

Till
Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen

SVEA HOVRÄTT
060205

INKOM: 2023-02-24
MÅLNR: M 15371-22
AKTBIL: 3

Stockholm 2023-02-24

Utveckling av överklagande

M 15371-22 angående Stockholm Exergi AB:s ansökan om tillstånd till uppförande och drift av energianläggning och hamn m.m. i Lövsta, Stockholms kommun

Mark- och miljööverdomstolens underrättelse 2022-12-29 (aktbilaga 2) återopas.

Stockholm Exergi AB (nedan ”Stockholm Exergi” eller ”bolaget”) får till utveckling av sitt överklagande anföra följande.

YRKANDE

Stockholm Exergi yrkar att Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

SKÄL FÖR ÖVERKLAGANDET

1 Bakgrund – Stockholm Exergi och den ansökta verksamheten

1. Stockholm Exergis uppdrag är att förse Storstockholm med energi, främst i form av fjärrvärme men också för att säkerställa elkapacitet i Stockholmsregionen. Det sistnämnda är definierat som en samhällskritisk funktion. Sedan många år tillbaka arbetar Stockholm Exergi intensivt med att minska fossilbränsleberoendet. För att ersätta fossilbaserad värmeproduktion och möta den ökade efterfrågan på fjärrvärme i takt med att Stockholm växer, behövs en ny returbränslebaserad basproduktionsanläggning för fjärrvärme. En ny anläggning är också nödvändig för att Hässelbyverket, som av åldersskäl kommer att behöva tas ur drift, ska kunna ersättas. Stockholm Exergi har därför under en lång tid utrett förutsättningarna för en ny basproduktionsanläggning i Stockholmsregionen. Efter omfattande lokaliseringsstudier har bolaget funnit att den mest lämpliga platsen för en sådan anläggning är Lövsta i nordvästra Stockholm. Den aktuella platsen har i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2050,¹ liksom i gällande översiktsplan, utpekats såsom lämplig för framtida energiproduktion.²
2. Den nya basproduktionsanläggningen ska ha en tillförd bränsleeffekt om ca 400 MW och kommer enligt Affärsverket Svenska kraftnät att vara viktig för elförsörjningen i Stockholm vid störningar och höjd beredskap (se bilaga 2 till bolagets yttrande 2022-04-22 vid mark- och miljödomstolen). För s.k. spetslast- och reservdrift, dvs. för produktion vid toppar i värmebehovet eller vid otillgänglighet i ordinarie baslastanläggningar, behövs även en hetvattenanläggning med en eller flera hetvattenpannor med en tillförd bränsleeffekt om sammanlagt ca 220 MW.
3. I anslutning till energianläggningen kommer en hamn för transport av bränsle att anläggas för att möjliggöra för logistiskt och miljömässigt effektiva transporter.
4. Lövsta är en plats där avfall hanterats och deponerats sedan slutet av 1800-talet. Avfallet tippades direkt ut i Mälaren. Det har också bedrivits verksamhet i form av avfallsförbränning och hantering (bl.a. upparbetning och förbränning) av farligt avfall samt kemtvätt i området. Deponering har således skett i ett vattenområde som i dag är en del av östra Mälarens vattenskyddsområde.
5. Utförda utredningar visar att det i dag pågår en oacceptabel belastning av förorenat grundvatten från det blivande verksamhetsområdet till Mälaren. Det är inte osannolikt att Mälaren

¹http://rufs.se/globalassets/e.-rufs-2050/rufs_regional_utvecklingsplan_for_stockholmsregionen_2050_tillganglig.pdf.

²<https://vaxer.stockholm/globalassets/tema/oversiktsplanen/uppdatering-av-op/godkannade-op/oversiktsplan-for-stockholms-stad-godkannandehandling.pdf>.

även belastas av föroreningar från de sluttäckta deponierna i området. Vidare är sedimenten utanför Lövstaområdet kraftigt förorenade. En förutsättning för den ansökta verksamheten är att det blivande verksamhets- och hamnområdet saneras.

6. Om den ansökta verksamheten *inte* kommer till stånd, kommer Lövstaområdets påverkan på Mälaren att bestå under lång tid. Åtgärder för att reducera denna påverkan kommer att vara mycket kostsamma. Bolaget har beräknat kostnaderna för en schaktsanering (se härom avsnitt 4.4 nedan) av det blivande verksamhetsområdet till 2,3 miljarder kr. En schaktsanering av hela Lövstaområdet skulle troligen kosta mer än tre gånger så mycket (p.g.a. större yta och djup). Även mer omfattande inkapslingsåtgärder av hela Lövstaområdet skulle troligen medföra kostnader i miljardklassen.
7. Stockholm Exergi har åtagit sig att helt eliminera risken för omgivningspåverkan från det blivande verksamhetsområdet genom
 - att delvis schaktsanera och övertäcka det blivande verksamhetsområdet för att minimera risken för att regnvatten ska infiltrera genom förorenade massor (och för att minimera riskerna för människors hälsa),
 - att muddra bort förorenade sediment i det blivande hamnområdet och kontrollera att kvarvarande sediment efter genomförd muddring för att säkerställa att föroreningshalterna inte överstiger klass 3 enligt Naturvårdsverkets rapport 4914 (1999) *Bedömningsgrunder för miljö kvalitet – Kust och hav*,
 - att avskärma verksamhetsområdet från Mälaren samt att samla upp och rena grundvattnen inom verksamhetsområdet till råvattenkvalitet så att efterbehandlingen av det planerade verksamhetsområdet blir slutgiltig och påverkan på Mälaren tydligt minskar,
 - att direkt transportera muddermassor till en anläggning med för ändamålet erforderliga tillstånd och således inte avvattna eller återvinna sådana massor i eller i anslutning till det planerade verksamhetsområdet, samt
 - att inte tillfälligt lagra förorenade massor utanför den ovan angivna avskärmningen mot Mälaren.
8. Mark- och miljödomstolen har inte beaktat de omfattande förbättringar och skyddsåtgärder som anges i stycke 7 ovan utan har avslagit bolagets ansökan i huvudsak med hänvisning

till påstådda risker för vattenskyddsområdet i samband med genomförandet av förbättrings-åtgärderna samt till att åtgärderna förhindrar andra, mer omfattande, åtgärder, se vidare avsnitt 2 nedan.

2 Mark- och miljödomstolens dom

9. Mark- och miljödomstolen har avslagit bolagets tillståndsansökan för att domstolen bedömer att ansökta åtgärder och verksamheter medför en oacceptabel risk för påverkan på östra Mälarens vattenskyddsområde. Som skäl för sin bedömning framhåller domstolen följande.
10. Av bolagets utredning framgår att muddringen i anläggningsskedet kommer att medföra att ett spill av kraftigt förorenade sedimentpartiklar sprids i vattenmassan. De omfattande och kvalificerade modellberäkningar, baserade på värstafallscenarion, som bolaget har låtit utföra visar att halten av suspenderade ämnen kommer att bli låg vid råvattenintagen. Trots det bedömer domstolen att det föreligger en risk att föroreningar, i form av tungmetaller och kemiska föreningar, som i dagsläget är bundna till bottensediment och förorenade markområden, mobiliseras i samband med muddring och markarbeten samt sprids inom vattenskyddsområdet. Denna risk kan enligt domstolen – även med beaktande av de skyddsåtgärder som Stockholm Exergi har åtagit sig – varken betraktas som obetydlig eller ringa. Den omständigheten att bolaget, utifrån utförda modellberäkningar och riskanalyser, har bedömt att risken för påverkan på råvattnet är obefintlig i anläggningsskedet medför enligt mark- och miljödomstolen inte någon annan bedömning.
11. Domstolen konstaterar vidare att de av Stockholm Exergi föreslagna villkoren avseende arbeten i vatten inte speglar den ambitionsnivå som bolaget har redovisat vad gäller undersökningsmetodik och beskrivning av tillvägagångssätt för att minimera påverkan på ytvatten vid muddringen. Domstolen anser att Stockholm Exergi inte har tagit tillräcklig hänsyn till den komplexa föroreningssituationen vid Lövsta med kraftigt förorenade bottensediment och markområden vid utformning av skyddsåtgärder och föreslagna villkor för att minimera påverkan på ytvatten vid arbeten i vatten. Även om Stockholm Exergi i många andra avseenden har tillmötesgått önskemål från remissmyndigheterna och vattenverkens huvudmän avseende ändringar och tillägg till föreslagna villkor, har bolaget beträffande arbeten i vatten i huvudsak motsatt sig strängare villkor än sådana av standardkaraktär vid muddring, anger domstolen. Med anledning härav drar domstolen slutsatsen att det förefaller som att även Stockholm Exergi har bedömt att det finns en risk för förorenings-spridning och att bolaget tagit höjd för denna risk i sina villkorsförslag.
12. Oaktat att Stockholm Exergi avser att avlägsna de förorenade sedimenten i hamnområdet anser domstolen att även den ökade fartygstrafiken under driftskedet – beaktat en lång förväntad livslängd för anläggningen – utgör en sådan risk för vattenförorening som omfattas

av förbuden i Länsstyrelsens i Stockholms län skyddsföreskrifter avseende vattenskyddsområde för ytvattentäkter vid Lovö, Norsborg, Görväln och Skytteholm inom Östra Mälaren, Stockholms län ("vattenskydds-föreskrifterna"), såväl genom t.ex. olyckor och tillbud i farleden i samband med fartygstransporterna som inom området för den sökta hamnverksamheten.

