



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060105

DOM
2015-05-05
Stockholm

Mål nr
M 1260-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-01-17 i mål nr M 2684-13, se bilaga

KLAGANDE

Göteborgs Hamn AB, 556008-2553
403 38 Göteborg

Ombud: Advokaten M P

MOTPART

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11930
404 39 Göteborg

SAKEN

Dispens att dumpa muddermassor i havet inom ett område utanför Göteborgs hamn sydsydväst om Vinga, benämnd "Nya Vinga"

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1201831

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Göteborgs Hamn AB (bolaget) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom avseende villkor 6, ska höja begränsningsvärdet rörande tributyltenn (TBT) från 50 µg/kg TS till 100 µg/kg TS.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har bestritt bifall till överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har hänvisat till vad som anförts i mark- och miljödomstolen och gjort i huvudsak följande tillägg och förtydliganden.

Bolaget

Tippningsområdet Nya Vinga är ett beprövat område där muddermassor har tippats sedan 1960-talet och med betydligt högre föroreningshalter än vad som nu yrkas. Tippningsverksamheten omfattas av ett kontrollprogram som föreskriver kontroll före, under och efter tippning. Genom undersökningar har det inte påvisats några bestående negativa effekter på den omgivande miljön.

Det finns inga generella eller bindande riktlinjer för bestämmande av vilka föroreningshalter muddermassor kan innehålla för att få tippas till havs. Traditionellt sett tillämpas Naturvårdsverkets Bedömningsgrunder för miljö kvalitet - Kust och Hav (rapport 4914). Det saknas dock bedömningsgrunder för TBT i rapporten, varför norska bedömningsgrunder brukar användas som referens. I en uppdatering och komplettering av nämnda bedömningsgrunder är värdet för TBT satt till 100 µg/kg TS, vilket är i linje med de norska bedömningsgrunderna. Precis som den svenska klassindelningen utgår den norska från naturliga bakgrundshalter i sediment, men det norska grundas också på en beräknad risk för ekologiska effekter. Värdet QSsediment 0,002 µg/kg TS, som anger med en stor säkerhetsfaktor vid vilka halter risker för bottenlevande samhällen kan uppstå (med avseende på den mest känsliga arten) är så lågt att det inte har uppmätts någonstans i svenskt havsområde. Ett förvaltningsmässigt begränsningsvärde för TBT måste därför tas fram. För framtagandet av ett sådant värde måste dock en

vetenskaplig och statistisk tillståndsanalys ligga till grund tillsammans med ett skälighetsresonemang kring nyttan av en skyddsåtgärd och samhällsekonomiska överväganden.

Bolaget har frivilligt åtagit sig att sänka befintligt begränsningsvärde för TBT om 200 µg/kg TS till 100 µg/kg TS. Begränsningsvärdena utgår från Naturvårdsverkets bedömningsgrunder, praxis och avstämning med SGU och har föreslagits efter noggranna avvägningar där erfarenhet från kontrollprogram och uppföljande omgivningspåverkan vägts in. Det kan noteras av varken tillsynsmyndigheten eller miljöförvaltningen har motsatt sig ett begränsningsvärde om 100 µg/kg TS. Även SGU vitsordar detta värde och konstaterar att HaV:s beslut utgör ett kraftigt avsteg från praxis.

Eftersom det genom statistisk analys och tillståndsklassificering kan konstateras att hela det svenska öppna havsområdet är diffust kontaminerat med TBT till nivån 100 µg/kg TS saknar domstolen vetenskapligt stöd att fastställa ett begränsningsvärde om 50 µg/kg TS. Vidare är tippning av muddermassor till havs varken svårkontrollerat eller svårpreciserat. Gällande kontrollprogram, tillsammans med erfarenheter och slutsatser i samband med tidigare tippningar, ger istället en god bild av såväl kortsiktig som långsiktig påverkan från tippning på ekosystemet vid Vinga. Muddermassor med betydligt högre TBT-halter har tippats historiskt utan bestående effekter. En dispens med ett begränsningsvärde om 100 µg/kg TS kan således medges utan risk för olägenheter för människors hälsa och miljön. Tidigare har muddermassor tippats med toppvärden upp till 200-300 µg/kg TS. Vid uppföljning konstaterades markant lägre halter än 200 µg/kg TS, vilket är en effekt dels av den uppblandning som sker i pråmen, dels överlagrandet genom naturlig sedimentation som sker på platsen. Noteras bör att medelhalten i uppmuddrat sediment i praktiken blir betydligt lägre än vad tillåten halt i begränsningsvärdet anger.

Bolaget har ett återkommande behov av att omhänderta muddermassor dels på grund av kontinuerliga underhållsmuddringar, dels projekt som avser fördjupningar av befintliga farleder och hamnbassänger och nymuddring. Om begränsningsvärdet inte

ändras kommer ytterligare massor vara tvungna att tas om hand på land, trots att ovan redovisade miljökonsekvenser i hav talar emot detta samtidigt som omhändertagande på land medför fler negativa miljökonsekvenser till följd av ianspråktagande av arealer, avvattnings-, transporter osv. Det finns små möjligheter till annan avsättning och återvinning särskilt mot bakgrund av de stora infrastrukturella projekt som pågår och planeras i regionen, vilka också kommer att ge upphov till överskottsmassor. Möjligheten att finna lämpliga avsättningar på land eller omhändertagande av muddermassorna på annat sätt är därför starkt begränsade och tippning av muddermassor vid Nya Vinga med halter upp till 100 µg/kg TS är därmed det enda tänkbara alternativet. Ett alternativt omhändertagande är inte miljömässigt motiverat i detta fall.

Det strängare begränsningsvärdet innebär att cirka en tredjedel av en muddrad mängd och ca 30 000 m³ måste omhändertas på ett alternativt sätt, vilket innebär en merkostnad på 10 miljoner kronor. I relation till muddringens kostnad innebär merkostnaden en dubblering av totalkostnaden, vilket får tas ut på hamntaxan och blir en stor och kännbar höjning för hamnens kunder. Bolaget verkar på en pressad konkurrensutsatt marknad och härtill kommer frågan om det är bolaget som verkligen ska stå för en sådan merkostnad med tanke på att det inte är bolaget som har gett upphov till TBT-halterna. Omhändertagande på land innebär en merkostnad på ca 18 miljoner kronor, om begränsningsvärdet 50 µg/kg TS används. För export av muddermassor innebär det istället en merkostnad på 10 miljoner kronor.

