



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060204

DOM
2021-12-01
Stockholm

Mål nr
M 6185-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-05-06 i mål nr M 3518-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Ystads pastorat, 252004-7883

Ombud: AA

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län

SAKEN

Tillstånd enligt miljöbalken för krematorieverksamhet på fastigheten A i Ystads kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom och Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 20 juni 2019 (ärende nr 551-27865-2017) föreskriver Mark- och miljööverdomstolen att villkor 3 ska ha följande lydelse.

Utsläppen av partiklar i rökgaserna till luft får inte överstiga 20 mg/Nm³ vid 11 % O₂. Utsläppen får fr.o.m. den 1 januari 2023 inte överstiga 10 mg/Nm³ vid 11 % O₂. Värdet ska gälla som medelvärde över tre efter varandra följande kremeringar.

Dok.Id 1755436

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

Villkoret är uppfyllt om det uppmätta medelvärdet understiger angivet värde. Om värdet överskrids är villkoret ändå uppfyllt om åtgärder vidtas och förnyade mätningar genomförs inom två månader från den första mätningen, och resultaten från de förnyade mätningarna visar att det uppmätta medelvärdet understiger angivet värde. Villkoret ska kontrolleras med den frekvens som anges i kontrollprogrammet, dock minst vart tredje år.

2. Mark- och miljööverdomstolen avslår Ystads pastorats yrkanden i övrigt.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Ystads pastorat har yrkat följande ändringar av tillståndet.

Tillståndets omfattning

Pastoratet har yrkat att begränsningen av antalet kremeringar i tillståndsramen ska upphävas och i andra hand att tillståndsramen ges följande tillägg:

”Vid driftsstopp på andra krematorier och vid pandemier eller större olyckor som medför ett stort antal avlidna, får antalet kremeringar överskridas efter tillsynsmyndighetens godkännande.”

I tredje hand har pastoratet yrkat att tillståndsramen ges följande tillägg:

”Vid driftsstopp på andra krematorier får antalet kremeringar överskridas efter anmälan till tillståndsmyndigheten.”

Om Mark- och miljööverdomstolen skulle anse att delegeringar till tillsynsmyndigheten inte kan lämnas i tillståndsramen har pastoratet yrkat att de delarna av tilläggen utgår.

Villkor 3

Pastoratet har yrkat att villkor 3 ska ges följande lydelse:

”Utsläppen av partiklar i rökgaserna till luft får inte överstiga 20 mg/Nm³ vid 11 % O₂. Utsläppet får fr.o.m. den 1 januari 2023 inte överstiga 10 mg/Nm³ vid 11 % O₂. Värdet ska gälla som medelvärde över tre efter varandra följande kremeringar.

Villkoret är uppfyllt om det uppmätta medelvärdet understiger angivet värde. Om värdet överskrids är villkoret ändå uppfyllt om åtgärder vidtas och förnyade mätningar genomförs inom två månader från den första mätningen, och resultaten från de förnyade mätningarna visar att det uppmätta medelvärdet understiger angivet

värde. Villkoret ska kontrolleras med den frekvens som anges i kontrollprogrammet, dock minst vart tredje år.”

Igångsättningstiden

Pastoratet har yrkat att igångsättningstiden ska vara åtta år och i andra hand att formuleringen av igångsättningstiden ska ändras till följande:

”Den med tillståndet avsedda verksamheten ska ha satts igång senast fem (5) år efter tillståndet har vunnit laga kraft annars förfaller tillståndet. Med satts igång avses att kremationer ska genomföras utan krav på minsta årligt antal och att de åtagande som utfästs såsom skorstenshöjning ska vara genomförd.”

Länsstyrelsen i Skåne län har medgett att villkor 3 ändras enligt pastoratets yrkande under förutsättning att mark- och miljödomstolens konstruktion av villkoret anses vara lämpligast. Länsstyrelsen har motsatt sig pastoratets övriga yrkanden.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Pastoratet har hänvisat till vad det tidigare anfört och lagt till i huvudsak följande.

Tillståndets omfattning

Genom att låta tillståndsramen innefatta ett maximalt antal kremeringar har mark- och miljödomstolen frångått en vägledande dom från Miljööverdomstolen (domstolens dom den 22 juni 2009 i mål nr M 10050-08).

En ansökan om ändringstillstånd innefattar samma formella hantering som en tillståndsprovning, vilken ska föregås av ett samråd. Pastoratet har redan förut framfört detta och även pekat på risken för pandemier. Nu befinner sig samhället i en sådan, vilket bedömdes som högst osannolikt vid tidpunkten för ansökan. Om en pandemi inträffar i slutet av ett år och med högre aggressivitet än den nuvarande hinner verksamhetsutövaren inte invänta ett regeringsbeslut för att kunna utföra sin samhällstjänst.

Pastoratet kan delvis instämma i länsstyrelsens tillägg att godta att tillsynsmyndigheten i delegation ges möjlighet att öppna upp för oförutsedda händelser. Enligt pastoratet kan emellertid inte ett tillståndsvillkor påverka en tillståndsram utan ett sådant tillägg måste framgå av själva tillståndet på samma sätt som för krematorierna i Umeå och Skellefteå. De tre övriga Norrlandskrematorierna har inga begränsningar av antalet kremeringar, utan begränsningarna ligger i antalet ugnar. Mot bakgrund av länsstyrelsens hänvisning till tillståndsbesluten i Umeå och Skellefteå har pastoratet lagt fram alternativa yrkanden.

Villkor 3

Motivet för yrkad ändring är att det tar ca en månad från mättidpunkten tills en rapport erhålls. Om ett överskridande föreligger krävs minst två månader för att erhålla en rapport, vidta åtgärder och slutligen göra en ny mätning.

Igångsättningstiden

Pastoratet har ingen rådighet över antalet kremeringar. Även om pastoratet skulle ta tillståndet i anspråk nu utgår pastoratet från att antalet kremeringar måste överstiga det befintliga tillståndets ram och därmed överstiga 1 200 för att verksamheten ska anses ha satts igång. Det finns risk för att 1 200 kremeringar inte nås inom fem år. Om denna gräns behöver överskridas det sjätte året har tillståndet förfallit och pastoratet måste söka ett nytt tillstånd. Under denna tid måste de överskjutande kremeringarna ske på annan plats. I andra hand skulle pastoratet kunna godta en femårig igångsättningstid med i yrkandet gjort tillägg.

Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande.

Tillståndets omfattning

I samband med Corona-pandemin ansökte pastoratet om att få överskrida antalet kremeringar. Regeringen beslutade om tillfälliga förordningsändringar, som medgav undantag från tillståndsplikten och att ändringarna kunde anmälas till tillsynsmyndigheten. Det tillfälliga undantaget omfattar bara krematorieverksamheter som har kvicksilverrening med aktivt kol.

Det finns ingen universallösning för alla tänkbara, ovanliga och oväntade händelser som kan inträffa. Det är också svårt, som under förevarande pandemi, att veta vilken bransch som blir drabbad och på vilket sätt. Enligt länsstyrelsen är det lämpligt att den här typen av frågor hanteras av en myndighet med geografiskt ansvar för krisledning alternativt att det hanteras såsom skett under pandemin med tillfälliga författningsändringar.

Avseende flexibiliteten i tillståndsramen har det inte tydligt framgått av underlaget varför en sådan krävs. Pastoratet har inte visat att sju kremeringar per dag och en arbetsdag på mer än tio timmar behövs. Pastoratets argument att det inte går att förutse hur många som vill kremeras ska jämföras med dess omvända argumentation för igångsättningstiden, nämligen att pastoratet befarar att en mindre del av befolkningen förväntas välja kremering.

För Umeå och Skellefteå pastorats anläggningar har det i tillståndsramen lagts till texten: ”Vid driftstopp på andra krematorier och vid pandemier eller större olyckor som medför ett stort antal avlidna, får antalet kremeringar överskridas efter tillsynsmyndighetens godkännande”.

Länsstyrelsen kan tänka sig att driftstopp kan hanteras genom ett villkor som medger delegation till tillsynsmyndigheten men utan en justering av tillståndsramen. Länsstyrelsen anser inte att tillståndsramen ska ta höjd för större kriser och pandemier.

Villkor 3

Länsstyrelsen har under hela processen förespråkat miljöprövningsdelegationens konstruktion av utsläppsvillkoret (villkor 3). Om mark- och miljödomstolens villkorskonstruktion kvarstår anser länsstyrelsen att pastoratet bör få två månader på sig att åtgärda felet och göra en uppföljande mätning.

Igångsättningstiden

Länsstyrelsen har utgått ifrån att pastoratet planerar att höja skorstenen, vilket enligt vad pastoratet angett kan ske inom sex månader efter lagakraftvunnet tillstånd.