13. Även om den muddring och de saneringsåtgärder som är avsedda att utföras för att möjliggöra de ansökta verksamheterna kan komma ge en förbättrad kvalitet på råvattnet för ytvattentäkterna Lovö och Görväln efter anläggningsskedet kommer åtgärderna och de nya verksamheterna enligt mark- och miljödomstolen dock också innebära att slutliga efterbehandlingsåtgärder för området skjuts på framtiden och att dessa kan komma att försvåras.
14. Även med beaktande av att risken för en förorening av vattenskyddsområdet är begränsad kan de av Stockholm Exergi anförda skälen enligt mark- och miljödomstolen inte anses utgöra särskilda skäl för dispens från vattenskydds-föreskrifterna. Den intresseavvägning som enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ska göras vid dispensfrågans prövning leder enligt domstolen inte till någon annan bedömning. Domstolen anser för övrigt att de nya verksamheterna inte heller kan anses förenliga med förbudens syfte.

3 Skäl för prövningstillstånd

3.1 Ändringsdispens

15. Det finns skäl att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. En utgångspunkt för denna bedömning står att finna i förarbetena till aktuell bestämmelse i rättegångsbalken:

Med den lydelse av tillståndsgrunden som föreslås i promemorian uppnås en större överensstämmelse med den generösa tillämpning som reglerna enligt regeringens mening bör ha. Det innebär att alla avgöranden som bedöms som tveksamma skall tas upp till fullständig prövning. (Prop. 2004/05:131 s. 185.)

16. Avsikten är således att möjligheten till s.k. ändringsdispens ska tillämpas generöst.
17. Mark- och miljödomstolen har enligt bolagets uppfattning bedömt underlaget för tillståndsprövningen på ett felaktigt sätt i ett flertal avseenden.
18. För det *första* har mark- och miljödomstolen värderat den av bolaget redovisade beräkningen av partikelspridning från planerade arbeten i vatten (främst muddring) på ett mycket lättvindigt och felaktigt sätt. I stället för att beakta den sammantagna risken för påverkan på vattenskyddsområdet utifrån samtliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder som bolaget har åtagit sig att vidta, samt med hänsyn tagen till genomförda beräkningar

av partikelspridning, har domstolen nöjt sig med att begränsa bedömningen till det av bolaget föreslagna villkoret om partikelspridning. Domstolen har angett att det av bolaget föreslagna grumlingsvillkoret inte har utformats på ett sätt som tillräckligt nära ansluter till resultatet av utförda utredningar och har därför, utan att bereda bolaget tillfälle att revidera villkorsförslaget, tagit detta till intäkt för att de omfattande utredningar som har redovisats kan ifrågasättas. Det är en felaktig bedömning, vilket utvecklas i avsnitt 4.1.1 nedan. Det är också felaktigt att, som domstolen har gjort, hävda att de av bolaget föreslagna villkoren avseende begränsning av föroreningspridning är av standardkaraktär. Det vid mark- och miljödomstolen föreslagna villkoret, som nu skärps ytterligare, är väsentligt strängare än vad som normalt föreskrivs vid muddring, se avsnitt 4.1.1 nedan.

19. För det *andra* har mark- och miljödomstolen felaktigt hävdat att Stockholm Exergi inte har tagit tillräcklig hänsyn till den komplexa föroreningsituationen vid Lövsta med kraftigt förorenade bottensediment. Bolagets bedömningar bygger på mycket omfattande undersökningar av föroreningsförekomsten i sediment samt mycket noggrant genomförda spridningsberäkningar som dessutom har kompletterats med en statistisk analys. Om något visar det samlade utredningsmaterialet att *stor* hänsyn har tagits den komplexa föroreningsituationen. Se närmare avsnitt 4.1.2 nedan.
20. För det *tredje* har mark- och miljödomstolen felaktigt bedömt att Stockholm Exergi inte har beaktat föroreningsituationen i markområdet i tillräcklig utsträckning. Detta är enligt bolagets uppfattning uppseendeväckande eftersom bolaget har gjort mycket långtgående åtaganden som innebär att föroreningsituationen i markområdet – till skillnad från vad som är fallet idag – inte kommer att medföra någon påverkan alls på Mälaren så länge den ansökta verksamheten bedrivs. Se närmare härom avsnitt 4.2 nedan.
21. För det *fjärde* stämmer det inte som mark- och miljödomstolen anger i skälen för det överklagade avgörandet, att fartygstrafiken under verksamhetens drifttid utgör en risk för vattenförorening. Med hänsyn till de mycket stränga krav som kommer att gälla för transporterna och bränslehanteringen måste risken för vattenförorening betraktas som mycket liten. Eventuella risker förknippade med tillkommande fartygstrafik kan inte i sig vara ett skäl att avslå ansökan, oaktat vad som anges i vattenskyddsföreskrifterna, eftersom trafiken i det ansökta alternativet kommer att ske inom allmänna farleder som är avsedda att användas i just detta syfte. Det är inte rimligt att avslå en tillståndsansökan med hänvisning till att befintliga farleder, vars nyttjande utifrån rådande politiska målsättningar ska öka, kommer att användas i den ansökta verksamheten. Se vidare avsnitt 4.3 nedan.
22. För det *femte* har mark- och miljödomstolen felaktigt funnit att den planerade verksamheten kommer att innebära att slutliga efterbehandlingsåtgärder för området skjuts på framtiden och att dessa kan komma att försvåras. Eftersom de åtgärder som bolaget avser

att genomföra mycket väl kan vara den åtgärd som skulle komma att vidtas som slutlig efterbehandlingsmetod även om denna fråga skulle bedömas vid sidan av denna tillståndsprövning, är det oklart vilka ”slutliga efterbehandlingsåtgärder” som domstolen anser skjuts på framtiden. De åtgärder som bolaget har åtagit sig att vidta är också de enda åtgärder som planeras för det blivande verksamhetsområdet och sannolikt de enda som kommer att aktualiseras inom överskådlig tid. Slutligen försvåras inga andra åtgärder av den verksamhet som bolaget avser att bedriva eftersom bolaget har åtagit sig att, för det fall det skulle vara önskvärt, återställa området efter verksamhetens upphörande. På så sätt kommer förutsättningarna för en eventuell framtida efterbehandling att motsvara dagens situation, men med den skillnaden att mängden föroreningar kommer att ha minskat betydligt och att bolaget därmed kommer att ha underlättat för en eventuell framtida fortsatt sanering. Se närmare härom avsnitt 4.4 nedan

23. För det *sjätte* har mark- och miljödomstolen felaktigt bedömt att de ansökta verksamheterna strider mot vattenskyddsföreskrifternas syfte, trots att resultatet av ansökta verksamheter och åtgärder kommer att bli att föroreningsbelastningen på vattenskyddsområdet kommer att minska avsevärt jämfört med nollalternativet och att risken för tillkommande föroreningar från verksamheterna är mycket små. Detta utvecklas i avsnitt 4.5 nedan.
24. Sammantaget föreligger överväldigande skäl för ändringsdispens.

3.2 Granskningsdispens

25. Bolaget anser att det i vart fall inte kan vara möjligt att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till utan en ny prövning. Högsta domstolen har särskilt pekat på behovet att nyttja detta dispensinstitut i miljömål (Högsta domstolens beslut den 24 november 2011 i mål nr Ö 48-10 (NJA 2011 s. 782)). Granskningsdispens bör således meddelas om inte ändringsdispens meddelas.

3.3 Prejudikatdispens

26. Som framgår av praxis har Mark- och miljööverdomstolen enligt Högsta domstolen *ett betydande ansvar för prejudikatbildningen inom miljörettens område både genom egna avgöranden och genom att möjliggöra en prövning i Högsta domstolen, vilket bör vägas in vid tillståndsprövningen* (NJA 2011 s. 782). Högsta domstolen har vidare slagit fast följande.

Det ankommer alltså på hovrätten att på eget initiativ undersöka om ett överklagat mål inrymmer något av prejudikatintresse. Det behöver då inte röra sig om en rättsfråga som genom att besvaras ger ett omedelbart och entydigt bidrag till rättsbildningen. Hovrätternas rättspraxis utvecklas inte sällan genom att ett antal avgöranden på ett visst rättsområde bildar ett mönster till ledning för rättstillämpningen. Kraven

för prejudikatdispens är lägre i hovrätt än i HD (se NJA 2009 N 65). Ett skäl för det är det nämnda förhållandet att på vissa områden rättsbildning genom hovrättspraxis förutsätter ett större antal avgöranden. (NJA 2011 s. 843.)