Det följer av 2 kap. 1 § miljöbalken att skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken är tillämplig i dispensärendet. Det är inte rimligt att muddermassor som kan tippas i havet med begränsade negativa effekter istället ska tas upp på land vilket medför höga transport- och hanteringskostnader tillsammans med de negativa miljöeffekter som följer av att bl.a. transportera, bereda mark och avvattna massorna. Utifrån ett helhetsperspektiv är det bättre att sediment med högre TBT-halter ligger vid Nya Vinga, som är en ackumulationsbotten och med tiden överlagras av sediment, än om det ligger kvar i hamnområdet där sediment befinner sig i rörelse och transporteras genom fartygsrörelser och strömmar i vattnet m.m. Det är inte, som HaV påstår, möjligt att utföra s.k. sektionerad muddring eftersom det vid underhållsmuddring är

fråga om förhållandevis tunna skikt som ska muddras, ofta på stora vattendjup, vilket förträdesvis sker under höst/vinter när det sällan är lugnt vatten.

Det framhålls att som den svenska lagstiftningen är utformad krävs inga särskilda skäl eller uttömda handlingsalternativ för att dispens ska medges, jämfört med utformningen av reglerna kring strandskydds- och artskyddsdispens. Dispens får medges förutsatt att dumpning kan ske utan olägenhet för människors hälsa eller miljön, vilket är fallet i målet.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län saknar motivering för påståendet att begränsningsvärdet kan sänkas till 50 µg/kg TS på tre år.

HaV

TBT är ett mycket farligt ämne och det är önskvärt att detta inte sprids i miljön. Det finns i dagsläget inga nationellt fastställda gränsvärden för TBT i muddermassor vid dumpning.

50 µg/kg TS är ett lämpligt gränsvärde. Dispensen är satt över en lång tidsperiod med relativt sett en stor mängd massor som får dumpas. Värdet 100 µg/kg TS för TBT i öppet hav är inte längre aktuellt om man utgår från halter uppmätta inom nationell miljöövervakning. Det allra högsta uppmätta värdet i utsjösediment under år 2008 låg istället på 32 µg/kg TS och i flera fall var halterna under rapporteringsgränsen (1 µg/kg). Situationen var således en annan 2008 än den som rådde 2003, då maximalt uppmätt TBT-halt låg på 110 µg/kg TS och bara ett prov uppvisade halter under rapporteringsgränsen. Nya undersökningar kommer att utföras under 2014, men det finns ingen anledning att misstänka att halterna är på väg upp igen. Ska man utgå från halter uppmätta i utsjösediment hamnar man snarare på lägre halt än det som HaV har beslutat om. HaV har istället utgått ifrån halter uppmätta inom recipientkontrollen. År 2006 uppmättes en halt om 47 µg/kg TS TBT vid Vinga och medianhalten i Göteborgsområdet var 36 µg/kg TS TBT. Halterna i Göteborgsområdet varierar i hög grad, men halterna vid flera av de kustnära stationerna uppvisar betydligt lägre nivåer

för TBT. Halterna vid Vinga är troligen inte högre än vad som kunde uppmätas år 2006.

Det hade varit önskvärt att utgå ifrån ett effektbaserat värde. Bolaget hänvisar till Naturvårdsverkets Bedömningsgrunder för miljö kvalitet - Kust och Hav (Rapport 4914). Denna rapport har dock inte tagits fram för att användas som kriterier för muddermassor för dumpning. Rapporten ska revideras och det är oklart om några klassgränser för TBT kommer att etableras. Att hänvisa till ett norskt värde för TBT är inte helt korrekt eftersom det finns flera olika norska förvaltningsmässiga värden, och där halter över 100 µg/kg TS motsvarar ”Svaert dårlig”. Värde 35 µg/kg TS anges t.ex. som utgångspunkt för när man går vidare till ”trinn 2” i samband med beslut om efterbehandling.

HaV har inte presenterat något underlag som egentligen beskriver den fördring som ett begränsningsvärde på 50 µg/kg TS för TBT innebär. Sannolikt är det de ytliga sedimenten som är mest förorenade och det borde vara möjligt att muddra bort ytterligare sediment och ta hand om dessa på land.

Uppfattningen att dumpning av förorenade massor kan vara tillåtet om det sker en ”omblandning” med rena massor på dumpningsplatsen delas inte. Ett sådant synsätt kan i förlängningen leda till att det sker grävning/muddring av helt rena bottenmaterial för att bara ”späda” ut förorenade massor. Det är inte önskvärt och oförenligt med syftet med förbudet mot dumpning. Att dumpning kan ske utan olägenhet på den aktuella dumpningsplatsen stöds inte av någon riktad undersökning av TBT:s effekter där.

YTTRANDEN FRÅN REMISSMYNDIGHETER

Remissmyndigheterna har i huvudsak vidhållit vad som anförts i mark- och miljödomstolen och därtill lämnat följande yttranden.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen)

Göteborgs Hamns förslag på begränsningsvärden avseende TBT bör kunna accepteras som längst till år 2018. Därefter ska begränsningsvärden i enlighet med HaV:s beslut gälla.

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun (nämnden)

Det är svårt att meddela en dispens från ett förbud i något enskilt fall utan att göra en rimlighetsavvägning. Om alternativet till muddertippning vid Vinga är att omhänderta massorna på land är det skäligt att under en begränsad period acceptera bolagets föreslagna begränsningsvärden. Det finns ett tvingande behov att muddra farleden till bolaget. Enligt den rapport som tagits del av så har tidigare dumpning genomförts på ett kontrollerat sätt med framförallt temporära effekter av dumpningen. Det finns alltså inte skäl utifrån hur dumpningen har genomförts tidigare att skärpa kraven på TBT-halt i muddermassorna mer än vad bolaget har yrkat. Acceptabla tillförda TBT-halter bör relateras till vad som kan förväntas vara bakgrundshalter i omgivande miljö. Hänsyn bör också tas till tillförd total mängd muddermassor i ett område och möjligheter för tillsynsmyndigheten att kontrollera efterlevnaden av meddelade beslut.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är vilket begränsningsvärde för tributyltenn (TBT) som ska gälla som villkor för dispens för dumpning av muddermassor i havet vid Nya Vinga.

