

Handläggare
Helen Agah Silivask
Telefon: 0850828740

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2023-06-13 p. 14

Stockholm Exergi AB, tillstånd till uppförande och drift av energianläggning och hamn m.m. i Lövsta inom fastigheten Hässelby villastad 36:1 – nu fråga om bemötande av bolagets komplettering

Yttrande till Mark- och miljööverdomstolen i mål M 15371-22

Förvaltningens förslag till beslut

1. Tillstyrka att dispens ges från vattenskyddsföreskrifterna och att ärendet återförvisas till mark- och miljödomstolen för prövning av tillståndsfrågan, under förutsättning att Mark- och miljööverdomstolen förenar dispensen med bolagets föreslagna villkor för saneringsmuddring justerat enligt följande:
 - villkoret ska i första hand kompletteras med ett momentant begränsningsvärde framtaget av bolaget utifrån visad risk för miljöpåverkan och påverkan på råvattenkvaliteten,
 - i andra hand ska villkoret kompletteras med ett momentant begränsningsvärde som inte överskrider 25 mg/l,
 - det föreslagna stoppvärdet ska sänkas till 10 mg/l med rätt att återuppta arbetena tidigast när halten av suspenderade ämnen understiger 4 mg/l på 300 meters avstånd från arbetsområdet, och
 - villkoret ska kompletteras med förbud mot grumlande arbeten utanför skyddsskärm mellan den 1 mars och 15 juli
2. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som nämndens remissvar.
3. Skicka förvaltningens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande i målet till Mark- och miljööverdomstolen.
4. Justera beslutet omedelbart.

Anna Hadenius
Miljödirektör
Miljöförvaltningen

Monika Gerdhem
Avdelningschef
Miljöförvaltningen

Sammanfattning

Stockholm Exergi AB har hos mark- och miljödomstolen ansökt om tillstånd till uppförande och drift av energianläggning och hamn m.m. i Lövsta inom fastigheten Hässelby Villastad 36:1.

Anläggningen som ska uppföras ligger i eller omedelbart invid Östra Mälarens vattenskyddsområde. Vattenområdet är skyddat då det utgör en råvattentäkt för bl.a. Görvälns och Lovöns vattenverk.

Nämnden har tidigare tillstyrkt att bolaget ges tillstånd till verksamheten under förutsättning att villkor i enlighet med nämndens krav föreskrivs¹. Mark- och miljödomstolen har i domen 28 november 2022 avslagit bolagets ansökan om dispens från gällande vattenskyddsföreskrifter och därmed även tillståndsansökan. Efter att bolaget har överklagat domen har Mark- och miljööverdomstolen förelagt Stockholms stad och parallellt även nämnden att yttra sig i målet. Kommunstyrelsen har under beredningen av sitt yttrande skickat ärendet på remiss till berörda nämnder inom staden. Nämnden har mot bakgrund av den korta remisstiden yttrat sig till Kommunstyrelsen genom ett delegationsyttrande.

Den fråga Mark- och miljööverdomstolen ska ta ställning till och nämnden nu ska yttra sig över är om den sökta verksamheten kan medges dispens från gällande vattenskyddsföreskrifter. Förvaltningen anser därvid att det ska ske en samlad prövning där även saneringsmuddringens tillåtlighet utifrån miljökvalitetsnormerna utgör en förutsättning för dispens.

Bolaget har i samband med överklagandet presenterat ett nytt strängare villkor som ska reglera den saneringsmuddring som behöver genomföras inom ramen för etablering av verksamheten.

Förvaltningen finner att det nya villkoret i större utsträckning än tidigare begränsar de akuttoxiska effekterna samt riskerna för påverkan vid råvattenintagen som är förknippade med den

¹ Nämndens yttranden i ärendet (med samma ärendenummer) har behandlats vid nämndsamtal den 25 mars 2021 och den 22 februari 2022. Utöver det har delegationsyttrande i ärendet beslutats den 25 maj 2023 (bifogas som bilaga 1 till detta tjänsteutlåtande).

planerade saneringsmuddringen. Villkoret tillåter dock fortsatt halttoppar utan att bolaget har presenterat någon utredning som klargör hur dessa halttoppar kan påverka vattenmiljön och råvattenintagen. Förvaltningen anser därför att bolagets förslag till villkor inte kan godtas baserat på nuvarande utredning. I första hand ska bolaget åläggas att komplettera utredningen och föreslå ett adekvat momentant begränsningsvärde.

