



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060106

**DOM**  
2019-02-18  
Stockholm

Mål nr  
M 316-18

Sid 1 (8)

### **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom 2017-12-14 i mål M 3980-15, se bilaga A

### **KLAGANDE**

Naturvårdsverket  
106 48 Stockholm

### **Motpart**

Stockholm Vatten AB, 556210-6855  
106 36 Stockholm

Ombud: Advokat M B

Ombud: Chefsjurist S B

### **SAKEN**

Fråga om utsläpp av fosfor vid Henriksdals reningsverk i Stockholms kommun, Huddinge kommun och Nacka kommun

---

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom på det sättet att villkor 14. b) ges följande lydelse:

- b) Resthalten av totalfosfor får som kalenderårsmedelvärde inte överstiga 0,20 mg/l och maximal utsläppt mängd totalfosfor får inte överstiga 27 ton per år räknat som löpande medelvärde över tre kalenderår.

---

<b>Postadress</b> Box 2290 103 17 Stockholm	<b>Besöksadress</b> Birger Jarls Torg 16	<b>Telefon</b> 08-561 670 00 08-561 675 50 <b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se	<b>Telefax</b> 08-561 675 59	<b>Expeditionstid</b> måndag – fredag 09:00–16:30
---	---	--	---------------------------------	---

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Naturvårdsverket** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom så att villkor 14. b) formuleras enligt följande.

- b) Resthalten av totalfosfor får som kalenderårsmedelvärde inte överstiga 0,20 mg/l och maximal utsläppt mängd totalfosfor får inte överstiga 27 ton per år räknat som löpande medelvärde över tre kalenderår.

**Stockholm Vatten AB** (bolaget) har bestritt bifall till Naturvårdsverkets överklagande.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Naturvårdsverket** har anfört bl.a. följande:

Vattenförekomsten Strömmen är den recipient som mottar utsläppet från Henriksdals och Bromma avloppsreningsverk. För övriga kvalitetsfaktorer vid sidan av de hydromorfologiska anges i Vatteninformationssystem Sverige (VISS) att god status ska uppnås i Strömmen till år 2027. En uppgift från SMHI:s vattenwebb visar att fosforbelastningen från närområdet är ca 150 ton per år och att det behövs en minskning av denna belastning med ca 61 ton per år för att god status avseende totalfosforhalter ska kunna uppnås. Av de åtgärder som i VISS anges som möjliga för att reducera näringsämnen är det nästan uteslutande åtgärder kopplade till kommunal avloppsrening som har en påverkan direkt i recipienten. Behovet av utsläppsminskning avseende totalfosfor i Lilla Värtan anges i VISS till 36 procent. Det procentuella minskningsbehovet innefattar även extern fosfortillförsel, så som från den angränsande vattenförekomsten Strömmen. I Askrikefjärden behöver den externa fosfortillförseln minska med 22 procent om god status ska kunna uppnås. Med hänsyn till hur vattenströmmarna går bedöms Askrikefjärden vara den vattenförekomst som är mest berörd av utsläppen från Henriksdals och Bromma avloppsreningsverk.

Innerskärgården är i dag fosforbegränsad, vilket innebär att det i första hand är fosforbelastningen som påverkar status för växtplankton. Denna status är för närvarande klassificerad som måttlig i Strömmen, Lilla Värtan och Askrikefjärden. Växtplankton lämpar sig väl som indikator för vattenkvalitet, eftersom de reagerar snabbt på förändringar i närsaltsbelastningen. Under åren 2011–2013 kunde en tendens till försämrade växtplanktonstatus noteras vid Koviksudde i Askrikefjärden. Denna tendens sammanfaller med ökade utsläpp från Henriksdals och Bromma avloppsreningsverk samma år. De sammanfallande händelserna kan ses som en indikator på avloppsreningsverkens direkta betydelse för vattenkvaliteten i innerskärgården.

Status för näringsämnen utgör en självständig bedömningsgrund inom ekologisk status och inverkan på de kemisk-fysikaliska kvalitetsfaktorerna är ofta lättare att kvantifiera och åtgärda än de sekundära effekterna på biologiska kvalitetsfaktorer. Oberoende av hur kriterierna för statusbedömning är utformade finns ett känt samband mellan utsläpp av näringsämnen, ökad algproduktion och under vissa omständigheter ökad internbelastning av fosfor på grund av syrebrist i sediment. Det är väl belagt vilken betydande effekt avloppsreningen har haft på vattenkvaliteten i Stockholms innerskärgård. Minskningen av kväve och fosfor i avloppsutsläppen från Stockholm spelar en avgörande roll. Det finns ett stort behov av att minska utsläppen av fosfor till Egentliga Östersjön för att målen i HELCOM:s aktionsplan för Östersjön ska kunna nås. Det är med utgångspunkt i god miljöstatus för Egentliga Östersjön av intresse att utsläppen från en så väsentlig punktkälla som Henriksdals avloppsreningsverk inte tillåts öka.

Av bolagets miljörapport från 2015 framgår att utsläppet av totalfosfor från Henriksdals och Bromma avloppsreningsverk tillsammans under perioden 2000–2010 uppgick till i medeltal 17 ton per kalenderår. Under perioden från år 2011 till i dag är utsläppet i medeltal 27 ton per år. Givet det beräknade årsflödet till avloppsreningsverket år 2040 och ett begränsningsvärde på 0,20 mg/l riskerar utsläppet av totalfosfor att bli 36 ton per kalenderår. Om begränsningsvärdet för totalfosfor bestäms till 0,20 mg/l utan att kombineras med ett mängdvillkor finns en

överhängande risk för att det totala utsläppet ökar. Bolagets driftstrategi är inte bindande och utgör inte en tillräcklig garanti för att icke-försämringskravet uppfylls i recipienten. Naturvårdsverket bedömer att det yrkade kombinationsvillkoret säkerställer att någon statusförsämring inte kommer att ske.

Den yrkade mängdbegränsningen motsvarar utsläppt fosformängd vid det dimensionerade flödet år 2040 och en halt på 0,15 mg/l. Av bolagets redogörelse för alternativa begränsningsvärden för fosfor framgår att ett begränsningsvärde på 0,15 mg/l skulle ge en ökad driftkostnad på sex miljoner kronor per år. Ett sådant villkor skulle kunna innehållas, med inräknad säkerhetsmarginal, utan ytterligare investeringskostnader jämfört med det av bolaget sökta alternativet.

Kombinationsvillkoret ger bolaget frihet att uppfylla mängdvillkoret antingen genom att ytterligare optimera fosforeringen eller genom att vidta åtgärder för att minska volymen av dagvatten och tillskottsvatten som avleds till reningsverket. Villkoret ter sig inte orimligt i ljuset av bolagets driftstrategi.

Naturvårdsverket delar inte mark- och miljödomstolens bedömning att behovet av åtgärder på ledningsnätet tillgodoses enbart genom villkor 21. Åtgärder för att utjämna och fördröja vattnet med användning av tunnlar och magasin är inte tillräckliga, eftersom de inte minskar flödena till reningsverket och därmed inte säkerställer att de totala utsläppen minskar. Bolaget har en relativt stor möjlighet att påverka mängden tillskottsvatten då det i hög grad är samma verksamhetsutövare för avloppsreningsverket som för det tillhörande ledningsnätet.

**Bolaget** har anfört bl.a. följande:

Naturvårdsverket ger en förenklad bild av sambandet mellan utsläpp av fosfor från reningsverken enskilda år och den ekologiska statusen. För de år som Naturvårdsverket antyder en viss korrelation mellan reningsverkens utsläpp och försämrade växtplanktonstatus, åren 2011–2013, var variationen dessutom ovanligt stor från år till år beträffande vädersituationen. Söker man efter orsakssamband mellan utsläpp av närsalter och kvalitetsfaktorn växtplankton är det mer relevant att studera mängderna

lättillgängliga närsalter som fosfat och ammoniumkväve under växtperioden än det samlade årsutsläppet och totalhalter. Det går inte att påvisa ett samband mellan reningsverkens utsläpp av fosfor och kvalitetsfaktorn växtplankton, vilket kan förklaras av att reningsverkens andel av den för växtligheten tillgängliga fosfor är liten relativt övriga källor.

Man måste bedöma påverkan av det samlade utsläppet från verksamheten på de kvalitetsfaktorer som definierar ekologisk status. Henriksdal kommer att minska kväveutsläppen med drygt 40 procent eller ca 600 ton. Effekten av den förbättrade kvävereningen blir en minskad vårblooming och därmed fastläggning av cirkulerbart fosfor i innerskärgården samt en minskad uttransport av kväve till de yttre delarna av skärgården som är mer kvävekänsliga.

Reningsverket kommer att drivas med målsättningen att klara en halt på 0,15 mg/l totalfosfor eller om möjligt bättre för att ha nödvändig marginal till begränsningsvärdet på 0,20 mg totalfosfor. Med denna driftstrategi kommer utsläppet av totalfosfor att vara lika med eller understiga 27 ton per år fram till år 2040. Det är endast under enstaka år – vid exceptionella väderförhållanden – som utsläppet kan komma att överstiga 27 ton. Driftstrategin är optimal sett till reningsresultat och resursåtgång. Bolaget kommer vara tvunget att tillämpa den redovisade driftstrategin för att med säkerhet undvika överskridanden av villkor 14. b). Dessutom kommer bolaget vara bundet av driftstrategin genom det allmänna villkoret (villkor 1).

Det är möjligt att med membrantekniken driva fosforrening längre, men man måste ta hänsyn till under vilka förutsättningar tekniken tillämpas. Kostnadsökningen på sex miljoner kronor per år för en mer långtgående fosforrening avser i huvudsak driftinsatser. Den kvalitativa påverkan på reningsprocessen har inte värderats. Att driva fosforreningen längre kräver ett oproportionerligt överskott av fällningskemikalier för att fälla ut ytterligare fosfat. Detta får effekter i form av mer kemsam, med bl.a. de konsekvenserna att kapaciteten för kvävereningen påverkas negativt och att det blir mer metaller i rötslammet. Effekterna blir mer än marginella. Enstaka år kan det av Naturvårdsverket föreslagna mängdvärdet överskridas med några ton, även om

haltvillkoret klaras med viss marginal. För att parera detta krävs oproportionerligt stora insatser i form av kemikalier och underhåll, även med ett rullande tre-årsmedelvärde.

Att minska mängden tillskottsvatten är ett mycket långsiktigt arbete som bäst regleras genom villkor 21. Naturvårdsverket har överskattat potentialen för denna åtgärd. Huvuddelen av problemet med tillskottsvatten är inte praktiskt möjligt att bygga bort i ett system med gamla tunnlar och ledningar. Duplicering av ledningsnätet är bara en av flera åtgärder och inte alltid möjligt. En duplicering är inte oproblematisk eftersom det dagvatten som separeras måste tas om hand och släppas i en ny recipient.

Den maximala genomsnittliga veckobelastningen som anges i mark- och miljödomstolens dom ger ett stort utrymme för framtida anslutningar. Det värdet baseras dock på BOD-belastningen (biokemisk syreförbrukning). I praktiken är det villkoret för hur mycket totalfosfor som får släppas ut per år som kan begränsa framtida anslutningar.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Mark- och miljödomstolen har föreskrivit att resthalten av totalfosfor i avloppsvatten från Henriksdals reningsverk inte får överstiga 0,20 mg/l i driftskedet. Frågan i målet är om tillståndet även ska innehålla ett tak för hur stor mängd totalfosfor som får släppas ut. Naturvårdsverket har yrkat att villkoret om fosforutsläpp ska utformas så att mängden totalfosfor inte får överstiga 27 ton per år räknat som löpande medelvärde över tre kalenderår.

Av uppgifter från VISS och SMHI:s vattenwebb som Naturvårdsverket hänvisat till framgår att de sammanlagda utsläppen av totalfosfor till Strömmen och närliggande vattenförekomster behöver minska avsevärt för att beslutade miljö kvalitetsnormer ska kunna nås. Henriksdals reningsverk kommer att utgöra en betydande punktkälla för sådana utsläpp. Det finns därför skäl att sätta upp en gräns för hur stor mängd totalfosfor reningsverket får släppa ut. Det är upp till bolaget att visa att det av Naturvårdsverket yrkade mängdvillkoret är orimligt att uppfylla.

Bolaget har anfört att det krävs oproportionerligt stora insatser för att säkerställa att utsläppsgränsen inte överskrids med några ton enstaka år vid exceptionella väderförhållanden. Sådana överskridanden kan dock rymmas inom det yrkade villkoret, sedan det justerats till att avse rullande tre-årsmedelvärden. Enligt Mark- och miljööverdomstolen har bolaget inte på ett övertygande sätt visat att mängdvillkoret är orimligt att uppfylla även med ett rullande medelvärde. Vid denna bedömning har domstolen särskilt beaktat att utsläppen kan minskas även genom åtgärder på ledningsnätet. Liksom Naturvårdsverket anser domstolen att det bör finnas starkare incitament för sådana åtgärder än de som följer av villkor 21. Domstolen har även beaktat att tillsynsmyndigheten enligt villkor 15 får medge att utsläppsvillkor tillfälligt får överskridas vid driftstörningar m.m. Med hänsyn till hur angeläget det är att åtgärder vidtas för att minska fosforutsläppen i recipienten innebär en kostnadsökning på sex miljoner kronor per år för mer långtgående fosforrening inte i sig att det yrkade villkoret är orimligt för bolaget att uppfylla.

Mark- och miljödomstolen har i det överklagade avgörandet angett att ett mängdvillkor kan vara kontraproduktivt ur miljösynpunkt eftersom det kan verka avhållande på bolagets ambition att ansluta ytterligare områden till reningsverket. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det är oklart om och i så fall när sådan anslutning kommer att ske. Konsekvenserna och lämpligheten av ytterligare anslutning kan inte på ett tillfredsställande sätt bedömas utifrån det underlag som finns tillgängligt i målet. Den omständigheten att det finns planer på att ansluta fler områden till reningsverket innebär mot denna bakgrund inte att de sammanlagda utsläppen av totalfosfor bör lämnas oreglerade.

Naturvårdsverket har bedömt att det yrkade villkoret säkerställer att någon statusförsämring inte kommer att ske. Domstolen ser inte skäl att ifrågasätta denna bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen bifaller Naturvårdsverkets yrkande och ändrar villkoret om utsläpp av totalfosfor på så sätt som framgår av domslutet.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga B

Överklagandet senast den 2019-03-18.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Mikael Hagelroth, referent, tekniska rådet Yvonne Eklund samt tf. hovrättsassessorn Anders Wallin. Föredragande har varit Leonard Örner.