Ett begränsningsvärde på 50 µg/kg TS avviker från vad som tillåtits i tidigare rättsfall rörande dumpning av muddermassor i havet. Exempelvis har Miljööverdomstolen (nuvarande Mark- och miljööverdomstolen) i rättsfallen MÖD 2010:30 och MÖD 2007:12, angående tippning i Karlskronafjärden respektive i Norrtäljeviken, bestämt begränsningsvärdet för TBT till 200 µg/kg TS. I målet som rörde Karlskrona angavs att en täckning med rena massor skulle ske ovanpå de förorenade muddermassorna. Beträffande muddermassorna i Norrtälje fanns en problembild kring att dessa innehöll sulfider, vilket skulle innebära risker och problem vid landdeponering. En bedömning måste göras utifrån de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. Det kan alltså inte anses finnas en fast praxis avseende ett begränsningsvärde för TBT som ska

gälla generellt för dumpning. Omständigheter att beakta vid bedömningen är bland annat bottenförhållanden och föroreningsnivåer på dumpningsplatsen, hur känslig miljön på platsen och omgivningen är och om det finns risk för spridning av skadliga halter till omgivningen.

En TBT-halt på 47 µg/kg TS har enligt vad som framgår av HaV:s beslut tidigare uppmätts vid Vinga. Vidare har HaV visat att det högsta värdet som uppmätts i nationell miljöövervakning i utsjösediment under år 2008 låg på 32 µg/kg TS och att situationen nu blivit en annan än den som rådde vid den föregående undersökningen av utsjösediment som skedde år 2003, då maximalt uppmätt TBT-halt låg på 110 µg/kg TS. I en strävan efter att det material som deponeras vid Nya Vinga inte uppenbart ska innehålla högre halter än de halter som nu råder i området, har HaV bedömt att 50 µg/kg TS ska gälla som begränsningsvärde för TBT. Mark- och miljödomstolen har instämt i denna bedömning.

Platsen för den planerade dumpningen är en ackumulationsbotten, vilket innebär att goda förutsättningar finns för att någon sedimenttransport inte ska förekomma och att platsen därför i och för sig kan anses lämplig för muddertippning (jfr MÖD 2011:50). Där har skett dumpning av muddermassor sedan tidigare, med undantag av den planerade utvidgningen av dumpningsområdet. Skadliga nivåer av TBT har uppmätts på platsen. Dispensbeslutet gäller en viss mängd muddermassor och har begränsats med villkor för att minska risken för spridning av det giftiga ämnet. Med hänsyn till att massorna, såsom mark- och miljödomstolen har konstaterat, redan vid ett begränsningsvärde på 50 µg/kg TS håller en skadlig halt av tennföroreningar finner Mark- och miljööverdomstolen att omständigheterna är sådana att utrymme saknas att tillåta ett uppenbart högre begränsningsvärde än uppmätta halter i omgivningen. Mark- och miljööverdomstolen delar därmed mark- och miljödomstolens bedömning att 50 µg/kg TS ska gälla som begränsningsvärde.

Beträffande bolagets invändning att en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska ske gör domstolen följande bedömning. Generellt gäller ett förbud mot dumpning av avfall, såsom muddermassor, i havet. En ansökan om avsteg från detta

förbud ska prövas enligt miljöbalkens bestämmelser om dispens för dumpning i balkens 15 kap. Dessa bestämmelser utgör specialregler som närmare reglerar hur bedömningar ska göras för att syftet med miljöbalken ska uppfyllas. Någon avvägning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken aktualiseras inte vid dispensprövningen, utan prövning av dispens från det generella dumpningsförbudet innebär en bedömning enbart enligt 15 kap. 31-33 §§ miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer således i den bedömning som mark- och miljödomstolen har gjort. Överklagandet ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Margaretha Gistorp, tekniska rådet Yvonne Eklund och tf. hovrättsassessorn Agneta Staff, referent.

Föredraganden har varit Petter Larsson Garcia.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-01-17
meddelad i
Vänersborg

Mål nr M 2684-13

KLAGANDE

Göteborgs Hamn AB, org nr 556008-2553
403 38 Göteborg

Ombud: Advokat M P

MOTPART

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11930
404 39 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Havs- och vattenmyndighetens beslut 2013-06-25 i ärende nr 1168-2012,
se bilaga 1

SAKEN

Dispens att dumpa muddermassor i havet inom ett område (se kartor bilagda bilaga 1) utanför Göteborgs hamn sydsydväst om Vinga, benämnd "Nya Vinga".

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt

att villkor 4 skall bestå men kompletteras med meningen

”Dumpning får dock ske under annan tid efter tillsynsmyndighetens medgivande om särskilda skäl föreligger”,

att under villkor 6, som ett tillägg till begränsningsvärdet för sexvärt krom (CrVI) i villkor 5-6, läggs ett nytt villkor 6 a) med följande lydelse

”Halten av CrVI i sediment inom GHAB:s verksamhetsområde ska undersökas under år 2014. Innan undersökningen av CrVI

Dok.Id 250850

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänersborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 09:00-16:00

genomförs ska GHAB samråda med Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen i Västra Götaland samt Göteborgs kommun. I det fall undersökningen visar att CrVI förekommer i lägre halter än vad som framgår i tabellen under villkor 6 över begränsningsvärden behöver inte CrVI analyseras inför varje dumpningsföretag, dock ska halterna av CrVI undersökas vart 5:e år”,

att villkor 9 upphävs,

samt att villkor 16 ska ha följande lydelse

”Dumpningsområdet ska sjömätas och lodningskarta ska lämnas till Sjöfartsverket de år då dumpning skett”,

men mark- och miljödomstolen lämnar i övrigt överklagandet utan bifall.

BAKGRUND

Genom beslut från Länsstyrelsen i Västra Götalands län (nedan länsstyrelsen) den 22 december 1998, dnr 241-3503-98, har Göteborgs Hamn tillstånd för tippning av muddermassor. Tillståndet gäller tippning dels inom ett område SSV Vinga, dels inom ett område på Hakefjorden. Detta tillstånd gäller till och med den 31 december 2013, enligt dom meddelad av miljödomstolen den 24 juli 2001, mål nr M 339-99. Parallellt med nämnda tillstånd finns en dispens som meddelades av Naturvårdsverket den 15 februari 2002, dnr 523-2984-01. Detta tillstånd omfattar totalt 15 miljoner m³ muddermassor och 0,4 miljoner m³ sten vid området SSV Vinga och 5 miljoner m³ muddermassor vid området Hakefjorden. Även Naturvårdsverkets tillstånd gäller till och med den 31 december 2013.

Göteborgs Hamn är utpekad som riksintresse för sjöfart. Hamnen ägs av Göteborgs kommun men verksamheten bedrivs av det kommunala hamnbolaget Göteborgs Hamn AB (nedan GHAB). Bolaget ansvarar bl.a. för nautisk säkerhet och för att upprätthålla erforderliga vattendjup genom muddring.

GHAB inkom i februari 2012 till Havs- och vattenmyndigheten (nedan HaV) med en ansökan om dispens enligt 15 kap 33 § miljöbalken, MB, från förbudet mot dumpning enligt 15 kap 31 § MB av muddermassor till havs. Det dumpningsområde som angavs var inom ett område SSV Vinga, Göteborgs kommun.

Lokaliseringsutredningen som föregick ansökan resulterade i att tippningsområdet SSV Vinga modifierades något. Det nya modifierade området, för vilket dispens slutligen söktes, benämndes ”Nya Vinga”.

HaV beslutade härefter den 25 juni 2013 genom det överklagade beslutet, se bilaga 1, att meddela dispens för dumpning av *maximalt 4 000 000 m³ muddermassor* inom området benämnt ”Nya Vinga”, från och med den 1 januari 2014 till och med den 31 mars 2024. HaV:s beslut förenades med vissa villkor, varav följande är föremål för prövning i det nu förevarande målet:

4. Dumpning får ske endast under perioden 1/10 – 31/3.
5. Endast muddermassor med halter av farliga ämnen som understiger de halter som angivits i tabell i villkor 6 får dumpas.
6. Inför varje muddringsföretag ska provtagning, analys och utvärdering ske enligt provtagningsplan i syfte att utvärdera om de halter som anges nedan innehålls.

Begränsningsvärden för farliga ämnen*

<u>Analysparameter</u>	<u>Enhet</u>	<u>Halt</u>
Torrsubstans, TS	%	-
Glödförlust, GF	% av TS	-
Arsenik, As	mg/kg TS	45
Kadmium, Cd	mg/kg TS	3
Kobolt, Co	mg/kg TS	60
Krom, Cr	mg/kg TS	70 (Cr III), 0,7 (CrVI)
Koppar, Cu	mg/kg TS	80
Kvicksilver, Hg	mg/kg TS	0,7
Nickel, Ni	mg/kg TS	100
Bly, Pb	mg/kg TS	110
Zink, Zn	mg/kg TS	360
S:a PCB 7 ¹	µg/kg TS	15
Antracen	µg/kg TS	30
Benzo(a)pyren	µg/kg TS	90
Fluoranten	µg/kg TS	270
Naftalen	µg/kg TS	140
Indeno(1,2,3-c,d)pyren	µg/kg TS	600
Ben zo(b)fluoranten	µg/kg TS	150
Benzo(k)fluoranten	µg/kg TS	70
Benzo(g,h,i)perylene	µg/kg TS	70
Fenantren	µg/kg TS	100
Pyren	µg/kg TS	200

¹ summan av följande ämnen: PCB 28, 52, 101, 118, 153, 138, 180

Bens(a)antracen	µg/kg TS	110
Chrysen	µg/kg TS	180
Tributyltenn, TBT	µg/kg TS	50
Mineralolja (alifater C16-C35)	µg/kg TS	300

*De värden som anges för metaller avser analys enligt svensk standard.

9. GHAB ska vid varje dumpningstillfälle dokumentera rådande vind- och strömförhållanden (styrka och riktning) vid dumpningsplatsen. Vidare ska GHAB, vid varje dumpningstillfälle, dokumentera längden och bredden på sedimentplymen. Uppgifterna ska redovisas i den redovisning som framgår av villkor 13 nedan.

13. GHAB ska 1 gång per år, till tillsynsmyndigheten, inge en samlad redovisning av de dumpningsarbeten samt genomförda kontroller som utförts under föregående år. Den närmare tidpunkten, utformningen samt innehållet i redovisningen får bestämmas av tillsynsmyndigheten.

14. GHAB ska, innan några dumpningsarbeten påbörjas och senast 2 månader innan de avses att påbörjas, redovisa till tillsynsmyndigheten hur egenkontrollen ska bedrivas. Vidare ska egenkontrollen fortlöpande stämmas av med tillsynsmyndigheten.

18. Endast GHAB, d.v.s. inga andra aktörer, får använda sig av denna dispens och dispensen avser endast muddermassor som uppkommit inom GHAB:s verksamhet.

GHAB inkom den 30 september 2013 till mark- och miljödomstolen med en ansökan om förtursförklaring (se aktbil 6). Denna ansökan avslogs genom beslut den 2 oktober 2013 (se aktbil 7).

YRKANDEN M.M.

GHAB har överklagat HaV:s beslut och yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av det överklagade beslutet,

- meddelar dispens att tippa *maximalt 10 000 000 m³ muddermassor*,
- upphäver villkor **4** rörande arbetstid,
- ändrar villkor **5** och **6** rörande begränsningsvärde så att villkoren får följande lydelse med nedan angivna begränsningsvärden (varvid utelämnandena av naftalen och sexvärt krom i tabellen nedan innebär att GHAB yrkar att begränsningsvärdena för dessa ämnen ska utgå).

"Inför varje muddringsföretag genomförs provtagning, analys och utvärdering enligt provtagningsplan i syfte att utvärdera huruvida begränsningsvärdena för tippning innehålls. Följande begränsningsvärden ska gälla för utvärdering av muddermassornas föroreningshalt.