I andra hand ska ett momentant begränsningsvärde som inte överskrider 25 mg/l föreskrivas. Det föreslagna stoppvärdet ska vidare sänkas till 10 mg/l med rätt att återuppta arbetena när halterna har återgått till 4 mg/l. Vid denna villkorskonstruktion kvarstår negativ påverkan på vattenmiljön och risker för råvattenintagen. Förvaltningen bedömer dock att den kvarstående risken för råvattenintagen och miljöpåverkan inte torde bli oacceptabel utifrån miljö kvalitetsnormer eller skyddet för dricksvatten. Vidare finns fortsatt skäl att förbjuda grumlande arbeten under känslig period för fisklek.

Bakgrund

Stockholm Exergi AB (nedan kallat bolaget) är ett energibolag som ägs till lika delar av Stockholms stad och Ankhiale, ett europeiskt konsortium bestående av APG, Alecta, PGGM, Keva samt Axa. Bolagets uppdrag är att förse Storstockholm med energi, främst i form av fjärrvärme.

Under 2020 togs den koleldade pannan KVV6 vid Värtaverket ur drift. För att ersätta värmeproduktionen från koleldningen och möta den ökade efterfrågan på fjärrvärme i takt med att Stockholm växer, bedömer bolaget att det behövs en ny returbränslebaserad basproduktionsanläggning för fjärrvärme. En ny anläggning bedöms också nödvändig för att Hässelbyverket, som av åldersskäl kommer att behöva tas ur drift inom en inte alltför avlägsen framtid, ska kunna ersättas.

Stockholm Exergi har därför utrett förutsättningarna för en ny basproduktionsanläggning i Stockholmsregionen. Den nya basproduktionsanläggningen ska ha en tillförd bränsle-effekt om ca 400 MW. 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. Enligt ansökan ska förnybar eller återvunnen energiråvara användas vid förbränningen samt sekundära energiråvaror där energi annars skulle riskera att gå förlorad. I detta fall kommer olika typer av returbränslen, eventuellt

i kombination med biobränslen, att användas, samt, vad beträffar hetvattenpannorna, bioolja eller träpulver med eldningsolja 1 som reservbränsle. I anslutning till energianläggningen kommer en hamn för transport av bränsle att anläggas för att möjliggöra för logistiskt och miljömässigt effektiva transporter.

Syftet med verksamheten är, enligt ansökan, att skapa förutsättningar för en stabil, långsiktig, effektiv och klimatanpassad fjärrvärmeförsörjning för Storstockholm.

Efter lokaliseringsstudier bedömer bolaget att den mest lämpliga platsen för en sådan anläggning är Lövsta i nordvästra Stockholm. Den aktuella platsen har i den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFSS 2050, liksom i gällande översiktsplan, utpekats såsom lämplig för framtida energiproduktion.

Lövsta har varit en mottagningsplats för avfall från Stockholmsområdet sedan slutet av 1800-talet. Verksamheter som har bedrivits inom det planerade anläggningsområdet utgörs, förutom av tre deponier, bland annat av avfallsförbränning, kemtvätt, industridestillation, mellanlagring av farligt avfall som bekämpningsmedel och avfall från kemisk industri, pudrettfabrik, billackering, deponering av spilloljor samt avvattning av avloppsslam från Bromma reningsverk. Förbränning av avfall har delvis skett öppet och förbränningsrester samt obrända sopor har tippats direkt i Mälaren tills nuvarande strandlinje nåddes år 1972. Under 1980-talet byggdes Lövsta Återvinningscentral och avfallsförbränningen lades ner 1986.