Länsstyrelsen har även utgått ifrån att pastoratet planerar ett byte av rökgaskylare med

följande tester och inkörning. Tidigare i processen har länsstyrelsen medgett en igångsättningstid om fem år för att pastoratet ska ha gott om tid, om byggnationer eller installationer skulle vålla besvär i form av förseningar. Om pastoratets avsikt är att endast skjuta upp det tillfälle då det tar tillståndet i anspråk anser länsstyrelsen att en igångsättningstid om fem år är lämpligast. Ett tillstånd ska när det tas i bruk fortfarande kunna stämma överens med bästa möjliga teknik.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Tillståndets omfattning

I en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall bl.a. verksamhetens ändamål, läge och omfattning anges (22 kap. 25 § första stycket 2 miljöbalken). Vid tillstånd till en miljöfarlig verksamhet anges omfattningen i regel i själva tillståndet. Vidare ska ett tillstånd som regel innehålla ett antal villkor som reglerar verksamheten (22 kap. 25 § första stycket 6 – 13 miljöbalken).

Det tillstånd som pastoratet nu har fått gäller för maximalt 1 800 kremeringar per år. Pastoratet har hänvisat till en dom som gällde Landskrona församling (MÖD 2009:19). Miljööverdomstolen upphävde i den domen den av underinstanserna i tillståndet beslutade begränsningen om 1 500 kremeringar per år med motiveringen att den maximala kapaciteten låg något över 1 500 kremeringar per år.

I sin ansökan till miljöprövningsdelegationen redovisade pastoratet att det normalt sett genomför fem – sex kremeringar per dag, som med 50 veckor motsvarar högst 1 500 kremeringar per år. Pastoratet angav också att det kunde genomföras maximalt 1 750 kremeringar per år och att det därför inte var meningsfullt att redovisa miljökonsekvenser för fler än 1 800 kremeringar per år.

Mot bakgrund av vad pastoratet redovisat i sin ansökan bedömer Mark- och miljööverdomstolen att underinstanserna haft fog för att reglera det högsta antalet kremeringar i tillståndet. I vissa fall kan det visserligen övervägas att ta hänsyn till oförutsedda händelser, såsom t.ex. pandemier, när tillståndet bestäms. För en

församling som är huvudman för begravningsverksamhet kan även beaktas att den har ett ansvar för att vidta beredskapsförberedelser m.m., något som regleras närmare i 8 kap. begravningslagen (1990:1144). Med beaktande av vad pastoratet redovisat och den miljökonsekvensbeskrivning som pastoratet gjort anser Mark- och miljööverdomstolen dock att det i detta fall inte är motiverat att göra något sådant tillägg som pastoratet yrkat i andra och tredje hand.

På grund av det anförda ska pastoratets yrkanden i denna del avslås.

Villkor 3

Mark- och miljööverdomstolen, som noterar att det endast är pastoratet som har överklagat domen, finner inte anledning att konstruera villkor 3 på annat sätt än mark- och miljödomstolen gjort. Som parterna är ense om framstår dock en tidsrymd om en månad som alltför kort för pastoratet att vidta åtgärder och genomföra förnyade mätningar för det fall att ett ursprungligen uppmätt medelvärde är högre än vad som tillåts. Tidsrymden bör istället, såsom pastoratet yrkat och länsstyrelsen medgett, bestämmas till två månader. Mark- och miljödomstolens dom ska ändras i enlighet med detta.

Igångsättningstiden

När tillstånd ges till miljöfarlig verksamhet ska det anges när verksamheten senast ska ha satts i gång (22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken).

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att fem år är en rimlig igångsättningstid. För att den med tillståndet avsedda verksamheten ska ha satts igång krävs inte att minst 1 200 kremeringar per år genomförs utan endast att verksamheten påbörjats. Mot denna bakgrund saknas skäl att göra ett sådant tillägg som pastoratet yrkat i andra hand.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs och Rikard Backelin, referent, tekniska rådet Kerstin Gustafsson samt hovrättsrådet Petra Bergman.

Föredragande har varit Amina Ustamujic.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-05-06
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3518-19

PARTER

Klagande

Ystads pastorat, 252004-7883

Ombud: AÅ

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne län beslut från den 20 juni 2019 i ärende nr 551-27865-2017, se bilaga 1

SAKEN

Tillstånd för krematorieverksamhet på fastigheten A, Ystads kommun

DOMSLUT

- Mark- och miljödomstolen avslår Ystads pastorats yrkande om upphävande av tillståndsramen i Miljöprövningsdelegationens inom Länsstyrelsen i Skåne län beslut från den 20 juni 2019.
- Mark- och miljödomstolen upphäver villkor 11 i Miljöprövningsdelegationens inom Länsstyrelsen i Skåne län beslut från den 20 juni 2019.
- Mark- och miljödomstolen ändrar villkor 3, 4, 6 och 13 i Miljöprövningsdelegationens inom Länsstyrelsen i Skåne län beslut från den 20 juni 2019 enligt följande.

3. Utsläppen av partiklar i rökgaserna till luft får inte överstiga 20 mg/Nm³ vid 11 % O₂. Utsläppen får fr.o.m. den 1 januari 2023 inte överstiga 10 mg/Nm³ vid 11 % O₂. Värdet ska gälla som medelvärde över tre efter varandra följande kreameringar.

Villkoret är uppfyllt om det uppmätta medelvärdet underskrider angivet värde. Om värdet överskrids är villkoret ändå uppfyllt om åtgärder vidtas och förnyade mätningar genomförs inom en månad från den första mätningen, och resultaten från de förnyade mätningarna visar att det uppmätta medelvärdet underskrider angivet värde. Villkoret ska kontrolleras med den frekvens som anges i kontrollprogrammet, dock minst vart tredje år.

4. Utsläppen av kolmonoxid i rökgaserna till luft får som medelvärde över en kreamation inte överstiga 100 mg/Nm³ vid 11 % O₂ och som 5-minutersmedelvärde inte överstiga 500 mg/Nm³ vid 11 % O₂. Villkoret är uppfyllt om minst 90 % av antalet kreationer under ett kalenderår uppfyller angivna värden och om årsmedelvärdet för samtliga kreationer inte överstiger 100 mg/Nm³ vid 11 % O₂.
6. Ugnen ska vara försedd med instrument för kontinuerlig mätning och registrering av halten syre och kolmonoxid samt temperatur i rökgaserna. Filteranläggningen ska vara försedd med kontinuerlig mätning av differenstryck för övervakning av eventuellt filtergenombrott. Inom sex månader från det att tillståndet tas i anspråk ska det finnas alternativt en daglig journalföring av differenstrycket i kontrollprogrammet för verksamheten eller ett varningssystem så att larm om tryckfall går till person med rådighet att snarast åtgärda problemet.
13. För verksamheten ska det finnas ett aktuellt kontrollprogram som bland annat beskriver tillvägagångssätt för kontroll av villkorsefterlevnad. Kontrollprogrammet ska även innehålla beskrivning av hur utsläpp av dioxiner följs upp, vilket kan antingen ske genom mätningar eller genom de rön som framkommer inom branschen. I kontrollprogrammet ska det anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder. Kontrollprogrammet ska vara upprättat senast tre månader

efter tillståndet har tagits i anspråk.

- Mark- och miljödomstolen ändrar igångsättningstiden i Miljöprövningsdelegationens inom Länsstyrelsen i Skåne län beslut från den 20 juni 2019 så att den med tillståndet avsedda verksamheten ska ha satts igång senast fem (5) år efter det att tillståndet har vunnit laga kraft, annars förfaller tillståndet.
-

BAKGRUND

Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne län (MPD) lämnade genom beslut den 20 juni 2019 (Dnr 551-27865-2017) tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken, MB, till Ystads Pastorat (org. nr. 252004-7883) att bedriva krematorieverksamhet i en (1) ugn på fastigheten A i Ystads kommun. Tillståndet gäller för maximalt 1 800 kremationer per år. I beslutet godkände MPD även den miljökonsekvensbeskrivning som lämnats i samband med ansökan om tillstånd.

Ystads pastorat har nu överklagat MPD:s beslut till mark- och miljödomstolen avseende dess villkor 3, 4, 6, 11 och 13 samt avseende angiven tillståndsram och den meddelade igångsättningstiden.

Villkoren 3, 4, 6, 11 och 13 har i det överklagade tillståndet följande lydelse:

3. Utsläpp av partiklar till luft får inte överstiga $10 \text{ mg/N}^1\text{m}^3$ vid 11 % O_2 . Värdet gäller sex (6) månader efter tillståndet tagits i anspråk. Fram till dess får utsläpp av partiklar till luft inte överstiga 20 mg/Nm^3 vid 11 % O_2 .

Värdet ska gälla som medelvärde under minst tre efter varandra följande kremeringar. Villkoret ska kontrolleras med den frekvens som anges i kontrollprogrammet, dock minst vart tredje år.

4. Utsläpp av kolmonoxid till luft får som medelvärde under en kremering inte överstiga 100 mg/Nm^3 vid 11 % O_2 . Utsläppet får som 5-minuters medelvärde inte överstiga 500 mg/Nm^3 . Det samlade årsmedelvärdet får inte överstiga 50 mg/Nm^3 vid 11 % O_2 .