Analysparameter	Enhet	Begränsningsvärde
Torrsubstans, TS	%	-
Glödförlust, GF	% av TS	-
Arsenik, As	mg/kg TS	45
Kadmium, Cd	mg/kg TS	3
Kobolt, Co	mg/kg TS	60
Krom, Cr	mg/kg TS	72
Koppar, Cu	mg/kg TS	79,5
Kvicksilver, Hg	mg/kg TS	1
Nickel, Ni	mg/kg TS	99
Bly, Pb	mg/kg TS	110
Zink, Zn	mg/kg TS	357
S:a PCB7	mg/kg TS	0,015
S:a PAH 11	mg/kg TS	2,5

Tributyltenn, TBT	µg/kg TS	100
Mineralolja (alifater >C16-C35)	mg/kg TS	300

Om muddermassorna visar mycket stor avvikelse eller mycket hög halt, dvs motsvarande halter högre än klass 4 enligt Naturvårdsverkets bedömningsgrunder i rapport 4914, får massorna inte tippas utan föregående samråd med tillsynsmyndigheten."

- upphäver villkor **9** rörande dokumentation av vind och strömmar samt längd och bredd på sedimentplym,
- ändrar villkor **14** på så sätt att redovisning till tillsynsmyndighet "... ska ges in senast 6 månader efter att beslutet om dispens vunnit laga kraft",
- upphäver villkor **18** om externa aktörer. I andra hand yrkas, för det fall mark- och miljödomstolen anser att hanteringen ska villkorregleras, att meddelat villkor 18 ändras till följande lydelse: "*Utöver muddermassor som uppkommer i Göteborgs Hamns verksamhetsområde får muddermassor, som uppkommer i likartad verksamhet i Göteborgsområdet, tippas inom tippningsområdet Nya Vinga. Förutsättningar för tippning är att Göteborgs Hamn i samråd med tillsynsmyndigheten har medgivit att dispensen får användas och att övriga villkor i denna dispens är uppfyllda.*"
samt
- för det fall att mark- och miljödomstolen skulle fastställa det överklagade beslutet såvitt gäller villkor 18, att villkor 16 erhåller följande lydelse, "Dumpningsområdet ska sjömätas och lodningskarta ska lämnas till Sjöfartsverket de år då dumpning sker".

Slutligen har **GHAB**, till föregripande av sin inställning det tillägg som HaV föreslår nedan genom införande av en ny villkorspunkt 6 a) under villkor 6 såvitt gäller sexvärt krom, **bestritt** att det föreslagna villkor 6 a införs.

Till **grund för ändringsyrkandena** har **GHAB** anfört bl.a. följande.

Göteborgs Hamn är Nordens största hamn. Dess uppdrag är att skapa förutsättningar för ett starkt, effektivt och hållbart skandinaviskt godsnav. Hamnen är en viktig port in till och ut från den svenska och skandinaviska marknaden med 70 % av den svenska industrin inom en radie om 500 km. Farlederna genom hamnen leder till hamnarna längs Göta älv och runt Vänern. En tredjedel av svensk utrikeshandel går via hamnen och 65 % av all containertrafik. Hamnen och dess farleder är utpekade som riksintresse för sjöfart och hamnen har även pekats ut av EU-kommissionen som en s.k. Core Port, vilket innebär ett erkännande att hamnen är av stor betydelse även för den europeiska marknaden. Det ställs således höga krav på en fungerande infrastruktur. All infrastruktur i hamnen ägs av dem och de ansvarar för den nautiska säkerheten och för att erforderliga vattendjup enligt sjökort upprätthålls i det allmänna hamnområdet och den norra farleden (Torshamnsleden till Måvholmsbådan). Vattendjupen upprätthålls genom muddring. Genom hamnens lokalisering vid Göta älvs mynning finns ett stort och återkommande behov av underhållsmuddring på grund av älvens naturliga sedimentation. Hamnen och dess verksamhet är under ständig utveckling, vilket styrs av såväl kommersiella intressen som av säkerhetsaspekter. Muddring och hantering av muddermassor är mot denna bakgrund grundläggande delar i verksamheten. En på förhand utpekad plats för kontinuerlig avsättning av de muddermassor som uppkommer är en absolut förutsättning för att kunna fullfölja ansvaret att bibehålla förutsättningarna för verksamheten i Nordens största hamn. Sedan 1998 har de haft tillstånd enligt miljöskyddslagen att tippa rena muddermassor inom ett område SSV Vinga. Området SSV Vinga hade dessförinnan använts för tippning av muddermassor sedan lång tid tillbaka. I samband med fördjupningen, breddningen och rätningen av farlederna i projekt Säkrare Farleder ansöktes om och erhöles dispens från det generella förbudet att dumpa avfall för tippning av muddermassor. Denna dispens har löpt parallellt med tillståndet. Projekt Säkrare Farleder genererade ca 12 miljoner m³ muddermassor. I samband med detta projekt tippades således stora volymer under en förhållandevis kort period. Tippning av muddermassor och dess effekter är väl dokumenterad och analyserad. Studier visar att tippade massor

ackumulerar på botten och sprids inte. Studier visar också att tippningens påverkan på omgivningen är liten. Gällande tillstånd och dispens löper ut till årsskiftet 2013/2014. Av denna anledning lämnades ansökan om ny dispens i februari 2012. Ansökan föregicks av en omfattande lokaliseringsutredning som utmynnade i en modifiering av tippningsområdet SSV Vinga. För att undvika förväxling med nuvarande tippnings- område kallas det modifierade området för vilket dispens söks för "Nya Vinga". Som ett led i ansökningsprocessen har en omfattande miljöeffektbeskrivning tagits fram, som beskriver planerad verksamhet och dess effekter på miljön. Ansökan har föregåtts av samråd med olika intressenter, bl. a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ("Länsstyrelsen"), Miljöförvaltningen och SGU, med syfte att inhämta synpunkter på planerad verksamhet och förankra denna. I ansökan har föreslagits villkor som bedöms vara rimliga och miljömässigt motiverade i förhållande till verksamhetens miljöpåverkan tillsammans med nuvarande praxis inom området. Av HaV:s beslut konstateras dock att den avgränsning av dispensens omfattning som har gjorts och tillkommande villkor inte står i rimlig proportion till den konstaterade eller förväntade miljöpåverkan med verksamheten. Förutom vad som framkommit i tidigare yttranden och inlagor och anförs därför följande.