Lövsta deponiområde är till största delen en utfyllnad i Mälaren som utgörs av förbränningsrester och obrända sopor. Ytan för planerad fjärrvärmeanläggning mellan deponierna utgörs delvis av asfalterade ytor som underlagrats av fyllnadsmassor och deponerat avfall. Större delen av verksamhetsområdet är kraftigt förorenat med bl.a. aska, tungmetaller, cancerogena PCB:er och PAH:er från tidigare verksamheter. Vind, vågrörelser och skred har haft betydelse för spridningen av lösa sediment och annat material som finns på botten i området. Skred har tidigare medfört att aska, slagg, obehandlade sopor och sjunkna pråmar i det yttre tippområdet och strandzonen har förts mellan 50 och 250 meter ut i Lövstafjärden från tippområdet. Etableringsområdet med tillhörande hamn för fjärrvärmeanläggningen ligger inom Östra Mälarens vattenskyddsområde och vattenförekomsten Mälaren-Görväln. Vattenområdet är skyddat då det utgör en råvattentäkt för Görvälns och Lovöns vattenverk. Cirka 3-4 kilometer söder respektive norr om Lövsta ligger råvattenintagen för vattenverken som förser cirka två miljoner människor med dricksvatten. Anläggande av

transporthamn vid Lövsta kräver att ett större vattenområde muddras.

Den aktuella ansökan omfattar dels tillstånd till anläggande och drift av en energianläggning med flera pannor och en hamn enligt 9 kap. miljöbalken, dels tillstånd till de vattenverksamheter som behövs för anläggandet av hamnen enligt 11 kap. miljöbalken.

Ansökan omfattar inte en anläggning för koldioxidinfångning, men Stockholm Exergi anger att utrymme finns inom anläggningsområdet för att i framtiden bygga en sådan anläggning. En anläggning för koldioxidinfångning kommer bli föremål för en separat tillståndsansökan.

För tillståndet har föreslagits villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder avseende såväl anläggningsskede som driftsskede. Nämnden fick tillståndsansökan på remiss december 2020 och har därefter i tre yttranden lämnat synpunkter på ansökan. Miljöförvaltningen har även framfört nämndens inställning under en huvudförhandling i september 2022. Efter att bolaget under processen tillmötesgått övriga förslag från nämnden har de återstående synpunkterna från nämnden gällt villkoren för saneringsmuddring samt utsläpp till vatten respektive luft under provotid. Nämnden har sammantaget ansett att saneringsmuddringen inte kan tillåtas med det underlag och de villkorsförslag som har presenterats.

Den 28 november 2022 avslog mark- och miljödomstolen bolagets ansökan om dispens från gällande vattenskyddsföreskrifter och därmed även tillståndsansökan. Domstolen har som skäl till avslaget sammanfattningsvis anfört följande. Gällande vattenskyddsföreskrifter innebär förbud mot verksamheter som riskerar att medföra en inte obetydlig eller ringa risk för tillförsel/spridning av förorenande ämnen till yt- och grundvatten inom hela vattenskyddsområdet. Utöver den planerade saneringsmuddringen utgör även den ökade fartygstrafiken under driftskedet med ca 300 fartygsanlöp per år samt tillkommande 250 fartygsanlöp per år om CCS-anläggningen byggs, en sådan risk för vattenförorening som omfattas av förbuden i vattenskyddsföreskrifterna. Den sökta verksamheten kräver därför dispens för att kunna tillåtas. Utifrån den valda lokaliseringen och det förhållandet att etableringen är starkt ifrågasatt ska särskilt höga krav på såväl utredning som verksamheterna ställas. De av bolaget föreslagna villkoren avseende arbeten i vatten speglar dock inte den ambitionsnivå som bolaget presterat vad gäller undersökningsmetodik och beskrivning av tillvägagångssätt. Bolaget har inte tagit tillräcklig hänsyn till den komplexa