Medelvärdet per kremering ska innehållas vid minst 90 % av antalet genomförda kremeringar under ett kalenderår.

6. Ugnen ska vara försedd med instrument för kontinuerlig mätning och registrering av temperatur, kolmonoxid, syre samt differenstryck över filter. Mätresultaten ska lagras så att uppgifter för varje kremering framgår.

11. Rökghastigheten får under en kremering inte underskrida 8 m/s för något driftfall.

¹Mark- och miljödomstolens kommentar: bokstaven N betyder här ”normal”. Det förekommer andra sätt att skriva denna enhet, exempelvis mg/m^3 normal torr gas. Anges t.ex. vid en viss syrgashalt.

13. För verksamheten ska det finnas ett aktuellt kontrollprogram som bland annat beskriver tillvägagångssätt för kontroll av villkorsefterlevnad. Kontrollprogrammet ska även innehålla beskrivning av hur utsläpp av dioxiner följs upp. I kontrollprogrammet ska det anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder. Kontrollprogrammet ska vara upprättat senast tre månader efter tillståndet har tagits i anspråk.

YRKANDEN M.M.

Ystads pastorat (klaganden), hädanefter ”pastoratet”, yrkat slutligen

- att mark- och miljödomstolen upphäver begränsningen av antalet kreme-
ringar i tillståndsramen,
- att villkoren 3, 4 och 6 i det meddelade tillståndet ändras till följande lydelse:

3. Utsläppen av partiklar i rökgaserna till luft får inte överstiga 20 mg/m³ normal torr gas vid 11 % O₂. Utsläppet får efter utbyte av befintligt filter inte överstiga 10 mg/m³ normal torr gas vid 11 % O₂. Värdena ska gälla som medelvärdet över tre kremationer.

Mätning ska ske vart tredje år med gällande CEN-standard eller likvärdig spårbar metod. Villkoret är uppfyllt om det uppmätta medelvärdet underskrider begränsningsvärdet. Om begränsningsvärdet överskrids är villkoret ändå uppfyllt om åtgärder vidtas och förnyade mätningar genomförs inom två månader från den första mätningen, och resultaten från de förnyade mätningarna visar att uppmätta värden underskrider begränsningsvärdet.

4. Utsläppen av kolmonoxid i rökgaserna till luft får inte överstiga 100 mg/m³ normal torr gas vid 11 % O₂. Värdet ska gälla som medelvärde över en kremation. Villkoret är uppfyllt om minst 90 % av antalet kremationer under ett kalenderår uppfyller angivet värde.

6. Ugnen ska vara försedd med instrument för kontinuerlig mätning och registrering av halten syre och kolmonoxid samt temperatur i rökgaserna. Filteranläggningen ska vara försedd med kontinuerlig mätning av differenstryck för övervakning av eventuellt filtergenombrott. Inom sex månader från det att tillståndet tas i anspråk ska det finnas alternativt en daglig journalföring av differenstrycket i kontrollprogrammet för verksamheten eller ett varningssystem så att larm om tryckfall går till person med rådighet att snarast åtgärda problemet.

- att mark- och miljödomstolen upphäver villkoren 11 och 13.

- att igångsättningstiden ska vara åtta (8) år.

I andra hand yrkar pastoratet att

- igångsättningstiden ska vara fem (5) år.

- att villkoren 3, 4 och 11 och 13 ges följande lydelse:

3. Utsläppen av partiklar i rökgaserna till luft får inte överstiga 20 mg/m³ normal torr gas vid 11 % O₂. Utsläppet får fr.o.m. 1 januari 2023 inte överstiga 10 mg/m³ normal torr gas vid 11 % O₂. Värdena ska gälla som medelvärde över tre kremationer.

Mätning ska ske vart tredje år med gällande CEN-standard eller likvärdig spårbar metod. Villkoret är uppfyllt om det uppmätta medelvärdet underskrider begränsningsvärdet. Om begränsningsvärdet överskrids är villkoret ändå uppfyllt om åtgärder vidtas och förnyade mätningar genomförs inom två månader från den första mätningen, och resultaten från de förnyade mätningarna visar att uppmätta värden underskrider begränsningsvärdet.

4. Utsläppen av kolmonoxid i rökgaserna till luft får som medelvärde över en kremation inte överstiga 100 mg/m³ normal torr gas vid 11 % O₂ och som 5-minutersmedelvärde inte överstiga 500 mg/m³ normal torr gas vid 11 % O₂. Villkoret är uppfyllt om minst 90 % av antalet kremationer under ett kalenderår uppfyller angivna värden och om årsmedelvärdet för samtliga kremationer inte överstiger 100 mg/m³ normal torr gas vid 11 % O₂.

11. Rökrörets diameter i skorstenstoppen får inte överstiga 0,4 meter.

13. För verksamheten ska det finnas ett aktuellt kontrollprogram som bland annat beskriver tillvägagångssätt för kontroll av villkorsefterlevnad. I kontrollprogrammet ska det anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder. Kontrollprogrammet ska vara upprättat senast tre månader efter tillståndet har tagits i anspråk.

I tredje hand yrkar pastoratet att villkor 13 ges följande lydelse:

13. För verksamheten ska det finnas ett aktuellt kontrollprogram som bland annat beskriver tillvägagångssätt för kontroll av villkorsefterlevnad. Kontrollprogrammet ska även innehålla beskrivning av hur utsläpp av dioxiner följs upp vilket kan antingen ske genom mätningar eller genom de rön som

framkommer inom branschen. I kontrollprogrammet ska det anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder. Kontrollprogrammet ska vara upprättat senast tre månader efter tillståndet har tagits i anspråk.

Som grund för sina yrkanden har pastoratet anfört i huvudsak följande.

Tillståndsramen

I det vägledande målet M 10050-08, som gällde Landskrona krematorium, upphävde Miljööverdomstolen (MÖD) en begränsning av antalet tillåtna kremeringar per år. Domstolen menade att det inte behövdes någon begränsning av antalet kremeringar per år, eftersom en sådan begränsning redan följde av anläggningens maximala kapacitet och eftersom församlingen inte kunde styra över kremeringsbehovet.

I Ystads krematorium råder samma förhållanden som i det refererade målet. Ugnens tekniska kapacitet begränsar antalet kremeringar som kan utföras, och eftersom tillståndsvillkoren är satta som halter har någon utökad kremationsfrekvens ingen påverkan på den. Eftersom kremering endast sker i en ugn kan de momentana utsläppen inte bli högre till följd av ökat antal kremeringar. Pastoratet anser därför att samma tillståndsram ska gälla för Ystads krematorium som för Landskronas i den återopade domen från MÖD. Pastoratet vill erinra om att även om så kallade tillfälliga tillstånd kan behandlas mer skyndsamt finns det processuella steg som det inte går att bortse ifrån. Sådana tillstånd kan dessutom överklagas av tredje part. Vid situationer där det behövs kremeras utöver den tillståndsgivna nivån om 1800 finns det såväl praktiska som etiska skäl ingen möjlighet att vänta på ett tillfälligt tillstånd.

Villkor 3

Pastoratet har yrkat på en formulering som innebär att riktvärdet ersätts med ett begränsningsvärde som är anpassat för stickprovsmätningar. För att kunna ge verksamhetsutövaren en möjlighet att vidta åtgärder i händelse av överskridanden bör ett

villkor medge en tid om två månader för att vidta en åtgärd med efterföljande mätning. Ett villkor skall samtidigt vara utformat så att det kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har skett. Länsstyrelsens meddelade villkor uppfyller visserligen detta rekvisit, men verksamhetsutövaren måste samtidigt ha nödvändig rådighet för att säkerställa att villkoret alltid följs.

Mot detta skall ställas det krav på rättssäkerhet som följer av att tillståndsvillkor är förenade med stränga sanktioner. En överträdelse kan enligt 24 kap. 3 § första stycket 2 MB medföra att tillståndet återkallas och den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor döms enligt 29 kap. 4 § andra stycket MB för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år. Med hänsyn till detta ska villkor utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts och i så fall också ligga till grund för påföljder enligt sanktionssystemet (se prop 1997/98:45, del 1 s. 523 f. och del 2 s. 204, se också Högsta domstolens dom den 6 april 2006 i mål B 4411-03). Pastoratet kommer aldrig kunna säkerställa att det meddelade villkoret alltid kommer att innehållas.

Det tillägg som pastoratet föreslår motiveras särskilt av att partikelmätningar utgörs av stickprovsmätningar där resultaten erhålls först ett antal arbetsdagar efter tidpunkten för provtagningen. Verksamhetsutövaren har då ingen rådighet att retroaktivt vidta åtgärder mot eventuella händelser i samband med provtagningen. Pastoratet hänvisar här till Mark- och miljööverdomstolens dom från den 13 april 2012 i mål M 2150-11 ("Bele-domen"), där domstolen uttalade följande:

Mark- och miljööverdomstolen kan också godta bolagets förslag till formulering av under vilka förutsättningar villkoret avseende utsläpp av stoft ska anses uppfyllt. Villkorspunkten 25 bör således utformas enligt bolagets yrkanden i dessa delar.

