

Högsta domstolen  
Box 2066  
103 12 Stockholm

den 22 januari 2016

Mål nr T 6784-15

**Överklagande av Mark- och miljööverdomstolens dom av den 30 oktober 2015, mål nr M 9616-14, angående anläggande och drift av hamn vid Norvikudden i Nynäshamns kommun**

**Yrkanden**

Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Naturskyddsföreningen i Nynäshamn (nedan föreningarna) yrkar att Högsta domstolen ska:

Inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen angående tillämpningen av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) beträffande hur påverkan på statusen hos en kvalitetsfaktor i en vattenförekomst ska bedömas avseende vissa delar av ett vattenområde och i så fall vilken utbredning delområdena ska ha samt vilka följder detta får för vattenförekomstens status som helhet.

Med stöd av EU-domstolens avgörande fastställa att den ekologiska och/eller kemiska ytvattenstatusen försämras av projektet inom delområdet som avser hamnområdet.

Utifrån ovanstående finna att Mark- och miljööverdomstolens dom ska upphävas och avvisa ansökan alternativt avslå ansökan om tillstånd och dispens.

I andra hand yrkar föreningarna att Högsta domstolen ska ändra Mark- och miljööverdomstolens dom och föreskriva ytterligare villkor för verksamheten enligt följande:

- Att Stockholms hamnar AB långsiktigt ska skydda ett område med liknande värden som nyckelbiotopen Norvikholmen uppvisar. Kompensationsområdet ska vara skyddat från exploatering inom ett år efter påbörjat bygge av hamnen. Området ska finnas på sådant avstånd att nynäshamnsborna kan nyttja platsen såsom de nyttjat Norvikholmen.
- Att en andel av minst 25 procent av den totala mängden gods från driftstart ska fraktas med tåg. Denna andel ska över tid öka på så sätt att andelen, mätt som ett genomsnitt per år, ökar med minst fem procentenheter under varje år efter driftstart.
- Att bolaget ska begränsa utsläppen av kväveoxider genom aktiv transportstyrning och förarutbildning enligt ett program som årligen ska redovisas till tillsynsmyndigheten.

- Att minst 75 procent av transportererna med tunga fordon på väg till och från hamnen, från och med anläggningsstart av hamnen, ska ske med fordon av senaste miljöklass enligt aktuell standard.
- Att bolaget delfinansierar trafiksäkerhetsförbättringar på väg 225 och åtgärder som bidrar till att den tunga trafiken i mesta möjliga mån undviker väg 225.

I sista hand yrkas att den av Mark- och miljööverdomstolen beslutade utredningstiden om 18 månader för provotidsvillkoret, avseende begränsning av olägenheterna från transportererna på land, ändras till tolv månader.

Vidare yrkas muntlig förhandling och syn i målet.

Slutligen yrkas även prövningstillstånd i Högsta domstolen.

## **Grunder m.m.**

### Grund för att avslå alternativt avvisa bolagets ansökan

#### *Verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten*

Mark- och miljööverdomstolen har meddelat tillstånd till en nyetablering av omfattande hamnverksamhet vid Norvikudden i Nynäshamns kommun. Verksamheten kommer, enligt föreningarnas mening, att försämra statusen på vattnet och leda till att de beslutade miljö-kvalitetsnormerna för vatten enligt ramdirektivet för vatten<sup>1</sup> inte kommer att kunna nås.

Den planerade hamnen ligger i vattenförekomsten Mysingen, vars ekologiska status har fastställts som måttlig och kvalitetskravet är god ekologisk status till år 2021. Den kemiska statusen har fastställts som god och kvalitetskravet är god kemisk status till år 2015, kvicksilver undantaget. Vattenförekomsten har dock inte uppnått god kemisk status. Anledningen är bland annat att halterna av antracen och fluoranten i sedimenten i det planerade inloppet till Norviks hamn överskrider gränsvärdena<sup>2</sup> för kemisk ytvattenstatus.<sup>3</sup> Vattenmyndigheten föreslår därför att tidsfristen för god kemisk status ändras till år 2027. Det föreslås även att kvalitetskravet god ekologisk status ska flyttas fram till år 2027. Åtgärdsprogrammen för kommande förvaltningscykel är emellertid överklagade till regeringen vilket

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Nedan ramdirektivet för vatten.

<sup>2</sup> För klassificering av miljökvalitetsnormer avseende ytvatten, se Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2013:19.

<sup>3</sup> Havs- och vattenmyndigheten anser att sedimenten är så toxiska att de bör saneras, se vidare dom från Mark- och miljööverdomstolen av den 30 oktober 2015, mål nr M 6642-14, angående efterbehandling av föroreningsskador från oljeraffinaderiet Nynas AB, som ligger i samma vattenförekomst, dvs. Mysingen, som den planerade Norviks hamn.

innebär att föregående åtgärdsprogram och beslutade miljökvalitetsnormer alltså gäller.<sup>4</sup> Detta innebär att bedömningen av verksamhetens påverkan på normerna ska göras i förhållande till kvalitetskraven god kemisk ytvattenstatus till år 2015 och god ekologisk status till år 2021.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och Mark- och miljööverdomstolen har båda hänvisat till vattenförekomstens betydande storlek i sin bedömning av hur vattenkvaliteten påverkas av den planerade verksamheten. Det faktum att vattenförekomsten Mysingen är relativt stor medför enligt domstolarnas bedömning att det är tillåtet att förorena den mer jämfört med mindre vattenförekomster. Om vattenförekomsten hade varit mindre, alternativt avgränsad till hamnområdet, i likhet med befintliga hamnar i Sverige, skulle den ekologiska och kemiska ytvattenstatusen ha påverkats till det sämre, under såväl anläggningsskedet som driftskedet. Detta framkommer direkt av bolagets egen redovisning av verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna, se ”PM – Avstämning mot miljökvalitetsnormer för vatten”, författad av Niras i mars 2013. Promemorian är författad före det att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering av miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19) trädde i kraft. Promemorian har, vad föreningarna erfar, inte uppdaterats med anledning av detta. Bolagets redovisning av verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna följer således inte gällande föreskrifter.

Av ”PM – Avstämning mot miljökvalitetsnormer för vatten” framkommer bland annat följande:

- Påverkan på ekologisk status under anläggningsfasen – biologiska kvalitetsfaktorer:

”Anläggande av hamnen medför en direkt påverkan genom att biotoper längs med Norvikudden avlägsnas.”<sup>5</sup>

”Sammantaget bedöms anläggande av hamnen och dumpning av muddermassor leda till en påverkan på biologiska faktorer lokalt vid Norvikudden främst genom att mindre grundområden vid udden tas bort. Därutöver kan vegetation och fisk påverkas i närområdet till udden på grund av spridning av partiklar i vattenmassan och av tillfälliga tryckvågor och emissioner av kväve vid sprängningsarbeten.”<sup>6</sup>

Föreningarnas kommentar: Storleken på den ytan som försvinner som utgör lekområden för fisk har av Fiskeriverket uppskattats till 11 ha. I det område som försvinner finns bland annat blåstång och ålgräsängar. Området är, enligt föreningarnas mening, betydande och borde vid en korrekt bedömning av verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten medföra att bland annat kvalitetsfaktorn bottenfauna försämras.

- Påverkan på ekologisk status under anläggningsfasen – fysikaliska-kemiska faktorer:

”Anläggningsarbetena kan påverka vattenområdets fysikalisk – kemiska faktorer främst genom tillförsel av kväve från sprängningsarbeten under vatten och fyllnadsmassor. Läcka

<sup>4</sup> Se regeringens beslut av den 17 december 2015, dnr M2015/02052/Nm m.fl.

<sup>5</sup> Se sidan 23 i ”PM – Avstämning mot miljökvalitetsnormer för vatten”.

<sup>6</sup> Se sidan 25 a.a.

---

bedöms dock inte uppgå till sådan storlek att det leder till bestående förändringar av näringshalter, siktdjup eller syrgashalter i vattenförekomsten.”<sup>7</sup>

Föreningarnas kommentar: Det är oklart hur denna bedömning har gjorts. Anläggande av hamnen kommer, enligt föreningarnas bedömning, att påverka kvalitetsfaktorerna syrgasförhållanden, ljusförhållanden och tillförsel av näringsämnen (kväve och fosfor). För både inre och yttre kustvatten i området har övergödning av vattenmyndigheten pekats ut som ett problem och orsaken till att den ekologiska statusen inte uppnår god. I VISS<sup>8</sup> pekas fysiska förändringar av vattenmiljön särskilt ut som en faktor som kan förstärka övergödningproblemen. Läckage av kväve från sprängning och fyllnadsmassor beräknas uppgå till 22 ton utspritt på tio år. Dessa tillkommande utsläpp bedöms, i relation till befintliga utsläpp från reningsverk och jordbruk, som låga av bolaget. Jämförelsen är, enligt föreningarnas mening, irrelevant eftersom utsläppen som genereras från hamnen är tillkommande utsläpp. För att mer utsläpp ska kunna tillåtas måste befintliga kväveutsläpp minska.

- Påverkan på kemisk status under anläggningsfasen:

Föreningarnas kommentar: I ”PM – Avstämning mot miljö kvalitetsnormer för vatten” har bedömningen gjorts enligt dotterdirektivet (2008/105/EG) till ramdirektivet för vatten. Enligt detta direktiv ska 33 prioriterade ämnen och åtta särskilt förorenande ämnen bedömas inom ramen för kemisk status. Niras har i promemorian identifierat åtta ämnen som förekommer i området och trots detta gjort bedömningen att anläggningsarbetena inte kommer att leda till att den kemiska statusen i vattenförekomsten försämras. Prioriterade ämnen regleras idag genom Europaparlamentet och Rådets direktiv (2013/39/EU) av den 12 augusti 2013. Enligt detta direktiv ska 45 prioriterade ämnen och åtta särskilt förorenande ämnen bedömas inom ramen för kemisk status. Någon redovisning enligt det gällande direktivet för prioriterade ämnen har, enligt vad föreningarna känner till, inte gjorts i målet.

- Påverkan på ekologisk status under driftfasen – biologiska kvalitetsfaktorer:

”Driften av hamnen kan sammanfattningsvis förväntas leda till en lokalt försämrade ekologisk status, men inte i sådan utsträckning att förutsättningarna att uppnå MKN för ekologisk status i vattenförekomsten i stort försämras betydligt.”<sup>9</sup>

Föreningarnas kommentar: Föreningarna vill här uppmärksamma Högsta domstolen på det faktum att hela den ekologiska statusen, och inte enskilda kvalitetsfaktorer, förväntas försämras lokalt under driftskedet. Detta innebär att om bedömningen av verksamhetens påverkan på normerna hade gjorts inom ett mindre delområde av vattenförekomsten hade verksamheten inte kunnat tillåtas.

---

<sup>7</sup> Se sidan 27 a.a.

<sup>8</sup> För mer information om klassningen av aktuell vattenförekomst se VISS (Vatteninformationssystem Sverige), <http://www.viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterEUID=SE585797-181090>

<sup>9</sup> Se sidan 30 i ”PM – Avstämning mot miljö kvalitetsnormer för vatten”.

- Påverkan på ekologisk status under driftfasen – fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer:

Föreningarnas kommentar: Driften av hamnen innebär ökad trafik av fartyg och fordon vilket medför utsläpp av kväveoxider. Utsläppen av kväveoxider beräknas uppgå till cirka 100 ton per år vid full drift.<sup>10</sup> Till det tillkommer de transporter som sker på land till och från hamnen. Dagvatten från hamnområdet bidrar ytterligare till utsläpp av kväve och fosfor. Enligt föreningarnas mening kan tillkommande utsläpp av kväve inte tillföras vattenförekomsten för att god ekologisk status ska kunna klaras till år 2021. Verksamheten borde även av denna anledning ha avslagits. Angående påverkan på kemisk status under driftfasen föreligger också, enligt föreningarnas mening, stor risk för att nödankring inom det förorenade området orsakar spridning av prioriterade ämnen. Denna bedömning delas också av sakkunnig i målet.