27. Även i avgörandet NJA 2019 s. 151 har Högsta domstolen understrukit att prejudikatsdispens i hovrätten inte förutsätter en rättsfråga som genom att besvaras ger ett omedelbart och entydigt bidrag till rättsbildningen. Förutsättningarna att meddela prövningstillstånd är således generösa i andra instans.
28. Det finns i förevarande fall ett flertal frågor i denna tillståndsprövning som bör tydliggöras genom vägledning i rättspraxis.
29. Praxis i fråga om tillstånd till verksamheter och åtgärder som kan påverka vattenskyddsområden behöver utvecklas. Mark- och miljööverdomstolens dom 10 december 2015 i mål nr M 11540-14, som åberopas av mark- och miljödomstolen, ger uttryck för en sträng hållning. I Mark- och miljööverdomstolens dom 2020-05-29, mål M 11192-18, har dock en befintlig avfallshanteringsverksamhet i Lövsta ansetts kunna tillåtas trots betydligt mindre omfattande skyddsåtgärder än dem som bolaget har åtagit sig att vidta i förevarande fall. Bolaget har i sina utredningar tagit fasta på det som kan utläsas av praxis och därför utfört mycket omfattande utredningar för att säkerställa vattenverkens *råvattenintag* inte ska påverkas negativt av ansökta verksamheter och åtgärder. Veterligen har så omfattande utredningar inte redovisats i något av de mål som tidigare har varit föremål för Mark- och miljööverdomstolens prövning. I denna del är det viktigt att belysa om varje påverkan på vattentäkten som utgångspunkt är otillåten eller om det är tillräckligt att genom fördjupade utredningar visa att påverkan på det egentliga skyddsintresset, dvs. råvattenintagen, kommer att vara obefintlig. Det behöver således tydliggöras hur risken för påverkan på vattenskyddsområden ska bedömas i allmänhet och huruvida en gedigen utredning, som den som bolaget har redovisat, kan ge förutsättningar för tillstånd till verksamheter och åtgärder i och i anslutning till vattenskyddsområden. Det behöver också tydliggöras om och i vilken utsträckning hänsyn ska tas till att de åtgärder som ska vidtas till stor del utgör avhjälpandeåtgärder som i och för sig medför en viss, liten och temporär påverkan på vattenskyddsområdet, samtidigt som åtgärderna på längre sikt medför en avsevärt minskad påverkan på vattentäkten.
30. Mark- och miljööverdomstolen behöver även vägleda hur villkor för grumlingsbegränsning vid muddring bör utformas i relation till utförda spridningsberäkningar. Mark- och miljödomstolen tycks ha utgått från att spridningen av partiklar kan uppgå till maximalt tillåtna nivåer under hela den tid som muddringen pågår, utan att ta hänsyn till övriga åtaganden från bolagets sida eller till de särskilda förhållanden som gäller vid muddring och möjligheten att reglera detta i villkor (dvs. behovet av marginal mellan bedömt utfall och föreslagna begränsningsvärden). Enligt bolagets mening är det viktigt att det klargörs

att bedömningen av den påverkan som kan uppkomma inte kan begränsas till ett villkor som reglerar maximalt tillåten spridning av partiklar, utan att hänsyn även måste tas till den utredning och övriga omständigheter som har redovisats av sökanden.

31. En annan oklarhet i det överklagade avgörandet är slutsatsen att den planerade verksamheten kan komma att försvåra en framtida sanering av området. Som har angetts ovan är det osäkert om några andra saneringsåtgärder än de som bolaget har åtagit sig att genomföra någonsin kommer att vidtas vid Lövstaområdet. Det är också, med hänsyn till de mycket omfattande kostnaderna för möjliga saneringsåtgärder och de tekniska svårigheterna att avhjälpa föroreningarna i området, osäkert om någon annan skulle efterbehandla området på ett annat sätt än det som bolaget har åtagit sig att genomföra. Det bör därför tydliggöras i praxis om det är möjligt eller rimligt att ”lägga en död hand” över ett förorenat område i avvaktan på eventuella framtida åtgärder. Det sistnämnda bör särskilt sättas i relation till den omständigheten att bolaget avser att vidta mycket omfattande åtgärder som helt kommer att eliminera föroreningsspridningen från verksamhetsområdet under den tid den ansökta verksamheten bedrivs.
32. Vidare behövs ytterligare vägledning avseende möjligheten att bevilja dispens från vattenskyddsföreskrifter. Viss sådan praxis finns, men den är förhållandevis begränsad. Förevarande tillståndsansökan väcker frågan om hur intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ska göras när ansökan avser en verksamhet av mycket stort allmänintresse samt i fall där verksamhetsutövaren har åtagit sig mycket långtgående skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att begränsa risken för negativ påverkan på vattenskyddsområdet. Mark- och miljööverdomstolen behöver även ge anvisningar för bedömningen av när en ansökt verksamhet kan anses vara förenlig med vattenskyddsföreskrifternas syfte. Den bedömning som mark- och miljödomstolen har gjort i förevarande fall framstår enligt bolagets mening som mycket tveksam.
33. Sammanfattningsvis ger det överklagande avgörandet upphov till ett flertal rätts- och sakfrågor som behöver belysas genom ett vägledande avgörande från Mark- och miljööverdomstolen för att tydliggöra hur motsvarande bedömningar ska göras i framtiden. Skäl för prejudikatdispens föreligger därför.

4 Mark- och miljödomstolens bedömning är inte korrekt

4.1 Ansökta arbeten i vatten är tillåtliga enligt miljöbalken

4.1.1 Föreslagna villkor och kontrollprogramsvärden speglar tillsammans bolagets mycket höga ambitionsnivå och skärpningar av tidigare redovisade villkorsförslag kan godtas

34. Utförda utredningar visar att partikelhalterna i muddringsområdets närhet (100-300 meter) som högst kommer att ligga på nivåer strax under 10 mg/l (5-9 mg/l vid fem procents spill

vid muddring). Utredningarna, som utgår ifrån mycket konservativa antaganden om bl.a. spill från mudderverkets skopa och fördelningen av sedimentfraktioner, har redovisats i detalj i målet vid mark- och miljödomstolen och sammanfattas i bilaga härtill, främst avsnitt 2-4. Det ska härvid framhållas att fem procents spill är ett mycket konservativt antagande och att det förväntade spillet ligger omkring två procent, vilket ger omkring 60 procent lägre partikelhalter.

35. I målet vid mark- och miljödomstolen åtog sig bolaget att tillämpa s.k. larm- och stoppvärden vid muddring på nivåerna 15 respektive 25 mg/l suspenderat material och ansåg att dessa nivåer skulle skrivas in i kontrollprogrammet.
36. Vid huvudförhandlingen accepterade bolaget ett villkor med innebörden att bidraget av suspenderade ämnen från arbeten i vatten som riktvärde vid mätning inte får överstiga 25 mg/l i vattenmassan i plymens riktning på ett avstånd av 300 meter från arbetsområdet, aldrig överstiga 50 mg/l momentant eller 10 mg/l som rullande veckomedelvärde. Bidraget skulle enligt förslaget, som brukligt, beräknas genom en jämförelse med halterna av suspenderade ämnen i en opåverkad referenspunkt.
37. Det föreslagna villkoret, i kombination med åtagandet att tillämpa larm- och stoppvärden i kontrollprogrammet, speglar bolagets mycket höga ambitionsnivå när det gäller muddringens utförande och risken för föroreningsspredning. Ett grumlingsvillkor som gäller vid muddring där det inte är möjligt att vidta tekniska skyddsåtgärder i form av avskärmningar är inte jämförbart med ett villkor som begränsar exempelvis utsläpp till vatten via en reningsanläggning. Ett relativt konstant flöde av avloppsvatten som behandlas i en reningsanläggning med en viss teknisk prestanda ger ett betydligt mer förutsebart resultat än vad tillgängliga skyddsåtgärder (t.ex. försiktig muddring) ger vid muddring i en icke avskärmad vattenvolym. Ett grumlingsvillkor som ska gälla vid muddring måste därför utformas med beaktande av att partikelspredningen kan variera beroende på det material som muddras, förutsättningarna i vattenmassan (vind, strömning etc.) och muddringsintensitet. Även vid mycket försiktig muddring är förutsebarheten vad avser partikelspredning betydligt mindre än förutsebarheten beträffande funktionen hos en viss reningsanläggning.
38. Stockholm Exergi har åtagit sig att vidta alla tänkbara och tekniskt genomförbara försiktighetsmått och skyddsåtgärder i samband med den planerade muddringen. Utförda spridningsberäkningar visar att dessa åtgärder är tillräckliga för att säkerställa att en oacceptabel påverkan på vattentäkten inte ska uppkomma. Mark- och miljödomstolen har inte ifrågasatt beräkningarna eller resultatet av dessa (utan tvärtom som bolaget uppfattar det) men tycks mena att den omständigheten att det finns en *marginal* mellan föreslagna begräns-

ningsvärden och beräknad partikelspridning gör att beräkningarnas tillförlitlighet kan ifrågasättas. I denna del anser bolaget att mark- och miljödomstolen har värderat det av bolaget redovisade underlaget på ett mycket lättvindigt och felaktigt sätt.

39. Till skillnad från vad som anges i skälen för det överklagade avgörandet är det vid mark- och miljödomstolen föreslagna villkoret väsentligt strängare än vad som normalt föreskrivs vid muddring. Vid muddring av förorenade sediment är en partikelhalt om 50 mg/l (oftast på 300 meters avstånd från arbetsområdet) gängse enligt praxis och så låga nivåer som 25 mg/l är ovanliga, om de alls förekommer. Detsamma gäller ett rullande veckomedelvärde på nivån 10 mg/l. Det gäller även i fall där det finns skyddsvärden med hög känslighet, se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen i dom 2019-12-19, mål nr. M 914-19. Begränsningsvärden beträffande grumling utgår normalt ifrån tidigare erfarenheter och inte från noggranna beräkningar som i förevarande fall. (I farleden nära Västerås hamn har t.ex. i storleksordningen 45 000 m³ förorenade och ca 250 000 m³ rena massor tagits upp på 2,5-4 kilometers avstånd från råvattenintaget i Västerås utan negativ påverkan – trots att grumlingsvillkor av ”standardkaraktär” gällde för verksamheten. Avstånden från Lövsta till vattenintagen vid Görvåln och Lovön är 4 respektive 6 km.) Med till ovanstående samt till att begränsningsvärden i villkor är straffsanktionerade har bolaget sett det som nödvändigt att föreslå begränsningsvärden som tillåter vissa toppar i partikelspridningen. Bolaget har under hela tillståndsprövningen tydligt angett att ett begränsningsvärde för grumling inte kan tangeras utan att åtgärder vidtas. Det är nämligen inte möjligt att styra partikelspridningen med en sådan precision att man kan tillåta annat än högst tillfälliga överskridanden av nivån 10 mg/l för att man ska kunna vara säker på att kunna innehålla nivån 25 mg/l i ett senare skede. Partikelhalterna måste till den helt övervägande delen av tiden ligga på väsentligt lägre nivåer än 10 mg/l.
40. Bolaget har också tydligt angett att det är viktigt att det finns ett eller flera begränsningsvärden som gäller momentant. I annat fall är det svårt att använda begränsningsvärden för att styra muddringsarbetets intensitet. Samtidigt är just momentana nivåer förknippade med den största osäkerheten, eftersom dessa inte tillåter att högre halter kompenseras av lägre halter under en given tidsperiod. Ett momentanvärde på nivån 25 mg/l innebär alltså att muddringen behöver utföras på ett sådant sätt att suspenderade halter med stor marginal underskrider denna nivå under i stort sett hela den tid som arbetena pågår. Vid bedömningen av den påverkan som muddringen kommer att medföra är det därför inte relevant att utgå från vad villkoret *teoretiskt* sett medger. Den föreslagna marginalen syftar enbart till att säkerställa att högst tillfälligt förhöjda partikelhalter inte medför rättsliga konsekvenser.
41. Mark- och miljödomstolen har inte någon gång under prövningen gett uttryck för oro eller ställt frågor gällande av bolaget föreslagna begränsningsvärden för muddring. Bolaget har

därför utgått ifrån att det har funnits en förståelse för behovet av marginal mellan föreslagna begränsningsvärden och bedömd, faktisk partikelspridning. Eftersom bolaget dessutom har föreslagit villkor som är avsevärt strängare än vad som följer av praxis är det mycket förvånande att domstolen först i skälen för sitt avgörande gör gällande att denna marginal utgör skäl att ifrågasätta spridningsberäkningen och därmed verksamhetens tillåtlighet.

42. Som torde ha framgått ovan delar Stockholm Exergi inte alls mark- och miljödomstolens bedömning. I syfte att förenkla Mark- och miljööverdomstolens prövning har bolaget trots ovanstående noggrant övervägt hur muddringsarbetet skulle kunna regleras för att regleringen så långt möjligt ska spegla redovisade utredningar beträffande partikelspridning. Bolaget har därvid funnit att det är möjligt att föreskriva ett villkor med reglering av halten suspenderade ämnen som ett korttidsmedelvärde på låga nivåer, ett rullande veckomedelvärde på en mycket låg nivå och ett momentant s.k. stoppvärde (dvs. ett värde som om det överskrids innebär att arbeten i vatten omedelbart måste avbrytas) på en något högre nivå. Ett sådant villkor bör enligt bolagets mening ges följande lydelse.

- *Bidraget av suspenderade ämnen från arbeten i vatten får inte överstiga följande halter i vattenmassan i plymens riktning på ett avstånd av 100 respektive 300 meter från arbetsområdet.*

	100 meter	300 meter
<i>Rullande tretimmarsmedelvärde och riktvärde*</i>	15 mg/l	10 mg/l
<i>Rullande veckomedelvärde</i>	-	5 mg/l
<i>Stoppvärde** vid mätning</i>	-	25 mg/l

*Bidraget ska beräknas genom en jämförelse med halterna av suspenderade ämnen i en opåverkad referenspunkt. På 100 meters avstånd från arbetsområdet gäller begränsningsvärdet som medelvärde av djupmedelvärden*** i två horisontella mätpunkter i anslutning till varandra. På 300 meters avstånd gäller begränsningsvärdena som djupmedelvärde i en mätpunkt.*

*Med riktvärde avses ett värde som om det överskrids innebär att verksamhetsutövaren ska vidta åtgärder så att värdet kan innehållas.

**Med stoppvärde avses ett värde som om det överskrids innebär att arbeten i vatten omedelbart måste avbrytas och återupptas tidigast när halten av suspenderade ämnen understiger 10 mg/l på 300 meters avstånd från arbetsområdet.

***Med djupmedelvärde avses medelvärdet av mätningar i en av flera horisontella mätpunkter på nivåerna en meter under vattenytan, en meter ovan språngskiktet, en meter under språngskiktet och en meter ovan botten.

43. Det reviderade villkorsförslaget ligger mycket nära de beräknade partikelhalterna vid muddring, se tabell 1 i bilagan härtill. Där framgår att den beräknade maximala sedimentkoncentrationen på 100 meters avstånd från arbetsområdet uppgår till 15 mg/l och på 300 meters avstånd till 10 mg/l samt att nivån 10 mg/l kan överskridas kortvarigt på båda avstånden. Nivån 5 mg/l kan överskridas under ett dygn på 300 meters avstånd från arbetsområdet och upp till 2,5 dygn på 100 meters avstånd. Ett tretimmarsmedelvärde på nivåerna 15 respektive 10 mg/l kommer alltså att ställa *mycket höga krav* på försiktig muddring. Detsamma gäller naturligtvis det rullande veckomedelvärdet på nivån 5 mg/l. Det ska härvid noteras att det sistnämnda värdet utgör ett renodlat begränsningsvärde som inte under några omständigheter får överskridas.
44. Som framgår av avsnitt 3 och 5 i bilagan härtill kan det inte uteslutas att högre haltkoncentrationer än de beräknade inträffar under kortare perioder på grund av naturlig variation i sedimentegenskaper, vindförhållanden, turbulens och vid ojämn muddringstakt. Det behövs därför en viss marginal mellan beräknade halter och begränsningsvärden även i det reviderade förslaget. För de åtgärdsinriktade riktvärdena är marginalen liten eftersom dessa ska användas för att styra muddringsarbetets intensitet och utförande i övrigt. För det rullande veckomedelvärdet är marginalen något större eftersom detta värde kommer att vara straffbart att överskrida. Det tredje värdet, som benämns *stoppvärde*, föreslås för att säkerställa att det ska vara helt tydligt när arbetena omedelbart måste avbrytas. Stoppvärdet gäller momentant vid mätning och innebär, om det överskrids, att alla arbeten i vatten omedelbart måste upphöra. Eftersom mätresultatet kan påverkas av ett flertal faktorer behövs en något större marginal även för detta värde.
45. Som har redovisats i ansökningshandlingarna och godtagits av de flesta motstående intressen gäller föreslagna haltvärden som medelvärde i vattenpelaren där turbiditetsmätning sker i fyra punkter. Detta medelvärde benämns *djupmedelvärde*. Turbiditetsmätning kommer att ske i sex kontrollpunkter i en båge ca 300 respektive 100 meter från arbetsområdet. För varje kontrollpunkt beräknas ett djupmedelvärde. På 100 meters avstånd är risken större för att mycket lokala grumlingsstråk tillfälligt påverkar en mätpunkt än vad som är fallet på 300 meters avstånd. På 100 meters avstånd bör därför riktvärdet gälla som medelvärde av djupmedelvärdet i *två* mätpunkter. På 300 meters avstånd är det tillräckligt att förhålla sig till djupmedelvärdet i *en* mätpunkt.
46. Stockholm Exergi har under hela tillståndsprocessen vid mark- och miljödomstolen strävat efter att förhålla villkorsförslag och andra åtaganden till resultatet av den genomförda spridningsberäkningen. Det ska härvid framhållas att de antaganden som har gjorts i spridningsberäkningen gäller oavsett vilka villkor som föreskrivs. Vid en avvägning mellan rättssäkerhetsintresset och intresset av att föreskriva villkor som ansluter nära till resultatet av genomförda spridningsberäkningar har bolaget därför prioriterat rättssäkerhetsintresset.

Detta eftersom intresset av skydda dricksvattentäkten tillgodoses genom de konservativa antaganden som har gjorts i spridningsberäkningen. Med hänsyn till skälen för det överklagade avgörandet har bolaget dock sett över möjligheten att föreskriva villkor som på ett ännu tydligare sätt korrelerar med resultatet av spridningsberäkningen. Villkorsförslaget i punkt 42 ovan utgör resultatet av dessa överväganden.

47. Det föreslagna villkoret reglerar kortvarig grumling i arbetsområdets närhet. Som framgår av sammanfattningen i avsnitt 3 i bilagan kan vissa variationer i partikelhalterna förväntas i närheten av arbetsområdet. Bolaget har också låtit utreda hur vattenskyddsområdet påverkas längre bort från arbetsområdet, närmare de båda råvattenintagen vid Görväln respektive Lovön. I avsnitt 4 i bilagan sammanfattas den utredningen. Där framgår, särskilt av figur 5, att de haltvariationer som kan förekomma lokalt vid arbetsområdet inte har någon betydelse alls vid råvattenintagen. Det ska härvid understrykas att även denna del av spridningsberäkningen har gjorts utifrån samma konservativa antaganden som beräkningen av den lokala spridningen.
 48. Den redovisade spridningsberäkningen, som inte har ifrågasatts, visar att risken för påverkan på råvattenintagen – även vid mycket konservativa antaganden – är obefintlig. Den omständigheten att beräkningen har gjorts utifrån mycket konservativa antaganden innebär enligt bolagets mening i sig att utredningen redovisar ett värstafallscenario oavsett hur grumlingen villkorsregleras. När bolaget nu dessutom har utarbetat ett villkorsförslag med krav som ansluter mycket nära till resultatet av spridningsberäkningen måste det enligt Stockholm Exergis uppfattning anses vara uppenbart att de arbeten i vatten som ansökan omfattar kan genomföras utan negativ påverkan på vattentäkten.
 49. Det var fel av mark- och miljödomstolen att avslå ansökan med hänvisning till marginalen mellan föreslagna begränsningsvärden för grumling och resultatet av genomförda spridningsberäkningar. Det var också fel att inte ge bolaget tillfälle att avhjälpa den brist som domstolen ansåg föreligga. Även om bolaget i och för sig inte anser att det har förelegat någon sådan brist som mark- och miljödomstolen gör gällande har bolaget avhjälpt den påstådda bristen genom villkorsförslaget i punkt 42 ovan. Om tillstånd till muddring inte kan medges med sådana mycket långtgående försiktighetsmått, skyddsåtgärder och villkor, kommer de kraftigt förorenade sedimenten vid Lövsta aldrig att kunna saneras.
- 4.1.2 *Risken för annan föroreningsspridning från muddringen är noggrant utredd och det har konstaterats att risken för påverkan vid råvattenintagen är försumbar*
50. När det gäller risken för spridning av föroreningar i form av tungmetaller och kemiska föreningar i samband med arbeten i vatten har ingående utredningar utförts. Utredningarna sammanfattas i avsnitt 6 i bilagan härtill. Här kan utredningen sammanfattas ytterligare enligt följande.

51. I underbilaga E-18a till tillståndsansökan (samt den uppdaterade versionen i bilaga 2 till bolagets bemötande 2021-11-05 vid mark- och miljödomstolen) redovisas en riskbedömning avseende ämneskoncentrationerna vid råvattenintagen. Bedömningen utgår ifrån den ovan nämnda simuleringen av sedimentspridningen, en beräkning av den totala mängd föroreningar som förekommer i de sediment som muddras, samt ett representativt och viktat medelvärde för ämneskoncentrationer av samtliga aktuella ämnen i sedimenten. Utifrån detta har spridningen av berörda ämnen beräknats.
52. Den totala mängden föroreningar i det material som muddras har bestämts utifrån analys av sedimentprover i 36 provpunkter, 144 kemiska analyser där mer än 300 ämnen har analyserats. En statistisk analys av samtliga provanalyser har därefter genomförts för att erhålla ett s.k. standardfel på det beräknade medelvärdet för ämneskoncentrationer i sediment, se närmare avsnitt 6.2 i bilagan. Att hävda att Stockholm Exergi inte har tagit tillräcklig hänsyn till den komplexa föroreningssituationen vid Lövsta med kraftigt förorenade bottensediment, som mark- och miljödomstolen gör i skälen för det överklagade avgörandet, är således direkt felaktigt.
53. De beräknade ämneskoncentrationerna har sedan jämförts med riktvärden för råvattenkvalitet och dricksvatten m.m. Utförda beräkningar visar att för alla ämnen (utom bly och bens(a)pyren) är beräknade maximala ämneskoncentrationer minst 20 gånger lägre än de riktvärden för råvatten och dricksvatten som har använts för jämförelsen. Vad avser dessa ämnen föreligger alltså ingen risk för negativ påverkan på dricksvattnet.
54. För bly och bens(a)pyren, vars beräknade högsta ämneskoncentrationer är mellan 5 och 17 gånger lägre än relevanta riktvärden, har en osäkerhetsanalys och en efterföljande riskanalys genomförts. Resultaten visar att den absoluta sannolikheten att riktvärden för råvatten och dricksvatten beträffande bly och bens(a)pyren (0,01 mg/l respektive 0,00001 mg/l) överskrids vid råvattenintagen är mindre än 0,0001, vilket innebär att sannolikheten understiger den s.k. 99,99-percentilen. Det så långt det är meningsfullt att driva en sannolikhetsberäkning. En sannolikhet om 0,0001 motsvarar en återkomsttid om åtminstone 10 000 år. I realiteteten kan dock återkomsttiden vara betydligt längre. Dimensioneringskriteriet för Sveriges största dammar är en återkomsttid om 10 000 år. Konsekvenserna av ett dammhaveri är katastrofala medan konsekvensen i förevarande fall skulle vara ett litet och tillfälligt överskridande av dricks-/råvattenriktvärdet för bly eller bens(a)pyren vid råvattenintagen. Det ska härvid beaktas att de krav som ställs på dricks- och råvatten syftar till att minimera hälsoriskerna på lång sikt, dvs. vid ett kontinuerligt intag av dricksvatten under lång tid, medan ett (mycket osannolikt) överskridande av något värde till följd av den planerade muddringen kommer att vara högst tillfälligt. Den samlade risken (sannolikhet + konsekvens) är således så liten att den kan betraktas som obefintlig.

4.1.3 *Samlad bedömning beträffande tillåtligheten av ansökta arbeten i vatten*

55. Sedimenten utanför Lövsta är kraftigt förorenade. De förorenade sedimenten är belägna mitt i en Sveriges viktigaste dricksvattentäkter. Det finns enligt berörda vattenbolag inget som tyder på att föroreningar från sedimenten kan detekteras vid råvattenintagen i dag, men bolagets utredningar visar att det sker en spridning, främst från de ytliga och mest förorenade sedimenten. Med hänsyn till att sedimenten kontinuerligt belastas av utläckage av föroreningar från närbelägna markområden och deponier finns det inte anledning att anta att föroreningsspridningen kommer att minska i framtiden. Den muddring som bolaget planerar kommer dock att minska spridningsrisken och förbättra förutsättningarna för att skydda dricksvattentäkten i framtiden.
56. Stockholm Exergi har utrett risken för partikel- och föroreningsspridning mycket noggrant och gjort åtaganden som saknar motstycke i andra muddringsprojekt. Utredningarna visar att risken för att vattenkvaliteten ska kunna påverkas vid råvattenintagen är obefintlig. På kort sikt (tillfälligt under någon månads muddring) påverkas alltså vattentäkten i mycket begränsad utsträckning medan råvattenintagen inte utsätts för någon risk alls. På längre sikt medför muddringen en förbättring av vattenkvaliteten i dricksvattentäkten. Bolaget anser mot ovanstående bakgrund att det borde vara självklart att ansökta arbeten i vatten är tillåtliga.
57. Om Stockholm Exergis ansökan inte kan bifallas i denna del, kommer inte heller någon annan ansökan om tillstånd till saneringsmuddring vid Lövsta att kunna bifallas. Det är inte möjligt att genomföra en sådan muddring på ett annat sätt som innebär en mindre risk för föroreningsspridning än vad bolaget har beskrivit i ansökningshandlingarna. Sedimenten utanför Lövsta kommer att förbli kraftigt förorenade och fortsatt utgöra en risk för negativ påverkan på dricksvattentäkten. Det vore således från allmän synpunkt mycket olyckligt om bolagets ansökan skulle avslås med hänvisning till risker i samband med arbeten i vatten.

