att sanera sedimenten i hamnområdet. Om alla utsläpp skulle upphöra till vattenförekomsten i övrigt skulle det inte ha någon

betydelse för den faktiska situationen i bulkhamnen. Detta kan endast åtgärdas genom åtgärdsprogram (jfr. 5 kap. 7 § miljöbalken).<sup>43</sup>

Skulle man lägga samtliga provtagningspunkter i kustkontrollprogrammet till grund för bedömningen av statusen i vattenförekomsten och räkna ut en medelhalt för koppar i vattenförekomsten uppnås god status för samtliga år, Tabell

År	Halt	God status
2012	49,79 mg/kg	67 mg/kg
2014	59,36 mg/kg	67 mg/kg
2016	37,97 mg/kg	67 mg/kg
2018	50,12 mg/kg	67 mg/kg

**Tabell 5.** Medelhalt enligt kustkontrollprogrammet för samtliga mätpunkter.

För det fall provtagningspunkterna i bulkhamnen utesluts blir medelhalten enligt nedanstående Tabell 6.

År	Halt	God status
2012	37,20 mg/kg	67 mg/kg
2014	51,23 mg/kg	67 mg/kg
2016	27,97 mg/kg	67 mg/kg
2018	40,94 mg/kg	67 mg/kg

**Tabell 6.** Medelhalt enligt kustkontrollprogrammet för samtliga mätpunkter förutom Bulkhamnen.

Båda redovisningarna ovan visar att god status uppnås i vattenförekomsten som helhet.

Som tidigare nämnts så är inte bulkhamnen representativ för kustvattenförekomsten. Bulkhamnen bör snarare ses som ett isolerat och väl avgränsat extremfall. Det saknas vidare förutsätt-

<sup>43</sup> Tyngdpunkten i ramdirektivet för vatten ligger på åtgärdsprogrammets genomförande, se artikel 4.1, artikel 11 och bilaga VI, inte att till varje pris förhindra varje ny verksamhet eller åtgärd.

ningar att utsläppet från ansökt verksamhet skulle påverka förhållandena i bulkhamnen överhuvudtaget. Det i sammanhanget obetydliga utsläpp av koppar som är i fråga kommer inte att kunna uppmätas i Bulkhamnen provtagningspunkter. Det är helt uteslutet.

### **Zink**

I VISS<sup>44</sup> är klassificeringen för zink satt till måttlig. Värde i bedömningsgrunden för zink gäller halten i vatten som årsmedelvärde. Halten har i VISS angetts till 3,4 µg/l, vilket är nivån som anges som bedömningsgrunden för kustvatten i avsnitt 4.2, tabell 1 i HVMFS 2019:25. Det framgår dock av tabellen att man ska ta hänsyn till bakgrundshalten. Den är angiven till 0,7 µg/l och korrekt bedömningsgrund ska således vara 4,1 µg/l.

Under rubriken Motivering och metod för bedömningen anges i VISS följande:

*Mätningar i vatten visar zinkhalter som överskrider bedömningsgrunden 3,4 µg/l mellan åren 2012 och 2016. Mätningarna är gjorda inom Kemiras kontrollprogram och övervakningslokalerna ligger bulkhamnen (3 st) och utanför (2 st) i det så kallade norra området. De högsta halterna hittades längst inne i bulkhamnen på övervakningslokal YTV1 (högst funna halt 40 µg/l) men även lokalerna YTV4 och YTV5 i norra området överskrider bedömningsgrunden någon gång. Medelvärdet för alla mätvärden åren 2012 till 2016 på de fem övervakningslokalerna (38 värden) är 9,3 µg/l. När bakgrundshalten 0,7 µg/l dragits av överskrider medelvärdet bedömningsgrunden 3,4 µg/l med 2,5 gånger. Vattenförekomsten bedöms uppnå måttlig status med avseende på zink med låg tillförlitlighet, eftersom övervakningslokalerna inte representerar hela vattenförekomsten.*

De övervakningslokaler som används och som det refereras till i VISS är de som används för ytvattenprovtagning inom Kemiras kontrollprogram (YTV1 – YTV5), där samtliga punkter är belägna inom Bulkhamnen (YTV1 – YTV3) eller omedelbart utanför kustlinjen (YTV4 – YTV5) vid Kemiras utsläppspunkt. Dessa provtagningspunkter mäter Kemiras utsläpp och kan överhuvudtaget inte anses vara representativa för vattenförekomsten som helhet.