Motsvarande formulering har dessutom fastställts för ett flertal villkor i samband med överklagande av Karlshamns krematorium (mål M 1774-11, dom 2011-12-15),

Kvibergs krematorium (mål M 4073-14, dom 2015-02-11) och för Trelleborgs krematorium (mål M 1099-12, dom 2012-09-19). Utöver detta har sådana villkor fastställts direkt vid ett antal tillståndsprövningar av kremationsverksamhet.

Detta är en rättssäker formulering i motsats till de tidigare riktvärdena, vilket också är anledningen till att MÖD fastnat för denna typ av villkor. Formuleringen fastställer en tidpunkt inom vilken åtgärder och förnyade mätningar ska vara vidtagna. Likaså fastställer villkoret med vilken mätfrekvens kontrollen ska ske och slutligen en emissionsnivå.

Pastoratet menar vidare att det som länsstyrelsen framfört angående omvandling av begränsningsvärden inte stämmer. Vid de två tillståndsprövningarna avseende krematorierna i Skellefteå och Umeå meddelade Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västerbottens län precis sådana partikelvillkor (dnr 551-8810-2013, 2014-06-19 respektive dnr 551-8523-2013, 2015-01-22). Texttillägget i skriftväxlingen om förnyade mätningar motiveras av att partikelmätningar utgörs av stickprovsmätningar där resultaten erhålls först efter ett antal arbetsdagar efter tidpunkten för provtagningen. Verksamhetsutövaren har då ingen rådighet att retroaktivt vidta åtgärder mot eventuella händelser i samband med provtagningen.

Pastoratet vill även lyfta fram att Mark- och miljööverdomstolen under de senaste åren ansett att det i flera fall funnits anledning att föreskriva begränsningsvärden i form av rena riktvärden, nämligen i mål M 493-14, M 11838-14 och M 9369-15.

Vidare uppgår de totala utsläppen av partiklar i Ystad till 77 ton/år. Av dessa härrör 65 % från trafik och 14 % från småskalig vedeldning. Utsläppen från krematoriet understiger 0,07 % förutsatt att de ligger i nivå med det yrkade begränsningsvärdet. Av Skånes Luftvårdsförbunds rapport framgår det tydligt att de stora utsläppen härrör från färjetrafik och de stora trafiklederna. Krematoriet syns inte alls på dessa kartor som redovisas i MKB:n på sidorna 26 och 27.

Pastoratet kontrollerar och underhåller anläggningen löpande i syfte att minimera miljöpåverkan, vilket resulterar i generellt sett låga utsläpp. Filtret har dock upphandlats och designats baserat på ett utsläppsvillkor om 20 mg/m³. Även om textilslangar eller filterkorgar byts kan det inte garantera utsläppsbegränsningar som är strängare än de 20 mg/m³, som själva filterhus och korgupphängningarna är konstruerade för.

Pastoratet håller emellertid på att budgetera för ett byte eller ombyggnation av rök-gaskylare med filter. Detta utbyte planeras mellan 2020 och 2021 med efterföljande tester och inkörning. För att kunna garantera att ett nytt filter som uppfyller 10 mg/m³ är på plats behöver pastoratet även år 2022 för slutbesiktning och efterkontroll. Pastoratet kan därför godta att ett begränsningsvärde på 10 mg/m³ gäller från och med 2023.

Länsstyrelsen grundar sina ställningstagande på tre mätningar som är utförda efter byten av textilfilter, vilket innebär att halterna kan komma att succesivt öka succesivt fram till nästa filterbyte. Ett villkor kan inte baseras på tre enstaka mätningar.

Villkorets funktion är att säkerställa att bästa möjliga teknik används, vilket i detta fall innebär att textila spärrfilter används.

Villkor 4

Det nuvarande riktvärdet 100 mg/m³ (medel över en kremering) har innehållits de senaste åren, men antalet överskridande av 50 mg/m³ registreras inte i systemet. Pastoratet menar att ett krav på ett årsmedelvärde om 50 mg/m³ indirekt skulle innebära att samtliga kremationer måste innehålla 50 mg/m³. Vid ommurning av ugn eller byte av ugn måste i ett sådant fall krav ställas på leverantören att innehålla 50 mg/m³ vilket är osäkert för en befintlig ugn. Vid byte av ugn måste en ugn med större förbränningsutrymme installeras vilket ger en ökad oljeförbrukning utan att någon miljönytta erhålls eftersom en skärpning från 100 till 50 inte medför någon påverkan på halten oförbrända kolväten som tidigare visats i ärendet. Krematori-egnen i Ystad är upphandlad utifrån ett begränsningsvärde om 100 mg/m³.

Det nuvarande riktvärdet 100 mg/m^3 (medel över en kremering) har alltså kunnat innehållas av Ystad krematorium de senaste åren men antalet överskridanden av 50 mg/m^3 registreras inte här i systemet. Vid exempelvis Landskrona krematorium har det i samband med provningen av verksamheten visats att inga överskridanden av 100 mg/m^3 förekom, men att det samtidigt under året förekom 30 överskridanden av 50 mg/m^3 som medelvärde.

Åtgärder för att minska CO-emissionen kan vara längre uppehållstid i ugnen (kan endast ske i samband med upphandling), ökad oljeförbränning i efterbrännkammaren samt begränsad högsta vikt på den avlidne. Pastoratet anser att ett villkor skall sättas utifrån att verksamhetsutövaren skall ha rådigheten att i princip alltid kunna innehålla värdet.

Ytterligare stöd för att det krävs högre CO-emissioner ges av rapporten, *Miljøvurdering af kister og undersøgelse af forbrændingstekniske egenskaber i forbindelse med kremation*. Av denna rapport framgår att utsläppen avseende totalcolväten är mycket låga så länge CO-emissionen understiger 500 mg/m^3 .

Utsläppet av kolmonoxid genom skorstenen har ingen påverkan på miljön eller människors hälsa eftersom haltbidraget är mycket lågt. Begränsningens syfte är att säkerställa att utsläppen av oförbrända ämnen minimeras därav korttidsvärdet. Enligt Naturvårdsverket branschfakta för förbränningsanläggningar anses en utsläppsbegränsning om 250 mg/m^3 tillfyllest för att utsläppen av oförbrända colväten skall vara minimal. Enligt detta branschfaktablad ligger colväteutsläppet då på en låg nivå, ca 1 mg/m^3 . Pastoratet anser därför att skärpning från 100 till 50 inte medför någon miljönytta oavsett om det avser ett årsmedelvärde eller ett korttidsvärde.

Enligt direktivet för avfallsförbränningsanläggningar gäller följande avseende utsläpp av kolmonoxid:

Tid	Värde
10-minuter	150 mg/m^3 vid 11 % O_2

halvtimme 100 mg/m³ vid 11 % O₂
dygn 50 mg/m³ vid 11 % O₂

Värdena i detta direktiv och i dess svenska implementerade regelverk (SFS 2013:253) används för att reglera utsläppet av kolmonoxid från avfallsförbränning (hushållsavfall, farligt avfall etc.) Pastoratet anser inte att några skäl finns för att meddela strängare krav vid kremeringsverksamhet än vid förbränning av avfall. Av domen från den 19 september 2012 i mål M 1099-12 avseende Trelleborgs församling kan följande utläsas:

Vad gäller begränsningsvärdet för kolmonoxid anser domstolen att även den av församlingen yrkade nivån på 100 mg/m³ är tillräcklig för att säkerställa fullständig förbränning och minimering av utsläppen av oönskade kolväten. Församlingens yrkande ska därmed bifallas i denna del. Det finns enligt domstolen också skäl att förtydliga vad som ska gälla ifråga om innehållandet av begränsningsvärdet. Vad länsstyrelsen anfört föranleder ingen annan bedömning. Även i denna del bör församlingens yrkande således bifallas.

Motsvarande nivå om 100 mg/m³ har dessutom fastställts för ett flertal villkor i samband med överklagande av Karlshamns krematorium (mål M 1774-11, dom 2011-12-15), Kvibergs krematorium (mål M 4073-14, dom 2015-02-11) och för Trelleborgs krematorium (mål M 1099-12, dom 2012-09-19). Utöver detta har sådana villkor fastställts direkt vid ett antal tillståndsprövningar av kremationsverksamhet.

Länsstyrelsens villkor innebär också ett tilläggskrav att samtliga (ej 90 %) 5-minuters-medelvärden ska innehållas. Detta innebär att om enstaka kistor med vars beskaffenhet medför förhöjda utsläpp av kolmonoxid kan dessa komma att pågå något mer än de minuter innan regleringen och oljebrännarna hinner arbeta ner halten. Enda sättet att garantera att detta inte inträffar vore att kontrollera kistans beskaffenhet vilket är förbjudet enligt griftefriden. Då denna villkorsformulering direkt strider mot speciallagstiftning, lex specialis, bör denna del av villkoret därmed utgå.