föroreningsituationen och har i huvudsak motsatt sig strängare villkor än sådana av standardkaraktär vid muddring. Det förhållandet att bolaget uppgett att platschefens och mudderverkens maskinisters skicklighet och erfarenhet har en nyckelroll för att minimera påverkan på vattenmiljön framstår inte som en betryggande skyddsåtgärd i syfte att minimera risken för vattenförorening. Domstolen konstaterar därför visserligen att det föreligger ett stort behov av en ny energianläggning i Stockholm, att samhället har ett behov av att omhänderta sorterat restavfall, att det är en god hushållning att fortsätta använda redan exploaterad mark för industriändamål samt att planerad saneringsmuddring kan ge en förbättrad kvalitet på råvattnet för ytvattentäkterna. Slutliga efterbehandlingsåtgärder skjuts dock på framtiden och kan komma att försvåras. Det är fråga om nya verksamheter som är avsedda att lokaliseras i och i anslutning till en vattentäkt som förser drygt 2 miljoner människor med dricksvatten. Lokaliseringen är starkt ifrågasatt, skyddet för den framtida dricksvattenförsörjningen utgör ett mycket tungt vägande allmänintresse och en förorening av råvattnet skulle få mycket stora konsekvenser. Med hänsyn till vattentäktens stora betydelse för samhället och då befintliga reservvattentäkter har begränsade möjligheter att långsiktigt tillhandahålla dricksvatten skulle en förorening av råvattnet få mycket stora negativa konsekvenser. Även med beaktande av att risken för en sådan förorening är begränsad saknas det därför särskilda skäl för dispens. Verksamheterna kan inte heller anses förenliga med förbudens syfte. Eftersom det inte finns särskilda skäl ska dispensansökan avslås.

Stockholm Exergi AB har överklagat mark- och miljödomstolens dom och yrkat att Mark- och miljööverdomstolen upphäver domen och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning. Bland annat har bolaget föreslagit ett strängare villkor för den aktuella saneringsmuddringen enligt följande.

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.

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

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 100 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.*

Det bolaget har framfört till stöd för sitt överklagande framgår av bilaga 3.

Ärendet

Miljö- och hälsoskydds nämnden har getts tillfälle att yttra sig över bolagets överklagande senast den 15 juni 2023.

Mark- och miljööverdomstolen har även förelagt Stockholms stad att yttra sig i målet. Kommunstyrelsen har under beredningen av sitt yttrande till Mark- och miljööverdomstolen anmodat nämnden att yttra sig till Kommunstyrelsen senast den 23 maj 2022. Nämnden har mot bakgrund av den korta remisstiden yttrat sig till Kommunstyrelsen genom ett delegationsyttrande. Det yttrandet var likalydande med detta tjänsteutlåtande.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Sammanfattning

Förvaltningen föreslår att nämnden tillstyrker att dispens från vattenskydds föreskrifterna ges under förutsättning att villkoren justeras i enlighet med förvaltningens förslag. Förvaltningen anser också att en förutsättning för att Mark- och miljööverdomstolen ska kunna pröva frågan om dispens utifrån bolagets förslag till villkor är att utredningen i målet kompletteras.

Utgångspunkterna för förvaltningens ställningstagande

Riskerna med verksamheten

I sedimentet utanför Lövsta förekommer kraftigt förhöjda halter av bland annat metaller, PCB och PAH:er som är bundna till bottensediment men som mobiliseras i samband med muddring och

då sprids inom vattenskyddsområdet. Av underlaget framgår att en stor andel av det förorenade sedimentet utgörs av mycket små partiklar som när de väl suspenderas i princip aldrig sedimenterar till botten². När föroreningarna i området suspenderas finns därmed en risk för spridning inom ett stort område av vattenförekomsten Mälaren-Görväln och Östra Mälarens vattenskyddsområde. Bolaget har vidare hänvisat till att skyddsåtgärder i form av geotextil enbart kan nyttjas i områdets grundare del medan det i djupare områden är tekniskt svårt och inte möjligt att tillämpa skyddsåtgärder på grund av kraftigt sluttande botten som snabbt når 30 meters djup och det strömmande vattnet i Lövstafjärden. Majoriteten av muddringen kommer därmed att utföras utan skyddsåtgärder genom akksam muddring med miljöskopa och förlitande till mudderverkens maskinisters skicklighet som enda försiktighetsmått. En ytterligare faktor att beakta är att de föreslagna kontrollpunkterna 300 meter utanför muddringsområdet inte ligger inom ett avgränsat geografisk område, t.ex. en avgränsad vik, utan är belägna mitt i Lövstafjärden. Det är därför svårare att bedöma påverkan från muddringen, både vad avser påverkan på miljö kvalitetsnormer för vatten och råvattenintaget för dricksvatten.

