

Nacka tingsrätt

Mark- och miljödomstolen

## UTVECKLING AV ÖVERKLAGANDE

### **Mål nr M 30-18, ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till avloppsreningsanläggning vid Käppalaverket, Lidingö kommun**

Efter erhållet anstånd anför Käppalaförbundet ("Förbundet") följande till utveckling av sitt överklagande av Miljöprövningsdelegationens ("MPD") beslut.

Med anledning av överklagandet har Förbundet inte tagit det överklagade tillståndet i anspråk. Förbundet kommer att underrätta tillsynsmyndigheten om och när tillståndet tas i anspråk.

### **A. Ändringsyrkanden**

Förbundet yrkar att domstolen ändrar MPD:s beslut enligt följande.

1. Villkor 6 ska ändras så att:
  - a) begränsningsvärdena för totalmängder (ton/år) utgår, och att
  - b) de haltvärden som gäller från det att tillståndet tas i anspråk ska gälla till och med sju år från laga kraftvunnet beslut om tillstånd. Haltvärdena i mittenkolumnen (som avses börja gälla tre år efter laga kraft) ska alltså utgå.

Överklagandet i denna del innebär att tabellen i villkor 6 ska ha följande ändrade lydelse (tillägg anges med **fet** stil och text som utgår anges med ~~genomstruken~~ text).

	Till och med sju år från laga kraftvunnet beslut om tillstånd		Efter tre år från laga kraftvunnet beslut om tillstånd		Efter sju år från laga kraftvunnet beslut om tillstånd	
	mg/l	ton	mg/l	ton	mg/l	ton
BOD7	8	-	6	-	6	-
P-tot	0,3	-	0,2	13	0,20	13
N-tot	10	-	6	400	6	400

2. Andra stycket i villkor 9 ska förses med följande tillägg: *”Perioder med uppstart och nedstängning eller underhåll av anläggningen ska inte beaktas vid medelvärdesberäkningen.”*
3. Prövotidsförfarandet rörande ”villkor för mikroplaster i utgående vatten och slam från reningsverket” ska utgå.

## B. Grunder

Förbundet anför följande till utveckling av sina ändringsyrkanden.

### B.1 Utsläpp till vatten (villkor 6)

#### B.1.1 Villkor för totalmängder (ton/år)

MPD har föreskrivit att utsläppet av totalfosfor och totalkväve inte får överstiga 13 respektive 400 ton per år och att dessa begränsningsvärden ska börja gälla tre år efter lagakraftvunnet beslut om tillstånd.

Vid tillståndsgiven belastning i reningsverket (det vill säga en belastning motsvarande 900 000 personer och ett maximalt tillkommande avloppsvattenflöde om 72,3 Mm<sup>3</sup>) innebär de föreskrivna årsmängderna att halterna av fosfor och kväve (som kalenderårsmedelvärden) måste hållas på en väsentligen lägre nivå än de haltvärden som föreskrivits i villkoret. De föreskrivna årsmängderna innebär att kalenderårsmedelvärdena då måste hållas under 0,18 mg/l för totalfosfor ( $13 \text{ ton}/72,3 \text{ Mm}^3 = 0,18 \text{ mg/l}$ ) och under 5,5 mg/l för totalkväve ( $400 \text{ ton}/72,3 \text{ Mm}^3 = 5,5 \text{ mg/l}$ ) för att villkoret ska vara uppfyllt.

Föreskrivna haltvärden och årsmängder harmonierar alltså inte och det finns inget underlag i ärendet som stödjer uppfattningen att det med tillämpning av BAT kan vara möjligt och rimligt att långsiktigt klara de lägre haltnivåer som kommer att krävas för att klara årsvärdena i framtiden. Av rättssäkerhetssynpunkt måste dessutom straffsanktionerade begränsningsvärden tillåtas innehålla en rimlig marginal till de värden som faktiskt kan uppnås vid tillämpning av BAT.

Vikten av att villkor utformas så att de är både tydliga och rimliga att uppfylla har framhållits i praxis, se bland annat MÖD 2009:9 och NJA 2006 s. 310.

Storleken på det årliga utsläppet av kväve och fosfor från Käppalaverket är inte ett mått på reningsverkets effektivitet. Årsutsläppet beror även på flödet av inkommande avloppsvatten till reningsverket. Mängden inkommande vatten beror på flertalet faktorer vilka Förbundet i stor utsträckning saknar möjlighet att påverka som exempelvis variationer i nederbördsförhållandena och storleken av ”ovidkommande” vatten från avloppsledningar som inte tillhör Förbundet. Mot bakgrund av Förbundets begränsade möjligheter att reglera mängden inkommande avloppsvatten är det varken rimligt, ändamålsenligt eller miljömässigt motiverat att, utöver haltvärden, också föreskriva straffsanktionerade begränsningsvärden för årsutsläppet (som ton/år).