Vattenförekomsten Helsingborgsområdet har en yta om 19 kvadratkilometer och samtliga provpunkter (YTV1 – YTV5) som ligger till grund för klassningen av zink ligger inom en yta som är mindre än 0,25 kvadratkilometer, vilket motsvarar ungefär 1,3 % av vattenförekomstens yta. Provtagningspunkterna i Kemiras kontrollprogram är inte representativa kontrollpunkter för vattenförekomstens status. Vattenförekomsten i övrigt når god status för zink och det begränsade

---

<sup>44</sup> Vatteninformationssystem Sverige, vattenförekomst WA39114588 / SE562290-124131. Tillförlitligheten anges dock vara låg.

utsläppet av zink kommer inte att ha någon påverkan på vattenförekomstens status överhuvudtaget.

### **Arsenik**

I VISS<sup>45</sup> är klassificeringen för arsenik satt till måttlig. Värdet i bedömningsgrunden för arsenik har i VISS satts till 0,55 µg/l. I avsnitt 4.2, tabell 1 i HMFS 2019:25 är bedömningsgrunden för kustvatten angiven till 0,55 µg/l som årsmedelvärde och 1,1 µg/l som maximal koncentration. Det framgår dock av tabellen att man ska ta hänsyn till bakgrundshalten. Den är angiven till 1 µg/l och korrekt bedömningsgrund ska således vara 1,55 µg/l som årsmedelvärde respektive 2,1 µg/l som maximal koncentration.

Under rubriken Motivering och metod för bedömningen anges i VISS följande:

*Mätningar i vatten visar arsenikhalter som överskrider bedömningsgrunden 0,55 µg/l efter att bakgrundshalten 1 µg/l tagits i beaktande mellan åren 2012 och 2016 i 13 av 38 vattenprov. Mätningarna är gjorda inom Kemiras kontrollprogram och övervakningslokalerna ligger bulkhamnen (3 st) och utanför bulkhamnen (2 st) i det så kallade norra området. Bedömningsgrunden överskrids främst i bulkhamnen. även lokalerna YTV4 och YTV5 i norra området överskrider bedömningsgrunden någon gång. Medelvärdet för alla mätvärden åren 2012 till 2016 på de fem övervakningslokalerna (38 värden) är 1,44 µg/l och underskrider bedömningsgrunden 0,55 µg/l efter att bakgrundshalten 1 µg/l tagits i beaktande. Medelvärdet för mätvärdena på de tre övervakningslokalerna i bulkhamnen (YTV1, YTV2, YTV3) (24 värden) är 1,54 µg/l och underskrider precis bedömningsgrunden 0,55 µg/l efter att bakgrundshalten 1 µg/l tagits i beaktande. Vattenförekomsten bedöms ändå uppnå måttlig status med avseende på arsenik eftersom det finns en tydlig påverkansbild och höga halter i sedimentet.*

De övervakningslokaler som används och som det refereras till i VISS är de som används för ytvattenprovtagning inom Kemiras kontrollprogram (YTV1 – YTV5), där samtliga punkter är belägna inom Bulkhamnen (YTV1 – YTV3) eller omedelbart utanför kustlinjen (YTV4 – YTV5) vid Kemiras utsläpp. Dessa provtagningspunkter mäter Kemiras utsläpp och kan inte anses vara representativa för vattenförekomsten som helhet.

