



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-05-23

Ärendenummer
NV-03353-23

Mark- och miljööverdomstolen
svea.hovratt@dom.se

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

Med anledning av Stockholm Exergi AB:s överklagande, aktbilaga 1, 3–4 får Naturvårdsverket anföra följande.

1. Inställning

Naturvårdsverket bestrider överklagandet och yrkar att Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens dom.

2. Grunder och utveckling av talan

Naturvårdsverket anser 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 att den ansökta verksamheten kräver att dispens från Östra Mälarens vattenskyddsföreskrifter (Stockholms läns författningssamling, 01FS 2008:508) meddelas. Naturvårdsverket anser även att det inte finns förutsättningar att meddela en sådan dispens. Skälen för detta utvecklas nedan.

2.1. Krävs dispens från vattenskyddsföreskrifterna?

2.1.1. Vattenskyddsföreskrifterna

Östra Mälarens vattenskyddsområde är indelat i vattentäktszoner kring ytvattentäkterna samt en primär och en sekundär skyddszon. Energianläggningen är planerad att uppföras inom den sekundära skyddszonen och hamnen är planerad att anläggas inom den primära skyddszonen.

Syftet med vattenskyddsområdet är att bevara en god kvalitet på råvattnet för ytvattentäkterna vid Lovö, Norsborg, Görväln och Skytteholm inom Östra Mälaren. För att tillgodose syftet med vattenskyddsområdet har länsstyrelsen med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken meddelat skyddsföreskrifter. Dessa skyddsföreskrifter syftar till att reglera och förhindra sådana verksamheter, hantering och åtgärder som kan medföra risk för vattenförorening och negativ påverkan på råvattenkvaliteten.

Av 1 § i skyddsföreskrifterna följer att ny verksamhet och hantering som innebär risk för vattenförorening inte får ske inom primär och sekundär skyddszon. Detta gäller oavsett om verksamheten eller hanteringen är reglerad eller inte i övriga skyddsföreskrifter. I 6 § skyddsföreskrifterna förbjuds även etablering av ny industriell verksamhet som kan medföra risk för vattenförorening i den primära skyddszonen. Vidare framgår att ny industriell verksamhet i den sekundära skyddszonen ska bedrivas under iakttagande av sådana skyddsåtgärder att risken för vattenförorening minimeras.

Med *risk för vattenförorening* avses enligt skyddsföreskrifterna en inte obetydlig eller ringa risk för tillförsel/spridning av förorenande ämnen till yt- och grundvatten inom Östra Mälarens vattenskyddsområde.

2.1.2. Muddring och förorenade sediment

Inom det planerade verksamhetsområdet för Lövsta har det under lång tid bedrivits verksamheter som bland annat omfattat deponi, avfallsförbränning, kemtvätt, industridestillation, mellanlagring av farligt avfall (till exempel bekämpningsmedel och avfall från kemisk industri), billackering, deponering av spilloljor samt avvattning av avloppsslam från reningsverk. Dessa verksamheter har gett upphov till kraftiga föroreningar av jord, grundvatten och sediment inom och i anslutning till området.

De förorenade sedimenten vid Lövsta är heterogena, både avseende fördelningen av föroreningar och halterna av föroreningar. I vissa provpunkter redovisar bolaget höga halter av föroreningar även i de djupast provtagna sedimentskikten vilket innebär att bolaget har bristande kunskap om hur djupt föroreningarna sträcker sig ned i sedimenten i delar av det undersökta området.

I de redovisade provpunkterna varierar halterna av föroreningar stort, exempelvis redovisas halter av dioxiner från under laboratoriets rapporteringsgräns till 39 000 ng/kg TS (sum WHO-PCDD/F-TEQ lowerbound). Blyhalterna varierar mellan 4,3 mg/kg TS och 40 200 mg/kg TS. Halterna av bens(a)pyren varierar från under rapporteringsgränsen till 19 mg/kg TS¹. Bolaget har inte analyserat tillräckligt många ämnen i tillräckligt många nivåer och provpunkter för att kunna beskriva utbredningen av föroreningar i djup- och sidled och hur halterna är fördelade.