Prövningen ifråga om dispens kan medges bör även inkludera en bedömning om verksamheten kan godtas utifrån påverkan på miljö kvalitetsnormer

Frågan som ska prövas av Mark- och miljööverdomstolen är om det finns skäl att göra en annan bedömning än mark- och miljödomstolen vad gäller dispens från vattenskyddsföreskrifterna för Östra Mälarens vattenskyddsområde. Förvaltningen delar mark- och miljödomstolens bedömning att vattenskyddsföreskrifterna, utöver råvattenintagen, även omfattar ett skydd för vattenmiljön i vattenskyddsområdet som helhet.

Nämnden har genomgående påtalat risken för att den aktuella saneringsmuddringen, utöver risker för råvattenintagen, innebär risker för att gränsvärdet för maximal koncentration av bly enligt miljö kvalitetsnormerna för kemisk status överskrids. Detta riskerar att innebära en otillåten försämring i strid med EU:s ramdirektiv för vatten. Av Havs- och vattenmyndighetens vägledning³ om gränsvärdena framgår därutöver att de maximalt tillåtna koncentrationerna enligt föreskrifterna är framtagna i syfte att kunna bedöma risker för akuta effekter, såsom dödlighet för

² Nacka tingsrätt, Aktbilaga 120, Lövsta, underlag för tillståndsansökan och detaljplan, Spridningsberäkningar vid muddring av bottensediment Tabell 2-3, sida 13

³ Miljögifter i vatten – klassificering av ytvattenstatus, Havs- och vattenmyndighetens vägledning för tillämpning av HVMFS 2013:19, s 36, avsnitt 8.1

vattenlevande organismer. Gränserna ger alltså uttryck för en nivå där en negativ påverkan riskerar att uppstå redan vid kortvariga överskridanden.

En prövning av om verksamheten är förenlig med syftet med vattenskyddsföreskrifterna bör därför enligt förvaltningen ta hänsyn till, och också innefatta en bedömning av om och i vilken utsträckning, ett överskridande av gränsvärdena för miljö kvalitetsnormer riskeras. Förvaltningen anser alltså att Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande bör innefatta alla relevanta miljömässiga aspekter av saneringsmuddringen och att dispens från vattenskyddsföreskrifterna endast kan ges om muddringen även kan anses acceptabel utifrån påverkan på miljö kvalitetsnormerna och risk för miljö påverkan. Av 5 kap. 4 § miljö balken framgår vidare att verksamheter som innebär en otillåten försämring av en miljö kvalitetsnorm inte kan tillåtas. Oaktat att verksamheten i detta fall, utöver dispens, även kräver tillstånd anser förvaltningen att bestämmelsen innebär att det inte heller bör vara möjligt att ge dispens för en verksamhet som innebär en sådan otillåten försämring. Förvaltningens yttrande nedan och särskilt ställningstagandet till det nya villkoret som föreslås av bolaget utgår därför, inom ramen för bestämmelserna om vattenskyddsföreskrifter, ifrån denna bredare ansats som även innefattar ett ställningstagande utifrån bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer.

Det är inte möjligt att bortse ifrån ett tillfälligt överskridande av ett gränsvärde för kemisk status i en betydande del av vattenförekomsten

EU-domstolen har nyligen slagit fast att ramdirektivet för vatten förhindrar medlemsstaterna från att tillåta en tillfällig försämring, utan långsiktiga konsekvenser, i en vattenförekomst av miljö kvalitetsnormerna om inte den tillfälliga försämringen uppfyller kraven för de undantagsmöjligheter som anges i direktivet. Medlemsstaterna får endast bortse från en tillfällig påverkan om det är uppenbart att en sådan påverkan till sin natur endast kan medföra liten inverkan på statusen hos ifrågavarande vattenförekomster och inte kan orsaka någon försämring av denna status.⁴ Då dessa undantag inte är aktuella i detta ärende är det därför inte möjligt att tillåta den aktuella muddringen om den medför en försämring av en miljö kvalitetsnorm, även om försämringen är tillfällig.