I VISS konstateras att bedömningsgrunden för arsenik uppnås trots det selektiva urvalet av provtagningspunkter begränsat till Kemiras ytvattenprovtagning. Skälet att vattenförekomsten ändå

---

<sup>45</sup> Vatteninformationssystem Sverige, vattenförekomst WA39114588 / SE562290-124131. Tillförlitligheten anges dock vara låg.

skulle uppnå en måttlig status, i stället för en god status som provtagningarna visar, anges vara att det finns en tydlig påverkansbild och höga halter i sediment.

För det första kan det härvid konstateras att arsenik i sediment inte utgör en del av bedömningsgrunden för arsenik enligt föreskrifterna. För det andra kan det konstateras att påståendet om att det skulle finnas en tydlig påverkansbild med höga halter i sediment inte är riktigt.

Det som framgår av Helsingborgs stad kustkontrollprogram, där det har utförts sedimentprovtagning år 2017-2018 och 2019-2020, är att en större påverkan av arsenik i sediment uteslutande kan härledas till Bulkhamnen (provtagningspunkt KEC). Det är den enda provtagningspunkt som visat på stor eller mycket stor avvikelse i förhållande till de bedömningsgrunder som tidigare har redovisats av Naturvårdsverket.<sup>46</sup> Bolagets planerade utsläppspunkt är inte i Bulkhamnen och kommer inte att påverka situationen i Bulkhamnen.

Såsom angavs för zink har kustvattenförekomsten Helsingborgsområdet en yta om 19 kvadratkilometer och samtliga provpunkter (YTV1 – YTV5) som ligger till grund för klassningen av arsenik ligger inom en yta som är mindre än 0,25 kvadratkilometer, vilket motsvarar ungefär 1,3 % av vattenförekomstens yta. Provtagningspunkterna i Kemiras kontrollprogram är inte representativa kontrollpunkter för vattenförekomstens status. Vattenförekomsten når, trots att dessa provtagningspunkter har räknats med, god status för arsenik och det begränsade utsläppet av arsenik kommer inte ha någon påverkan på vattenförekomstens status överhuvudtaget.

#### **4.6 En föreskriven provotid med begränsningsvärden är inte ett "äventyrande"**

Domstolen anser att en provotid med begränsningsvärden, skapar en osäkerhet som ska vägas in i bedömningen av äventyrande. Att andra organiska föreningar kommer att avskiljas, men att det inte har utförts mer omfattande provtagning innebär enligt domstolen också ett "äventyrande" av miljö kvalitetsnormen.

Domstolens uppfattning ifrågasätts.

Bolaget har föreslagit bindande begränsningsvärden som reglerar det maximalt tillåtna utsläppet. Att frågan föreslås utredas under en provotid beror på att det bedöms möjligt att minska utsläppen ytterligare. Den valda tekniken leder inte till utsläpp av organiska föroreningar i sig vilket bolaget har förklarat i skrift och vid huvudförhandling. Detta har också verifierats i provtagningar inför ansökans inlämnande. Den föreskrivna nivån motsvarar bästa möjliga teknik eller bättre. Utsläppet kommer inte att leda till någon påverkan av betydelse för miljön och strider inte mot 5 kap. 4 § miljöbalken.

<sup>46</sup> Naturvårdsverkets rapport 4914, Bedömningsgrunder för miljö kvalitet – Kust och hav.

#### 4.7 Utsläppet påverkar inte möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen för kvicksilver i biota

Domstolen anser inte att det föreskrivna begränsningsvärdet för kvicksilver kan ses som en nivå där bästa möjliga teknik används för att avlägsna kvicksilver. Den föreslagna halten ligger över den maximala halt som anges för halt i ytvattenförekomster. Mängderna är enligt domstolen inte obetydliga även om det rör sig om gram. Undantaget från målet att nå miljö kvalitetsnormen för god status för kvicksilver innebär enligt domstolen inte att man kan tillföra mer kvicksilver utan målet enligt vattendirektivet är att belastningen ska minska.

Domstolens uppfattning ifrågasätts.

När det gäller kvicksilver är detta ett prioriterat farligt ämne, d.v.s. ett ämne som ska fasas ut. Dessa prioriterade ämnen utgör kemisk status inom vattenförvaltningen. Dessa regleras, till skillnad från vad som gäller vid bestämmande av ekologisk status, endast av två nivåer, uppnår god status eller uppnår inte god status.

I VISS anges följande gällande kvicksilver och kvicksilverföreningar.

***Motiveringstexten kan uppdateras av ansvarig länsstyrelse eller vattenmyndighet***  
*Ett undantag i form av mindre strängt krav har satts för kvicksilver (Hg), i enlighet med bilaga 6 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om statusklassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvattenstatus. Halterna av kvicksilver bedöms överskrida gränsvärdet i fisk i samtliga vattenförekomster (se referens från SLU i referensbiblioteket i VISS: 51583 eller IVLs biotadatabas: 51273). Skälet för undantag är att det bedöms vara tekniskt omöjligt att sänka halterna av kvicksilver till de nivåer som motsvarar god kemisk ytvattenstatus. Den största påverkan av kvicksilver består av atmosfärisk deposition vars ursprung är långväga, globala atmosfäriska utsläpp från tung industri och förbränning av stenkol. I Sverige har en stor mängd av det nedfallande atmosfäriska kvicksilvret under lång tid ackumulerats skogsmarkens humuslager, varifrån det kontinuerligt sker ett läckage till ytvattnet med påföljande ackumulering i vattenlevande organismer och fisk. Problemet bedöms ha en sådan omfattning och karaktär att det i dagsläget saknas tekniska förutsättningar att åtgärda det. De nuvarande halterna av kvicksilver (december 2015) får dock inte öka.*

För kvicksilver finns det gränsvärden för kemisk ytvattenstatus för både halt i vatten och halt i biota. Det är halten i biota som överskrids i den aktuella vattenförekomsten och alla andra vattenförekomster i Sverige. Det beror, såsom framgår av texten ovan, på att en stor mängd av nedfallande atmosfäriska kvicksilvret under lång tid har ackumulerats i skogens humuslager och läcker till ytvatten med påföljande ackumulering i vattenlevande organismer och fisk.

Halten för biota har satts till 20 µg/kg våtvikt i fisk och det är alltså den halten som överskrids.

Vidare har det föreskrivits en halt i vatten om 0,07 µg/l i maximal koncentration i löst halt. Denna halt överskrids inte i den aktuella vattenförekomsten.<sup>47</sup>

Den ansökta verksamheten bedöms medföra ett mycket begränsat utsläpp av kvicksilver. För provotiden hade det föreslagits ett begränsningsvärde om 0,2 µg/l, som ligger under det intervall som anses utgöra bästa möjliga teknik enligt BAT-REF (jfr Tabell 1 ovan). Tekniken i sig att avskilja kvicksilver har i pilotförsöken gett så låga halter att det har legat under den detektionsgräns som tillämpats av laboratorierna. Det är endast 3 ggr högre än själva miljö kvalitetsnormen i sig.

Då det renade processvattnet kommer att blandas med kylvattnet kommer halten kvicksilver vid utsläppspunkten till recipient understiga miljö kvalitetsnormen med minst 6 ggr. Utsläppet kan således i recipienten inte leda till en försämring i recipienten som medför att gränsvärdet för kvicksilver i recipienten inte uppnås.

Den totala belastningen, om halten ligger på maxnivå och det blir maximal renad mängd processvatten (190 000 m<sup>3</sup>) under ett år, skulle leda till ett utsläpp om maximalt 40 gram. Det är frågan om ett obetydligt bidrag som kommer att sakna betydelse för möjligheten att uppnå gränsvärdet för kemisk status i recipienten.

