



PARTER

Sökande

Boliden Mineral AB, 556231-6850, 932 81 Skelleftehamn

Ombud: Advokat [REDACTED], Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB,
Box 2235, 403 14 Göteborg

Motpart

1. Havs- och vattenmyndigheten, Box 11930, 404 39 Göteborg
2. Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm
3. Länsstyrelsen i Västerbottens län, 901 86 Umeå

SAKEN

Ändring av villkor enligt 24 kap 13 § miljöbalken i tillståndet för Boliden Mineral AB:s verksamhet vid Rönnskärsverken i Skellefteå kommun – villkor 27 i deldomen den 4 februari 2019, mål M 1012-09

Avrinningsområde: mellan Kågeälven och Skellefteälven (19/20)

Koordinater (SWEREF 99TM): N: 7186140 E: 799180

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår ansökan.

BAKGRUND

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, avslutade genom deldom den 4 februari 2019 i mål M 1012-09 bl.a. den uppskjutna frågan om ytterligare villkor för utsläpp av granuleringsvatten från Boliden Mineral AB:s (Boliden) verksamhet vid Rönnskärsverken, Skellefteå kommun, och meddelade i den frågan följande villkor.

27. Halterna av metaller i utgående vatten från reningsverket för granuleringsvatten (RV2) får som veckomedelvärden inte överstiga följande:

Koppar	0,1 mg/l
Bly	0,01 mg/l
Zink	0,2 mg/l
Arsenik	0,01 mg/l
Nickel	0,1 mg/l
Kadmium	1 µg/l
Kvicksilver	0,1 µg/l

Kontroll ska ske med automatiska flödesproportionella provtagare. Villkoret anses uppfyllt om angivna värden innehålls under 42 veckor under ett kalenderår för respektive ämne.

Deldomen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som genom dom den 19 november 2019 i mål M 2485-19 avslog överklagandet och fastställde det föreskrivna villkoret.

Boliden har nu ansökt om ändring av villkor 27.

YRKANDEN M.M.

Boliden

Boliden har, såsom talan slutligen har bestämts, i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen med stöd av 24 kap. 13 § andra punkten miljöbalken ändrar villkor 27 meddelat av mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt i deldom av den 4 februari 2019 i mål nr M 1012-09 och därefter fastställt av mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 2485-19 i dom den 19 november 2019, så att det ges följande lydelse (ändringen kursiverad).

27. Halterna av metaller i utgående vatten från reningsverket för granuleringsvatten (RV2) får som veckomedelvärden inte överstiga följande:

Koppar	0,1 mg/l
Bly	0,01 mg/l
Zink	0,2 mg/l
Arsenik	0,01 mg/l
Nickel	0,1 mg/l
Kadmium	1 µg/l
Kvicksilver	0,1 µg/l

Under åren 2021 och 2022 får halterna av zink och nickel i utgående vatten från RV2 som veckomedelvärden inte överstiga följande:

<i>Zink</i>	<i>1 mg/l</i>
<i>Nickel</i>	<i>0,2 mg/l</i>

Kontroll ska ske med automatiska flödesproportionella provtagare. Villkoret anses uppfyllt om angivna värden innehålls under 42 veckor under ett kalenderår för respektive ämne.

Boliden har i andra hand yrkat att mark- och miljödomstolen med stöd av 24 kap. 13 § andra punkten miljöbalken

- a) ändrar villkor 27 meddelat av mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt i deldom av den 4 februari 2019 i mål nr M 1012-09 och därefter fastställt av mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 2485-19 i dom den 19 november 2019, på så sätt att begränsningsvärden för zink och nickel inte längre föreskrivs genom nämnt villkor. Villkoret skulle efter ändring lyda enligt följande.

27. Halterna av metaller i utgående vatten från reningsverket för granuleringsvatten (RV2) får som veckomedelvärden inte överstiga följande.

Koppar	0,1 mg/l
Bly	0,01 mg/l
Arsenik	0,01 mg/l
Kadmium	1 µg/l
Kvicksilver	0,1 µg/l

Kontroll ska ske med automatiska flödesproportionella provtagare. Villkoret anses uppfyllt om angivna värden innehålls under 42 veckor under ett kalenderår för respektive ämne.

- b) förordnar att frågan om villkor för zink och nickel i utgående vatten från reningsverket för granuleringsvatten (Reningsverk 2) ska skjutas upp under en provotid under vilken utredningar och åtgärder ska utföras i enlighet med följande utredningsföreskrift (U19).

Boliden ska utreda orsakerna till den senaste tidens förhöjda värden avseende zink och nickel i utgående vatten från reningsverket för granuleringsvatten (RV2) och utreda lämpliga tillvägagångssätt för att komma till rätta med de förhöjda värdena. Utredningen ska genomföras i syfte att stabilisera processen i reningsverket för granuleringsvatten och långsiktigt uppnå halter i nivå med begränsningsvärdena i villkor 27 i mark- och miljödomstolens deldom av den 4 februari 2019 i mål nr M1012-09.

Utredningsarbetet ska genomföras i samråd med tillsynsmyndigheten och resultatet, jämte förslag till slutliga villkor eller ytterligare åtgärder, ska redovisas till domstolen senast den 31 januari 2022.

