



YTTRANDE  
2010-09-17 Dnr 548-4041-10 Rv

Svea hovrätt  
Miljööverdomstolen  
Box 2290  
103 17 Stockholm

### **Yttrande i mål M 10319-09 angående ansökan om tillstånd till anläggande och drift av hamn vid Norvikudden, Nynäshamns kommun**

Miljööverdomstolen (MÖD) har anhållit om skiftligt yttrande från Naturvårdsverket angående överklagande från Stockholms Hamn AB (bolaget) av en dom från Miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Domen avser bolagets ansökan om tillstånd till anläggande och drift av hamn vid Norvikudden i Nynäshamns kommun.

### **Sammanfattning och ställningstaganden**

Naturvårdsverket avstyrker bifall till bolagets överklagande av miljödomstolens dom.

Merparten av godstransporterna till och från Stockholmsregionen belastar idag det svenska väg- och järnvägsnätet söder om Mälardalen. En utökning av den tillgängliga hamnkapaciteten i regionen skulle kunna bidra till en effektivare och mer miljövänlig gods försörjning av Stockholms- och mälardalsområdet. Den av bolaget föreslagna etableringen vid Norvikudden i Nynäshamns kommun är en av flera tänkbara lokaliseringar för en utökning av hamnkapaciteten.

En hamnetablering vid Norvikudden innebär att stora mark- och vattenområden tas i anspråk, och därmed även stor miljöpåverkan. Projektets omfattning och komplexitet ställer även stora krav på samordning gentemot anslutande transportinfrastruktur på land och övrig samhällsplanering. En viktig förutsättning för att de miljömässiga fördelarna med en sådan etablering fullt ut ska kunna tas till vara är att behovet av samverkan mellan sjöfarten och infrastrukturen för landtransporterna kan tillgodoses i tillräcklig omfattning.

Vid en miljöbalksprövning av ett nytt infrastrukturprojekt av den här omfattningen bör höga utredningskrav ställas på sökanden. Vi bedömer att det i bolagets ansökningshandlingar för det aktuella Norvikudden-projektet saknas redovisning som bör krävas vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken. De brister vi konstaterat avser i första hand hamnens lokalisering och redovisningen av förutsättningar och konsekvenser av att i samverkan med anslutande landinfrastruktur hantera aktuella godsflöden. Det finns också brister i redovisningen av hur den planerade vattenverksamheten ska utformas och hur den omfattande dumpningen av muddermassor ska genomföras. Det gäller också miljöpåverkan från dessa verksamheter, samt den samhällsekonomiska bedömning som görs för vattenverksamheten. Bristerna i prövningsunderlaget försvårar en helhetsbedömning av detta stora projekt och dess roll inom ramen för övrig storregional samhällsutveckling.

Mot bakgrund av bristerna i ansökningshandlingarna och med hänvisning till nedan redovisade ställningstaganden avstyrker Naturvårdsverket bifall till bolagets yrkanden om tillstånd till anläggande och drift av hamn vid Norvikudden. Vi avstyrker även bifall till bolagets andrahandsyrkande om att tillåtlighet för verksamheten ska medges av MÖD och att målet därefter ska återförvisas till miljödomstolen för tillståndsgivning och fastställande av villkor. Det prövningsunderlag som bolaget redovisat är enligt vår mening inte tillräckligt för att en bedömning ska kunna göras av tillåtligheten enligt miljöbalken för den tillståndssökta verksamheten.

### **Utveckling av Naturvårdsverkets talan**

#### *Verksamhetens lokalisering och dess förutsättningar vad gäller transportinfrastruktur på land:*

Naturvårdsverket bedömer i likhet med flera av de remissinstanser som deltagit i miljödomstolens prövning av Norvikudden-projektet att transporter till sjöss allmänt sett har en potential att vara bättre från miljösynpunkt än transporter på land. Det är därför önskvärt att alla möjligheter till en utvecklad hamnärning med syfte att i ökad utsträckning tillgodose behovet av godstransporter till sjöss tas tillvara. Vi bedömer att en utvecklad svensk hamnärning har förutsättningar att bidra till en från miljösynpunkt önskvärd utveckling av nuvarande transportsystem. En viktig förutsättning för att de miljömässiga fördelarna med en sådan utveckling fullt ut ska kunna nyttiggöras är enligt vår mening att möjligheterna till samverkan mellan sjöfart och infrastruktur för landtransporter kan tillgodoses i tillräcklig omfattning. Särskilt viktigt är att goda möjligheter finns för samverkan mellan sjöfart och järnväg. En annan förutsättning är att det kontinuerligt vidtas relevanta emissionsbegränsande åtgärder för att minska utsläppen från sjöfarten.

Merparten av godstransporterna till och från Stockholmsregionen idag belastar det svenska väg- och järnvägsnätet söder om Mälardalen. Därigenom uppstår kapacitetsproblem och flaskhalsar i den befintliga väg- och järnvägsstrukturen vid hanteringen av nuvarande och förväntade framtida godsvolymer. En utökning av den tillgängliga hamnkapaciteten har enligt Naturvårdsverkets mening förutsättningar att kunna bidra till en positiv utveckling mot en effektivare och mer miljövänlig godsförsörjning av Stockholms- och mälardalsområdet.

Den av bolaget föreslagna etableringen vid Norvikudden i Nynäshamns kommun är en tänkbar lokalisering för en utökning av den befintliga hamnkapaciteten i Stockholms- och mälardalsregionen. En sådan hamnetablering innebär samtidigt att stora mark- och vattenområden tas i anspråk, och därmed även stor miljöpåverkan. Projektets omfattning och komplexitet ställer även stora krav på samordning gentemot anslutande transportinfrastruktur på land och övrig samhällsplanering. Vid en miljöbalksprövning av ett sådant här infrastrukturprojekt bör därför höga utredningskrav ställas på sökanden inte minst vad gäller möjligheterna för alternativa och bättre lokaliseringar av verksamheten.

Bolaget har valt att begränsa genomgången av alternativa lokaliseringar för den verksamhet som planeras vid Norvikudden till de befintliga hamnarna i Gävle, Västerås/Köping, Kapellskär, Stockholm, Södertälje, Oxelösund, Norrköping och Göteborg. Dessa alternativ avfärdas sedan av sökanden bland annat på grund av att de inte har tillräcklig djup för att kunna ta emot så stora fartyg som sökanden bedömer kommer att bli aktuella i framtiden, att de inte kan ta emot tillräckligt stora godsmängder, att alternativen innebär längre transporter på land och därmed större miljöpåverkan samt att alternativa lokaliseringar har en annan markägare och därför endast är hypotetiska för Stockholm Hamn AB. Naturvårdsverket anser inte att sökanden har visat att ovan nämnda skäl är korrekta och giltiga.

Redovisningen av alternativ till en ny storhamn vid Norvikudden bör enligt vår mening inte begränsas till en jämförelse mellan Norvikudden och andra enskilda hamnar. Ett lika rimligt alternativ är ett ökat utnyttjande av en kombination av ovan nämnda hamnar vilket även har påpekats av andra parter i målet (t.ex. aktbil. 73 sid. 6-7, aktbil. 74 sid. 3). Även andra hamnar utöver de ovan nämnda är relevanta att beakta i sammanhanget. Det gäller till exempel Göteborgs hamn och Helsingborg hamn i kombination med systemet med kombitåg. Flera av de nämnda hamnarna har uppgivit att de idag har överkapacitet samt att de till förhållandevis låg kostnad kan öka kapaciteten och sammantaget komma upp i den kapacitet som enligt bolagets bedömning behövs i framtiden och som är aktuellt för hamnen vid Norvikudden (aktbil. 73 sid. 8, aktbil. 74).

Beträffande alternativens förmåga att ta emot större och mer djupgående fartyg kan till exempel konstateras att hamnarna i Gävle och Norrköping med planerad

och pågående fördjupning kan ta emot fartyg med 2000 TEU och att Oxelösund redan idag klarar att ta emot sådana fartyg. Dessutom kan det ifrågasättas om de feederfartyg som är aktuella för Norvikudden i framtiden verkligen kommer att ha den storleken som bolaget förutsätter (se t.ex. aktbil. 70 sid. 5, aktbil. 74 bilaga 2).

Bolaget framför att de redovisade alternativen innebär längre transportavstånd på land vilket i sin tur skulle medföra större miljöbelastning, och räknar med att en etablering vid Norkvikudden skulle minska lastbilstransporterna med 55 miljoner km/år. Hur man kommit fram till denna sträcka är dock oklart och den bedöms som överskattad av till exempel analys- och teknikföretaget WSP (aktbil. 65 sid. 11). För att kunna göra en bedömning av eventuella minskade transporter på land behöver bolaget göra en analys av nuvarande och framtida godsströmmar inklusive avstånd till de terminaler där omlastning sker idag och bedöms komma att ske i framtiden. Innan en sådan analys har tagits fram kan man inte bedöma hur stor en eventuell minskning av lastbilstransporterna kan bli. Innan man analyserat godsströmmarna är det inte relevant, att som bolaget gör, fokusera på avståndet till Årstaterminalen när man jämför avstånd från alternativa hamnar till godsterminal för vidaretransport. Det bör vidare betonas att landtransporterna till hamnen är lika viktiga att beakta som landtransporterna från hamnen. Stockholmsområdet är i första hand en konsumtionsregion och produktion av varor för vidaretransport från Stockholm är förhållandevis lägre.

För att kunna bedöma miljökonsekvenserna av olika alternativ räcker det enligt vår mening inte heller med att bedöma hur långa transporterna är på land. Det är lika viktigt att analysera i vilken utsträckning transporterna på land sker på väg respektive järnväg. För Norvikudden räknar man med att en förhållandevis liten andel av transporterna kommer att ske med järnväg. För flera av de alternativa hamnarna har man redan idag ett väl utvecklat system för transport på järnväg vilket saknas i Norvikudden och inte heller finns med i den av regeringen nyligen antagna 10-årsplanen för transportinfrastruktur.

Bolaget anger att en alternativ lokalisering blir hypotetisk eftersom man inte själva kan besluta om en lokalisering till en fastighet som har en annan ägare (MKB:n till bolagets ansökan till miljödomstolen sid. 37). Förhållandet att sökanden inte förfogar över annan mark som är lämplig för den sökta verksamheten utgör dock inte ett giltigt skäl till att låta bli att undersöka alternativ. Bolaget anger vidare att för att få en ”rättvis bild av konsekvenserna av om godset i stället går till andra hamnar” skulle man behöva göra en motsvarande MKB av alternativen som man gjort för Norvikudden (MKB:n sid 37). Någon närmare analys av konsekvenserna vid alternativ lokalisering har emellertid inte genomförts. Sökanden anger att ”en sådan detaljerad redogörelse är dock inte möjlig för Stockholms Hamn AB att genomföra” (MKB:n sid. 37). Varför det inte skulle var möjligt anges inte.

Underlaget för tillståndsprövningen enligt miljöbalken av den planerade Norvikudden-etableringen ska som framgår av 6 kap. 7 § MB innehålla tillräckligt med information för en relevant jämförelse av konsekvenser mellan de olika alternativen, samt för en bedömning av vilket alternativ som innebär minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Den komplettering i form av en tabell (aktbil. 13 bilaga A) som bolaget inlämnat till MÖD är endast en mycket summarisk kvalitativ jämförelse mellan olika hamnar avseende ett fåtal aspekter och lokal påverkan av själva hamnen. Nollalternativet är ännu mer knapphändigt beskrivet (MKB:n sid. 35) och finns inte alls med i bilaga A.

I sammanhanget kan även konstateras att utredningen Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet (SOU 2007:58) hade som uppgift att identifiera hamnar av särskild strategisk betydelse för det svenska godstransportsystemet och föreslå regeringen vilka hamnar som skulle ges prioritet när det gäller statligt finansierad infrastruktur. Vi noterar att utredningen beaktade den föreslagna hamnetableringen vid Norvikudden men att den inte ingick i de hamnar som föreslogs som strategiska. I den efterföljande proposition (2008/9:35) ansåg regeringen dock att fördelarna med att inte alls peka ut strategiska hamnar övervägde.

Naturvårdsverket anser mot bakgrund av ovanstående att varken bestämmelserna i 2 kap. 6 § miljöbalken (MB) eller 6 kap. 7 § MB kan anses vara uppfyllda genom den redovisning som bolaget lämnat till miljödomstolen i samband med prövningen av bolagets ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Utifrån det underlag bolaget har lämnat går det inte att avgöra om den föreslagna hamnen vid Norvikudden är ”lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö”. Vad gäller bolagets utredning av alternativ lokalisering för den planerade verksamheten ansluter vi till de bedömningar som görs i miljödomstolens domskäl. Det underlag som Naturvårdsverket tagit del av pekar enligt vår mening snarare mot att det finns andra alternativ som innebär mindre intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön än alternativet Norvikudden.

*Det prövningsunderlag som redovisats av bolaget angående den planerade vattenverksamheten:*

Naturvårdsverket konstaterar att bolaget i sin ansökan beträffande arbeten i vatten i stor utsträckning lämnat frågan öppen om vilka metoder och teknikval som avses att användas. Inte heller de skyddsåtgärder som slutligen kan behöva vidtas har angivits av sökanden. Avgörandet av dessa frågor bedöms av bolaget kunna anstå till en senare detaljprojektering sedan befintligt geotekniskt underlag verifierats och kompletterats med ytterligare fältundersökningar.

Någon jämförande redovisning av skillnader i miljöpåverkan mellan de alternativa konstruktionslösningar och byggnadstekniska utformningar som

bolaget räknar upp lämnas inte. Detsamma gäller alternativa muddringsförfaranden. Därför är det svårt att avgöra vad som i detta sammanhang utgör bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § MB. Därmed reduceras prövningsmyndighetens möjligheter att med tillräcklig precision reglera den tillståndssökta verksamheten i enlighet med vad som anges i 22 kap. 25 § MB. Det faktum att bolaget inte lyckats dokumentera några jämförbara skillnader vad gäller miljöpåverkan mellan de olika tekniska utformningarna reser enligt vår bedömning även frågetecken kring huruvida man i tillräcklig omfattning skaffat den kunskap man behöver för att kunna skydda människors hälsa och miljön i enlighet med vad som föreskrivs genom 2 kap. 2 § MB.

Valet av försiktighetsmått och skyddsåtgärder för att begränsa riskerna för skada och olägenhet för omgivningen är en grundläggande tillståndsfråga. I likhet med verksamhetens utformning behöver den värderas och regleras av miljödomstolen när den tar ställning till om tillstånd över huvud taget kan lämnas för den planerade vattenverksamheten. Naturvårdsverket konstaterar att varken någon utredning av möjliga åtgärder för att så långt möjligt begränsa miljöpåverkan från vattenverksamheten, eller några konkreta åtaganden vad gäller sådana skyddsåtgärder och försiktighetsmått har redovisats i bolagets ansökningshandlingar. Någon redovisning av hur miljöpåverkan från den planerade vattenverksamheten avses att kontrolleras lämnas inte heller. Bolaget godtar dock att villkor föreskrivs om att man efter samråd med tillsynsmyndigheten ska upprätta ett förslag till kontrollprogram som senast sex veckor innan arbeten påbörjas i vattenområdet ska tillställas tillsynsmyndigheten.

Mot bakgrund av dessa omständigheter ifrågasätter Naturvårdsverket att de krav på innehållet i en dom som ställs genom 22 kap. 25 § MB kommer att kunna tillgodoses om tillstånd medges i enlighet med bolagets yrkanden. Vi bedömer att ett sådant tillstånd även skulle medföra att ansvaret för att nödvändiga skyddsåtgärder blir vidtagna i motsats till vad som avses i 26 kap. 19 § MB snarare läggs på tillsynsmyndigheten än på verksamhetsutövaren.

Enligt 11 kap. 6 § MB får en vattenverksamhet bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Vi anser att bolaget inte har visat att så är fallet. Flera brister och osäkerheter har också påtalats i yttranden till MÖD, bland annat med hänvisning till en av WSP 2010-07-05 upprättad PM (underbilaga till aktbil. 73). Som vi framför ovan är en genomarbetad analys av nuvarande och framtida godsströmmar grundläggande vid bedömningen av lämplig lokalisering för den sökta verksamheten. Det gäller även för den samhällsekonomiska bedömningen eftersom den största intäktsposten i bolagets kalkyl handlar om minskad miljöbelastning till följd av minskade lastbilstransporter (minskade utsläpp av koldioxid, luftföroreningar, buller, olyckor m.m.).

Av 5 kap. 3 § framgår vidare att myndigheter ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs. Naturvårdsverket konstaterar att det vid miljödomstolens prövning inte utretts hur den planerade verksamheten förhåller sig till gällande miljö kvalitetsnormer för vatten. En sådan utredning behöver belysa hur vattenförekomstens kvalitet är klassificerad, hur följsamheten till miljö kvalitetsnormerna påverkas och om verksamheten kan försämra vattenförekomstens status samt hur enskilda kvalitetsfaktorer kan komma att påverkas. Vi anser att en sådan utredning är nödvändig för att frågan om tillåtlighet och tillstånd enligt miljöbalken ska kunna prövas för den av bolaget ansökta verksamheten.

Naturvårdsverket bedömer sammanfattningsvis att en tillståndsprövning av den av bolaget ansökta vattenverksamheten inte kan genomföras utifrån det prövningsunderlag som lämnats av sökanden.

Avgränsningen av verksamhetsområdet vid tillståndsprövningen av hamnverksamheten:

Vi delar miljödomstolens bedömning att det vattenområde som omfattar den vändbassäng för fartyg som behövs vid driften av kajläge 8 och 9 i bolagets ansökan också behöver ingå i verksamhetsområdet för den tillståndspliktiga hamnverksamheten. Som framgår av den rättspraxis som skapats genom MÖD:s överprövning av beslut och domar (t.ex. mål nr M 6387-06 angående Kapellskärs hamn) ska en tillståndsprövning av en hamnverksamhet innefatta all den hamnrelaterade verksamhet som bedrivs inom hamnens verksamhetsområde på land och i vatten. Bolaget vidhåller i sitt överklagande att detta vattenområde inte ska omfattas av ett eventuellt tillstånd. Mot bakgrund av detta bedömer vi i likhet med Kammarkollegiet att bifall inte kan lämnas för bolagets yrkande om tillstånd till driften av den planerade tillståndspliktiga hamnverksamheten vid Norvikudden.

Dumpning av muddermassor:

Naturvårdsverket delar den av Kammarkollegiet och IVL (aktbil. 74) framförda uppfattningen att bolaget inte visat att den planerade dumpningen kan ske utan olägenhet för människors hälsa och miljön, och att dispens från dumpningsförbudet därför inte bör meddelas. Vi konstaterar vidare att miljödomstolen i sin dom inte i sak prövat bolagets ansökan om dispens från dumpningsförbudet enligt 15 kap. MB. Eventuella föroreningar i de avsevärda mängder muddermassor som skulle komma att genereras vid anläggandet av den planerade hamnen har stor betydelse vid tillåtlighetsprövningen av bolagets hela ansökan. Detsamma gäller hur massorna kan komma att hanteras och slutligen omhändertas. Vi bedömer att dessa frågor behöver behandlas i ett samordnat prövningsförfarande hos miljödomstolen gemensamt med bolagets övriga yrkanden om tillstånd enligt miljöbalken för den planerade hamnetableringen vid Norvikudden. Vi menar att bifall därmed inte kan lämnas till bolagets

andrahandsyrkande (aktbil. 60) om att MÖD ska medge tillåtlighet enligt miljöbalken till anläggandet och driften av den planerade hamnen vid Norvikudden, samt till den yrkade dumpningen.

\_\_\_\_\_

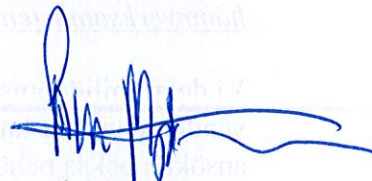
Beslut om detta yttrande har fattats av tillförordnade avdelningschefen Lena Callermo.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Martin Pålman, Mikael Johannesson, Bo Carlerup, Henrik Malmberg och Åke Mauritzson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket



Lena Callermo



Åke Mauritzson