Området är även heterogent avseende kornstorleksfördelningen på grund av tidigare ras och skred i området. I området finns även flera båtvrak vilket framgår av bilderna över bottenpografien från inmätning av vattenområdet (de bathymetriska bilderna)² och även av Sveriges geologiska undersöknings (SGU) undersökning i området³. SGU:s undersökning av skredmassor något söder om det planerade muddringsområdet visade att bottenmaterialet nära den gamla deponin består av bland annat aska, slagg och sopor som rasat ut. Det utskredade materialet innehåller mycket höga halter av föroreningar. I den södra delen av muddringsområdet, söder om punkterna 52 och 53, finns ett liknande område som troligen består av utskredade massor från deponin på land. Bolaget planerar

¹ Bilaga E-16 till ansökan, analysresultat, Nacka tingsrätt, mark-och miljödomstolen i mål nr M 1167-20

² Bilaga D till ansökan, teknisk beskrivning s. 9, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen i mål nr M 1167-20

³ Sveriges geologiska undersöknings Rapport 2012:6

att muddra i detta område men det finns inga prover från området som visar på föroreningsinnehåll eller utbredningar av föroreningar. Bolaget har i sin beräkning av spridningen av föroreningar från muddringsområdet till vattenverken i Lovön och Görväln använt ett medelvärde för bly på 2 613 mg/kg TS och ett medelvärde för bens(a)pyren på 1,85 mg/kg TS⁴. Resultaten från sedimentundersökningarna visar att halterna för bly i de undersökta provpunkterna kan vara upp till 15 gånger högre än det värde som bolaget använt för sina spridningsberäkningar. Halterna av bens(a)pyren kan vara upp till 10 gånger högre i vissa provpunkter än det värde som bolaget använt i spridningsberäkningarna⁵. Bolagets redovisade värsta scenario har alltså utgått från en föroreningshalt beräknad som ett medelvärde och inte utifrån de högsta uppmätta halterna. Med den stora heterogenitet som botten uppvisar och de relativt stora områden där kunskap om föroreningshalt saknas finns också risk för att ännu högre halter än de uppmätta kan påträffas. Bly och bens(a)pyren är de ämnen där bolaget har haft minst marginal i sina spridningsmodeller. Inom området har det också påträffats flera andra ämnen med problematiska egenskaper i mycket höga halter. Bolaget har redovisat spridningsberäkningar för vissa av dessa ämnen men inte för alla.⁶

I ett förorenat sediment kan föroreningarna förekomma både som bundna till partiklar och i löst fas i porvattnet. Vid sedimentprovtagningen noterades oljefilm och oljelukt i flera provpunkter vilket skulle kunna tyda på att olja och andra föroreningar kan finnas i fri fas.⁷ Bolaget har inte redovisat beräkningar av hur lösta föroreningar i porvattnet eller ämnen i fri fas kan komma att spridas i vattenmassan vid muddringen eller redovisat vilka risker detta kan medföra.

Området har använts för flera olika verksamheter och olika föremål har påträffats på botten och området har stor skredrisk. Detta ökar sannolikheten för oförutsedda händelser i samband med muddringen vilket ökar risken för att föroreningar kan spridas till vattenskyddsområdet. Utjämnning av skredkanter och omdisponering av massor innebär ytterligare osäkerhet. Sammantaget anser Naturvårdsverket att det föreligger osäkerhet avseende sedimentens innehåll av föroreningar, hur dessa fördelas i området och hur spridning av föroreningar kan komma att ske. Naturvårdsverket anser därför att de muddringsarbeten som bolaget planerar, även med beaktande av det av bolaget föreslagna villkoret avseende grumling, innebär en risk för vattenförorening som inte kan bedömas som obetydlig eller ringa. Muddringsåtgärderna är därför förbjudna enligt föreskrifterna för Östra Mälarens vattenskyddsområde.

2.1.3. Hamnverksamhet och fartygstrafik

De planerade muddringsarbetena kommer att innebära uppgrumling och en spridning av förorenade partiklar. En del av dessa föroreningar kommer att återsedimentera inom det muddrade området och en del kommer att spridas till det omgivande vattenområdet och omgivande botten. Vid drift kommer det muddrade området och området utanför detta att påverkas av propellerinducerade strömmar då fartyg anlöper eller avgår från den nya hamnen. Enligt bolagets beräkningar för området utanför muddringsområdet kan

⁴ Aktbil. 4, Mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 15371-22

⁵ Bilaga E-16 till ansökan Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen i mål nr M 1167-20

⁶ Aktbil. 139 och 191, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen i mål nr M 1167-20 samt aktbil. 4, Mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 15371-22

⁷ Bilaga E-15 till ansökan, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen i mål nr M 1167-20

ca 150 kg sediment, beräknat som torrsvikt, eroderas och grumlade upp i vattenmassan vid varje fartygrörelse, med 300 anlöp per år motsvarar det ca 45 ton sediment årligen⁸. Enligt bolaget kan antalet anlöp öka ytterligare i framtiden med andra transporter än bränsle till värmeverket.