Förbundet anser att haltvärden utgör ett ändamålsenligt mått på reningsverkets effektivitet. Den reningsteknik som Förbundet tillämpar motsvarar bästa möjliga och tillgängliga teknik (BAT) och de haltvärden som MPD föreskrivit för utsläppet säkerställer att reningsverket drivs och underhålls korrekt. Att reningsverket ska drivas så att högsta möjliga reningseffekt uppnås följer också av det första stycket i villkor 6.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser Förbundet att det inte är påkallat att jämte stränga haltvärden också föreskriva straffsanktionerade begränsningsvärden för årsutsläppet (som ton/år), jfr. Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 juli 2016 i mål nr M 6882-15. I sammanhanget vill Förbundet också hänvisa till att domstolen nyligen prövat verksamheten vid Henriksdals reningsverk och då ansett det inte påkallat att föreskriva villkor för årsutsläppet (som ton/år) till vatten, se domstolens dom den 14 december 2017 i mål nr M 3980-15 (se särskilt domskälen på sid 132).

#### B.1.2 Haltvärden för totalfosfor, totalkväve och BOD7

MPD har föreskrivit ett trappstegsvillkor med tre steg för halten totalfosfor och två steg för halterna BOD7 och totalkväve (som medelvärde för kalenderår). Det första steget, som börjar gälla när tillståndet tas i anspråk, motsvarar de krav som gäller enligt nuvarande tillstånd. Villkoret

innebär i första steget att utsläppet av fosfor, kväve och BOD7 ska vara oförändrat under de första tre åren efter laga kraft, dvs. 0,3 mg/l för totalfosfor, 10 mg/l för totalkväve och 8 mg/l för BOD7. Därefter ska utsläppet i ett andra steg begränsas till 0,2 mg/l för totalfosfor, 6 mg/l för totalkväve och 6 mg/l för BOD7. För totalfosfor tillkommer sedan ett tredje steg som börjar gälla sju år efter laga kraft. I detta tredje steg ska fosforutsläppet begränsas till 0,20 mg/l. De olika stegen åskådliggörs i en tabell i villkor 6.

Denna utformning av tabellen är resultatet av Förbundets kommentar på det förslag till beslut som MPD kommunicerade med Förbundet i början av november 2017.

MPD har dessvärre missuppfattat innebörden i Förbundets kommentar, vilket resulterat i att villkoret fått en felaktig utformning. Förbundet beklagar missuppfattningen och vill här förtydliga sin talan enligt följande.

Förbundet accepterar att haltvärdena för totalfosfor, totalkväve och BOD7 skärps jämfört med nuläget när det har gått sju år från laga kraft. Förbundet accepterar att haltvärdena då anges till 0,20 mg/l för totalfosfor, 6 mg/l för totalkväve och 6 mg/l för BOD7. Förbundet motsätter sig varje form av skärpning dessförinnan.

För att med säkerhet klara en nivå avseende fosfor om 0,20 mg/l sju år efter laga kraft måste ytterligare åtgärder vidtas i reningsverket. Kraftfulla åtgärder är dessutom under projektering/planering och för närvarande pågår fullskaleförsök i en av reningsverkets elva behandlingsbassänger. Baserat på utfallet av fullskaleförsöket kommer åtgärder successivt att vidtas i alla behandlingsbassängerna. Eftersom reningsprocessen ständigt måste vara i drift, måste åtgärderna vidtas i en, eller möjligen två, behandlingsbassänger åt gången. Med noggrant genomförd projektering och planering kan tiden för att åtgärda en bassäng begränsas till sex månader. Detta innebär att det kommer att ta minst fyra år innan åtgärderna har vidtagits på alla elva behandlingsbassänger i reningsverket. Under flera års tid kommer alltså väsentliga delar av reningsverket att vara avställt för ombyggnadsarbeten. Redan detta innebär att det inte är rimligt att föreskriva att strängare krav på reningsprocessen ska börja gälla redan tre år efter laga kraft. Behovet av den långa byggtiden m.m. är en insikt som successivt vuxit fram hos Förbundet efter det att ansökan lämnades in och, kanske främst, när det pågående fullskaleförsöket hade pågått en tid.

Till detta kommer följande. Som Förbundet angav i yttrandet till MPD den 21 november 2017 är det inte troligt att enbart de ovan redovisade ombyggnadsåtgärderna<sup>1</sup> är tillräckliga för att nå erforderlig säkerhetsmarginal till nivån 0,20 mg/l för fosfor när belastningen på reningsverket ökar. Det pågående fullskaleförsöket i delar av reningsverket kommer att ge värdefull kunskap i frågan, men Förbundet befarar redan nu att kompletterande anläggningsförändringar – eller kanske till och med helt andra anläggningsförändringar med annan teknisk lösning – kommer att bli nödvändiga för att klara den låga haltnivån. I så fall behövs tid för projektering, upphandling, genomförande, och intrimning av tillkommande utrustning. I ljuset av detta är sju års ”införandetid” till nivån 0,20 mg/l faktiskt ganska kort och den ger inget utrymme för att kunna beakta eventuella nytillkommande oförutsedda svårigheter i projektgenomförandet.