Vid en bedömning av i vilken utsträckning en påverkan på vattenmiljön kan tillåtas innan det ska anses ha skett en otillåten

⁴ EU-domstolens avgörande i mål C 525/20 p. 41 och 45

försämring har EU-domstolen slagit fast att en otillåten försämring uppstår redan vid ett överskridande vid en representativ övervakningspunkt i vattenförekomsten.⁵ Detta då ett överskridande vid en övervakningspunkt indikerar ett överskridande i en betydande del av vattenförekomsten.⁶ Förvaltningen delar därför inte bolagets bedömning att det endast är provtagningspunkterna vid råvattenintagen där bottenfauna och växtplankton⁷ övervakas som är relevanta för bedömningen av om miljökvalitetsnormerna följs. Ett sådant resonemang skulle tillåta överskridanden av gränsvärden för kemisk status i större delen av vattenförekomsten utan att försämringen skulle anses vara otillåten. Detta vore oförenligt med syftena bakom och systematiken i ramdirektivet för vatten. Istället får det enligt förvaltningen anses följa av ovan nämnt avgörande från EU-domstolen att en försämring inom en betydande del av vattenförekomsten inte är tillåten.

Alla möjliga försiktighetsmått bör vidtas och villkor som minimerar skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön under muddringen behöver föreskrivas oaktat bedömningen av om miljökvalitetsnormer överskrids

De maximalt tillåtna koncentrationerna i HVMFS 2019:25 är gränsvärden framtagna baserade på risk för akuttoxiska effekter för vattenlevande organismer. Gränsvärdet för maximalt tillåtna koncentrationer indikerar därför att en oacceptabel risk för miljöpåverkan kan föreligga. Oaktat bedömningen i förhållande till miljökvalitetsnormer innebär således saneringsmuddringen risker för tillfälliga toppar med akuttoxiska halter av bly i mer eller mindre utbredda områden i Lövstafjärden. Att dessa skadliga halter för vattenmiljön bör undvikas så långt möjligt följer av 2 kap. miljöbalken och i detta fall även särskilt av vattenskyddsföreskrifterna. Förutsatt att muddringen inte innebär att miljökvalitetsnormerna överskrids anser förvaltningen visserligen att en påverkan på kort sikt inom ett mindre geografiskt område kan behöva accepteras. Detta då muddringen och avlägsnandet av de förorenade sedimenten antas ge väsentligt positiva effekter på längre sikt och i ett större geografiskt område. Detta förutsätter dock att alla rimliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder för att begränsa denna skadliga påverkan vidtas och att villkor i paritet med detta föreskrivs.

Bolagets förslag till nytt villkor för att reglera saneringsmuddringen

⁵ EU-domstolens avgörande i mål C-535/18, p 111-119

⁶ Se särskilt p 115 i mål C-535/18

⁷ [Vattenkartan \(lansstyrelsen.se\)](https://www.lansstyrelsen.se)

Det föreslagna villkoret begränsar verksamhetens påverkan på vattnet vid råvattenintagen, miljö kvalitetsnormerna och akuttoxiska effekter i vattenmiljön i större utsträckning än tidigare föreslagna villkor

Bolagets förslag om villkor med veckomedelvärde för suspenderade ämnen på 5 mg/l som begränsningsvärde innebär enligt förvaltningens bedömning att bolaget, för att vara säkra på att innehålla villkoret, behöver se till att halterna ligger under 5 mg/l merparten av muddringstiden.

Av handlingarna framgår att det i sedimentet förekommer en blyhalt på >3000 mg/kg⁸ och att det vid suspension av cirka 3-4 mg/l av det förorenade sedimentet uppstår en blyhalt i vatten som tangerar riktvärdet för råvatten (<0,01 mg/l)^{9,10}. Förvaltningen anser därför att ett överskridande av en suspenderad halt på 3-4 mg/l inom vattenskyddsområdet kan accepteras inom ett begränsat område på behörigt avstånd från råvattenintagen. Bolagets förslag på nytt begränsningsvärde om ett rullande veckomedelvärde på 5 mg/l som ett djupmedelvärde i en enskild punkt 300 meter från muddringsområdet bedöms därmed relatera till bedömda risker för påverkan på råvattnet som kan uppstå till följd av grumlingen.

En suspension av cirka 4-5 mg/l¹¹ av det förorenade sedimentet med en blyhalt på >3000 mg/l¹² resulterar i att gränsvärdet för bly i ytvatten överskrids (jfr. maximalt tillåten koncentration enligt HVMFS 2019:25 om 0,014 mg/l). Det nya villkoret innebär med andra ord även en reglering som hindrar akuttoxiska halter av bly merparten av tiden för muddringen. Förvaltningen anser därför att det föreslagna villkoret i högre utsträckning än tidigare föreslagna villkor hanterar och förhindrar de oacceptabla risker som verksamheten kan medföra.