Dispensens omfattning i mängder är för snäv

Dispens medges för att tippa maximalt 4 miljoner m³ muddermassor. Det konstateras att denna avgränsning av dispensen är allt för snäv och ger inte utrymme för den flexibilitet som måste finnas med tanke på uppdraget att tillhandahålla en fungerande infrastruktur. I samband med framtagandet av miljöeffektbedömningen har det räknats med ca 10 miljoner m³ muddermassor, vilket innebär en teoretisk höjning av bottennivån med 3,2 meter i genomsnitt. Mot bakgrund av befintligt vattendjup om 45-60 meter finns således goda marginaler att inte förändra de ekologiska förutsättningarna i området och bibehålla områdets karaktär av ackumulations- och mjukbotten. HaV har uppskattat volymerna utifrån de uppgifter som lämnades i ansökan för drygt ett och ett halvt år sedan samt den information om Risholmen som finns att tillgå på webbplatsen.

Planeringshorisonten är lång och sträcker sig över en 30-årsperiod. Planerade

framtida projekt är däremot inte alltid så preciserade att det går att redovisa vilka mängder muddermassor som kommer att genereras. Samtidigt är det viktigt att det finns en beredskap och möjlighet för flexibilitet i dispensen eftersom omvärlden är i ständig förändring. Verksamheten måste ständigt anpassas efter sjöfartens behov. Det framförs exempelvis önskemål och krav från deras kunder om möjligheten att ta in större och mer energieffektiva fartyg. Detta kräver fördjupning av farlederna. Ett sådant projekt kan komma att ske redan inom en 10-årsperiod. Farledsprojektet tillsammans med underhållsmuddring och mindre projekt bedöms generera ca 8 miljoner m³ muddermassor. Härtill kommer ca 1 miljon m³ muddermassor som genereras i planerade externa infrastrukturprojekt exempelvis Skeppsbron och Marieholmstunneln. Mot denna bakgrund och i syfte att ha marginal inför planerade projekt under kommande tioårsperiod yrkas att dispens medges för att tippa högst 10 miljoner m³ muddermassor.

Dispensens begränsning i tid innebär oacceptabel inskränkning i verksamheten (villkor 4)

Villkor 4 föreskriver att tippning endast får ske under perioden den 1 oktober till den 1 mars. De yrkar att villkoret upphävs, eftersom en reglering i arbetstid allvarligt kan komma att innebära inskränkningar i verksamheten. Hamnen och dess farleder är utpekad som riksintresse för sjöfart. Utpekandet som riksintresse innebär att hamnen och dess omgivning anses ha en sådan viktig och nödvändig funktion i samhället att lagstiftningen skyddar hamnen mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utnyttjandet av den, 3 kap 8 § miljöbalken (nedan MB). Genom Romfördraget beslutades att transeuropeiska nätverk ska utvecklas som skapar områden utan gränser. TransEuropean Networks, TEN, knyter ihop medlemsländernas nätverk inom transport-, telekommunikations- och energisektorn. I TEN-T, transeuropeiska transportnäten, ingår infrastruktur såsom bland annat vägar, järnvägar, inre vattenvägar och hamnar. Genom en samordnad uppbyggnad av infrastrukturen inom EU ska möjligheterna till samverkan och effektivisering av transporter förbättras och målet är att stimulera personers och varors fria rörlighet genom en högkvalitativ infrastruktur. EU-kommissionen har, genom TEN-T, pekat ut Göteborgs hamn som en Core Port, av särskild betydelse

för transportsystemen inom EU och därmed även för den fria rörligheten för personer och varor. Riksintresset syftar således till att skydda viktiga hamnfunktioner så att dess förutsättningar och utvecklingsmöjligheter inte försvåras. Utnämmandet av Göteborgs hamn till Core Port innebär att den fortsatta utvecklingen av hamnen är av stor betydelse även för den europeiska infrastrukturen. En reglering av arbetstiden har direkt inverkan på verksamheten i hamnen eftersom denna reglering påverkar möjligheten till muddring. Muddring och hantering av muddermassor är grundläggande delar i verksamheten med syfte att förbli ett starkt, effektivt och hållbart skandinaviskt godsnav. Situationer kan uppkomma då Göteborgs Hamn har behov av att genomföra muddring även under övrig tid på året, exempelvis projekt med begränsade tidsramar eller i samband med akuta och/eller oförutsedda händelser. I dessa lägen kan det inte accepteras att verksamheten inskränks genom meddelat villkor. Det är behovet att muddra som styr behovet av tippning och det är de villkor som sätts i samband med prövningen av muddringsverksamheten som istället får vara styrande för när tippning ska ske. Muddringsverksamheten prövas hos mark- och miljödomstolen eller anmäls till länsstyrelsen, beroende på verksamhetens omfattning. Som motiv för meddelat villkor hänvisar HaV till länsstyrelsens bedömning i yttranden daterade den 9 november 2012 och den 21 januari 2013. Det noteras att länsstyrelsen saknar motivering till krav på arbetstid. Upprinnelsen till krav på arbetstid kan ha sitt ursprung i att ansökan om dispens inledningsvis även avsåg en dispens rörande tippning vid Hakefjord. I denna dispensansökan hade de föreslagit ett villkor med arbetstid. I fallet Hakefiord var dock ett villkor med arbetstid berättigat med tanke på detta tippningsområdes närhet till ekologiskt känsliga områden. Av de utredningar som har presenterats rörande ansökan om dispens för Nya Vinga framkommer att det finns inte några sådana områden i eller inom detta tippningsområde. HaV motiverar meddelat villkor med ökad biologisk aktivitet och undvikande av inskränkning på friluftslivet. Beträffande områdesbeskrivning och eventuell påverkan hänvisas till [bilaga 1](#) (*till aktbil 1, domstolens anmärkning*). Det finns inga ekologiskt känsliga områden inom eller i närheten av tippningsområdet och inga områden med formella skydd. Avståndet till grundområden är så pass långt att suspenderat material späds ut till bakgrundsnivåer innan det når