Bolaget har tagit några få sedimentprover, provpunkterna 60, 61 och 62, i området utanför muddringsområdet och analyserat sedimenten i stora djupintervall⁹. Kunskapen om föroreningar i ytsedimenten utanför muddringsområdet är därför låg. Från undersökningen framgår att även befintliga sediment i området som kan komma att påverkas av fartygstrafik innehåller förhöjda halter av föroreningar såsom bly. Provpunkt 60 ligger inom det område som kommer att påverkas av propellerinducerade strömmar enligt bolagets beräkningar¹⁰. I provpunkt 60 är halterna av bly 118 mg/kg TS i det översta sedimentlagret. Om fartygen av någon anledning kommer något utanför det beräknade området för propellerinducerade bottenströmmar så skulle ytsediment i närheten av provpunkt 59 (685 mg/kg TS bly i ytsedimenten) eller provpunkt 57 (711 mg/kg TS bly i ytsedimenten) kunna påverkas, vilket skulle kunna leda till att mer bly sprids på grund av fartygsrörelserna än vad bolagets beräkningar visar.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att spridning av uppgrumlade förorenade sediment från muddringen riskerar att medföra att halterna av föroreningar i området utanför muddringsområdet ökar. Detta kan i driftskedet innebära förorenings-spridning till vattenskyddsområdet på grund av fartygsinducerade strömmar. Detsamma gäller för uppgrumling av befintliga sediment utanför muddringsområdet. Naturvårdsverket anser att risken för vattenförorening från hamnverksamheten och fartygstrafiken inte kan anses som ringa eller obetydlig, åtgärderna är därför förbjudna enligt vattenskydds-föreskrifterna.

2.2. Kan dispens från vattenskydds-föreskrifterna lämnas?

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

Görväln och Lovön är råvattentäkter för ca två miljoner människor och de reservvattentäkter som finns har inte samma kapacitet. Det är därför av största vikt att vattentäkterna inte påverkas negativt.

Bolaget har anfört att den planerade saneringsmuddringen syftar till att avlägsna befintliga föroreningar och därmed eliminera risken för förorenings-spridning och att detta rimligen måste utgöra ett särskilt skäl för dispens eftersom det annars aldrig kommer att vara möjligt att sanera de förorenade sedimenten i Lövsta. Naturvårdsverket anser att i ett scenario där ingen hamn ska uppföras och inget manöverutrymme för stora fartyg behövs är det i stället möjligt att ta ett helhetsgrepp kring saneringen av hela området inklusive de förorenade områdena på land. Det är möjligt att andra metoder, eller kombinationer av olika metoder än de föreslagna, kan innebära mindre risk för förorening av vattenområdet. Ett sådant exempel skulle kunna vara att täcka över delar av det

⁸ Bilaga D-04 till ansökan, avsnitt 10, Nacka tingsrätt, mark-och miljödomstolen i mål nr M 1167-20

⁹ Bilaga E-16 till ansökan, Nacka tingsrätt, mark-och miljödomstolen i mål nr M 1167-20

¹⁰ Bilaga D-04 till ansökan, s. 51, Nacka tingsrätt, mark-och miljödomstolen i mål nr M 1167-20

förorenade sedimentområdet. Vidare är bolagets förslag på efterbehandling av det förorenade markområdet och försiktighetsmått för att hindra förorenat grundvatten att nå Mälaren inte slutliga efterbehandlingsåtgärder och kan komma att försvåra framtida efterbehandling.

Naturvårdsverket anser inte att bolagets undersökningar och beräkningar med säkerhet visar att råvattenintagen inte kommer att påverkas negativt av de planerade muddringsarbetena.

Naturvårdsverket instämmer med anledning av vad som angetts ovan i mark- och miljödomstolens bedömning, att de av bolaget framförda skälen inte ska anses utgöra särskilda skäl för att dispens ska meddelas från vattenskyddsföreskrifterna, och att dispens inte är förenligt med förbudens syfte.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Cecilia Ångström efter föredragning av miljöjuristen Linda Ålander.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristen Malin Blohm samt tekniska handläggarna Mats Fröberg, Clara Neuschütz, Per Nilsson och Ingrid Tjensvoll.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Cecilia Ångström

Linda Ålander

Kopia till:

Stockholm Exergi AB genom ombud

Länsstyrelsen i Stockholms län

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad