

Stockholms stad
c/o jur.kand. Rolf Strömberg
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 STOCKHOLM

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till behandling av farligt avfall m.m. i Stockholms kommun; nu fråga om tillåtlighetsprövning av anläggningar för termisk behandling av avfallet

Regeringens beslut

Regeringen tillåter vid prövning enligt 17 kap. miljöbalken behandling av förorenade massor i Stockholms kommuns planerade anläggningar för termisk behandling inom och vid f.d. kv. Lyftkranen och på fastigheten Hjorthagen 1:3, den s.k. Gasverkstomten. Tillåtligheten gäller endast behandling under en period av två år av högst 50 000 ton förorenade massor på Lyftkranen och högst 20 000 ton förorenade massor på Gasverkstomten. Beträffande Gasverkstomten gäller tillåtligheten endast inom detta område uppgrävda massor, dock inte sådana massor som enligt kommunens ansökan utgörs av ren tjära och tjärbemängd koks.

Regeringen överlämnar ärendet till Stockholms tingsrätt, miljödomstolen, för fortsatt prövning av Stockholms kommuns ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till aktuella saneringsåtgärder.

Ärendet

Stockholms kommun avser att utföra saneringsåtgärder av sammantaget stor omfattning inom Ulvsunda industriområde (f.d. kv. Lyftkranen), på den s.k. Gasverkstomten vid Husarviken och i Klara Sjö. Åtgärderna på de olika fastigheterna är enligt kommunen delar av ett och samma saneringsprojekt och kräver en tids- och arbetsmässig samordning. I projektet ingår även behandling av förorenade jordmassor som tidigare har grävts upp på Sickla Udde.

Efter ansökan av kommunen om bidrag för marksaneringen beviljade regeringen genom ett beslut den 26 mars 1998 enligt förordningen (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället (LIP) kommunen högst 90 miljoner kronor för ett sådant projekt. Som villkor för beslutet föreskrev

Postadress	Telefonväxel	E-post: registrator@environment.ministry.se
1 03 33 Stockholm	08-405 10 00	X400: S=Registrator; O=Environment; P=Ministry; A=SIL; C=SE
Besöksadress	Telefax	Telex
Tegelbacken 2	08-24 16 29	154 99 MINEN S

regeringen bl.a. att deponering eller inneslutning av obehandlade jordar liksom deponering eller övertäckning av obehandlade sediment skall undvikas om behandlingsmetoder finns att tillgå till kostnader som håller sig inom projektets ram. Stockholms kommun har därefter närmare redogjort för projektet i sin ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken

Stockholms kommun har hos Stockholms tingsrätt, miljödomstolen, ansökt om tillstånd enligt miljöbalken till bl.a. följande åtgärder:

Saneringsåtgärder m.m.

att under två år, från den tidpunkt då en verkställbar tillståndsdom föreligger,

- a. inom angivna markområden på fastigheten Hjorthagen 1:3 (Gasverkstomten) gräva upp högst 20 000 ton förorenade jordmassor m.m.,
- b. inom angivna markområden på fastigheten Rostungnen 6 (f.d. kv. Lyftkranen) Ulvsunda Industriområde 1:34, 1:38, 1:39, 1:40 och 1:55 samt Ulvsunda 1:1 gräva upp högst 70 000 ton förorenade jordmassor m.m. samt att
- c. i vattenområde i Ulvsundasjön på fastigheterna Ulvsunda 1:1 och Ulvsunda Industriområde 1:38 invid f.d. kv. Lyftkranen gräva upp högst 12 000 ton (TS 20 %) förorenade sedimentmassor, anlägga spont respektive miljöskärm och oljelänsor i vattnet runt grävningsområdena samt täcka botten inom grävningsområdena (ca 4 000 m²) med fyllnadsmassor av sand, grus och sten.

Mellanlagring

att under två år, från den tidpunkt då en verkställbar tillståndsdom föreligger,

- a. på Gasverkstomten före och efter behandling mellanlagra dels de massor som uppkommit vid arbetena enligt p. 1. a-c ovan, dels högst 25 000 ton massor (TS 20 %) som uppkommit vid motsvarande saneringsarbeten inom Klara sjö och Sickla udde samt att
- b. inom f.d. kv. Lyftkranen före och efter behandling mellanlagra delar av de massor som uppkommit vid arbetena enligt p. 1. a-c och 2. a ovan.

