



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-02-22

Ärendenummer
NV-03353-23

SVEA HOVRÄTT 060205
INKOM: 2024-02-22
MÅLNR: M 15371-22
AKTBIL: 98

Mark- och miljööverdomstolen
svea.hovratt@dom.se

Yttrande i mål nr M 15371-22 angående tillstånd till uppförande av drift av energianläggning och hamn m.m. i Lövsta inom fastigheten Hässelby Villastad 36:1 i Stockholms kommun

Med anledning av Mark- och miljööverdomstolens föreläggande, aktbilaga 77, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilagorna 69–72.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket vidhåller sin inställning i enlighet med vad som framfördes i vårt yttrande den 23 maj 2023.

2. Grunder

Naturvårdsverket anser alltjämt att den överklagade domen är riktig och att det inte föreligger några skäl till att Mark- och miljööverdomstolen ska göra en annan bedömning.

Naturvårdsverket anser fortsatt att den ansökta verksamheten kräver att dispens från Östra Mälarens vattenskyddsföreskrifter, Stockholms läns författningssamling, 01FS 2008:508 (vattenskyddsföreskrifterna) meddelas. Naturvårdsverket anser även fortsatt att det inte finns förutsättningar att meddela en sådan dispens. Skälen för detta har utvecklats i Naturvårdsverkets yttrande den 23 maj 2023 och utvecklas ytterligare nedan.

3. Utveckling av talan

3.1. Prövningen i målet

Naturvårdsverket har uppfattat att frågan i målet är om den av Stockholm Exergi AB (bolaget) ansökta verksamheten är förbjuden enligt vattenskyddsföreskrifterna och om så är fallet är fråga om dispens från förbudet kan meddelas. Vattenskyddsföreskrifterna anses utgöra specifikationer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.¹ Naturvårdsverket har under hela processens gång ifrågasatt att vald plats är en lämplig lokalisering för den sökta

¹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 december 2015 i mål nr M 11540-14.

verksamheten enligt 2 kap. 6 § miljöbalken mot bakgrund av föroreningsituationen på land och i vattenområdet. Denna argumentation är relevant även för den fråga som nu är uppe till prövning. Om Mark- och miljööverdomstolen skulle komma fram till att verksamheten inte är förbjuden enligt vattenskyddsföreskrifterna eller att dispens kan ges, utgår Naturvårdsverket från att frågan om vilka villkor som ska gälla för verksamheten i sin helhet återförvisas till mark- och miljödomstolen för prövning. Detta så att samtliga villkor och övriga tillåtlighetsfrågor för verksamheten prövas i ett sammanhang. Naturvårdsverket uppfattar alltså att villkor kopplade till saneringsmuddring under anläggningsskedet inte kommer att avgöras nu, även om frågan om vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som bolaget åtar sig ingår i en riskbedömning enligt vattenskyddsföreskrifterna. För en annan hantering av målet vidhåller Naturvårdsverket de förslag till skyddsåtgärder och försiktighetsmått som Naturvårdsverket föreslagit i mark- och miljödomstolen.

3.2. Utredningarnas omfattning

Naturvårdsverket har under hela processen påtalat att det underlag som bolaget presenterat inte visar att lokaliseringen är lämplig. I yttrandet den 23 maj 2023 påtalade Naturvårdsverket brister i underlaget kopplade till bedömningen av om åtgärderna kan medföra risk för vattenförorening och om de därmed är förbjudna enligt 1 och 6 §§ vattenskyddsföreskrifterna.

Bolaget efterfrågade under sommaren 2023 Naturvårdsverkets synpunkter på bolagets provtagningsplan för kommande kompletterande sedimentundersökning i vattenområdet i Lövsta. Naturvårdsverket deltog vid ett möte tillsammans med Sweco och Yoldia där provtagningsplanen diskuterades. Naturvårdsverket påpekade särskilt att det rör sig om ett mycket heterogent och starkt förorenat område och att det är viktigt att ha det i åtanke vid avgränsningen av provtagningen både i djup- och i sidled. Naturvårdsverket klargjorde också att vi inte kunde godkänna planen eller kommentera i detalj hur och om provtagningen borde genomföras.

Bolaget har nu konstaterat att utförda analyser visar att spridningen av föroreningshalter i plan och djupled i sedimenten är stor. Vidare uppger bolaget att komplettering med ännu fler provtagningspunkter inte skulle medföra någon ytterligare kunskap av sådan karaktär att förändrade bedömningar kan förväntas.² Naturvårdsverket delar den uppfattningen.