#### *Ramdirektivet för vatten och Bremen-domen*

Ramdirektivet för vatten syftar till att skydda naturresursen vatten i medlemsstaterna. Detta ska, enligt artikel 1 i direktivet, bland annat ske genom att hindra ytterligare försämringar och skydda och förbättra statusen hos akvatiska ekosystem, främja en hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser och eftersträva ett ökat skydd och förbättring av vattenmiljön.

Ramdirektivet för vatten stadgar två grundläggande skyldigheter för medlemsländerna i artikel 4.1 a. Dessa är att medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster samt att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster så att god kemisk och ekologisk ytvattenstatus uppnås senast år 2015. Från denna tidsfrist finns emellertid möjlighet att meddela undantag i form av förlängning av tidsfristen, vilket gjorts för vattenförekomsten Mysingen.

EU-domstolen har i ett avgörande den 1 juli 2015 i mål nr C-461/13 (nedan Bremen-domen) gällande förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 4.1 a i ramdirektivet för vatten klargjort att direktivet medför en skyldighet för medlemsstaterna att inte lämna tillstånd när ett projekt kan medföra en försämring på kvalitetsfaktornivå av aktuell ytvattenstatus samt när ett projekt kan äventyra en förbättring av statusen i vattenförekomsten till god ekologisk status. Detta under förutsättning att undantag, med stöd av artikel 4.7 i direktivet, inte har meddelats. Något sådant undantag för vattenförekomsten Mysingen har inte meddelats. Eftersom domstolen använder begrepp så som ”kan medföra” innebär det att redan vid risk för överträdelse bör det övervägas om tillstånd ska vägras, i enlighet med försiktighetsprincipen. Bremen-domen har klargjort att icke-försämringskravet gäller på kvalitetsfaktornivå, vilket innebär att en försämring till en sämre klass för en enskild kvalitetsfaktor räcker för att försämring ska uppstå även om inte den sammanvägda statusen försämras. EU-domstolen

---

<sup>10</sup> Se sidan 30 a.a.

påpekade också att lydelsen i artikel 4.1 a i direktivet, i motsats till vad Tyskland och Nederländerna gjort gällande, är tvingande. Orden ”ska genomföra” i artikel 4.1 innebär en skyldighet för medlemsstaterna att agera på detta sätt.<sup>11</sup> Artikeln får därmed anses vara så ovillkorlig och precis att den har direkt effekt i medlemsstaterna. Detta medför att ekologisk status, precis som kemisk ytvattenstatus, utgör en så kallad gränsvärdesnorm i enlighet med svensk miljölagstiftning, se 5 kap. 2 § 1 punkten miljöbalken.<sup>12</sup>

### *Varför Mark- och miljööverdomstolens bedömning är felaktig*

Mark- och miljööverdomstolen har inte redogjort för vilka kvalitetsfaktorer som har bedömts i målet utan konstaterar endast att det inte finns skäl att kräva redovisning av risken för påverkan på andra kvalitetsfaktorer än de redovisade. Vilka kvalitetsfaktorer som har redovisats av bolaget och ingår i processmaterialet är även det oklart. Mark- och miljööverdomstolen har endast prövat om projektet riskerar att försämra statusen men däremot inte gjort en fullständig bedömning, i ljuset av Bremen-domen, om projektet riskerar att äventyra en förbättring av statusen.