Vid förhandlingen påtalade den sakkunnige från Niras och som är fil.dr i biogeokemi att den begränsade mängd kvicksilver som kommer att släppas ut kommer att föreligga i formen Hg<sup>2+</sup> och att det kvicksilver som tas upp av biota föreligger i formen metylkvicksilver. Det innebär att utsläppet, bortsett från att mängden är så begränsad att det helt saknar betydelse för halten i biota, inte föreligger i en form som är lättupptaglig av biota eller som fastläggs i sediment, eller kommer att leda till en ökad halt i biota.<sup>48</sup> Domstolen bemöter detta på s. 130 med att ämnena inte är nedbrytbara och att de under vissa förutsättningar övergår i olika former eller komplex, samt att det skulle föreligga en stor risk att fastläggning kan ske i vattenförekomstens sediment eller att metallerna tas upp av biota. Det är riktigt att metallerna (grundämnen) inte är nedbrytbara, men i övrigt är det inte en riktig slutsats som domstolen framför. Det är inte en ”stor risk” att det ska ske en sådan fastläggning eller att aktuellt kvicksilver skulle tas upp av biota. Domstolens slutsatser i denna del saknar vetenskapligt stöd.

---

<sup>47</sup> Vid provtagning har halten kvicksilver i vattenförekomstens vatten legat under 0,02 µg/l (Kemira 2016).

<sup>48</sup> Jfr domen s. 129 första stycket.

Det finns ett värde i att här, återigen påminna om att bolagets verksamhet avser att återvinna askor från förbränt avloppsslam. Den mycket begränsade mängd kvicksilver som kan komma ut från denna återvinningsprocess finns redan i avloppsslammets och senare i askan, samt kommer att avgå med spridning av avloppsslammet eller genom alternativt omhändertagande av askan. Genom den ansökta verksamheten kommer den absoluta merparten av kvicksilver att avskiljas från kretsloppet. Verksamheten tillför inte något kvicksilver i processen, utan bidrar till att avskilja kvicksilver. Den ansökta verksamheten kan därför inte sägas leda till någon ökad belastning av kvicksilver utan kommer totalt sett att minska belastningen av kvicksilver i vattenmiljön. Det maximala utsläppet av kvicksilver i vattenförekomsten är obetydligt och kommer helt sakna betydelse för halter av kvicksilver i biota i vattenförekomsten.

#### **4.8 Allt annat än ett "nollutsläpp" innebär inte en otillåten försämring av vattenmiljön och innebär inte ett oacceptabelt risktagande som äventyrar uppnående av MKN**

Domstolen anser att det inte är möjligt att tillåta verksamheten eftersom bolagets förslag till rening och villkor inte innebär nollutsläpp. Anledningen är att utsläppen enligt domstolen skulle innebära en otillåten försämring av vattenmiljön och vara ett oacceptabelt risktagande som skulle äventyra uppnåendet av MKN.

Domstolens bedömning ifrågasätts.

Domstolen har angett att det krävs nollutsläpp. Bolaget har vid prövningen beskrivit att det inte är möjligt att nå nollutsläpp, eftersom en komplett recirkulering av processvattnet skulle leda till en ackumulering av klorider i systemet och omöjliggöra en fortsatt drift (jfr domen s. 29 tredje stycket). Således är den ansökta verksamheten inte möjlig att bedriva någonstans i Sverige enligt domstolens förmenande, eftersom gränsvärdet för kvicksilver inte uppfylls för biota någonstans i landet. Det kan också konstateras att det med domstolens utgångspunkt har meddelats ett mycket stort antal felaktiga tillstånd under de senaste 20 åren.

Det skulle inte heller vara möjligt att bygga några reningsverk, bedriva gruvor, bygga bostäder, anlägga vägar eller annan infrastruktur eftersom inte heller dessa verksamheter kommer att leda till "nollutsläpp" av kvicksilver och miljö kvalitetsnormen för kvicksilver i vattenförekomsten inte uppnås på någon plats i Sverige.