4.2 De risker som är förknippade med föroreningar i mark och grundvatten elimineras helt

58. Mark- och miljödomstolen tycks anse att Stockholm Exergi inte har beaktat förorenings-situationen i markområdet i tillräcklig utsträckning. I denna del finns det anledning att ifrågasätta om mark- och miljödomstolen har uppfattat provningsunderlaget korrekt. Bolaget har nämligen åtagit sig att vidta alla tekniskt genomförbara åtgärder för att helt eliminera risken för påverkan på vattentäkten från det blivande verksamhetsområdet. Föreslagna skyddsåtgärder är osedvanligt långtgående.

59. I syfte att undvika förorenings-spridning i samband med sanering och byggnadsarbeten har bolaget åtagit sig att innan arbetena påbörjas, anlägga ett dränerande dike och en tätskärm mellan det blivande verksamhetsområdet och Mälaren. Härigenom bryts den hydrauliska kontakten mellan det förorenade verksamhetsområdet och Mälaren. Det grundvatten som ansamlas innanför tätskärmen är förorenat och kommer därför att samlas upp och renas till s.k. råvattenkvalitet enligt Svenskt Vattens rekommendationer för råvattenkvalitet och dricksvattenkvalitet enligt tillämpliga föreskrifter innan det släpps ut i Mälaren. Vidare har bolaget åtagit sig att endast släppa ut renat grundvatten till Mälaren i anläggningsfasen. När den planerade fastbränslepannan tas i drift kommer det renade vattnet att släppas ut i Saltsjön tillsammans med renat rökgaskondensat. Avskärmningen redovisas i Figur 1 nedan.



Figur 1 – Avskärande dränerande dike (grön markering) och tätskärm (svart markering).

60. Avskärmningen är en mycket långtgående skyddsåtgärd såtillvida att den elimineras en pågående, negativ påverkan på Mälaren för vilken Stockholm Exergi inte har något ansvar. Det är således en åtgärd som kommer att medföra en kraftig förbättring jämfört med nol-lalternativet – både på kort och lång sikt. Därutöver har bolaget åtagit sig bland annat följande för att minska risken för förorenings-spridning från land under anläggningsfasen:
- Saneringen på land i det blivande hamnområdet (väster om skyddsskärmen vid den blå pilen längst till vänster i figur 1) kommer att utföras ned till berg i etapper från

land och ut mot vattnet. Etappernas storlek kommer att anpassas till väderbetingelserna. Först kommer saneringen på land att utföras och därefter i strandzonen. Förorenade massor från kajområdet kommer att lagras innanför barriären på betryggande avstånd från Mälaren. Inga tvättade massor kommer att återanvändas i det blivande hamnområdet.

- I övriga delar av det blivande verksamhetsområdet (innanför tätskärmen) kommer saneringsåtgärder i form av täckning, schaktning, s.k. skimming, tekniska skyddsåtgärder för deponigashantering och administrativa skyddsåtgärder att vidtas.
 - Länshållningsvatten som uppstår till följd av att grundvatten och nederbörd når schakter kommer att samlas upp och vid behov renas innan det släpps till recipient. Vid utsläpp av vatten till ledningsnätet kommer Stockholm Vatten och Avfall AB:s (SVOA) krav på länshållningsvatten beaktas.
 - Dagvatten som uppkommer i samband med rivning av byggnader kommer att avledas till det befintliga dagvattensystemet. En sedimentationsdamm eller filtreringsanläggning kommer att användas för att förhindra att material från rivning förs till dagvattensystemet.
 - Inga muddermassor kommer att avvattnas inom området utan kommer att transporteras för direkt omhändertagande vid en anläggning med för ändamålet erforderliga tillstånd.
 - Inga muddermassor kommer att användas för anläggningsändamål.
61. Sammantaget finns det ingen grund för mark- och miljödomstolens påstående att Stockholm Exergi inte har beaktat föroreningssituationen i markområdet i tillräcklig utsträckning. Tvärtom har Stockholm Exergi gjort åtaganden som innebär att föroreningssituationen i markområdet inte kommer att medföra någon påverkan alls på Mälaren så länge den ansökta verksamheten bedrivs.

4.3 Det föreligger ingen risk för föroreningsspridning från fartygstrafiken

62. Som mark- och miljödomstolen anger i skälen för det överklagade avgörandet kommer de förorenade sedimenten i hamnområdet att tas bort. Föroreningarna kommer att tas bort inom hela det område där djupet är sådant att propellerrörelserna skulle kunna mobilisera befintliga föroreningar. Det innebär att fartygstrafiken inte kommer att kunna orsaka någon spridning av förorenade sediment.

63. Det har under prövningen i mark- och miljödomstolen även gjorts gällande att fortsatt förorenings-spridning från deponierna till Mälaren skulle kunna medföra en ackumulation av föroreningar i hamnområdet som skulle kunna spridas vidare av fartygens propellrar. Bolagets utredningar visar emellertid tydligt att någon sådan risk inte föreligger. Det beror på avståndet mellan deponierna och det område där fartygen kommer att framföras (se bl.a. avsnitt 2.7 i bilaga 1 till bolagets bemötande 2021-11-05 vid mark- och miljödomstolen). Det finns således inte någon risk för förorenings-spridning från fartygstrafiken.
64. Även risken för spridning av föroreningar på grund av att en pråm lastad med muddermassor välter eller på annat sätt havererar eller läcker har utretts av bolaget (se avsnitt 1.2.3 i bilaga 1 till bolagets bemötande 2021-11-05 vid mark- och miljödomstolen). Utredningen visar att en sådan olycka inte skulle medföra någon beaktansvärd förorenings-spridning, se även avsnitt 4 i bilagan härtill. Det ska härvid understrykas att risken för att en pråm ska välta är mycket liten. Pråmarna får enligt föreslagna villkor inte fyllas så att det föreligger en risk för spill vid transport av uppgrävda sediment. För att säkerställa detta har bolaget åtagit sig följande.
- Pråmarna eller fartygen kommer att vara anpassade för att kunna framföras säkert i farlederna från Lövsta till mottagningshamn och fyllningsgraden kommer som nämnts att anpassas så att muddermassorna inte riskerar att spridas till vatten av vind och vågor.
 - Muddring och pråmtransporter kommer att ske under isfri tid på året för att säkerställa att arbetena kan genomföras på ett säkert sätt.
 - Samordning med Sjöfartsmyndigheterna kommer att ske för pråmtransporter.
 - Lossning av pråm (eller annat fartyg) görs vid kaj utanför vattenskyddsområdet.
65. Även risken för förorenings-spridning från fartygstrafiken i verksamhetens driftskede är mycket liten. Stockholm Exergi har föreslagit unikt stränga villkor i detta avseende, som ställer väsentligt strängare krav än de som normalt gäller för fartygstransporter på Mälaren. I sammanställningen av slutliga villkorsförslag daterad den 26 september 2022 bör särskilt följande villkorsförslag noteras.
- Vid fartygstransport av bränsle till anläggningen får endast nyttjas fartyg med bränsletankar som är placerade inom dubbelt skrov eller på likvärdigt sätt skyddade vid påkörning eller grundstötning.

- Farlederna i Östra Mälaren ska säkras för att minimera risken för fartygsolyckor genom att de säkerhetshöjande åtgärder som har redovisats i de av bolaget genomförda nautiska utredningarna vidtas innan fastbränsleanläggningen tas i drift.
 - Vid fartygstransport till och från anläggningen får inte fartyg nyttjas som använder brandskum eller annat brandsläckmedel som innehåller PFAS.
66. Genom ovanstående villkor begränsas risken för förorenings-spridning från fartygstrafik i en omfattning som är tillräcklig även för en hamn som är belägen i en dricksvattentäkt. Det ska härvid framhållas att det inte finns något förbud mot fartygstrafik i (eller till och från) Lövstaområdet. Tvärtom löper den allmänna farleden nr 912 precis utanför det planerade verksamhetsområdet. Det ska också framhållas att det finns ett starkt samhällsintresse av att överföra transporter från väg till sjöfart. Det sistnämnda gäller även sjöfart på Mälaren. Den av bolaget ansökta verksamheten medför således ingen stor förändring vad avser fartygstransporterna på Mälaren i allmänhet eller specifikt i Lövstaområdet. Härutöver har bolaget åtagit sig bland annat följande såvitt avser risken för förorenings-spridning från fartygstrafiken och vid lossning av bränsle i hamnen.
- Under den första drifttiden kommer provtagning och analys av vattenprover att utföras i samband med fartygsanlöp.
 - Den sjöfartsrelaterade verksamheten kommer att utvärderas för att lämpliga åtgärder för att bibehålla sjösäkerheten i samband med anläggningsfasen ska kunna tas fram i samråd med Sjöfartsverket lotsområde Södertälje.
 - Vid lossningen vid Lövsta kommer materialhanterare med speciella verktyg anpassade för att lyfta bränslebalar två och två att användas.
 - Balarna kommer att placeras antingen på transportband eller på trailer dragna av elfordon. Transportbanden kommer att köras med låg hastighet och vara inbyggda i bandgångar från det att de lämnar kajområdet.
 - Sidorna på kajen liksom sidorna på trailern kommer att ha kanter anpassade för att förhindra spill samtidigt som lossningen inte begränsas.
 - Fartygen som ska användas för transport av bränslebalar till Lövsta kommer att ha lastrum med luckor som frilägger hela lastrummet utan understuv eller liknande. Hela bränslevolymer kommer att friläggas och blir synlig ovanifrån när luckorna öppnas.

- Skadade balar kommer att lossas till separata containrar för transport till förbränningsanläggningen med containerbil.
 - För att förhindra risken för spridning av returbränsle till Mälaren kommer ett nät att spännas upp mellan hamndäcket och fartyget.
 - I samband med lossning kommer det att finnas städutrustning och personal i beredskap. Rutiner för städning under och efter lossning kommer att tas fram och finnas tillgängliga.
 - Beroende på vindriktning vid lossningstillfället kan det även vara möjligt att spänna upp nät tvärs över kajen.
 - Vid ogynnsamma vindriktningar eller om det bedöms vara nödvändigt kommer länsor läggas runt fartyget.
 - Inga bränslebalar kommer att lagras inom kajområdet utan transporteras till förbränningsanläggningen i den takt som balarna lossas.
67. Mycket omfattande åtgärder kommer sålunda att vidtas för att säkerställa att ingen förorenings-spridning ska ske vare sig från fartygstrafiken eller i samband med lossning av bränsle i hamnen. Den fartygstrafik som behövs för den ansökta verksamheten medför alltså betydligt mindre risker för vattentäkten än normal fartygstrafik. I ljuset av detta ska åter erinras om att fartygstrafiken kommer att ske inom *befintliga* farleder samt att fartygstransporter på Mälaren främjas i andra sammanhang. Under 2021 och 2022 har det genomförts omfattande arbeten (muddring av ca en miljon kubikmeter sediment) i Mälarfarterna till hamnarna i Köping och Västerås. Därtill utförs byggnadsåtgärder i hamnarna och vid bl.a. Södertälje kanal med utvidgning av slussen i Södertälje. Arbetena avser säkerhetshöjande åtgärder och syftar till att medge trafik med större fartyg. (I farleden nära Västerås hamn har för övrigt som nämnts i storleksordningen 45 000 m³ förorenade och ca 250 000 m³ rena massor tagits upp på 2,5-4 kilometers avstånd från råvattenintaget i Västerås utan negativ påverkan. Avstånden från Lövsta till vattenintagen vid Görväln och Lovön är 4 respektive 6 km.) Ökad fartygstrafik på Mälaren är således något som eftersträvas och Stockholm Exergis avsikt att uppföra en kraftvärmeanläggning till vilken bränsle kan transporteras med fartyg ligger helt i linje med dessa målsättningar. Med de krav som fartygstransporterna till och från Lövsta kommer att uppfylla uppstår enligt bolagets mening ingen konflikt mellan intresset av fartygstrafik på Mälaren och vattenbolagets intressen, men om en sådan ändå skulle föreligga bör den inte avgöras av domstol utan genom politiska beslut.

68. Det stämmer alltså inte som mark- och miljödomstolen anger i skälen för det överklagade avgörandet att fartygstrafiken under verksamhetens drifttid medför en ökad risk för vattenförorening. Med hänsyn till de mycket stränga krav som kommer att gälla för transporterna och bränslehanteringen måste risken betraktas som mycket liten, framför allt med hänsyn till att trafiken kommer att ske på allmänna farleder som är avsedda att användas i just detta syfte. Motsatt slutsats skulle innebära att fortsatt fartygstrafik inom aktuella farleder i princip omöjliggörs eller i vart fall avsevärt försvåras, vilket inte vore en rimlig konsekvens av en tillståndsprövning av en enskild verksamhet.

4.4 Den planerade verksamheten försvårar inte framtida sanering

69. Enligt mark- och miljödomstolen kommer den planerade verksamheten att innebära att slutliga efterbehandlingsåtgärder för området skjuts på framtiden och att dessa kan komma att försvåras. Stockholm Exergi har mycket svårt att förstå denna invändning mot det planerade projektet.
70. Området har varit förorenat sedan lång tid tillbaka och såvitt bolaget känner till planeras ingen efterbehandling av vare sig hela eller delar av området. Som har angetts i stycke 6 ovan skulle en total schaktsanering av det blivande verksamhetsområdet bli mycket kostsam. De åtgärder som bolaget har bedömt vara möjliga att genomföra beskrivs i bilaga 6 till bolagets bemötande 2021-11-05 och i bilaga 5 till bolagets bemötande 2022-04-22. En rad olika saneringsåtgärder har utretts, exempelvis solidifiering och stabilisering, in situ-behandlingar eller övervakad naturlig självrening. Ingen av dessa åtgärder har dock bedömts kunna uppnå åtgärds målen i det aktuella fallet. Det enda alternativet till de åtgärder som bolaget har åtagit sig att vidta är således en fullständig schaktsanering.
71. SVOA, som ansvarar för deponierna i Lövstaområdet, har uppgett att dessa är sluttäckta och att några ytterligare åtgärder inte behövs för att begränsa föroreningsspridningen från deponierna. Inte heller tillsynsmyndigheten har, vare sig inom ramen för denna tillståndsprövning eller i något annat sammanhang, framställt krav på efterbehandling av området. Det finns således inte alls någon konkret plan för hur en sanering skulle gå till och vem eller vilka som i så fall skulle genomföra och bekosta en sådan.
72. Eftersom det idag inte finns några planer på att vidta åtgärder eller ens utreda ett åtgärdsbehov kan den planerade verksamheten knappast försvåra eller skjuta upp en slutlig efterbehandling. Tvärtom är de omfattande avhjälpandeåtgärder som bolaget avser att vidta de enda åtgärder som alls planeras för området, trots att området är kraftigt förorenat och medför en kontinuerlig spridning av föroreningar till vattenskyddsområdet.

73. Domstolens sätt att resonera innebär i praktiken ett förbud mot åtgärder som på ett effektivt sätt skulle eliminera den pågående föroreningsspridningen från området till Mälaren. Förbudet motiveras med hänvisning till *teoretiskt* möjliga åtgärder som kanske inte kommer att genomföras – varken i närtid eller på sikt. Detta är enligt Stockholm Exergis mening en tydlig illustration av uttrycket ”när det bästa blir det godas fiende”. Ett konkret avhjälpande av ett allmänt erkänt problem förhindras utifrån förhoppningen att någon, vid ett senare tillfälle eventuellt skulle komma att vidta andra, bättre åtgärder. Det är enligt bolagets mening ett mycket kontraproduktivt förhållningssätt.
74. Som har angetts ovan bolaget låtit utreda möjligheten att genomföra en total schaktsanering av hela det blivande verksamhetsområdet. Det har visat sig att en sådan åtgärd skulle bli mycket kostsam, långt mer kostsam något hittills genomfört efterbehandlingsprojekt i Sverige. Det framstår därför som mycket osannolikt att en sådan åtgärd någonsin kommer att genomföras i området. Det är med andra ord inte osannolikt att de åtgärder som bolaget har åtagit sig att vidta inom ramen för tillståndsprövningen faktiskt skulle visa sig vara de mest effektiva och rimliga att vidta, även om avsikten *endast* vore att vidta slutliga avhjälpandeåtgärder.
75. Om det ändå skulle vara så att slutliga avhjälpandeåtgärder i något avseende skulle avvika från de åtgärder som Stockholm Exergi har åtagit sig att vidta, anser bolaget att det inte är miljömässigt problematiskt att skjuta dessa åtgärder på framtiden. De åtgärder som bolaget har åtagit sig att genomföra kommer *helt att eliminera* den pågående föroreningsspridningen till Mälaren från verksamhetsområdet och riskerna för människors hälsa och miljön inom området, samt medför vid vidtagande av erforderliga skyddsåtgärder inga risker för omgivningen i samband med genomförandet. Under den tid den ansökta verksamheten pågår kommer det blivande verksamhetsområdet således inte att utgöra en risk för människors hälsa eller miljön. När verksamheten upphör i framtiden har bolaget åtagit sig att återställa verksamhetsområdet, om detta skulle vara önskvärt då. Detta innebär att den planerade verksamheten omöjligen kan försvåra eventuella senare avhjälpandeåtgärder. Det är snarare så att sådana åtgärder avsevärt underlättas eftersom omfattande avhjälpandeåtgärder kommer att vidtas innan den planerade verksamheten etableras. Hur en eventuell slutlig efterbehandling än skulle genomföras, kommer det att finnas en betydligt mycket mindre mängd föroreningar att omhänderta i framtiden än vad som är fallet i dag.
76. Den ansökta verksamheten kommer alltså inte att försvåra en eventuell framtida sanering, utan snarare underlätta den. Det var därför fel av mark- och miljödomstolen att avslå ansökan av detta skäl. Det är inte heller rimligt att anta att den ansökta verksamheten kommer att medföra att någon annan form av sanering av området skjuts på framtiden på något betydande sätt, eftersom det inte framstår som sannolikt att några saneringsåtgärder alls kommer att vidtas inom överskådlig tid. Vid Lövsta är det särskilt olyckligt att låta ett

sådant resonemang ligga till grund för ett avslagsbeslut, eftersom det skulle innebära att åtgärder som helt eliminerar föroreningsspridningen till Mälaren inte tillåts, samtidigt som inte finns några som helst alternativa planer på att åtgärda problemet. Konsekvensen är att föroreningsspridningen till vattenskyddsområdet får fortgå obehindrat. Logiken i detta är enligt bolagets uppfattning minst sagt bristande.