Behandling

att under två år, från den tidpunkt då en verkställbar tillståndsdom föreligger, inom ramen för en sammanlagd mängd av 100 000 ton

- a. på Gasverkstomten behandla alla ovannämnda förorenade massor m.m. om totalt högst 100 000 ton (TS >55 %) genom

- blandning och homogenisering
- avvattning och/eller torkning av våta sediment
- torr- och våtskiktning av fyllnadsjord
- tvättning av fränsiktade grovfraktioner
- termisk behandling samt att

- b. inom och vid f.d. kv. Lyftkranen behandla högst 50 000 ton

(TS > 55 %) av ovannämnda förorenade massor genom

- blandning och homogenisering
- avvattning och/eller torkning av våta sediment
- torr- och våtsiktning av fyllnadsjord
- tvättning av fränsiktade grovfraktioner
- termisk behandling.

I målet hos miljödomstolen har yttranden inkommit från Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms kommunstyrelse, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun, Östermalms stadsdelsnämnd, Stockholm Vatten, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Lidingö kommun, Kungliga Djurgårdens Förvaltning, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Förbundet för Ekoparken, Bromma Strands Utvecklings Aktiebolag, Östermalms Hyresgästavdelning samt ett antal boende i närheten av Gasverkstomten. Vidare har en protestlista mot uppförandet av en förbränningsanläggning på Gasverkstomten med ca 1 400 namnunderskrifter inlämnats till miljödomstolen. Domstolen har hållit huvudförhandling i målet.

Miljödomstolens yttrande till regeringen

Vad gäller kommunens planerade åtgärder enligt tillståndsansökan på f.d. kv. Lyftkranen, konstaterar domstolen att samtliga remissinstanser och sakägare tillstyrker att tillstånd lämnas till dessa. Domstolen finner att åtgärderna, med de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som Stockholms kommun åtagit sig att vidta, inte strider mot miljöbalkens tillåtlighetsregler.

Vad gäller de planerade åtgärderna enligt tillståndsansökan på Gasverkstomten, konstaterar domstolen att remissmyndigheterna inte motsätter sig att tillstånd lämnas till dessa åtgärder men att Kungliga Djurgårdens Förvaltning, föreningar och närboende som inkommit med yttranden däremot anser att åtgärderna inte är tillåtliga. Domstolen anser att lokaliseringen av behandlingsanläggningen på Gasverkstomten är synnerligen känslig vid gränsen till nationalstadsparken och på ett avstånd av endast 250-300 meter från bostadsområdet Hjorthagen där miljön redan är belastad av annan industriproduktion och trafik. Därför anser domstolen att det finns anledning att överväga extra försiktighetsåtgärder jämfört med anläggningen på Lyftkranen. Vidare finner domstolen att behandlingsanläggningen inte medför något fysiskt intrång i nationalstadsparken som skulle vara otillåtet enligt 4 kap. 7 § miljöbalken. Domstolen bedömer att miljönyttan väger tyngre än den temporära störning som anläggningen åstadkommer. Domstolen finner att en behandling på Gasverkstomten av de förorenade massorna i en anläggning för termisk behandling, med de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som Stockholms kommun åtagit sig att vidta, inte strider mot miljöbalkens tillåtlighetsregler.

Domstolen redovisar i sitt yttrande även ett förslag till beslut i tillståndsfrågan, innefattande villkor för tillståndet.

I ärendet hos regeringen har utöver de myndigheter, föreningar och enskilda som yttrat sig i målet hos miljödomstolen, kommunfullmäktige i Stockholms kommun, Energimyndigheten, Försvarsmakten, Sveriges geologiska undersökning, Socialstyrelsen, Boverket, Vägverket, Institutet för miljömedicin och Statens geotekniska institut, inkommit med yttranden i sak i de delar som är föremål för regeringens prövning. Kommunfullmäktige i Stockholms kommun har tillstyrkt att tillstånd lämnas till de planerade åtgärderna. Ingen av remissmyndigheterna anför att åtgärderna strider mot miljöbalkens tillåtlighetsregler. De föreningar, närboende m.fl. som tidigare yttrat sig i ärendet hos miljödomstolen vidhåller sin åsikt att de planerade åtgärderna på Gasverkstomten inte är tillåtliga. Härutöver har ett antal skrivelser inkommit från enskilda personer. I huvuddelen av skrivelserna framförs protester mot den planerade anläggningen för termisk behandling på Gasverkstomten.

Stockholms kommun har inkommit med ytterligare skrivelser.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen finner att utredningen i ärendet är tillräcklig för den prövning som regeringen har att göra.