Naturvårdsverket anser att den kompletterande undersökningen har gett en mer detaljerad bild av föroreningarnas utbredning i djup- och sidled i sedimenten både inom och utanför muddringsområdet. Resultaten bekräftar att området är kraftigt förorenat med mycket höga halter av både metaller och organiska föroreningar. De bekräftar också att sedimenten har varierande innehåll av avfall och att de är omblandade. Bolaget har tillgodosett många av Naturvårdsverkets synpunkter vad gäller provtagningarna och som framgår ovan anser vi inte att komplettering med fler provtagningspunkter skulle bidra med någon ytterligare kunskap av sådan karaktär att vi skulle förändra vår bedömning gällande risken för vattenförorening enligt vattenskyddsföreskrifterna. Naturvårdsverket vill dock påpeka att riskparametrar som bland annat dioxin inte har analyserats i särskilt stor utsträckning, trots att vi påtalat detta behov vid ett flertal tillfällen.

² Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 15371-22, aktbilaga 69, sid. 3.

Dioxin är ett mycket hälsofarligt ämne som inte får spridas. Osäkerheten kring spridning av dioxiner medför att riskerna kopplade till muddringen ökar.

Sammanfattningsvis konstaterar Naturvårdsverket att myndigheten och bolaget drar olika slutsatser vid bedömningen av underlaget gällande risken för tillförsel/spridning av förorenade ämnen till yt- och grundvatten inom Östra Mälarens vattenskyddsområde. Den kompletterande undersökningen har gett en mer detaljerad bild, det vill säga osäkerheten har minskat, men bedömningen kvarstår – att det finns en risk för vattenförorening som inte är obetydlig eller ringa.

3.3. Dispens från vattenskyddsföreskrifterna krävs

Som Naturvårdsverket tidigare har anfört har det planerade verksamhetsområdet för Lövsta använts för flera olika verksamheter som har gett upphov till kraftiga föroreningar av jord, grundvatten och sediment inom och i anslutning till området. Vidare har olika föremål anträffats på botten. Det har förekommit skred och skredrisken är alltså stor i delar av området. Dessa förhållanden ökar sannolikheten för oförutsedda händelser i samband med muddringen och risken för att föroreningar kan spridas till vattenskyddsområdet ökar. Osäkerheterna tillsammans med de höga föroreningshalterna gör att Naturvårdsverket vidhåller att de av bolaget föreslagna muddringsarbetena, även med beaktande av de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som bolaget föreslagit, innebär en risk för vattenförorening som inte kan bedömas som obetydlig eller ringa.

Naturvårdsverket vidhåller även det vi tidigare anfört gällande att risken för vattenförorening från hamnverksamheten och fartygstrafiken inte kan anses som obetydlig eller ringa. Både muddringsarbetena under anläggningskedet samt hamnverksamheten och fartygstrafiken under driftskedet är därför förbjudna enligt vattenskyddsföreskrifterna.

Utöver detta och med anledning av bolagets senaste yttrande den 10 november 2023 vill Naturvårdsverket kommentera och utveckla följande.

Utifrån den kompletterande provtagningen har beräkningarna av spridning till vattenskyddsområdet uppdaterats. Beräkningarna görs utifrån flera scenarier med olika konservativa antaganden, dock används fortfarande medelhalter av föroreningarna i hela muddringsområdet som indata för föroreningshalten i materialet som sprids. Eftersom området är mycket heterogent finns delområden där markant högre halter har uppmätts jämfört med medelvärdena. Med en sådan stor variation anser Naturvårdsverket att ett värsta scenario behöver beräknas, som inkluderar den spridning som kan uppstå vid muddring inom delområden med högre halter än genomsnittet.

Bolaget har angett att stängd miljöskopa kommer användas under huvuddelen av muddringsarbetet. Naturvårdsverket har tidigare påpekat att eftersom sedimenten är heterogena med inslag av avfall kan det befaras att grövre material som ska muddras kommer hindra miljöskopan från att sluta tätt vilket ökar risken för att förorenade finkorniga sediment läcker ut och sprids inom vattenskyddsområdet under muddringsarbetet.³ I beskrivningen av muddringsmetoder anges att det förekommer en betydande mängd block i skredområdena.⁴ Skredområdena täcker relativt stora delar av muddringsområdet, bland annat det område där extremt höga halter av bland annat bly påträffats (provpunkt 53) som också

³ Naturvårdsverkets yttrande till mark- och miljödomstolen den 27 april 2020, sid. 5.