Mark- och miljööverdomstolen har tolkat Bremen-domen så att påverkan på hela vattenförekomstens status är den som ska vara avgörande för bedömningen om tillstånd kan medges. Föreningarna anser att tolkningen är felaktig eftersom denna fråga inte aktualiserades i Bremen-domen. Mark- och miljööverdomstolen anger emellertid att Bremen-domen inte ger någon vägledning i frågan och hänvisar således själva till det oklara rättsläget. Om osäkerhet råder angående EU-rättsliga bestämmelser bör i stället förhandsavgörande begäras. Mark- och miljööverdomstolen har i sin felaktiga tolkning av hur normerna ska tillämpas, mot bakgrund av Bremen-domen, även sökt stöd i sakkunnigutlåtandet trots att detta är författat före Bremen-domen. Om en korrekt bedömning av verksamhetens påverkan på uppnåendet av miljökvalitetsnormerna för vatten skulle ha gjorts på det delområde som avser hamnområdet inom vattenförekomsten skulle såväl icke-försämringskravet samt förbättringskravet inte kunnat följas.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning leder till den orimliga konsekvensen att stora vattenförekomster, så som Mysingen, tillåts förorenas mer omfattande än mindre vattenförekomster. En korrekt bedömning vid tillstånd till nya verksamheter, belägna inom stora vattenförekomster, vore i stället att dela in vattenförekomsten i mindre enheter, när verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten ska bedömas. Mark- och miljööverdomstolens bedömning är också helt motsatt den som vattenmyndigheten har gjort; att de höga halterna av antracen och fluoranten i sediment, som uppmätts i få mätpunkter

<sup>11</sup> Se Bremen-domen punkten 31.

<sup>12</sup> Denna ståndpunkt delas av doktrinen, se bl.a. Gabriel Michanek, professor i miljörett vid Uppsala universitet, ”Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämras eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras – analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13”, JP Infonet.

inom området nära Nynas oljeraffinaderi, ska vara representativa för vattenförekomsten som helhet när man föreslagit att tidsfristen för god kemisk status ska ändras till år 2027.

Enligt ramdirektivet för vatten föreligger både en skyldighet att förbättra och en skyldighet att förebygga en försämring av vattenförekomster för att uppnå de kvalitetsmål som beslutats. Bolagets redovisning av verksamhetens påverkan på möjligheten att uppfylla miljökvalitetsnormerna uppvisar på flera ställen en lokal försämring eller risk för försämring av såväl kvalitetsfaktorer som status inom vattenförekomsten. Föreningarna anser att Mark- och miljööverdomstolens dom innebär att artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten, samt försiktighetsprincipen, inte har tillämpats korrekt. Det torde stå helt klart att anläggande och drift av en av norra Europas största hamnar kommer att äventyra en förbättring av statusen i vattenförekomsten, eller del av den. Att ge tillstånd till verksamheten förebygger inte heller en försämring av vattenkvaliteten i området. Rättsområdet om hur miljökvalitetsnormerna för vatten ska tillämpas är inte bara otydligt i Sverige utan även i övriga EU, varför det är viktigt med vägledning från EU-domstolen. Högsta domstolen bör därmed inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen samt med ledning därav avslå alternativt avvisa ansökan.

#### Grund för yrkandet om krav på ytterligare skyddsvillkor för verksamheten

För det fall Högsta domstolen inte avvisar eller avslår ansökan krävs att tillståndet förenas med ytterligare skyddsåtgärder. Föreningarna anser att samtliga de åtgärder som föreslagits i sakkunnigutlåtandet ska föreskrivas som villkor. Det kan särskilt noteras att det i sakkunnigutlåtandet konstaterats att nödankring kan medföra en risk för spridning av oljeförorenat sediment.