grundområdet. Vattendjupet vid Nya Vinga är 45-65 meter. Detta innebär inga nämnvärda variationer i temperatur eller ljus. Den biologiska aktiviteten är således inte avsevärt mycket högre sommartid än vintertid. Att under dessa omständigheter hänvisa till ökad biologisk aktivitet i havet är inte tillräckligt starkt skäl för att inskränka verksamheten på det sätt som villkoret innebär. Vad gäller inskränkningar i friluftslivet anförs följande. Tippningsområdet är lokaliserat utanför riksintresset för friluftsliv. Tippningsområdet påverkar inte friluftslivet såsom bad- och båtliv eftersom verksamheten bedrivs långt från närmaste badplats och verksamheten är temporär. Det har aldrig rapporterats in några klagomål kring störningar. Tippningsområdet är lokaliserat inom område som är utpekad som riksintresse enligt 4 kap 4 § MB för högexploaterad kust. Denna bestämmelse är inte relevant för denna prövning eftersom bestämmelsen avser reglera fritidsbebyggelse och anläggningar som ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Tippning av muddermassor står således inte i konflikt med utpekad riksintresse och heller inte friluftslivet i övrigt. HaV anger också att begränsning i arbetstid utgör en sådan viktig del i förutsättningen för att kunna dumpa utan fara för miljön. Det noteras att varken nationell lagstiftning eller internationella konventioner anger som en förutsättning för att tippning ska få ske att begränsning sker i tid. Däremot ska tiden för tippning anges, vilket innebär att upphävande av meddelat villkor inte strider mot internationella konventioner eller nationell lagstiftning. En utblick i praxis visar också att det finns flera fall när muddring och tippning har medgivits utan villkor om begränsning i tid, jfr Mark- och miljödomstolen i Östersunds dom meddelad den 7 december 2011 i mål nr M 1527-11 rörande Gävle hamn och tippning av ca 3,7 miljoner m³ muddermassor och Mark- och miljödomstolen i Växjö dom meddelad den 27 oktober 2008 i mål nr M 2757-07 rörande Norrköpings kommun och tippning av ca 3,3 miljoner m³ muddermassor (domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, som fastställde underrättens dom i mål nr 8981-08 meddelad den 21 oktober 2009). Erfarenheter från farledsprojektet i Norrköping visar för övrigt att inga negativa bestående konsekvenser har uppstått till följd av verksamheten. På grund av isläggning sträckte sig den faktiska arbetsperioden istället över övriga månader på året då den biologiska aktiviteten enligt HaV är hög. Mot denna bakgrund finns

varken sakliga eller formella skäl till att införa den form av inskränkning i hamnens verksamhet som meddelat villkor leder till. I vart fall måste det finnas en ventil så att akuta situationer och oförutsedda händelser kan hanteras på ett bra sätt.

Meddelade begränsningsvärden är för detaljerade och snäva (villkor 5 och 6)

I villkor 5 föreskrivs att endast muddermassor som understiger halter i villkor 6 får tippas. I villkor 6 finns en tabell med begränsningsvärden. Dessa värden är i förhållande till de i ansökan föreslagna begränsningsvärdena i flera avseenden betydligt strängare och innehåller fler analysparametrar. Därvid yrkas att nämnda villkor får den lydelse och de begränsningsvärden som anges i ansökan. Detta yrkande inbegriper även att muddermassor som innehåller högre halter i vissa fall ska få tippas efter samråd med tillsynsmyndigheten. Detta är i överensstämmelse med mark- och miljödomstolens tillägg i domen för Varbergs hamn (mål nr M 3692-12, 2013-02-26, Vänersborgs tingsrätt). Mark- och miljödomstolen anförde i detta mål att det ska finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att vid överskridande av något enstaka värde tillåta att tippning ändå sker. I projekt Säkrare Farleder tippades ca 12 miljoner m³ muddermassor under gällande tillstånd och rådande riktvärden. De har undersökt effekterna av tippningen och kunnat konstatera att tippningen inte har haft några bestående negativa effekter. Ackumulations- och mjukbottenförhållanden har kunnat bibehållas, återkolonisering har skett relativt snabbt och bottenfaunan inom och i närheten av tipplatsen har inte påverkats negativt mer än temporärt. Erfarenheter från uppföljande kontroll och bakgrundshalter inom tippningsområdet visar att nuvarande riktvärden inte har inneburit någon nämnvärd negativ effekt på bottenmiljön eller bottenförhållanden, se bilaga 2 (*till aktbil 1, domstolens anmärkning*). I ansökan har det likväl föreslagits kraftigt sänkta begränsningsvärden, vilket innebär att stora mängder muddermassor kommer att omhändertas på annat sätt än genom tippning till havs. Av bilaga 2 framgår avvägningar kring val av analysparametrar och halter. De i ansökan föreslagna begränsningsvärdena är resultatet av en jämförelse av gällande bedömningsgrunder och praxis. Dessa värden motsvarar icke förorenade massor som klassificeras till och med klass 4 i Naturvårdsverkets bedömningsgrunder (rapport 4914). Vid

framtagandet av föreslagna begränsningsvärden har hänsyn även tagits till dels erfarenheter från hamnens fortlöpande kontrollprogram avseende omgivningspåverkan, dels bakgrundshalterna på föreslagen tippplats där föroreningshalterna ligger upp till och med klass 4. Från kontrollerna genom SPI-mätningar har det inte kunnat konstateras någon försämring av de ekologiska värdena eller i tillståndsklassningen av bottenmiljön enligt EU:s vattendirektiv, se bilaga 1. Föreslagna begränsningsvärden har även stämts av med professor Ingemar Cato på SGU. Även föreslagen provtagningsmetodik och omfattning av föreslagna femårsanalyser har tagits fram i samråd med SGU. Föreslagna begränsningsvärden har således föregåtts av ett gediget arbete i syfte att hitta rimliga nivåer som har stöd i praxis. De i ansökan angivna begränsningsvärdena, inklusive TBT, är de analysparametrar och halter som vanligtvis förekommer i praxis, vilken på senare tid har bekräftats av mark- och miljödomstolen både för Varbergs hamn och för Falkenbergs hamn (mål nr M 1600- 12, 2013-05-08, Vänersborgs tingsrätt). En enhetlig tillämpning och praxis måste eftersträvas så att verksamheter bedrivs på lika villkor. I ansökan har ett begränsningsvärde för TBT föreslagits på 100 µg/kg TS, vilket är i nivå med branschpraxis, åtminstone för västkusten. Halten har fastställts i ovan refererade domar för Falkenbergs och Varbergs hamnar. Föreslagen halt innebär för övrigt en halvering av nuvarande värde i gällande tillstånd och dispens, 200 µg/kg TS. Föreslagen sänkning innebär att ökade mängder muddermassor kommer att tas omhand på annat sätt än genom tippning till havs. Ytterligare sänkning, enligt meddelat villkor, till 50 µg/kg TS innebär att ytterligare mängder måttligt förorenade muddermassor omhändertas separat. Ekonomiskt sett skulle det generera en merkostnad om 10 miljoner kronor. Anledningen härtill är att 10 000 m³ av 30 000 m³ muddermassor (den andel som är förorenad av TBT) - som uppkommer vid en planerad underhållsmuddring – istället skulle behöva tas upp på land. HaV föreskriver i villkoret att ett begränsningsvärde införs för varje enskild PAH-kongen, istället för det i ansökan föreslagna begränsningsvärdet för summa PAH 11. I motiveringen till villkoret anförs att enskilda PAH:ers toxicitet varierar och att en summering av kongenerna kan leda till förhöjd förekomst av enskilda ämnen. Göteborgs Hamn motsätter sig att begränsningsvärden sätts för enskilda PAH-kongener då det i mätserier är ovanligt att enskilda PAH:er överstiger klassgränsen