⁴ Mark- och miljödomstolen, mål nr M 1167-20, aktbilaga 27, bilaga 3, sid. 5.

ligger utanför det område som kan muddras inom siltgardin. Det kan därmed finnas risk för att stenar och föremål som kan försämra funktionen hos en miljökopa förekommer just i de områden där också extra höga föroreningshalter har påträffats. Även om muddring utförs radvis för att undvika att muddra länge inom delområden med extra höga halter, som beskrivs i bilaga till bolagets yttrande,⁵ kommer det material som sprids ut i fjärden tidvis kunna innehålla betydligt högre halter än vad bolaget beräknat med utgångspunkt från medelhalten i hela området.

Det framgår även av riskbedömningen av muddringsarbetena att förorenat sediment kommer att sprida sig till vattenmassan i större delen av den utanföriggande fjärden.⁶ Detta material riskerar sedan att sedimentera på närliggande botten och bidra med föroreningar som kan frigöras till vattenfasen eller tas upp av bottenlevande djur eller fisk. Det finns också en risk att sediment i närheten av muddringsområdet kan grumlas upp på grund av fartygstrafiken under driftskedet.

3.4. Dispens från vattenskyddsföreskrifterna kan inte lämnas

Enligt 7 kap. 22 § andra stycket och 26 § miljöbalken får dispens meddelas om det finns särskilda skäl och endast om det är förenligt med förbudets syfte.

Möjligheten till dispens är enligt förarbetena mycket restriktiv och en dispens innebär i realiteten att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre.⁷ Det är den som ansöker om dispens som ska visa att förutsättningarna är uppfyllda.

Naturvårdsverket instämmer, med hänvisning till vårt yttrande den 23 maj 2023, fortsatt i mark- och miljödomstolens bedömning och vidhåller alltså att bolaget inte visat att det föreligger särskilda skäl att meddela dispens. Verksamheten är inte heller förenlig med vattenskyddsföreskrifternas syfte. Den intresseavvägning som ska göras enligt 7 kap. 25 § miljöbalken leder inte till någon annan bedömning.

Med anledning av områdets föroreningsproblematik är det önskvärt med en sanering, en sådan bör dock utgå från ett helhetsgrepp om området. Hänsyn behöver tas till risker med att låta föroreningar vara kvar och till vilka metoder som är mest lämpade för en sanering och som i sig inte riskerar att sprida oacceptabla mängder föroreningar till vattenskyddsområdet.

Med anledning av bolagets senaste yttrande den 10 november 2023 vill Naturvårdsverket utveckla följande kring risken för påverkan vid råvattenintagen.

Bolaget har påstått att risken för påverkan vid råvattenintagen är obefintlig och att råvattenintagen med säkerhet inte kommer att påverkas negativt.⁸ Spridningsmodellerna visar förvisso att sannolikheten är låg för att förorenat material sprids till råvattenintagen i koncentrationer som innebär överskridande av riktvärdena. Naturvårdsverket anser dock att de konsekvenser som ett överskridande skulle kunna medföra är så pass stora att det inte går att säga att risken är obefintlig eller att det med säkerhet går att säga att råvattenintagen inte

⁵ Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 15371-22, aktbilaga 70, sid. 18.

⁶ Mark- och miljödomstolen, mål nr M 1167-20, aktbilaga 191, bilaga 4, avsnitt 4.5.3.

⁷ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 98.

⁸ Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 15371-22, aktbilaga 69, s. 8 och 9.

kommer att påverkas negativt. Även om halterna i det sediment som kan nå råvattenintagen skulle variera kring genomsnittshalten i allt sediment som muddras, så är de maximala halterna så pass mycket högre än medelhalterna att det inte går att utesluta att högre halter tidvis uppstår även på ett stort avstånd från muddringsområdet. Naturvårdsverket vidhåller alltså att bolagets undersökningar och beräkningar inte med säkerhet visar att råvattenintagen inte kommer att påverkas negativt av de planerade muddringsarbetena. Bolagets påstående om att risken för påverkan vid råvattenintagen är obefintlig kan således inte läggas till grund för en bedömning att det föreligger särskilda skäl eller att verksamheten är förenlig med vattenskyddsföreskrifternas syfte.

4. Målets fortsatta handläggning

Naturvårdsverket anser att målet kan avgöras utan huvudförhandling.

Beslut om tf. enhetschef Lisa Johansson efter föredragning av miljöjurist Linda Ålander.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjurist Nathalie Sylvander samt tekniska handläggare Clara Neuschütz, Per Nilsson och Ingrid Tjensvoll.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Lisa Johansson

Linda Ålander

Kopia till:
Stockholm Exergi AB genom ombud
Länsstyrelsen i Stockholms län
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad
Havs- och vattenmyndigheten