#### **4.9 Hur ska den planerade verksamheten bedömas utifrån 5 kap. 4 § miljöbalken?**

Enligt bolagets uppfattning kan följande slutsatser dras kring tillämpningen av 5 kap. 4 § miljöbalken i detta fall.

- Måttlig status för särskilda förorenande ämnen ska inte betraktas som dålig status vid tillämpningen bedömningsgrunder för särskilda förorenande ämnen (ekologisk status)



- Ett utsläpp som helt saknar betydelse kvalitetsfaktorn för statusbedömningen av särskilda förorenande ämnen är tillåtet. Ansökt verksamhet kommer inte att försämra vattenförekomstens status för dessa kvalitetsfaktorer och kommer inte att äventyra miljö-kvalitetsnormens uppfyllande som uteslutande är beroende av att det sker en lokal efter-behandling i en hamn.
- Bedömningen av vattenförekomstens status som måttlig för koppar, zink och arsenik är felaktig. De provtagningspunkter som har åberopats är inte representativa för vatten-förekomsten.
- Utsläppet kommer inte att kunna påvisas i de provtagningspunkter som har legat till grund för bedömningen av kvalitetsfaktorerna för särskilda förorenande ämnen i Bulk-hamnen.
- Utsläppet av kvicksilver är obetydligt. Kvicksilver tillsätts inte till processen utan avskiljs från kretsloppet genom processen.
- Det obetydliga utsläppet av kvicksilver kommer inte att påverka möjligheten att uppfylla miljö-kvalitetsnormen för kvicksilver i biota, eftersom det sker i en form som innebär att det helt saknar betydelsen för kvicksilver i biota.

## 5 Skäl för prövningstillstånd

### 5.1 Ändrings- eller granskningsdispens

Komplexiteten av frågorna i sig, både när det gäller de faktiska uppgifterna och den juridiska bedömningen, innebär att det inte går att bedöma domens riktighet utan en närmare granskning. Högsta domstolen har i ett beslut (NJA 2011 s. 782) särskilt pekat på behovet att nyttja detta dispensinstitut i miljömål. Högsta domstolen framhöll särskilt:

*”Av betydelse är dock vad lagstiftaren sade om granskningsfallen. I propositionen framhölls att behovet av möjlighet till dispens blev särskilt tydligt när systemet skulle gälla även omfattande och komplicerade tvistemål. Bland annat pekades det på ”mål om tekniska eller ekonomiska förhållanden” (a. prop. s. 186). Detta talar för att granskningsdispens ska vara något vanligare i miljömål än i en del andra typer av mål, eftersom miljömålen jämförelsevis ofta är svårbedömda ur teknisk och ibland ekonomisk synvinkel. Det ska emellertid tas hänsyn till att de för miljö-rätten specifika frågeställningarna har lett till att miljömålen har samlats vid ett begränsat antal domstolar med särskild sammansättning. Vad som utgör omfattande eller komplicerade mål måste bedömas i det ljuset. Intresset av att miljömålens alla aspekter beaktas av domstolarna tillgodoses i första hand genom*

*den särskilt utformade domstolsorganisationen och genom att det ställs höga krav på mark- och miljödomstolarnas domskäl i omfattande och komplicerade mål. Det kan ändå vara motiverat att ge granskningsdispens något oftare i miljömål än när det gäller andra måltypen.”*

I det aktuella målet i Högsta domstolen gällde att just frågan om hur utsläpp till vatten skulle bedömas och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.

Det finns även starka skäl att betvivla riktigheten av mark- och miljödomstolens dom i enlighet med vad som har anförts under avsnitt 4. Domstolens resonemang om kvalitetsfaktorer överensstämmer inte heller med den redovisning av reglerna om ekologisk status som Mark- och miljööverdomstolen har lämnat i tidigare avgörande (MÖD 2018:28 s. 7-9).