4.5 Dispens från vattenskyddsföreskrifterna behövs inte

4.5.1 Verksamheten är förenlig med kraven i föreskrifterna

77. Som har redovisats ovan och i målet vid mark- och miljödomstolen kommer planerade åtgärder och verksamheter att kunna genomföras så att risken för negativ påverkan på råvattenintagen är obefintlig. Utöver den tillfälliga föroreningsspridning som kan uppkomma i samband med saneringsmuddringen, kommer vare sig markarbeten, hamnverksamhet, kraftvärmeverket eller båttrafiken att medföra någon risk för föroreningsspridning till vattenskyddsområdet. Som har angetts ovan kommer risken för föroreningsspridning till vattenskyddsområdet tvärtom att *minska* om planerade åtgärder och verksamheter får genomföras enligt ansökan. Den pågående, okontrollerade spridningen av föroreningar från förorenade sediment och förorenat grund- och dagvatten till vattenskyddsområdet kommer till den helt övervägande delen att upphöra helt. Eftersom behandlat processavloppsvatten från det planerade kraftvärmeverket kommer att avledas till Saltsjön kommer inte heller denna del av verksamheten medföra någon påverkan på vattenskyddsområdet. Sammanfattningsvis vidhåller bolaget därför att någon dispens från vattenskyddsföreskrifterna inte behövs.

4.5.2 Det föreligger skäl att bevilja dispens

78. Om Mark- och miljööverdomstolen trots vad som har angetts ovan skulle anse att planerade verksamheter och åtgärder inte är förenliga med vattenskyddsföreskrifterna, föreligger skäl att bevilja dispens enligt 7 kap. 22 § miljöbalken. Vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl för att bevilja dispens måste syftet med verksamheten beaktas. Den planerade saneringsmuddringen syftar till att avlägsna befintliga föroreningar och därmed eliminera risken för föroreningsspridning. Detta måste rimligen utgöra ett särskilt skäl för dispens eftersom det annars aldrig kommer att vara möjligt att sanera de förorenade sedimenten i Lövstaområdet. Som har redovisats ovan har bolaget åtagit sig att vidta alla tekniskt genomförbara skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt har föreslagit ett grumlingsvillkor som inte kommer att tillåta annat än mycket liten, kortvarig och lokal föroreningsspridning utan risk för påverkan på råvattenintagen. Vidare syftar saneringen av det blivande verksamhetsområdet till att helt eliminera läckaget av förorenat grundvatten till vattenskyddsområdet.

79. När det gäller driftskedet måste hänsyn även tas till det stora behovet av den planerade anläggningen för Stockholmsregionens energiförsörjning (inklusive elkapacitet) och att verksamheten således kommer att tillgodose ett mycket viktigt allmänintresse. Som har angetts i stycke 1 ovan finns det ett mycket stort behov av en ny basproduktionsanläggning i Stockholmsregionen och genomförda lokaliseringsutredningar visar dessutom att det saknas lämpliga alternativa platser för att uppföra och driva en anläggning av tillräcklig storlek. Redan detta innebär att det föreligger särskilda skäl för dispens. Till ovanstående ska läggas de mycket långtgående försiktighetsmått och skyddsåtgärder som bolaget har åtagit sig att genomföra för att säkerställa att verksamheten inte kommer att orsaka någon förorening i vattenskyddsområdet.
80. Skyddet av dricksvattentäkten utgör ett angeläget allmänt intresse, men det gör även den ansökta verksamheten. I ett tätbebyggt område som Stockholmsregionen måste två angelägna allmänintressen kunna samexistera. Det sistnämnda gäller särskilt med hänsyn till att bolaget genom mycket omfattande utredningar har visat att ansökta verksamheter och åtgärder kan genomföras utan risk för negativ påverkan på de råvattenintag som vattenskyddsområdet avser att skydda. Detta måste särskilt beaktas vid den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 7 kap. 25 § miljöbalken.
81. Mark- och miljödomstolen har i skälen för det överklagade avgörandet angett att verksamheterna inte är förenliga med vattenskyddsföreskrifternas syfte, dock utan att ange vad som avses med begreppet ”verksamheterna”. Som har anförts ovan bör det anses vara uppenbart att den planerade saneringsmuddringen och de planerade avhjälpandeåtgärderna på land utgör en del av de ansökta verksamheterna och att dessa rimligen måste anses vara förenliga med vattenskyddsföreskrifternas syfte. Detta eftersom avsikten med åtgärderna är att *minska* risken för föroreningsspridning.
82. Den okontrollerade föroreningsspridning som i dag sker till vattenskyddsområdet från i första hand mark och grundvatten, men även från de förorenade sedimenten, är det nollalternativ med vilket de ansökta verksamheterna ska jämföras. Om ansökan bifalls, kommer den pågående föroreningsbelastningen att upphöra helt från det blivande verksamhetsområdet på land och det område där saneringsmuddring genomförs. Det innebär att ansökta verksamheter och åtgärder kommer att innebära en betydande förbättring jämfört med dagsläget. Saneringsåtgärderna utgör en integrerad del av ansökan och en förutsättning för att energianläggningen ska kunna uppföras och drivas.
83. Inte heller resterande delar av de ansökta verksamheterna strider mot vattenskyddsföreskrifternas syfte. Som bolaget har visat är risken för föroreningsspridning från hamnverksamheten och transporterna helt försumbar. När det gäller driften av kraftvärmeverket är avsikten som nämnts att samtliga utsläpp till vatten, utom dagvatten, ska ske till Saltsjön.

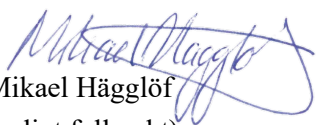
Något utsläpp av processavloppsvatten eller liknande kommer därför inte att ske till Mälaren. Även det renade grundvattnet kommer i driftskedet att avledas till Saltsjön. Vad gäller dagvatten kommer bolaget – trots att dagvattnet inte förväntas vara särskilt förorenat – att installera och driva ett modernt och avancerat system för uppsamling och rening. I dag bedrivs miljöfarlig verksamhet i form av avfallshantering inom det blivande verksamhetsområdet och dagvattnet från detta område avrinner orenat och okontrollerat till Mälaren, vilket är en situation som har accepterats i Mark- och miljööverdomstolens dom 2020-05-29, mål M 11192-18. Jämfört med nollalternativet kommer utsläppet av föroreningar via dagvatten från området att minska avsevärt.

84. Den planerade verksamheten strider således inte mot vattenskyddsföreskrifternas syfte, vilket är att säkerställa att vattenskyddsområdet kan användas som vattentäkt, eftersom den inte kommer att ge upphov till någon ökad föroreningsbelastning, utan snarare medföra att föroreningsspridningen till vattenskyddsområdet kommer att minska jämfört med idag. Sammantaget finns alltså skäl att bevilja dispens.

5 Slutsats

85. Stockholm Exergi anser att ansökta verksamheter och åtgärder är tillåtliga enligt miljöbalken samt att de skäl som mark- och miljödomstolen har angett för att avslå tillståndsansökan är otillräckliga för ett så ingripande beslut.
86. Tillståndsprocessen vid mark- och miljödomstolen har pågått i nästan tre år och bolaget har under denna tid redovisat ett mycket omfattande underlag till stöd för sin ansökan. Som bolaget uppfattar skälen för det överklagade avgörandet har domstolen inte tagit till sig redovisade utredningar i alla delar. Av genomgången ovan framgår att mark- och miljödomstolen har dragit felaktiga slutsatser av avgörande delar av det underlag som bolaget har redovisat.
87. Med de åtaganden om skyddsåtgärder som bolaget har gjort är riskerna för vattenskyddsområdet avsevärt mindre i det ansökta alternativet än i nollalternativet. Det föreligger därför inget hinder mot att bifalla bolagets tillståndsansökan. Överklagandet ska därför bifallas och målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Som ovan,
STOCKHOLM EXERGI AB, genom


Mikael Hägglöf
(enligt fullmakt)


Olof Hasselberg
(enligt fullmakt)

BILAGA

PM Lövsta, Detaljerad analys av sediment- och ämneskoncentrationer utanför muddringsområdets gräns och inverkan av transportprocesser i Lövstafjärden, Sweco Sverige AB, 2023-02-22