Enligt 17 kap. 1 § p. 10 miljöbalken skall regeringen pröva tillåtligheten av anläggningar för behandling av farligt avfall, om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen kommer från andra inrättningar och mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas vid anläggningen.

I det aktuella projektet ingår att på Gasverkstomten och f.d. kv. Lyftkranen rena sammanlagt 100 000 ton förorenade jordmassor från samtliga i projektet ingående områden genom behandling i bl.a. anläggningar för termisk avdrivning/förbränning. Enligt Stockholms kommuns ansökan vill kommunen ha möjlighet att behandla samtliga massor på Gasverkstomten eller 50 000 ton på denna fastighet och resterande massor på f.d. kv. Lyftkranen. Miljödomstolen har bedömt att massorna är att anse som farligt avfall enligt avfallsförordningen (2001:1063) och därför med eget yttrande överlämnat ärendet till regeringen för erforderlig tillåtlighetsprövning. Regeringens prövning avser således tillåtligheten av att på de aktuella fastigheterna rena förorenade jordmassor i anläggningar för termisk behandling av massorna. Om regeringen finner behandlingen helt eller delvis tillåtlig ankommer det på miljödomstolen att därefter meddela beslut i tillståndsfrågan och föreskriva de närmare villkor som kan behövas för tillståndet.

Enligt det av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö skall miljön vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden (prop. 1997/98:145 Svenska miljömål). Inriktningen är att målet skall vara uppfyllt inom en generation. Som ett led i arbetet för att uppnå detta mål skall förorenade områden undersökas och vid behov åtgärdas (prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier). I propositionen anges att den teknikutveckling och kunskapsuppbyggnad som nu pågår vid olika saneringsarbeten har stor betydelse för att delmålet skall kunna uppnås.

Regeringen bedömer i likhet med domstolen att de aktuella jordmassorna är att anse som farligt avfall enligt avfallsförordningen. De i ärendet aktuella behandlingsanläggningarna på Gasverkstomten och f.d. kv. Lyftkranen utgör en del av Stockholms kommuns projekt för sanering av delar av Ulvsunda industriområde, Gasverkstomten, Klara sjö samt Sickla udde. Områdena är kraftigt förorenade av tidigare inom områdena bedrivna industriell verksamhet. Föroreningarna består främst av polycykliska aromatiska kolväten (PAH). I jordmassorna förekommer även tungmetaller.

För att de planerade åtgärderna skall kunna anses tillåtliga måste de bl.a. uppfylla miljöbalkens krav på lokaliseringen. Enligt 2 kap. 4 § miljöbalken skall för verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till kraven i 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. samma lag. Vidare skall för all verksamhet och alla åtgärder en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Enligt 2 kap. 7 § gäller kraven i den utsträckning de inte kan anses orimliga att uppfylla.

Syftet med de aktuella åtgärderna är att minska miljöbelastningen i områdena. Ett tillvägagångssätt med rening av de förorenade jordmassorna på platsen där de grävts upp med efterföljande återfyllnad av de rena massorna, har fördelar från miljösynpunkt. Bland annat minimeras antalet tunga transporter till och från platsen liksom tidsåtgången för projektet. Det är även ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ. Förfarandet kan också ses som en naturlig avslutning på den tidigare på platsen bedrivna verksamheten. Ett återställningsförfarande med rening på plats, under en begränsad tid, av massor som grävts upp inom området bör därför kunna godtas under förutsättning att sådana försiktighetsmått kan vidtas att behandlingen kan genomföras utan att oacceptabla störningar från miljö- och hälsosynpunkt uppkommer i omgivningarna. Stockholms kommun vill emellertid ha möjlighet att i anläggningen på Gasverkstomten, och i viss mån även i anläggningen på f.d. kv. Lyftkranen, också behandla jordmassor som grävs upp inom de övriga områdena i projektet.

Stockholms kommun anför att det för närvarande saknas lämpligare platser lokalt och regionalt där massorna kan tas om hand, vilket delvis uppges bero på den stora omfattningen av massor och den tidsram som gäller för projektet. Kommunen bedömer att det inom kommunen knappast är möjligt att finna en plats där en permanent efterbehandlingsanläggning kan etableras utan betydande intressekonflikter.

Vad gäller alternativa anläggningar för behandling av förorenade jordmassor har i ärendet upplysts att miljödomstolen genom en dom den 29 juni 2001 lämnat SÖRAB, som ägs av bl.a. Stockholms kommun, tillstånd att utöka sin verksamhet vid Löt avfallsanläggning i Vallentuna kommun. Tillståndet omfattar bl.a. mottagande av högst 100 000 ton förorenad jord för behandling genom bl.a. termisk avdrivning.

Både Gasverkstomten och f.d. kv. Lyftkranen ligger relativt nära bostadsbebyggelse. Av handlingarna framgår att behandling av det särskilt kvicksilverförorenade området i Klara sjö inte längre ingår i projektet. Vidare framgår av utredningen att sådana skyddsåtgärder kan vidtas att utsläppen till luft och vatten vid behandlingen inte innehåller ämnen som överskrider några begränsningsvärden i gällande normer och riktlinjer till skydd för människors hälsa och miljön.

Gasverkstomten

Området är inte planlagt för industriändamål. Det finns ingen detaljplan som närmare reglerar markanvändningen på aktuell del av Gasverkstomten. I kommunens översiktsplan är området betecknat som stadsutvecklingsområde på längre sikt. Endast en mycket liten del av den förorenade marken kommer att saneras genom kommunens projekt. Behovet av ytterligare sanering inom området är mycket stort. I omgivningarna finns omfattande verksamheter med industriell inriktning samt stora trafikleder. Oavsett vad som anges ovan om innehållet i utsläppen från anläggningarna för termisk behandling medför de ett tillskott – om än litet – till bakgrundshalterna av aktuella ämnen i omgivningen. Av dessa skäl bör endast termisk behandling av massor som grävts upp inom området och som efter behandling skall återföras till fastigheten godtas. Ren tjära och tjärbemängd koks samt förorenade massor från övriga i ärendet aktuella områden bör därmed inte behandlas i anläggningen på fastigheten. Det kan också antas att det finns platser som är bättre från miljö- och hälsoskyddssynpunkt än Gasverkstomten för behandling av dessa massor. En på detta sätt begränsad behandling i anläggningen på Gasverkstomten finner regeringen inte medför någon negativ påverkan på nationalstadsparken, då fråga är om en tillfällig åtgärd som minskar risken för spridning av befintliga föroreningar till angränsande markområden.

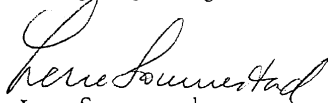
Regeringen finner således att det inte är visat att en lokalisering på Gasverkstomten av en anläggning för termisk behandling av de sammanlagt 100 000 ton förorenade massorna från de i ärendet aktuella


områdena uppfyller miljöbalkens krav. Regeringen finner dock att termisk behandling på Gasverkstomten under två år av högst 20 000 ton massor som grävs upp inom området, med undantag för ren tjära och tjärbemängd koks, bör kunna tillåtas.

Lyftkranen

Enligt gällande detaljplan för f.d. kv. Lyftkranen är området avsett för industri- eller jämförligt ändamål. Området kommer genom de nu aktuella åtgärderna att saneras helt. De förorenade massor som enligt ansökan skall behandlas i den på platsen planerade anläggningen för termisk behandling utgörs i huvudsak av på platsen uppgrävda massor. Mot bakgrund av vad som sagts ovan om innehållet i aktuella utsläpp till luft och vatten och med hänvisning till ovan angiven huvudprincip att rening av uppgrävda massor på plats bör godtas om inte behandlingen ger upphov till nya från miljö- och hälsosynpunkt oacceptabla störningar, bör den planerade termiska behandlingen av förorenade massor i anläggning för termisk behandling på f.d. kv. Lyftkranen kunna tillåtas.

På regeringens vägnar


Lena Sommestad


Lena Flodin

Kopia till:
Stockholms tingsrätt, miljödomstolen
Försvarsdepartementet
Jordbruksdepartementet
Socialdepartementet
Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Försvarsmakten
Statens räddningsverk
Socialstyrelsen
Institutet för miljömedicin
Fiskeriverket
Riksantikvarieämbetet
Boverket
Kemikalieinspektionen
Naturvårdsverket
Statens geologiska institut
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Arbetsmarknadsstyrelsen
Sjöfartsverket
Statens energimyndighet
Sveriges geologiska undersökning
Vägverket
Verket för näringslivsutveckling
Länsstyrelsen i Stockholms län
Lidingö kommun
Solna kommun
Stockholms kommun
Bromma Strands Utvecklings AB
Naturskyddsföreningen
Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening
Förbundet Ekoparken
Kungliga Djurgårdens Förvaltning
Stockholm Vatten AB