Vad gäller miljöeffekterna på land är de åtgärder bolaget åtagit sig inte tillräckliga för att kompensera den miljö som skulle försvinna om nyckelbiotopen Norvikholmen uttraderas. Åtgärderna är fokuserade på insektsfaunan och tar inte hänsyn till att hela natur- och rekreativmiljöer förstörs. Det är därför relevant att, med stöd av 16 kap. 9 § miljöbalken, förordna om kompensationsåtgärder som inte enbart är inriktade på att till exempel flytta substrat eller död ved. Kompensationsåtgärderna ska i möjligaste mån uppväga den förlust av de ekosystemtjänster som naturmiljön på Norvikholmen tillhandahåller, så som stadsnära tillgång till fritidsfiskemöjligheter, upplevelsevärden och badmöjligheter.

Transporterna med tunga lastbilar kommer att öka markant. Ökningen av transporter på väg 225 kan beräknas till 126 procent. Vägen är smal och krokig och passerar nära bebyggelse. Ökningen av tung trafik leder till stora olägenheter. Gång- och cykeltrafik på väg 225 kommer inte längre vara rimlig med anledning av de förhöjda trafiksäkerhetsriskerna. Antagandet att den tunga trafiken kan använda ”Tvärförbindelsen Södertörn” är osäkert, eftersom Trafikverket beslutat att göra om planeringen. Det är orealistiskt att Trafikverket skulle införa förbud mot tung trafik på väg 225. Det är en förutsättning för tillstånd att det föreskrivs villkor vad avser lastbilstrafiken, särskilt med hänsyn till trafikbelastningen på väg 225.

Villkoren bör reglera miljöklassning av fordon och begränsningsvärden för utsläpp. Bolaget har beräknat att cirka 25 procent av godsvolymen kan transporteras på järnväg. Det är rimligt att villkor föreskrivs om hur stor andel av den totala godsmängden som ska fraktas med tåg.

Föreningarna återoppar i övrigt vad som tidigare har anförts i processen.

### **Skäl för prövningstillstånd i Högsta domstolen**

Det är av största vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen eftersom det saknas fast överrättspraxis om tillämpningen av miljökvalitetsnormerna för vatten enligt ramdirektivet för vatten i ljuset av Bremen-domen. Detta gäller främst frågan om betydelsen av vattenförekomstens storlek för bedömning av icke-försämringskravet. En korrekt tillämpning av miljökvalitetsnormerna i tillståndprocesserna är viktig för att möjliggöra Sveriges åtagande att tillämpa de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av det pågående överträdelseärendet<sup>13</sup> angående Sveriges tillämpning och implementering av direktivet. En korrekt tillämpning av miljökvalitetsnormerna är också en grundpelare i den nationella miljörätten och Sveriges miljöarbete.

Om underrätternas felaktiga praxis kring tillämpningen av miljökvalitetsnormerna för vatten får ligga fast föreligger en överhängande risk för felaktig rättstillämpning som kommer att föranleda åtgärder från EU-kommissionen och EU-domstolen. Mark- och miljööverdomstolen har dessutom grundat sin bedömning på ett sakkunnigutlåtande som är gjort från tiden före EU-domstolens vägledande avgörande (Bremen-domen) samt eventuellt inte tillämpat rätt direktiv avseende vilka prioriterade ämnen som ska ingå i bedömningen av kemisk ytvattenstatus. Det föreligger därför även synnerliga skäl för Högsta domstolen att pröva målet.

*Mårten Wallberg*

Ordförande Naturskyddsföreningen i  
Stockholms län

Norrbackagatan 80  
113 34 STOCKHOLM  
kansli.stockholm@naturskyddsforeningen.se

*Eva Dannstedt Branting*

Ordförande Naturskyddsföreningen i  
Nynäshamn

Segersängsvägen 141  
148 91 ÖSMO  
nynashamn@naturskyddsforeningen.se

---

<sup>13</sup> Europeiska kommissionen har i en kompletterande formell underrättelse, som kom in till Sveriges ständiga representation vid EU i november 2014, gjort gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 2.33, 2.38, 2.39, 4.1, 4.7 och 9.1 i ramdirektivet för vatten. Den svenska regeringen har vid tre tillfällen besvarat frågor inom ramen för detta överträdelseärende. Det senaste svaret är från den 27 januari 2015, dnr M2015/556/R.