Det finns därmed ingen möjlighet för Förbundet att acceptera annat än oförändrade haltnivåer under den tid som reningsverket byggs om, dvs. under de första sju åren efter laga kraft. Ett krav på att Förbundet halvvägs under byggskedet ska klara de haltnivåer som MPD föreskrivit – 0,2 mg/l för totalfosfor, 6 mg/l för totalkväve och 6 mg/l för BOD7 – medför uppenbara risker för att Förbundet tvingas vidta akuta åtgärder som i sin tur skulle försvåra möjligheterna att nå de föreskrivna nivåerna efter införandeperiodens utgång.

Vad Förbundet anfört ovan gäller samtliga tre parametrar. Eftersom reningsverket är utformat med biologisk rening för huvudsaklig reduktion av näringsämnen (kväve och fosfor) föreligger det ett utsläppsmässigt samband mellan dessa ämnen. Åtgärder för att minska kvävehalten kan alltså få till följd att fosforhalten ökar, och vice versa. De åtgärder som vidtas måste därför vara utvärderade och utformade för att ge optimala renings- och utsläppsförhållanden med avseende på båda ämnena. Detsamma gäller BOD7.

## **B.2 Kontroll av metanläckage (villkor 9)**

Förbundet noterar att MPD inte tagit intryck, eller ens kommenterat, vad Förbundet anförde i yttrandet till MPD den 21 november 2017. Eftersom vocsidizern, som är en vital del för att begränsa metanutsläppet från gasuppgraderingsanläggningen, med viss regelbundenhet måste genomgå omfattande underhåll med utbyte av vissa delar och eftersom perioden för av- och påställning vid sådana arbeten är lång, behöver villkoret utformas så att man vid kontroll av villkorsuppfyllelsen inte ska beakta den tid under vilken denna typ av underhållsåtgärder pågår.

---

<sup>1</sup> Installation av förfällning samt införande av extern kolkälla och rejektvattenrening.

Förbundet är medvetet om att det av MPD föreskrivna villkoret överensstämmer med det gällande villkoret. En fortsatt tillämpning av villkoret innebär dock att varje period med den typ av underhållsåtgärd som det är fråga om skulle innefatta en kalkylerad risk från Förbundets sida för att årsmedelvärdet inte kommer att kunna innehållas. Enda möjligheten att säkerställa att villkoret uppfylls är då att avstå från att vidta underhållsåtgärden. Den nu beskrivna situationen skulle innebära att gasuppgraderingsanläggningen inte kan drivas och underhållas på ett godtagbart sätt. Det föreslagna tillägget är därför påkallat såväl från tillåtighets- som miljösynpunkt.

### **B.3 Prövotidsförfarandet angående mikroplaster**

MPD har skjutit upp avgörandet av slutliga villkor för utsläpp av mikroplaster i utgående avloppsvatten och slam från reningsverket. I samband med det har Förbundet ålagts att utreda:

- olika metoder för hur reningsverket kan öka reduktionen av mikroplaster i utgående vatten från verket; och
- andelen mikroplaster i slammet, vilka miljöskadliga ämnen som är kopplade till mikroplasterna och hur mikroplasterna påverkas av den efterföljande slamhanteringen i verket. Utredningen ska även avse åtgärder för att reducera innehållet av mikroplaster eller dess skadliga effekter i slammet.

Kunskapsläget angående mikroplaster samt dess spridning och påverkan i miljön är i dagsläget mycket begränsat. Det finns veterligen inte ens någon entydig definition av begreppet mikroplaster och det saknas grundläggande kunskap och forskning på området. Det finns veterligen endast ett fåtal publikationer rörande mikroplaster i slam och mikroplasters påverkan på mark och marklevande organismer.<sup>2</sup>

I vetenskapssamhället har man på senare tid börjat kartlägga flöden av mikroplaster och pågående forskningsarbeten tyder på att den överväganden delen av mikroplasterna i miljön härrör från däckslitage mot vägbanor. Avloppsreningsverkens bidrag till förekomsten av mikroplaster i miljön börjar alltmer ifrågasättas.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Förbundet att det kommer att kräva många års fortsatt grundforskning på ämnet innan det är möjlig att peka ut någon särskild sektors sektor som har att ta huvudansvaret för att frågan löses. Innan så skett är det alldeles för tidigt att ålägga någon

---

<sup>2</sup> Naturvårdsverket, Mikroplaster, Rapport 6772, 2017, sid 103.

enskild verksamhetsutövare att genomföra utredningar som är anpassade till förhållandena vid en specifik anläggning. Tillståndsprövning enligt miljöbalken ska inte användas på ett sätt som innebär att enskilda åläggs ansvar för att lösa ett storskaligt samhällsproblem, jfr. MMÖD:s dom 2016-03-18 i mål M 133-15. Detta gäller i synnerhet när lösningen av frågan förutsätter utredningar av grundforskningskaraktär.

Mot bakgrund av det ovan anförda bör prøvotidsförfarandet upphävas.

Förbundet åtar sig att fortlöpande följa utvecklingen på området. Åtagandet ryms inom det allmänna villkoret. Någon ytterligare reglering i tillståndet är inte påkallad.

---

Stockholm den 30 januari 2018  
Käppalaförbundet, genom

  
Per Molander  
(enligt fullmakt)

  
Joanna Romgard  
(enligt fullmakt)