Pastoratet menar att man har visat att ett för lågt satt villkorsvärde innebär en ökad oljeförbrukning men ingen påverkan på utsläppen av oförbrända kolväten. Eftersom ett villkorsbrott är direkt straffsanktionerat räcker det inte med att anta att flertalet kremationer rimligen ligger under 50 mg/m³.

Villkor 6

Pastoratet har idag som flertalet andra filterförsedda krematorier övervakning av differenstryck. Emellertid loggas inte dessa signaler då de inte har något värde annat som övervakning för att kontrollera filtret. Kravet på kontinuerlig registrering av signalen innebär en merkostnad motsvarande 25 000 SEK enligt uppgift från andra krematorier.

Pastoratet anser denna kostnad vida överstiger den eventuella miljönytta en registrering medför. Detekteringen av en filterläcka är dessutom ett irreversibelt fenomen till skillnad från ugnstemperatur och luftföroreningshalter. Om en läcka har uppstått så kan den inte lagas av sig självmant. Detta innebär att behov av att gå tillbaka och se efter ifall läckor fanns i ett system är ointressanta eftersom läckan i så fall finns kvar i nutid. Finns inte läckan "nu" kan den inte ha funnits "igår" annat om en direkt lagning av filtret har skett.

Om mark- och miljödomstolen ändå anser att krav ska ställas på registrering av differenstrycket måste pastoratet hinna med en upphandling och installation av en sådan.

Villkor 11

Då en kremationsprocess är en s.k. batch-process kommer rökgashastigheten att börja med ett nollflöde som ökar succesivt och når ett "fullvärde" då förbränningen är pågående för att vid slutet av kremationen återigen sjunker nedåt noll. Vid slutet av processen då förbränningen är nästintill avslutad är rökgashastigheten låg varför emissionen av luftföroreningar då också är låg. Vid dessa flöden är utsläppen av naturliga skäl mycket låga.

Att öka rökgashastigheten är visserligen tekniskt genomförbart genom att konstant hålla i gång oljebrännarna. Detta skulle medföra ökade emissioner och en ökad klimatpåverkan vilket torde vara både ekonomisk och miljömässigt förkastligt. Pastoratet anser därför att rökgashastigheten inte skall regleras i villkor. Genom beskrivningen av processen kommer utsläppen och hur dessa skall ske att regleras genom det allmänna villkoret. För ett givet rökrör och anläggning kommer en lägre rökgashastighet att ge en mindre miljöpåverkan. Miljöpåverkan är ju en produkt av två faktorer; massflöde och utspädningsfaktorn. När rökgasflödet sjunker blir massflödet mindre men utspädningsfaktorn sämre till följd av en lägre rökgashastighet. Lägre hastigheter ger en sämre spridning men samtidigt sjunker massflödet mer än vad spridningen försämras varför summaresultatet blir en mindre miljöpåverkan. Det är således inte den lägre hastigheten i sig som ger en mindre miljöpåverkan utan kombinationen med ett lägre massflöde av föroreningar.

Pastoratet har studerat tillståndsbesluten för samtliga krematorier i landet för att undersöka huruvida reglering av rökgashastigheten kan anses utgöra någon praxis. Följande krematorier har meddelats villkor avseende skorstenshöjd med höjden inom parentes; Malmö (11), Lund (10), Ystad (6,5), Helsingborg (19), Trelleborg (10), Ängelholm (15), Varberg (15), Trollhättan (9), Skövde (10), Växjö (8), Jönköping (10), Sundsvall (3 över tak), Jönköping (3 över tak).

Värt att notera är att i princip alla villkor avseende skorstenshöjd är baserade på den befintliga skorstenshöjden, varför ingen regelrätt prövning har genomförts.

Endast tre krematoriebeslut finns med villkor avseende rökgashastighet;

1. Katrineholm med beslut från 2004. Av MPDs motivering kan följande utläsas:

Miljöprövningsdelegationen bedömer därför inte att något krav på förändring av skorstenens utformning är nödvändig. En gräns för lägsta rökgashastighet efter ombyggnation bör däremot sättas för att minska risken för att miljö kvalitetsnormer för luft överskrids lokalt vid krematorieanläggningen.

Tillståndet föreskriver även att rökgashastigheten inte får underskrida 8 m/s för något driftsfall. Av uppföljningen av miljörapporten kan följande utläsas: ”Anläggningen är dimensionerad utifrån detta villkor. Kontrollmäts under emissionsmätningen vart fjärde år.”

Vid en granskning av emissionsmätningen är flöde, temperatur samt kanaldiameter angivna. Dessa indikerar dock att hastighetskravet inte är uppfyllt. Längre in i rapporten redovisas beräknade rökgashastigheter som medelvärden över respektive kremation.

2. Räcksta med beslut från 2002. Av MPDs motivering kan följande utläsas: ”Naturvårdsverkets utkast till branschfaktablad för krematorieverksamhet är enligt Miljöprövningsdelegationen tillämplig och skall föreskrivas för dessa villkor.”

Tillståndet föreskriver även att rökastigheterna inte får underskrida 8 m/s för något driftsfall. Av uppföljningen av de senaste årens miljörapporter kan man utläsa att villkoret uppfyllts.

3. Nya Skogskyrkogårdens med beslut från 2008. Av MPDs motivering kan utläsas att rökgashastigheten inte får underskrida 5 m/s för något driftsfall. Av uppföljningen av de senaste årens miljörapporter kan man utläsa att villkoret uppfyllts.

Sammanfattningsvis finns det inga krematorier i landet som tillämpar och använder sig av en regelrätt kontroll av rökgashastigheten. Det finns därmed ingen utrustning för krematorier för en sådan tillämpning. Inom fjärrvärmesektorn används beräkningar inom NO_x-lagstiftningen för att få fram rökgasflöden (och därmed även rökgashastighet för en given kanalarea). Det ska också noteras att samtliga ovanstående tillståndsbeslut är äldre än 10 år. Såvitt pastoratet känner till finns det inga nyare tillståndsbeslut som är förenade med villkor avseende rökastighet. Pastoratet anser därför att kravet på rökgashastighet inte har något stöd, trots rekommendationen i

det s.k. branschfaktabladet. Det ska också noteras att följande står i branschfaktabladet för år 2010:

För nya anläggningar

Skorstenens höjd skall vara lägst tre meter över takhöjd. Rökghastigheten får som riktvärde inte underskrida 8 m/s för något driftsfall.

Kommentar: Hastighetsvillkoret kan utgå om en spridningsberäkning genomförs som baseras på en given skorstensdiameter. I detta fall kan villkoret formuleras: Skorstenens höjd skall vara lägst tre meter över takhöjd. Skorstenens diameter i skorstenstoppen får inte överstiga x meter.

För befintliga anläggningar

Skorstenens höjd skall vara lägst y meter över takhöjd. Skorstenens diameter i skorstenstoppen får inte överstiga x meter.

Kommentar: Befintlig skorstenshöjd och diameter har godtagits då det har genomförts en spridningsberäkning som visar att miljö kvalitetsnormer och andra immissionsvärden innehålls.

Av kommentarerna kan det utläsas att det är mera ändamålsenligt att ställa krav på en största diameter i rökröret i skorstenstoppen.

Den diameter som pastoratet föreslår i sitt andrahandsyrkande är samma diameter som har använts vid spridningsberäkningarna som genomfördes för krematoriet i Lund.

Pastoratet har bifogat en tabell med diagram. Av detta framgår att beräknad årsmedelhalt för kvicksilver, partiklar och kvävedioxid är baserade på 5 m/s. Spridningsberäkningarna i Lund som har använts i bilagan baseras på 5 m/s och en skorstensdiameter om 0,4 meter. Pastoratet har i kompletteringar den 18 december 2018 redovisat att man kontaktat företaget som byggde den nuvarande skorstenen och att kostnaden för att installera ett rör om en meter så att skorstenen sticker upp tre meter ovanför takfästet blir cirka 20 000 kronor. Pastoratet kan godta att genomföra en sådan höjning inom 6 månader från ett lagakraftvunnet tillstånd. Pastoratet har också genomfört kompletterande spridningsberäkningar för ett antal rökghastigheter som visar på att påverkan blir mindre då rökghastigheten minskar till följd av ett minskat massflöde av luftföroreningar.

Vad gäller länsstyrelsens synpunkter på utsläpp av kvävedioxider ska det noteras att sådana utsläpp från verksamheten inte påverkas vare sig av en ändrad skorstenshöjd eller annan utformande parameter. Det totala utsläppet av kväveoxider bedöms uppgå till drygt ett ton vilket ska ställas i relation till de totala årliga utsläppen i Ystad som är 733 ton. Utsläppen från krematoriet utgör således mindre än 0,2 % av de totala utsläppen i Ystad.

Som framgår av rapporten som Skånes Luftvårdsförbund utarbetat uppkommer de högsta halterna i centrum av Ystad nära hamnen och de stora trafiklederna, se figurerna i kapitel 18 "Miljökvalitetsnormer" (sidan 27 och 28) i MKB. Där krematoriet är beläget är bakgrundshalten betydligt lägre, vilket gör att det inte finns någon risk för överskridanden av MKN.

Det är snarare så att en högre skorsten medför att rökgaserna sprids längre bort och kommer då närmare centrum. En förhöjd skorsten innebär snarare att halten i centrum blir högre där halterna redan är som högst.

Villkor 13

Genom mål M 10050–08, dom 2009-06-22, fastställde Miljööverdomstolen att det är mera ändamålsenligt att ställa krav på vilken mängd aktivt kol och vilken specifik yta detta kol skall innehålla än att ställa krav på en utsläppt mängd kvicksilver. Fördelen med detta krav är att det säkerställer att samtliga kremationer genomförs under optimala reningsbetingelser. Motsvarande gäller för utsläpp av organiska ämnen typ PAH och dioxiner. Sådana organiska ämnen har mycket stor affinitet till aktivt kol varför utsläppet blir mycket låga vid användandet av aktivt kol.

Vid de tillfällen som dioxiner har uppmätts vid krematorier med kolfilterrening har utsläppen varit ytterst låga och legat långt under 0,1 ng/m³ vid 11 % O₂. Detta skulle motsvara knappt 0,01 µg per kremation vilket innebär knappt 0,02 mg/år. Någon särskild kontroll utöver mängd inmatad kol och kolkvalitet är därför meningslös och tillför ingen miljönytta.

Enligt Naturvårdsverkets beräkningar uppgår de samlade dioxinutsläppen i Sverige till cirka 25 gram årligen. Av dessa står egen uppvärmning av bostäder och lokaler (vedeldning) för 3,2 gram. Krematorierna genererar endast 0,0006 gram per år vilket motsvarar 0,0024 % av de totala utsläppen. Pastoratet anser därför att dioxinfrågan inte är särskilt angelägen vad avser krematorier. Intressant att notera är att samtliga sektorer har minskat sina utsläpp med undantag för vedeldningen där utsläppen ökat. Trots många klagomål relaterade till vedeldning leder dessa ytterst sällan till begränsningar. Pastoratet har granskat villkoren som gäller för krematorier och det är ett ytterst fåtal som är försedda med villkor avseende dioxiner. Ett exempel är Räcksta som emellertid själv har yrkat 0,1 ng/m³.

I samband med att de två pilotanläggningarna för rökgasrening vid krematorier i Sverige genomgick prestandaprov avseende kvicksilver undersöktes även kolfiltrets avskiljningsförmåga avseende dioxiner. Efter ombyggnad uppmättes 2003 dioxin-emissionerna till 0,045 ng/m³ ntg. I båda fallen var halten dioxin 8-10 ng/m³ ntg före filter. Det kan konstateras att avskiljningsförmågan uppgick till 99,5 %, vilket beror på att aktivt kol absorberar dioxiner mycket effektivt. Det kan också konstateras att utsläppen av dioxiner från avfallsförbränning efter rening genom filter med aktivt kol är ytterst låga och ligger långt under 0,1 ng/m³. Detta är också anledningen till att utsläpp av dioxiner generellt sett inte regleras i villkor. På samma sätt som för kvicksilver absorberas dioxiner mycket effektivt till aktivt kol varför villkorskonstruktionen med krav på tillsats av en minsta mängd aktivt kol i kombination med en viss minsta specifik area är en garanti för låga emissioner. Detta beror på att en konstruktion som baseras på att kemiska och fysikaliska förutsättningar för en rening är allmängiltiga och därmed alltid gäller, varför någon mätning inte ger ny information.

Exempel på genomförda dioxinmätningar verifierar detta:

Krematorium	Mätning	Resultat
Linköping	2006	0,0033 ng/m ³ ntg 11 % O ₂
Östersund	2007	0,0081 ng/m ³ ntg 11 % O ₂
Helsingborg	2008	0,015 ng/m ³ ntg 11 % O ₂
Berthåga krematorium	2014	< 0,011 ng/m ³ ntg 11 % O ₂
Berthåga krematorium	2015	0,002 ng/m ³ ntg 11 % O ₂
Berthåga krematorium	2016	0,005 ng/m ³ ntg 11 % O ₂

Halterna ligger långt under de halter som har uppmätts vid småskalig vedeldning vars utsläpp däremot är allmänt accepterade av samhället.

Temperaturintervallet mellan 500°C och 200°C är ett mycket kritiskt temperaturintervall. Vid den högre temperaturen dominerar destruktion medan vid de lägre är det bildningen som dominerar. Genom temperaturvillkoret i tillståndet garanteras att dioxinbildningen är minimal och i kombination med kolfiltret är utsläppen i stort sett obefintliga.

Pastoratet motsätter sig därför kravet på ytterligare utredningar avseende dioxiner då det i princip inte finns mer att utreda inom kremationsprocessen i denna del. Den enda variabel som inte har utretts är kistans beskaffenhet och skulle innebära ett brott mot griftefriden.

Pastoratet har dock inget att invända mot ett krav på att följa upp de rön som framkommer inom branschen och har därför ett andrahandsyrkande.

Igångsättningstiden

Med hänsyn till att tillståndsprocesser tar lång tid och risken för överklaganden alltid måste beaktas måste pastoratet söka tillstånd i god tid. Likaså har det ingen rådighet över antalet årligt genomförda kremationer. Risken är uppenbar att gränsen kremationer inte nås inom tre år. Pastoratet anser att igångsättningstiden måste vara

åtminstone åtta år och absolut minst fem år. Särskilt i beaktan att tillståndsprocessen tog två år.

Länsstyrelsen i Skåne län (motpart) har beretts tillfälle att yttra sig i målet och har slutligen anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen anser att villkorsformuleringarna för villkor 3, 4 och 11 ska kvarstå i enlighet med vad som föreskrivits i MPD:s beslut. Länsstyrelsen kan godta pastoratets slutliga förslag till ändring av villkor 13 avseende kontrollprogram. Parterna är överens om formuleringen av villkor 6. Länsstyrelsen accepterar pastoratets andrahandsyrkande avseende en igångsättningsperiod om fem år, men anser att tillståndsramen ska kvarstå i enlighet med MPD:s tillståndsbeslut.

Grunder för länsstyrelsens inställning

Tillståndsramen

Pastoratet menar att tillstånden för krematorieverksamheten i Luleå, Kiruna och Gällivare inte är förenade med begränsningar vad avser antalet kremeringar. Vidare hänvisar pastoratet till att krematorieverksamheterna i Skellefteå och Umeå har ett undantagstillägg i tillståndsramen.

Kiruna pastorat har ingen begränsning på antal kremationer i tillståndsramen men utförde endast 263 kremeringar under 2018. Anläggningen i Luleå (Luleå domkyrkoförsamling) har inte heller någon begränsning i tillståndsramen och utförde 1305 kremeringar under 2019. Krematoriet i Gällivare har fått sitt tillstånd indraget och är därför inte aktuellt för jämförelse.

Umeå pastorat och Skellefteå pastorat har en tillståndsram som medger 4 500 kremeringar under en löpande period om tre på varandra följande kalenderår. Båda krematorierna har tillägget att "vid driftsstopp på andra krematorier och vid pandemier eller större olyckor som medför ett stort antal avlidna, får antalet kremeringar överskridas efter tillsynsmyndighetens godkännande".

Motivet till undantaget har varit tsunamikatastrofen. Kropparna har i det fallet varit fyllda med vatten och lera samtidigt som förruttelseprocessen redan var påbörjad. Det ansågs då oetiskt att frysa kropparna i avvaktan på kremering. Vidare transport var också uteslutet.

Tillstånd ska ha en ram för vad som är tillståndsgivet med tillhörande villkor. Myndigheterna är skyldiga att skriva tydliga, entydiga och genomförbara villkor. Länsstyrelsen menar att villkorsramen ska kvarstå.

Länsstyrelsen har noga övervägt frågan om hur pandemier och större olyckor som medför ett stort antal avlidna ska hanteras på lämpligast sätt. Vid händelse av kris går annan lagstiftning in och länsstyrelsen kan då som myndighet med geografiskt ansvar för krisledning gå in och besluta om undantag och särskilda villkor. Detta bedöms som det lämpligaste sättet att hantera frågan. Handlingsplaner för länet finns.

Villkor 3

Länsstyrelsen anser att villkor 3 ska kvarstå såsom formulerat av MPD. Pastoratets förslag till ändring av villkor 3 innebär att utsläppet från verksamheten skulle kunna vara så högt som 20 mg/m³ normal torr gas under en lång tid framöver. Enligt pastoratets ansökningshandlingar var utsläppen vid de senaste mätningarna (över två kremationer) 0,8 mg/m³ och för de enskilda kremationerna 1,0 mg m³ respektive 0,7 mg/m³ och pastoratet har inte redovisat varför ett så högt begränsningsvärde som 20 mg/m³ normal torr gas skulle vara nödvändigt. Länsstyrelsen anser att sex månader är tillräckligt lång tid för att pastoratet ska kunna säkerställa att 10 mg/Nm³ kan innehållas.

Pastoratets förslag till texttillägg om förnyade mätningar i detta villkor skulle omvandla begränsningsvärdena i villkor 3 till riktvärden och länsstyrelsen motsätter sig detta. En sådan formulering ingår inte i prövningsmyndigheternas praxis de senaste åren.

Länsstyrelsen har gått igenom samtliga miljörapporter sedan 2007. Pastoratet har haft samma villkor för stoft under hela perioden. Nedan följer vad pastoratet angett i miljörapporten.

År	Mätning	Antal kremeringar	Beräkning
2007		1085	20 kg partiklar PM ₁₀ /år
2008		1023	20 kg partiklar PM ₁₀ /år
2009	1 mg/m ³ vid 11% O ₂	970	20 kg partiklar PM ₁₀ /år (2 g/kremering)
2010		992	2 kg partiklar PM ₁₀ /år
2011		1026	2 kg partiklar PM ₁₀ /år
2012		1087	2 kg partiklar PM ₁₀ /år
2013		1121	2 kg partiklar PM ₁₀ /år
2014	0,4 mg/m ³ vid 11% O ₂	1029	1 kg partiklar PM ₁₀ /år (1 /kremering)
2015		1094	1 kg partiklar PM ₁₀ /år
2016		1000	1 kg partiklar PM ₁₀ /år
2017	1 mg/m ³ vid 11 % O ₂	1058	1 kg partiklar PM ₁₀ /år (1 g/kremering)
2018		1140	1 kg partiklar PM ₁₀ /år

Enligt ovanstående klarar pastoratet det villkor som MPD fastställt. Mätningarna görs inte så ofta och sker vid filterbyte.

Vid fastställande av villkor ska 2 kap. 3 och 7 §§ MB tillämpas. En naturlig utgångspunkt är att villkoren inte ska medge större utsläpp än nödvändigt, men inte heller vara så stränga att det blir osäkert om villkoren kan innehållas när rimliga skyddsåtgärder vidtagits.

Det finns ingen nedre gräns för när stoft anses utgöra ett problem. I Ystad finns det dokumenterade problem med luftkvaliteten. Det finns enligt ovanstående ingen anledning att vänta med att sänka den tillståndsgivna halten för stoft. Länsstyrelsen anser därför att Miljöprövningsdelegationens villkor ska stå fast.

Villkor 4

Länsstyrelsen anser att MPD:s villkorsformulering ska kvarstå oförändrad.

Ett årsmedelvärde på 50 mg/Nm³ är nödvändigt för att utsläppen inte ska vara ore-
glerade vid de tillfällen då begränsningsvärdena per kremation och 5-minutersme-
delvärde tillåts överskridas. Detta krav innebär också att den generella driften av an-
läggningen är god och att förväntan är att endast ett fåtal kremeringar ger upphov
till extremvärden, dvs. har kistor vars beskaffenhet föranleder högre halter. Flertalet
av kremeringarna som sker under året bör rimligtvis ligga under 50 mg/Nm³.

Villkor 6

Parterna är överens och länsstyrelsen kan godta pastoratets förslag efter de juste-
ringar som slutligt gjorts.

Villkor 11

Pastoratet menar att en ökning av rökgashastigheten skulle medföra ökade koldioxi-
demissioner och en ökad klimatpåverkan, vilket de anser är förkastligt ur både eko-
nomiskt och miljömässigt hänseende.

MPD har motiverat villkoret med att pastoratet har använt en rökgashastighet på
8 m/s för att beräkna uppkomna halter av luftföroreningar i spridningsberäkningarna
med en skorstenshöjd som understiger branschfaktabladets vägledning. Rökgashas-
tigheten behöver därför uppfylla denna hastighet för att säkerställa godtagbar påver-
kan på luftkvaliteten och för att minimera risken för nedsug av rökgaser vid skorste-
nens läsida. I Naturvårdsverkets branschfaktablad står att vid befintliga krematorier
har lägre skorstenshöjder godtagits efter genomförda spridningsberäkningar, då
dessa har kunnat visa på en godtagbar spridning av rökgaserna. Anledningen till att
Naturvårdsverket rekommenderar en rökgashastighet på 8 m/s i sin vägledning om
krematorieverksamhet är att det finns en risk för nedsug av rökgaserna på läsidan av
själva skorstenen, vilket skulle kunna leda till markföroreningar. Vid befintliga kre-
matorier har lägre skorstenshöjder godtagits om spridningsberäkningarna visar en
godtagbar spridning av rökgaserna.

Pastoratet har redovisat att halten kvävedioxid blir lägre vid en anläggning med en skorstenshöjd på 6,5 m, 1 800 kremeringar/år och en rökgashastighet på 5 m/s jämfört med en liknande anläggning med en rökgashastighet på 8 m/s. Alltså skulle mindre rökgashastigheter kunna ge en mindre miljöpåverkan.

Det finns ett examensarbete - *Utformning av förenklad metod för beräkningar av luftföroreningar från industrier* av Jenny Lundberg, Uppsala universitet (år 2019). Rapporten omfattar skorstenar som är högre än 15 m. Resultaten visar att skorstenshöjden påverkar haltbidraget mest när skorstensdiametern är 0,5 m, det uppkommer exempelvis en stor ökning när skorstenshöjden går från 15 m till 10 m. En större skorstensdiameter ger ett lägre haltbidrag. Det kan bero på att för en större skorstensdiameter får rökplymen en lägre koncentration och utspädning kan ske mer effektivt.

Ärendet gäller en befintlig anläggning. Pastoratet har redogjort i ansökningshandlingarna att skorstenen kan höjas en meter till en kostnad av 20 000 kr. Enligt ansökningshandlingarna kan pastoratet tänka sig att åta sig att höja skorstenen sex månader efter att tillståndet vunnit laga kraft i bruk enligt kompletteringar daterade den 18 december 2018. Det framgår dock inte om detta är en åtgärd som pastoratet tänker vidta. Verksamheten bidrar inte till ett överskridande av några miljökvalitetsnormer.

Pastoratet har använt beräkningen för tillståndsprövningen av krematoriet i Lund som har en 10 meter hög skorsten. Sedan har resultaten räknats om för Ystads krematorium med en skorstenshöjd på 6,5 meter. Beräknat årsmedelvärde för totalhalten kvävedioxid blir $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$, totalhalten för dygnsmedel och timmedel är $35 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Miljökvalitetsnormen säger $90 \mu\text{g}/\text{m}^3$ luft för timmedel, $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$ för dygnsmedel och $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ för årsmedel.

Arbets- och miljömedicin, inom Region Skåne, har skrivit ett miljömedicinskt utlåtande avseende luftkvaliteten i Ystad. De kom fram till att de högsta kvävedioxidhalterna finns i hamnområdet och i gaturum i innerstaden. Det förekommer överskridanden av miljömålsnormen för 2010 på 20 µg/m³.

Halten av partiklar ligger som bakgrund på 17 µg/m³ och i gaturum i centrala Ystad på drygt 20 µg/m³. I likhet med övriga Skåne överskrids därmed IMMs (Institutet för miljömedicin) hälsobaserad lågrisknivå på 15 µg/m³, i centrum överskrids också WHO's riktvärde på 40 µg/m³ och miljömålet frisk luft på 20 µg/m³, miljömålet för 2010. Enkät svar om miljön i och omkring bostaden visar att fler i Ystad besväras av luftföroreningar än i andra jämförbara kommuner, fler rapporterar också besvär av lukt från industrier. Sammantaget gör Arbets- och miljömedicin bedömningen att det ur en miljömedicinsk synpunkt finns starka skäl att försöka reducera utsläppen av framförallt partiklar, men även NO_x. Utsläppen från sjöfarten är här av stor betydelse.

I rapport från Skånes Luftvårdsförbund angående luftkvalitet med fokus på kvävedioxid och partiklar (PM10) i Skånes kommuner 2014 står att de totala utsläppen av kväveoxider i Ystad uppgår till 733 ton/år och utgör 4,3 % av det totala utsläppet i Skåne län. Det totala kväveoxidutsläppet per capita (25 kg) i kommunen ligger betydligt högre än genomsnittet i länet (13 kg). Den dominerande utsläppskällan för kväveoxider är övrig trafik, här i form av utsläpp från sjöfart. Sjöfarten står för cirka 42 % av kväveoxidutsläppet inom kommunen.

Utifrån ovanstående gör länsstyrelsen bedömningen att villkoret bör kvarstå.

Villkor 13

Länsstyrelsen godtar en formulering av villkor 13 i enlighet med pastoratets tredjehandsyrkande (reviderat andrahandsyrkande i ab 14).

Pastoratet motsätter sig krav på ytterligare utredningar av dioxiner. Anledningen är att undersökningar genomförts vid två pilotanläggningar i Sverige med resultat som

visade att aktivt kol hade en avskiljningsförmåga upp till 99,5 % för dioxiner. Utsläpp av dioxiner från avfallsförbränning efter rening med aktivt kol är under 0,1 ng/m³ luft.

Miljöprövningsdelegationen har i sin motivering skrivit att det inte finns skäl att föreskriva villkor för dioxiner men att det är motiverat att pastoratet kontinuerligt följer upp sina utsläpp av dioxin. Länsstyrelsen bedömer att villkoret som det är föreskrivet inte kräver vidare utredningar utan endast att verksamhetsutövaren ska planera och kontrollera sin verksamhet och genom egna undersökningar hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön i enlighet med 26 kap. 19 § miljöbalken. En verksamhetsutövare ska fortlöpande kontrollera att utrustning för drift och kontroll av verksamheten är i gott skick enligt förordning om verksamhetsutövares egenkontroll 5 §.

Villkoret lämnar fritt för pastoratet att avgöra hur ofta och när kontroll av dioxinutsläppen ska ske. Fördelen med att dioxin är definierat i villkoret är att kontroll kommer att ske samt att tillsynsmyndigheten därigenom får möjlighet att vid tillsyn granska resultaten.

Igångsättningstid

Länsstyrelsen accepterar pastoratets andrahandsyrkande att igångsättningstiden ska vara 5 år. En igångsättningstid på 8 år är orimlig. Det sker en kontinuerlig utveckling av lagar, regler, rekommendationer och praxis och av denna anledning kan tillstånd som är ca 10 år gamla i vissa delar kännas inaktuella.

DOMSKÅL

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga bestämmelser framgår i huvudsak av MPD:s beslut. Domstolen vill härvid särskilt lyfta fram följande bestämmelser.

Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken, MB, är, när frågor om tillstånd prövas, alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd (verksamhetsutövare) skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. MB iakttas.

Enligt 2 kap. 3 § MB ska en verksamhetsutövare utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska bästa möjliga teknik användas vid yrkesmässig verksamhet.

Enligt 2 kap. 7 § MB gäller kraven i 2 kap. 2-5 §§ och 6 § första stycket i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Enligt 5 § förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll ska verksamhetsutövaren ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick, för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Tillståndsramen

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska bl.a. innehålla bestämmelser om verksamhetens omfattning (19 kap. 5 § 9 och 22 kap. 25 § 2 miljöbalken). I detta fall har tillstånd getts för maximalt 1 800 kremationer per år. Genom villkor fastställs sedan hur – men inte i vilken omfattning – verksamheten får bedrivas (se 22 kap. 25 § 6-12 miljöbalken).

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att tillståndet bör ha en tillståndsram, inte minst med beaktande av ovanstående bestämmelser. Den angivna ramen om maximalt 1 800 kremationer per år ger alltså pastoratet en möjlighet till 1 800 kremationer per år. I de fall behovet skulle övergå detta finns enligt domstolen möjlighet till bl.a. ansökan om ändringstillstånd utifrån miljöbalkens bestämmelser. I händelse av en krissituation finns – som länsstyrelsen lyfter fram – möjligheter att vidta särskilda åtgärder. Domstolen anser sammantaget att tillståndsramen bör kvarstå och avslår därmed pastoratets yrkande enligt vad som framgår av domslutet.

Villkor

Villkor 3

Vad avser villkor 3 har pastoratet yrkat dels på annan formulering av villkoret, rörande hur och när villkoret ska anses vara uppfyllt, dels att de strängare utsläppskraven om 10 mg/Nm³ vid 11 % O₂ ska gälla vid en annan tidpunkt än den miljöprövningsdelegationen beslutat om.

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att pastoratets yrkade formuleringar (i såväl första som i andra hand) för kontroll av villkoret kan innebära att funktionen på filtret kan vara bristfälligt under alltför lång tid innan någon kontroll erfordras, brister upptäcks och åtgärder kan vidtas. Detta kan i sin tur innebära omotiverade utsläpp av stoff från anläggningen. Domstolen anser därför att villkoret bör kontrolleras minst vart tredje år, eller med den frekvens som framgår av kontrollprogrammet, dvs. enligt den formulering MPD föreskrivit.

Mark- och miljödomstolen konstaterar i övrigt att pastoratets förslag till villkor är utformat enligt den praxis som Mark- och miljööverdomstolen alltsedan 2009 anser ska gälla för utsläppsvillkor, dvs. som begränsningsvärden. Domstolen bedömer dock att en uppföljande kontroll och vidtagande av eventuella åtgärder bör kunna ske tidigare än de två månader som pastoratet yrkat. Domstolen anser att detta bör kunna utföras inom en månad från det att ett överskridande av angivna värden har konstaterats.

Det framgår inte minst av 5 § i förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll (1998:901) att en verksamhetsutövare ska ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift, och kontroll hålls i gott skick. Med en god kontroll och journalföring av t.ex. tryckmätningar över filtret kan pastoratet vidta åtgärder innan filtrets funktion fallerar väsentligt. Vidare bör pastoratet redan idag ha upprättat rutiner för att så snabbt som möjligt kunna ersätta befintligt filter i det fall det sker ett filtergenombrott.

Vad avser vid vilken tidpunkt som det strängare kravet bör börja gälla anser domstolen det skäligt (enligt 2 kap. 7 § MB) att vidgå pastoratets yrkande, dvs. att kravet ska börja gälla från den 1 januari 2023. Vid den tidpunkten kommer befintligt filter att ha bytts ut till ett nytt filter där återförsäljaren av filtret kan garantera det angivna strängare utsläppskravet.

Sammantaget bedömer mark- och miljödomstolen att villkoret kan utformas i huvudsak enligt pastoratets andrahandsyrkande, enligt vad som framgår av domslutet. Mätmetoden bör dock framgå i kontrollprogrammet och inte i villkoret, se även villkor 13 i beslutet där detta tydliggörs.

Villkor 4

Mark- och miljödomstolen instämmer med det som framförts av pastoratet avseende att MPD:s satta villkor innebär en viss inkonsekvens. Det beslutade årsmedelvärdet är betydligt lägre än det beslutade värdet för utsläpp av kolmonoxid som ska gälla per kremering. Det kan ifrågasättas om pastoratet ens har möjligheten att uppfylla villkoret utifrån det underlag som ingått i prövningen. Mark- och miljödomstolen anser att en formulering i enlighet med pastoratets andrahandsyrkande medger att en fullgod förbränning kan kontrolleras.

Villkor 6

Då parterna är överens om villkorsformuleringen, samt då den föreslagna formuleringen är rimlig, finner mark- och miljödomstolen ingen anledning att göra någon annan bedömning. Villkoret formuleras därför enligt vad som framgår av domslutet.

Villkor 11

Det framgår av bl.a. Naturvårdsverkets branschfaktablad för krematorier att villkor antingen kan formuleras med värden för en viss rökgashastighet eller med utformningskrav avseende skorstenen, som medger minsta möjliga miljöpåverkan på omgivningarna. Mark- och miljödomstolen kan konstatera att pastoratet avser att höja skorstenen så att den sticker upp tre meter ovanför takfästet inom sex månader från att beslutet vunnit laga kraft samt tillse att rökrörets diameter i skorstenstoppen inte kommer att överstiga fyra decimeter. Domstolen ser detta som ett åtagande från pastoratets sida, eftersom det framställts som ett sådant vid det sammanträde som hållits i målet. Av denna anledning, och med beaktande att det kan vara svårt vidmakthålla en viss rökgashastighet i skorstenen eftersom förbränningen sker batchvis, finner domstolen villkoret onödigt. Det bör därför kunna upphävas, vilket framgår av domslutet.

Villkor 13

Parterna har enats om en villkorsutformning enligt pastoratets tredjehandsyrkande, vilket även domstolen anser funktionellt. Med användande av de reningsmetoder som används för dioxin kan man rent generellt konstatera en god avskiljning vid krematorieverksamheter. Det kan ändå finnas behov av att pastoratet i Ystad gör egna kontroller eller uppföljningar av utsläpp av dioxiner från krematorieverksamheten. Med anledning härav föreskrivs villkoret i enlighet med pastoratets tredjehandsyrkande och enligt vad som framgår av domslutet.

Igångsättningstid

Mark- och miljödomstolen bedömer att en igångsättningstid om fem år innebär såväl att pastoratet ges tid att planera och driftsätta ansökt verksamhet liksom att de villkor som föreskrivits i miljöprövningsdelegationens beslut ska utgöra moderna villkor. Parterna är vidare överens om pastoratets andrahandsyrkande. Igångsättningstiden bör därför bestämmas till fem år.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 27 maj 2020.

Lena Stjernqvist

Viktor Forsell

I domstolens avgörande har rådmannen Lena Stjernqvist, ordförande, och tekniska rådet Viktor Forsell samt de särskilda ledamöterna Anders Wetterling och Karin Sigvardsson deltagit. Föredragande har varit tingsnotarien Sara Engström Bubenko.