Det kvarstår brister i utredningen varför det inte är möjligt att bedöma om verksamheten enligt föreslagen villkorskonstruktion innebär en otillåten försämring i en betydande del av

⁸ Svea hovrätt, Aktbilaga 4, PM Lövsta Detaljerad analys av sediment- och ämneskoncentrationer utanför muddringsområdets gräns och inverkan av transportprocesser i Lövstafjärden, sida 15

⁹ Svea hovrätt, Aktbilaga 4, PM Lövsta Detaljerad analys av sediment- och ämneskoncentrationer utanför muddringsområdets gräns och inverkan av transportprocesser i Lövstafjärden, enligt ekvation i fotnot 1 på sida 13

¹⁰ Nacka tingsrätt, Aktbilaga 120, Lövsta, underlag för tillståndsansökan och detaljplan, Spridningsberäkningar vid muddring av bottensediment

¹¹ Nacka tingsrätt, Aktbilaga 120, Lövsta, underlag för tillståndsansökan och detaljplan, Spridningsberäkningar vid muddring av bottensediment

¹² Svea hovrätt, Aktbilaga 4, PM Lövsta Detaljerad analys av sediment- och ämneskoncentrationer utanför muddringsområdets gräns och inverkan av transportprocesser i Lövstafjärden

vattenförekomsten eller oacceptabel påverkan på råvatten vid råvattenintagen

Det föreslagna veckomedelvärdet hindrar inte att höga halter av bly tillfälligt uppstår i vattenförekomsten och vattenskyddsområdet då något momentant begränsningsvärde inte har föreslagits av bolaget. I vilken utsträckning en topp i halterna innebär påverkan på vattenförekomsten genom akuttoxiska halter av bly går för närvarande inte att bedöma. Detta då bolaget enbart har simulerat vad som händer om de suspenderade halterna vid enstaka tillfällen maximalt uppgår till 10 mg/l. Förvaltningen anser därför att en simulering som visar hur långt ut i vattenförekomsten gränsvärdet för bly riskerar att överskridas i ett worst case-scenario enligt föreslagen villkorskonstruktion behöver ges in av bolaget. Först därefter går det att göra en bedömning om spridningen får anses omfatta en betydande del av vattenförekomsten och därmed om villkorskonstruktionen kan godtas utifrån påverkan på miljö kvalitetsnormerna.

Även de av bolaget redovisade beräkningarna avseende påverkan på råvattenintagen är baserade på att muddringen ger upphov till en suspenderad halt på 0,1-10 mg/l ca 300 meter utanför muddringsområdet. Av handlingarna framgår därvid att sedimentkoncentrationerna beräknas minska vid transport och utspädning i Lövstafjärden. De högsta koncentrationerna bedöms minska med en faktor 5 mellan 300 m från muddringsområdet (10 mg/l) och referenspunkten för Lövstafjärden (2 mg/l), samt med ytterligare en faktor 10 mellan Lövstafjärden och råvattenintagen (0,2-0,3 mg/l). Enligt ovan förenklat antagande så skulle en föroreningstopp på 50 mg/l vid 300 m avta till cirka 10 mg/l i punkten "Lövstafjärden" och vidare till 1 mg/l vid råvattenintagen. Riskerna vid ett kortvarigt spill har dock inte redovisats av bolaget utan halterna uppskattas här utifrån de förenklade antaganden som framgår av underlaget. Bolagets modell som detta antagande baseras på utgår bland annat från en konservativ medelhalt för bly i sediment på 3000 mg/kg, inte maximala halter som uppmätts vid provtagning. Även för andel mindre partiklar som kan spridas långa avstånd antas ett, visserligen konservativt, medelvärde i modellen samtidigt som även detta varierar inom området och högre andel mindre partiklar förekommer. Som framgår ovan tangeras riktvärdet för råvatten vid en halt på cirka 3-4 mg/l varför marginalen för dessa variationer, som detta förenklade antagande inte tar hänsyn till, är liten. Bolaget föreslår ett stoppvärde på 25 mg/l vid 300 meter från muddringsområdet och villkorskonstruktionen medger därmed kortvariga föroreningstoppar >25 mg/l. Sannolikheten för att riktvärdet för råvattnet överskrids på 0,0001 % som redovisas är baserad på en suspenderad halt på mellan 0,1-10 mg/l vid 300 meter

från muddringsområdet. Risken som redovisas av bolaget är därmed inte baserad på vad villkorskonstruktionen tillåter.