- c) föreskriver följande provisoriska föreskrift (P9) att gälla under provotiden eller till dess annat förordnas

Halterna av metaller i utgående vatten från reningsverket för granuleringsvatten (RV2) får som veckomedelvärden inte överstiga följande.

Zink	1 mg/l
Nickel	0,2 mg/l

Kontroll ska ske med automatiska flödesproportionella provtagare. Villkoret anses uppfyllt om angivna värden innehålls under 42 veckor under ett kalenderår för respektive ämne.

Boliden har vidare yrkat att mark- och miljödomstolen förordnar att domen ska gälla utan hinder av att den inte vunnit laga kraft (verkställighetsförordnande).

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten har motsatt sig Bolidens ansökan.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har motsatt sig Bolidens ansökan.

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen har tillstyrkt bolagets förstahandsyrkande.

GRUNDER M.M.

Boliden

Boliden har sammanfattningsvis angett följande skäl för ansökan.

Beskrivning av granuleringsprocessen och uppkomst av granuleringsvatten

Boliden uppförde efter tillståndsprövningen och deldomen meddelad 2013 en anläggning för rening av granuleringsvatten (Reningsverk 2).

Vid granulering av slagg från sättningsugnen till järnsand används havsvatten som granuleringsvatten. Detta kontamineras med metaller när det används, varför det uppstår ett behov av att rena vattnet. Granuleringsvattnet pumpas efter granuleringsprocessen tillsammans med järnsanden till två avvattningsbassänger, varvid avvattnad järnsand tas ut ur bassängerna. Vattnet från avvattningsbassängerna leds sedan vidare för sedimentering. Efter sedimentering recirkuleras en delström av vattnet till fumingsverket för att återanvändas i granuleringsprocessen, den andra delströmmen leds vidare till Reningsverk 2. Hur stor andel granuleringsvatten som recirkuleras respektive avleds till Reningsverk 2 bestäms av temperaturen på vattnet och kvalitén på järnsanden. Vid alltför hög recirkulation kan kvaliteten på järnsanden påverkas. Därför kontrolleras järnsanden kontinuerligt och om kontaminering riskerar att ske på grund av recirkuleringen måste systemet rensas.

Rensningen sker genom att inget vatten recirkuleras från Reningsverk 2 tillbaka till fumingsverket under en period utan allt vatten renas, vilket resulterar i att vattnet i systemet byts ut mot nytt havsvatten.

Rening av granuleringsvatten i Reningsverk 2

Reningsverk 2 är utformad i enlighet med vad som föreskrivs i BAT-slutsatserna för icke-järnmetallindustrin¹, vilka är de BAT-slutsatser som gäller för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten för Rönnskärsverkens smältverk. Reningen sker genom kemisk fällning i två steg vid olika pH. Efter de två fällningsstegen sker avskiljningen i membranfilteranläggningar.

I det första fällningssteget omvandlas löst arsenik, bly, kadmium samt stora delar koppar och zink till fasta partiklar genom tillsats av grönlut och järnsulfat. Fällningskemikalierna tillsätts flödesproportionellt och pH justeras till 4,5–5,5 med lut eller svavelsyra. Det låga pH-värdet är anpassat för att optimera fällning av arsenik.

Den slurry av vatten och fällda partiklar som bildats i fällningstankarna pumpas vidare till den första membranfilteranläggningen (partikelavskiljning 1). Vattnet och lösta ämnen passerar genom membranen, medan de fällda partiklarna fastnar på membranytan och bildar ett slam. Slam som fastnar i membranfiltren spolras ur med hjälp av så kallad back-spolning och hanteras därefter i nästa membranfilteranläggning, (avvattning 1). Därefter pumpas slammet till det centrala reningsverket.

Vattnet som passerat genom partikelavskiljning 1 går vidare till det andra fällningssteget (fällningssteg 2) i reningsprocessen. I fällningssteg 2 justeras pH till mellan 9–10 för att optimera fällningen av nickel. Det högre pH-värdet gör att även kvarvarande zink, koppar och övriga metaller fälls ut och kan filtreras tillsammans med nickel i membranfilteranläggningen som följer fällningssteg 2 (partikelavskiljning 2). Liksom efter partikelavskiljning 1 förtjockas slammet i ytterligare ett membransteg (avvattning 2), och pumpas sedan till det centrala reningsverket. Det renade vattnet som passerat genom membranen partikelavskiljning 2 och avvattning 2 leds ut i recipienten via Avlopp 3.

Förhöjda halter av zink och nickel under 2021

Utförningen av Reningsverk 2 bygger på modern teknik som i vissa avseenden ska ge resultat som till och med är bättre än vad som följer av gällande BAT-slutsatser.² För exempelvis zink anger BAT-AEL 1 mg/1, i jämförelse med det föreskrivna haltvillkoret på 0,2 mg/1 som veckomedelvärde. För nickel är villkorsvis föreskriven halt 0,1 mg/1, vilket är i linje med BAT-AEL.

Under provtiden rörande utgående vatten från Reningsverk 2 visade bolagets utredningar goda resultat för reningen och en stabil reningsprocess. Några veckoprov visade på förhöjda värden för zink och nickel. Endast nickel uppvisade halter som översteg BAT-AEL (för tre av totalt 45 veckoprov). Halterna för zink har sedan Reningsverk 2 togs i drift aldrig överskridit eller tangerat BAT-AEL. Under

¹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/1032 av den 13 juni 2016 om fastställande av BAT-slutsatser för icke-järnmetallindustrin, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

² Samma referens som 1, BAT 17, tabell 2, kolumn 3 (produktion av zink och/eller kadmium).

åren 2020 och 2021 var de högsta uppmätta halterna för zink 0,54 mg/l resp. 0,98 mg/l. Under år 2020 överskreds veckomedelvärden enligt villkor 27 för zink under totalt sju veckor. För nickel var de högsta uppmätta halterna under åren 2020 och 2021 0,2 mg/l respektive 0,32 mg/l. Under år 2020 överskreds veckomedelvärden för nickel under totalt fem veckor.

Sedan slutet av år 2020 har emellertid en förändring skett. Bolaget har noterat förhöjda halter av både zink och nickel i utgående vatten från Reningsverk 2 vid ett flertal mättillfällen, och orsaken till det är ännu delvis okänd. För zink har de villkorsvis föreskrivna veckomedelvärdena överskridits för sju veckor redan i maj 2021. Nästan samtliga veckomedelvärden har dock med god marginal legat under tillämplig BAT-AEL. Villkorsvis föreskrivna veckomedelvärden för nickel har överskridits för fyra veckor under motsvarande tidsperiod.

Det är ännu oklart vad som orsakat de förhöjda halterna av zink och nickel i utgående vatten från Reningsverk 2 och bolaget utreder för närvarande orsaken till de förhöjda värdena. De möjliga orsaker som för närvarande föreligger är bl.a. följande.

- Granuleringsvattnet kontamineras vid nedkylningen av slagg och därför varierar inkommande halter av ämnen i granuleringsvattnet beroende på ingående råvaror till de processer som bildar slaggen. Högre inkommande halter av metaller i Reningsverk 2 kräver att mer kemikalier tillsätts i fällningsstegen för att uppnå samma låga utgående metallhalter. Reningsverk 2 styrs för att ge en effektiv rening och fällning vid en majoritet av driftscenarierna. En möjlig orsak är därför att flera ovanliga och för reningsprocessen ofördelaktiga variationer av vattnets sammansättning har skett, antingen genom förändringar i inkommande råvaror eller i angränsande processer inom Boliden Rönnskär. Detta påverkar möjligheterna till rätt dosering av fällningskemikalier med sämre rening av metaller som följd.
- Den kemiska fällningen av metaller sker som nämnts i två steg med olika pH i syfte att optimera reningen för olika typer av metaller. Det är därför viktigt att hitta en balans mellan de två stegen för att optimera reningen för flera metaller. För att bibehålla reningsverkets kapacitet rengörs membranerna i Reningsverk 2 kemiskt med hjälp av syra och det är viktigt att denna tvätt genomförs fullständigt för att förhindra att syran påverkar pH-värden i fällningsstegen. Sedan hösten år 2020 tycks fler tvättar än normalt av något skäl ha avbrutits. Dessa ofullständiga tvättar av membranerna orsakar att pH sjunker i fällningssteg 2, vilket då medför en ofullständig fällning av zink och nickel samt högre utgående halter för dessa ämnen. Det är ännu inte klarlagt vad som orsakar de ofullständiga tvättarna av membranerna, vilken påverkan det har på den totala reningsprocessen och hur detta kan undvikas framöver.
- En möjlig följd av de ofullständiga tvättarna är att slamavskiljning från membranerna blir mindre effektiv och att reningsverkets kapacitet påverkas. Problemen med de ofullständiga tvättarna kan också innebära att en större andel slam fastläggs i ledningarna i Reningsverk 2 över tid. Detta slam kan sedan

lossna i samband med de stundtals sänkta pH-värdena i fällningssteg två varvid förhöjda halter av zink och nickel kan uppkomma.

Eftersom villkor 27 föreskriver veckomedelvärden påverkas resultaten avsevärt redan av kortare produktionsvariationer och driftstörningar. Problem med pH-regleringen i fällningsstegen kan pågå under en period som är kortare än ett dygn men ändå leda till att de föreskrivna veckomedelvärdena enligt villkor 27 överskrids. Eftersom de föreskrivna begränsningsvärdena i villkor 27 är stränga har bolaget knappt några marginaler alls för att hantera sådana oförutsedda störningar som beskrivits ovan. I en situation som i nuläget, när orsakerna till de förhöjda halterna av zink och nickel inte kunnat klarläggas trots ett flertal utredningar, finns risk att bolaget inte kommer kunna följa villkor 27 och inte heller den provisoriska föreskriften P4 för år 2021.

När mark- och miljödomstolen föreskrev villkor 27 motiverades halterna med att nivåerna enligt BAT-AEL var allt för generösa i jämförelse med vilka nivåer som bolaget uppnådde under utredningstiden. Domstolen ansåg att haltnivåerna skulle baseras på de resultat som bolaget redovisat under prövotidsutredningen. Samma bedömning gjorde Mark- och miljööverdomstolen. Ingen av de driftstörningar som diskuterades då har varit aktuella nu och orsaken till de nu aktuella problemen är ännu okänd. Mot bakgrund av de mycket goda resultat som redovisades under prövotidsutredningen har de förhöjda halterna av zink och nickel i utgående vatten det senaste året varit oförutsedda för så väl domstolarna som bolaget vid tidpunkten då domstolarna prövade villkorsfrågan och föreskrev villkor 27.

Boliden bedömer att miljöpåverkan av att tillfälligt tillåta högre utsläpp av zink under en kortare tid i enlighet med bolagets yrkanden är försumbar och vill framhålla att nivån avseende utsläpp av zink fortfarande följer tillämplig BAT-AEL. Eftersom möjliga orsaker till de förhöjda halterna främst tycks hänföras till tvättsteget före fällningssteg 2, kommer utredningarna till stor del koncentreras till detta tvättsteg. Utredningarna innebär vidare att åtgärder behöver kunna införas efter lämplighetsbedömningar och mer förutsättningslöst. Eftersom nickel huvudsakligen avskiljs i fällningssteg 2 behöver högre halter av nickel i utgående vatten kunna medges för att utredningarna ska kunna genomföras utan begränsningar.

Pågående och fortsatta utredningar

Trots omfattande utredningsarbete har bolaget inte kunnat identifiera orsakerna till de förhöjda halterna av zink och nickel och ett flertal ytterligare utredningar behöver ske. För att ta reda på vad som orsakat de förhöjda halterna behöver bolaget utreda alternativa och parallella teorier kring orsaker samt samla in underlag om hur reningsprocessen påverkas under tid som utredningar sker. För att dessa utredningars genomförande ska syfta till en långsiktigt stabil drift av reningsverket krävs att verksamheten vid Boliden Rönnskär och produktionen fortsätter i ett normalt driftläge. Vidtagandet av åtgärder och utredningsarbetet måste ske under och i samspel med den ordinarie driften, men med ett ökat utrymme för tillfälliga variationer av utsläpp av zink och nickel till vatten från Reningsverk 2. Ett sådant

utrymme möjliggör att en bredare palett av utredningar och åtgärder är tillgängliga för Boliden. Det bedöms även vara nödvändigt för att åter uppnå en stabil drift av Reningsverk 2 att verksamhetens produktion inte förändras för att försöka att tillfälligt "artificiellt" skapa lägre utsläpp av zink och nickel. Sådana driftscenarion skulle vara kontraproduktiva för de fortsatta utredningarna och en långsiktigt stabil drift av Reningsverk 2.

Havs- och vattenmyndighetens yttranden

Havs- och vattenmyndigheten har i sitt andra yttrande anfört följande.

Motivering

Av bolagets bemötande framgår att bakgrunden till att högre halter av zink och nickel förekommit har varit fel på matarpumpar i reningsanläggningen. Havs- och vattenmyndigheten anser att det är ett sådant fel som normalt ska hanteras inom ramen för erforderlig egenkontroll. Att anläggningen inte ger den reningseffekt som förutsatts vid tillståndsprovningen är inte i sig att betrakta som en omständighet som inte kunnat förutses. Den redovisning som bolaget lämnat ger också intrycket av att de rutiner för drift, övervakning och underhåll som en anläggning av denna typ lämpligen ska ha inte har varit tillräckliga för att upprätthålla fullgod funktion. Att det har varit fråga om ett okontrollerbart och därmed också oförutsägbart händelseförlopp har inte framkommit. En villkorsändring på denna grund får därför också anses vara utesluten.

Bolagets förstahandsyrkande innebär förhöjda halter i utgående vatten av zink och nickel under år 2021 och 2022. Havs- och vattenmyndigheten anser att en tillfällig villkorsändring under två års tid inte är rimlig när man nu identifierat problemet. I dom från Mark- och miljööverdomstolen meddelad den 18 november 2021 (M 6459-20) belyses behovet av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med nuvarande föroreningsituation omkring Rönnskärshalvön. Havs- och vattenmyndigheten anser att det vore olämpligt att tillåta en högre belastning på området under två års tid när det är uppenbart att belastningen istället måste minska. Havs- och vattenmyndigheten noterar också att bolagets andrahandsyrkande innebär att nya slutliga villkor återigen ska bli föremål för provning. Nuvarande slutliga villkor föregicks av en platsspecifik provotidsredovisning kopplat till den nu aktuella reningsanläggningen. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att vare sig förhållandena i recipienten eller uppgifterna om anläggningens tekniska förutsättningar på något sätt föranleder ett förnyat provotidsförfarande. Att villkoren är för stränga eller för långtgående har alltså inte heller framkommit. Även på denna grund saknas skäl för en villkorsändring.

Sammanfattningsvis anser Havs- och vattenmyndigheten alltjämt att rekvisiten för villkorsändring enligt 24 kap 13 § miljöbalken inte är uppfyllda. Ansökan om villkorsändring ska därför avslås.

Naturvårdsverkets yttranden

Naturvårdsverket har i sitt andra yttrande anfört följande.

Inställning

Naturvårdsverket bedömer inte längre att det finns skäl att ändra villkor 27 i enlighet med vad bolaget har yrkat i första och andra hand.

Skälen för Naturvårdsverkets inställning

Naturvårdsverket har i det första yttrandet den 17 september 2021 inte funnit skäl att ifrågasätta att orsaken till de förhöjda halterna av zink och nickel var okända för bolaget och att nödvändiga utredningar under en tid måste ske i samband med ordinarie drift. Mot den bakgrunden, och med beaktande av den förändrade utsläppsbilden, godtog Naturvårdsverket att det fanns skäl att ändra villkor 27 så att nödvändiga utredningar och åtgärder kunde vidtas i syfte att återgå till de nivåer som villkor 27 medger.

Nu kan konstateras att bolaget efter felsökning har funnit att det varit fel på matar-pumpar till två enskilda skiddar, vilket orsakat att dessa skiddar återkommande avbrutit tvättar och istället startats för drift. Vidare att åtgärder har vidtagits som resulterat i en stabilare drift av RV2, men att det fortfarande förekommer veckomedelvärden som ligger nära eller överskrider föreskrivna gränsvärden. Därutöver har bolaget funnit att tvättvatten av membranfilter i RV2 har bidragit till förhöjda mängder av zink och nickel.

Enligt bolaget är det fortfarande osäkert om driften är stabil på längre sikt och om vidtagna åtgärder har en tillräcklig effekt. Bolaget drar slutsatsen att det ännu inte är möjligt att bedöma om samtliga problem som orsakat de förhöjda halterna av zink och nickel till fullo har åtgärdats och det föreligger osäkerhet över huruvida de föreskrivna veckomedelvärdena långsiktigt kan innehållas. Bolaget anför vidare att problemen med pumparna som orsakat ofullständiga tvättar utgör en oförutsedd händelse som inte kunde förutses när domstolen föreskrev villkor 27 och att bolaget behöver utföra åtgärder under ytterligare en tid samt marginal för att stabilisera driften av RV2.

Till att börja med anser Naturvårdsverket, mot bakgrund av vad bolaget har anfört om vidtagna åtgärder som har lett till en stabilare drift av RV2, pågående åtgärder och de utsläppsvärden som redovisas sedan åtgärderna vidtogs att det inte är uppenbart att villkor 27 i sin nuvarande utformning är alltför strängt.

Frågan är om ändring påkallas av någon omständighet som inte förutsågs när villkoret fastställdes. Eftersom bolaget nu har identifierat problem med inte en utan två pumpar och redovisar att man tidigare har observerat en liknande effekt i skiddar i samband med att RV2 togs i drift, konstaterar Naturvårdsverket att bolaget tycks sakna tillräckliga rutiner för att driva och underhålla pumparna. Förhållandet att problem har uppstått med pumparna kan därför inte vara någon oförutsedd omständighet. Mätning av pH är centralt för reningsverk som är anpassade för fällning av metaller och det är anmärkningsvärt att bolaget inte tidigare har uppmärksammat att surt vatten förts vidare till fällningssteg 2. Det finns minst två tänkbara sätt att utan stora kostnader övervaka kritiska delar av reningsverket; pH-mätning eller övervakning av pumpar. Ett haveri är en plötslig större händelse som

inte kan förutses, vanligen en brand, olycka eller annan allvarlig störning. Haverier som beror på eftersatt underhåll eller felaktig drift och som hade kunnat undvikas med rätt handhavande utgör inte oförutsedda händelser.

Naturvårdsverket inser att det på grund av den korta tid som förflutit sedan orsaken till de förhöjda värdena upptäcktes är svårt att veta om åtgärderna som bolaget har vidtagit sedan problemen upptäcktes är tillräckliga, men eftersom annat inte har framkommit än att de förhöjda utsläppen hade kunnat undvikas med tillräckliga rutiner för drift och underhåll, kan den osäkerheten inte utgöra skäl för att ändra det nyligen fastställda villkoret. Naturvårdsverket erinrar om att fastställda villkor får upphävas eller mildras endast under de förutsättningar som anges i 24 kap. 13 § 2 miljöbalken och att det av praxis följer att ansökan ska bedömas restriktivt (se bl.a. MÖD 2014:10).

Länsstyrelsens yttranden

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen har i tidigare prövning liksom Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten argumenterat för att utsläppen av metaller från granuleringen (villkor 27) och de totala utsläppen (P4) ska vara låga, i vissa fall lägre än de som senare fastställdes av mark- och miljööverdomstolen. Länsstyrelsen delar inte bolagets bedömning om att ökningen av utsläppen av zink och nickel från reningsverk 2 medför endast obetydlig miljöpåverkan. Utsläppsökningarna är tillfälliga men inte obetydliga. För att inte överskrida miljö kvalitetsnormerna för vattenförekomsten är det viktigt att minska utsläppen av zink som idag har måttlig status i Skelleftehamnsfjärden, samt att inte öka utsläppet av nickel så att statusen försämras från god till uppnår ej god.

Bolaget redovisar att utsläppen från Reningsverk 2 har ökat sedan slutet på 2020 och att zink- och nickelhalten sannolikt under 2021 kommer att överskrida tillåtna halter i villkor 27 samt att nickelhalten också sannolikt överskrider prøvotidsvillkoret P4. Ökningarna har föranletts av driftsstörningar och länsstyrelsen samtycker till att ökningarna påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Bolaget har också i samråd med länsstyrelsen som tillsynsmyndighet vidtagit åtgärder för att spåra vad utsläppsökningarna beror på.

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att perioden med förhöjda nivåer av zink och nickel från reningsverk 2 inte blir längre än nödvändigt och ser helst tillfälliga villkorsändringar för förhöjda nivåer av nickel och zink under 2021 men inte längre. Bolaget har tidigare visat att det går att klara nuvarande villkor/prövotidsvillkor och bör efter en utredningstid under 2021 kunna vidta åtgärder så att villkoren åter kan klaras för helåret 2022.