## **5.2 Prejudikatdispens**

Tillståndsprövningen av den aktuella verksamheten har inte föranlett något intresse från enskilda, allmänhet eller miljöorganisationer. Ingen av dessa har ifrågasatt verksamheten.<sup>49</sup> Inga ordinarie remissmyndigheter förutom länsstyrelsen har ifrågasatt tillåtligheten.

Trots detta har domstolen samma dag som domen meddelades gått ut med ett pressmeddelande, [bilaga 1](#). Något som är ovanligt för mark- och miljödomstolen, då det endast verkar ha skett en gång i ett tillståndsmål under år 2021. Mark- och miljödomstolen måste således ha ansett att målet var av större principiell betydelse.

Det finns även andra som har gjort samma bedömning. Branschorganisationen Svenskt Vatten gick dagen efter domen ut med ett pressmeddelande, [bilaga 2](#). Vidare har branschorganisationen Svemin gått ut med ett pressmeddelande med anledning av domen, [bilaga 3](#).

Det är uppenbart att domen får anses vara av stor principiell betydelse.

Det kan också ifrågasättas om mark- och miljödomstolens dom verkligen stämmer med tidigare praxis och den bedömning som Mark- och miljööverdomstolen gjort i andra mål (se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-10-30 i mål M 9616-14) och MÖD 2018:28.

Mark- och miljödomstolens bedömning kan inte anses stämma överens med den bedömning som EU-domstolen har gjort i Weserdomen.

Domen skrivningar om hur ”äventyrsbedömningen” ska ske kan inte heller anses stämma överens med de förarbetsuttalanden som har refererats ovan.

---

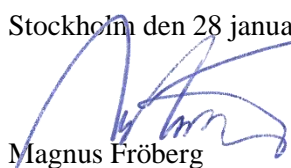
<sup>49</sup> Jordens vänner ställde inledningsvis frågor om var uppgifter fanns i handlingarna, men återkom därefter inte.

Det kan även konstateras att det har meddelats ett mycket stort antal felaktiga beslut och domar i Sverige de senaste åren för det fall mark- och miljödomstolens bedömning av rättsläget är riktigt. Varje tillståndsbeslut och dom för någon ny eller utökad verksamhet där det har meddelats någon form av villkor för utsläpp av kvicksilver är enligt domstolen aktuella avgörande felaktigt. Samma sak gäller i samtliga fall där det inte råder god status såvitt avser särskilda förorenande ämnen och där ytterligare utsläpp har tillåtits på en plats där god status inte är uppfyllt, vilket gäller för en mycket stor del av Sveriges vattenförekomster (även om inte samtliga har bedömts). På samma sätt skulle varje ny etablering av bostadsområde, anläggande av industriområden, samt nya vägar ha skett i strid med bestämmelserna, eftersom dagvatten från dessa ytor medför ett ökat utsläpp av såväl särskilda förorenande ämnen och kvicksilver. I de flesta fall är dessa utsläpp av föroreningar från dagvatten av betydligt större omfattning än utsläppen från den ansökta verksamheten.


Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns ett mycket stort behov av att pröva målet och att Mark- och miljööverdomstolen lägger fast hur 5 kap. 4 § miljöbalken ska tillämpas, samt klargör skillnaden mellan miljökvalitetsnormer som rör ekologisk status och miljökvalitetsnormer som avser kemisk status. I annat fall kommer det att läggas en död hand över all hållbar utveckling i Sverige och möjligheten för Sverige att nå våra uppsatta miljömål kommer i det närmaste att bli obefintlig.

Domen får redan nu, även om den inte har vunnit laga kraft, anses ha allvarligt skadat tilltron till den svenska miljöprövningens funktion, tillförlitlighet och ändamålsenlighet. Något som i sig får betydelse för viljan att finansiera hållbara investeringar i Sverige.

Stockholm den 28 januari 2022



Magnus Fröberg  
Advokat



Robin Håkansson  
Advokat