Simuleringar vid de halter av suspenderade ämnen som villkorskonstruktionen tillåter avseende kortvariga föroreningstoppar saknas således även vad gäller påverkan på råvattenintagen. Förvaltningen vidhåller därför att bolaget behöver komplettera utredningen i målet för att det ska gå att ta ställning till om det av bolaget föreslagna villkoret för saneringsmuddring kan godtas.

Bolagets föreslagna villkor behöver utifrån nuvarande utredning skärpas för att kunna godtas

Muddringen kan på grund av riskerna för vattenmiljön och råvattenintagen inte tillåtas utan att villkoret också innehåller ett momentant begränsningsvärde. Förvaltningen anser, som genomgående har påtalats i ärendet, att det är bolagets ansvar att föreslå villkor och redogöra för vilken risk föreslagna villkor innebär. I första hand ska således bolaget föreslå ett momentant begränsningsvärde och samtidigt visa

- 1) inom hur stort område och under hur lång tid som skada på miljön till följd av akuttoxiska halter av bly kan uppkomma vid de halter som tillåts genom det momentana begränsningsvärdet, och
- 2) vilken risk för påverkan på råvattenkvaliteten som föreligger vid råvattenintagen vid halter som tillåts genom det föreslagna momentana begränsningsvärdet.

I andra hand, om ärendet ska avgöras på befintligt material, anser förvaltningen att ett momentant begränsningsvärde inte får överstiga 25 mg/l.

Om ärendet ska avgöras på befintligt material anser förvaltningen vid en samlad avvägning av riskerna även att ett stoppvärde på 10 mg/l med möjlighet att återuppta arbetena när haltbidraget har sjunkit till 4 mg/l ska föreskrivas. Detta då det av redovisat underlag går att utläsa vilken risk som föreligger vid en kortvarig föroreningstopp på maximalt 10 mg/l vid ett avstånd på 300 meter från muddringsområdet.

Förvaltningen är medveten om att även denna villkorskonstruktion tillåter enstaka höga halttoppar och därmed skadliga effekter i vattenmiljön samt att villkorskonstruktionen inte är underbyggd baserad på en riskbedömning för miljö- och hälsopåverkan. Vid en grovt förenklad tillämpning av bolagets antagande att de högsta koncentrationerna bedöms minska med en faktor 5 mellan 300 m från muddringsområdet och referenspunkten för Lövstafjärden torde dock i vart fall de akuttoxiska halterna av bly, vid en halttopp på 25

mg/l, avta vid referenspunkten i Lövstafjärden. I kombination med det föreslagna veckomedelvärdet i form av begränsningsvärde bedömer förvaltningen därför att de skadliga effekterna inte torde kunna ha de proportioner att de ska anses innebära en otillåten försämring av kemisk status i en betydande del av vattenförekomsten eller oacceptabla risker för råvattenintagen.

Förvaltningen vidhåller att villkoret behöver kompletteras med förbud mot grumlande arbeten under känsliga lekperioder för fisk Koncentrationer av suspenderade ämnen i storleksordningen 10–100 mg/l kan ha en dödlig effekt på fiskägg och larver (SLU Aqua reports 2020:1). Muddring kan också medföra skador och flyktbeteende, i synnerhet under känsliga lekperioder för fisk. Enligt underlaget finns ett potentiellt lek område söder om deponiområdet. Det framgår inte klart av underlaget om sedimentsuspension i närområdet kan ge upphov till ökad dödlighet för ägg och larver i lek områdena. Förvaltningen vidhåller därför att det av försiktighetsskäl behöver framgå av villkoret att muddring inte får ske under lekperiod, 1/3-15/6.

Bilagor

1. Nämndens yttrande (i form av delegationsbeslut) den 25 maj 2023
2. Skälen för mark- och miljödomstolens dom i mål M 1167-20
3. Bolagets överklagande