Bolagets bemötande

Förhållande till föreskrivna villkor och tillämpliga BAT-AEL

Bolaget vill framhålla att Boliden inte avser att ansöka om dispens från BAT-AEL eftersom något sådant behov inte bedöms föreligga. Under den tid som omfattas av

tillämpliga BAT-AEL bedömer Boliden att dessa kan uppfyllas och att någon särskild dispens inte krävs.

Vidare har Havs- och vattenmyndigheten efterfrågat information om huruvida det finns några möjliga alternativa åtgärder för rening, såsom förutsättningar för alternativa reningsåtgärder eller andra sätt att ta om hand avloppsvattnet under tid som utredningen av orsakerna till de förhöjda halterna pågår. Därtill har domstolen efterfrågat information om huruvida det finns förutsättningar att åtgärda uppkomna problem inom ramen för villkoren i tillståndet.

Boliden anför med anledning av dessa frågor följande. Såsom det gällande tillståndet för verksamheten är utformat och produktionsprocessen utförs i verksamheten saknas möjlighet till alternativ rening och att leda vattnet till annan reningsprocess. Det saknas kapacitet för att hantera nödvändiga volymer i t.ex. Reningsverk 1 (RV1). Vidare saknas av praktiska skäl möjlighet att ombesörja ett externt omhändertagande av processavloppsvattnet eller att på något annat sätt omhänderta vattnet i den omfattning som skulle krävas. Därtill vill Boliden framhålla att RV2 behöver vara i drift för att arbetet med att utföra utredningar och vidta åtgärder i reningsverket ska kunna ske under lämpliga förutsättningar under och i samspel med den ordinarie driften, allt i syfte att uppnå en stabil långsiktig drift av RV2.

Fortsatt arbete och resultat av hittills genomförda åtgärder

Vad gäller domstolens frågor om ytterligare resultat att redovisa från det fortsatta arbetet med att komma tillrätta med problemen, anför Boliden följande.

Ofullständiga tvättar och fel på skiddar

Som redovisats i ingiven ansökan fanns det indikationer på att de ökade halterna av zink och nickel i utgående vatten från RV2 kunde vara orsakade av ofullständiga tvättar av membranfilter. Genom att logga driftsekvensen för varje enskild skidd (membranen sitter i skiddarna) har Boliden verifierat att tvättar faktiskt har avbrutits. De avbrutna tvättarna innebar att tvättsyra med lågt pH-värde följt med filtrerat vatten till Fällningssteg 2 (avsedd för fällning av främst zink och nickel) istället för att neutraliseras och ledas till en separat tank som är fallet vid normal drift. Tvättsyran sänker pH-värdet i Fällningssteg 2 och försämrar kraftigt fällningen av zink och nickel, vilket varit den huvudsakliga orsaken till de förhöjda halterna.

Efter en felsökning av vad som orsakat de ofullständiga tvättarna fann Boliden att det varit fel på matarpumpar till två enskilda skiddar, vilket orsakat att dessa skiddar återkommande avbrutit tvättar och istället startats för drift. Boliden har åtgärdat de två pumparna och även övriga pumpar kommer att ses över. Därutöver har Boliden funnit att det förekommer även mindre sänkningar av pH-värdet för vatten i Fällningssteg 2, efter att nytvättade skiddar i Avvattning 1 sätts i drift. När RV2 togs i drift observerades en liknande, men betydligt större, effekt för skiddar i Partikelavskiljning 1. Därför infördes då ett neutraliseringssteg innan tvättningen

avslutas i Partikelavskiljning 1. Ett neutralisationssteg har nu även införts för skiddarna i Avvattning 1 och Avvattning 2.

De ovan beskrivna åtgärderna har resulterat i att utsläppshalter reducerats och att en stabilare drift av RV2 uppnåtts, vid jämförelse med driften under våren 2021. Mätningarna avser dock en begränsad tid och som utvisas av diagrammet förekommer det fortfarande veckomedelvärden som ligger nära eller överskrider föreskrivna gränsvärden. Föreskrivet veckomedelvärde för zink överskreds senast vecka 44 och har sammantaget överskridits för åtta veckor under 2021. Vidare ligger halterna konstant på högre nivåer än innan problemet började. Det är därför osäkert om driften är stabil på längre sikt och om åtgärderna har en tillräcklig effekt. Därtill är åtgärder fortfarande pågående, bl.a. i form av optimering av pH-värdet i det andra steget av reningsprocessen (steget för fällning av främst zink och nickel). Följaktligen är det ännu inte möjligt att bedöma om samtliga problem som orsakat de förhöjda halterna av zink och nickel till fullo har åtgärdats. Det föreligger därför även fortsatt osäkerhet över huruvida de föreskrivna veckomedelvärdena långsiktigt kan innehållas.

Problemen med pumparna som orsakat ofullständiga tvättar utgör en oförutsedd händelse som inte kunde förutses när domstolen föreskrev villkor 27. Denna omständighet påverkar fortsatt förutsättningarna för verksamheten och Boliden är i behov av att utföra åtgärder under ytterligare tid samt marginal för att stabilisera driften av RV2. Villkor 27 bör därför ändras för en begränsad tid, till dess att det kan konstateras att man uppnått en stabil drift av RV2. Sammantaget har Boliden ännu inte uppnått en stabil drift av RV2, varför de oförutsedda händelser som motiverar en villkorsändring inte är att hänföra till förfluten tid.

Ytterligare åtgärder som påverkar totala utsläpp av zink och nickel

En relining av verksamhetens rörledningar har medfört lägre flöden i vissa avloppsledningar och Boliden har därför kalibrerat flödesmätarna under våren 2021. Kalibreringen har kommunicerats med länsstyrelsen. Kalibreringen har visat att de totala utsläppen av metaller faktiskt varit mindre än vad som tidigare beräknats. Vidare har även de åtgärder som beskrivits ovan avseende RV2 minskat de totala utsläppen av zink och nickel.

Därutöver har Boliden funnit att tvättvatten från tvättningen av membranfilter i RV2 bidragit till förhöjda mängder av zink och nickel. Efter en membrantvätt leds tvättvattnet till en separat tvätttank och sedan vidare till avlopp 3 och provtagaren där (samma avlopp som för renat vatten från RV2) men utan att passera provtagaren för RV2. Provtagning på vatten från tvätttanken visade på relativt höga metallhalter. Boliden har därför beslutat att leda om vattnet från tvätttanken och istället pumpa vattnet till Fällningssteg 1 i RV2. Det är fråga om mindre volymer tvättvatten från tvätttanken, varför vattnet leds till RV1 till dess att den nya ledningen till RV2 färdigställts.

Sammanfattning

Boliden har sammantaget gjort framsteg med utredningar och åtgärder för att stabilisera driften av RV2. Det har dock förflutit en begränsad tid sedan en trolig orsak till de förhöjda halterna av zink och nickel har upptäckts samt sedan åtgärder genomfördes för att åtgärda haveriet i enlighet med detta. Boliden kan därför ännu inte med tillräcklig säkerhet bedöma att driften av RV2 har stabiliserats och att så är fallet även på längre sikt. Halterna av zink och nickel i utgående vatten är konstant högre än vad de varit innan problemet med de ofullständiga tvättarna började. Sammantaget har en stabil drift som kan jämföras med driften innan problemen började ännu inte kunnat uppnås. Boliden avser att vidta ytterligare åtgärder för att optimera driften av RV2 och är därför i behov av ytterligare tid och marginal för att vidta åtgärder för att stabilisera driften. De störningar som orsakat de förhöjda halterna är därför inte att hänföra till förfluten tid. Vidare är syftet med ansökan att möjliggöra för Boliden att kunna vidta åtgärder för att stabilisera driften av RV2 under pågående drift. Med hänsyn till de framsteg som Boliden redan haft med utredningarna, anser även Boliden det lämpligt om domstolen beslutar om en tidsbegränsad villkorsändring istället för att förordna att frågan skjuts upp under en prövotid, i enlighet med Bolidens justerade yrkanden.

Bolagets slutliga yttrande

Boliden vill framhålla att enligt praxis som utbildats under miljöskyddslagens (1969:387) tid kan tekniska lösningar som inte fungerat som bedömt vid tillståndsprövningen och som prövningsmyndigheten lagt till grund för sitt beslut, samt pågående haverier eller driftstörningar; vara sådana oförutsedda omständigheter som utgör grund för villkorsändring.³

I nu aktuellt fall har de problem som gett upphov till de förhöjda halterna av zink och nickel i utgående vatten från RV2 främst orsakats av störningar i matarpumpar till skiddar i reningsverket. Störningarna har varit av sådan allvarlig grad att fällningen av zink och nickel kraftigt försämrats. Dessa störningar och graden av dess påverkan på reningens effekt kunde inte förutses när domstolen meddelade villkor 27.

Vid bedömningen av om det föreligger skäl för en villkorsändring bör det även beaktas under vilka förutsättningar som villkor 27 fastställdes. Som redovisats i bolagets ansökan är RV2 en komplex anläggning som optimerats för fällning av flera olika typer av metaller och föreskrivna gränsvärden enligt villkor 27 är klart strängare än tillämplig BAT-AEL. Domstolen motiverade halterna med att nivåerna enligt BAT-AEL var för generösa i jämförelse med vilka nivåer som uppnåddes av reningsverket under den initiala driftperioden. Men när domstolen föreskrev befintligt villkor 27 förutsågs inte nu uppkomna och föreliggande störningar i RV2. Med hänsyn till föreliggande störningar och föreskrivna prestandakrav genom

³ Se Koncessionsnämnden för miljöskydds beslut Nr 060/93 och tidigare åberopat rättsfall Koncessionsnämnden för miljöskydds beslut Nr 013/95, samt Bjällås och Rahmn, Miljöskyddslagen – Handbok i miljö rätt, andra upplagan, 1996, s. 135 - 137.

BAT-AEL, är därför de i villkor 27 föreskrivna halterna även uppenbart strängare än nödvändigt.

Bolaget har vidtagit åtgärder för att återställa reningsverkets funktion och åtgärder pågår fortfarande i syfte att uppnå tidigare prestanda med lägre utgående halter. Föreskrivna veckomedelvärden har överskridits även efter att de åtgärder som hittills vidtagits har slutförts och halterna av zink och nickel ligger på konstant högre nivåer jämfört med innan störningarna i RV2 började. Problemen är därför alltjämt pågående och det krävs ytterligare åtgärder för att säkerställa förutsättningar för att långsiktigt innehålla befintligt villkor 27.

Sammantaget föreligger det därmed – i motsats till vad remissmyndigheterna framfört – alltjämt skäl att i enlighet med 24 kap. 13 § miljöbalken bifalla Bolidens ansökan om villkorsändring.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har med stöd av 22 kap. 16 § andra stycket miljöbalken avgjort målet utan huvudförhandling. Med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad har det bedömts tillräckligt att rätten består av en lagfaren domare och ett tekniskt råd.

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten enligt 24 kap. 13 § punkten 2 miljöbalken besluta att ändra eller upphäva bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut. Villkor får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt, eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Mark- och miljööverdomstolen har i ett antal avgöranden bekräftat tidigare praxis från miljöskyddslagens (1969:387) tid, då ifrågavarande bestämmelse var införd i 27 §, att en ansökan av en tillståndshavare att upphäva eller mildra ett villkor ska bedömas restriktivt (se bl.a. MÖD 2002:6 och 2002:56).

I detta fall har Boliden ansökt om ändring av villkor 27 i gällande tillståndsdom för bolagets verksamhet vid Rönnskärsverken avseende halterna av zink och nickel i utgående vatten från reningsverket för granuleringsvatten, Reningsverk 2.

Som grund för yrkandena har Boliden åberopat att ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs i enlighet med 24 kap. 13 § punkten 2 miljöbalken. Villkoret är i sin nuvarande lydelse enligt Boliden också uppenbart strängare än nödvändigt i den uppkomna situationen.

Remissmyndigheterna hade inledningsvis vissa invändningar mot Bolidens ursprungliga yrkanden och Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har därefter slutligen motsatt sig bolagets yrkanden såsom de slutligen har bestämts. Länsstyrelsen har dock tillstyrkt Bolidens justerade förstahandsyrkande.

Mark- och miljödomstolen har under handläggningen av målet bl.a. efterfrågat en redovisning av huruvida det i någon del finns förutsättningar att åtgärda de problem som har uppstått i reningsverk 2 inom ramen för villkoren i tillståndet. Boliden har inte svarat entydigt på den frågan men av bolagets redovisning den 12 november 2021 med resultat från den felsökning och de åtgärder som hade genomförts kan utläsas att bolaget dittills under år 2021 inte hade överskridit villkor 27. Av redovisningen framgår också att de genomförda åtgärderna har resulterat i att utsläppshalterna har reducerats och att en stabilare drift av Reningsverk 2 har uppnåtts.

Det framkommer att bolaget har kunnat identifiera de fel som i huvudsak har förorsakat de höga halterna av zink och nickel. Bolaget har angett att störningarna bl.a. beror på problem med matarpumpar i reningsanläggningen. Det förhållandet att anläggningen under en period inte når upp till den reningsgrad som förutsattes vid tillståndsprövningen bör som utgångspunkt inte ses som en omständighet som inte hade kunnat förutses. Enligt mark- och miljödomstolen får problemen med pumparna även anses utgöra en förhållandevis avgränsad del av reningsanläggningen som borde ha kunnat hanteras inom ramen för bolagets egenkontroll och underhåll. Detta gäller även om reningsanläggningen i sin helhet är komplex. Med tanke på att ansökningar om villkorsändring enligt 24 kap. 13 § miljöbalken ska bedömas restriktivt och att Boliden enligt mark- och miljödomstolen inte heller har visat att de problem som uppstått i reningen av granuleringsvattnet inte hade kunnat förebyggas och förutses i den ordinarie driften anser domstolen att skäl saknas för

att bevilja den sökta villkorsändringen på den grunden. Bolidens förstahandsyrkande ska därför avslås.

Villkoret kan inte heller anses vara strängare än nödvändigt. Mark- och miljööverdomstolen fastställde så sent som den 19 november 2019 utsläppsvärdena i villkor 27 och anförde i domskälen att utredningen i målet gav stöd för att de haltvillkor som mark- och miljödomstolen beslutat genom villkor 27 var rimliga. Att på nytt sätta frågan om villkor för utsläppen av zink och nickel på provotid skulle mot den bakgrunden inte heller vara lämpligt, enligt mark- och miljödomstolen. Även Bolidens andrahandsyrkande ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (MMD-01)

Överklagande senast den 3 januari 2022.

Magnus Bygdemark

Erik Olauson

I domstolens avgörande har rådmannen Magnus Bygdemark, ordförande, och tekniska rådet Erik Olauson deltagit.



Hur man överklagar

Dom i mark- och miljödomstol som första instans

MMD-01

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Överklaga efter att motparten överklagat

Om ena parten har överklagat i rätt tid, har den andra parten också rätt att överklaga även om tiden har gått ut. Det kallas att anslutningsöverklaga.

En part kan anslutningsöverklaga inom en extra vecka från det att överklagandetiden har gått ut. Ett anslutningsöverklagande måste alltså komma in inom 4 veckor från domens datum.

Ett anslutningsöverklagande upphör att gälla om det första överklagandet dras tillbaka eller av något annat skäl inte går vidare.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.