klass 5 utan att summa PAH 11 samtidigt också överskrider klassgränsen. De motsätter sig även sänkningen av begränsningsvärdet för vissa kongener. Dessa låga värden innebär i praktiken att tippning av muddermassor inte kommer att kunna genomföras. Mot denna bakgrund vidhålls att förslaget begränsningsvärde för summa PAH 11. HaV har även föreskrivit begränsningsvärden för krom VI och naftalen. Det är mycket ovanligt att krom VI påträffas i sediment eftersom ämnet i hög grad reduceras till krom III. Därmed kan det inte vara miljömässigt motiverat att analysera krom VI inför varje enskild tippning. I ansökan har det beskrivits hur förslagen 5-årskontroll kan innehålla en bedömning av ytterligare parametrar, s.k. tilläggsparametrar, se bilaga I till ansökan. Dessa tilläggsparametrar kan kompletteras med de tillkommande ämnen som HaV föreskriver, krom VI och naftalen. Konsekvensen av meddelade villkor blir att större mängder muddermassor måste omhändertas på land. Omhändertagande på land är inte miljömässigt motiverat mot bakgrund av vad som har beskrivits ovan avseende uppföljning och kontroll. Det noteras att medelhalten i uppmuddrat sediment blir betydligt lägre än vad tillåten halt i begränsningsvärdet anger. Det är därför inte heller samhällsekonomiskt motiverat att stora mängder måttligt förorenade muddermassor tas upp på land och tar värdefulla landområden eller högklassiga deponier i anspråk. Det pågår och planeras stora infrastrukturella satsningar i Göteborg såsom Skeppsbron, Marieholm och Västlänken. Dessa projekt kommer att generera stora mängder schaktmassor, vilka måste omhändertas och därför kommer att konkurrera med muddermassor för det fall dessa tas upp på land. Sammanfattningsvis innebär sänkningen av begränsningsvärdet för TBT, vissa PAH- kongener och kvicksilver, samt införande av ämnena krom (VI) och naftalen begränsade möjligheter att utnyttja dispensen. Sedimenten inom hamnen är tydligt antropogent påverkade samtidigt som stort behov av underhålls- och fördjupningsmuddring föreligger. Möjligheterna att hitta lämplig avsättning för muddermassor på land eller omhänderta massorna på annat vis är starkt begränsade, varför det yrkas att de av HaV meddelade villkoren avseende denna del upphävs och ersätts med det i ansökan föreslagna villkoret.

Allt för långtgående krav på uppföljning och dokumentation (villkor 9)

I villkor 9 föreskrivs att de vid varje dumpningstillfälle ska dokumentera rådande vind- och strömförhållanden samt dokumentera längden och bredden på sedimentplymen. Detta är ett alltför långtgående krav på dokumentation vars syfte kan ifrågasättas. Som motivering till detta villkor anger HaV att med denna uppföljning erhålls kunskap om hur olika förhållanden påverkar sedimentspridningen i samband med tippningarna och vilka situationer som eventuellt ska undvikas för att minimera risken för att tippade massor sprids utanför det tillståndsgivna området. Villkor ska bland annat utformas så att möjlighet finns att utöva effektiv tillsyn, men också att verksamhetsutövaren kan utveckla mål och medel för att följa upp sitt miljöarbete. Det konstateras att ifrågavarande villkor varken når upp till denna ambition eller det syfte som HaV efterfrågar i dess motivering. Det är fråga om oerhört komplexa samband där många faktorer spelar in och där efterfrågade uppgifter inte bedöms vara tillräckliga för att man ska kunna dra den typ av slutsatser som efterfrågas av HaV. Havsströmmar växlar och tar olika riktning. Yt- och bottenströmmar har vanligen olika styrka och riktning. Suspenderat material faller mot botten med olika hastighet beroende på sedimentpartiklarnas storlek. Uppgifter om vindhastighet och riktning kan fås från SMHI:s station vid Vinga, medan mätning av strömförhållanden kräver omfattande mätningar med strömmätare vid varje enskild tippning. Sedimentplymens längd och bredd är mycket svår att bestämma, och grumlingsmätningar för att bestämma sedimentplymens storlek, riskerar att bli godtycklig. Sedimentplymen är inte alltid synlig med blotta ögat, framför allt inte under den mörka årstid som HaV förespråkar att tippning ska ske (jfr villkor 4). Genom stor utspädning tillsammans med det faktum att strömförhållanden varierar med vattendjupet riskerar man att få felaktiga resultat som inte går att använda till något. Grumlingsmätningar i samband med muddring och tippning utförs vidare vanligen där skyddsobjekt, exempelvis grundområden, har identifierats i närheten av arbetsområdet. Detta är inte fallet vid Nya Vinga. För att tillgodose vad som verkar vara syftet med villkoret krävs en omfattande databas med mångårig statistik över väder, vind och strömmar, något som de inte förfogar över eller har möjlighet att bygga upp med tanke på de i sammanhanget ändå begränsade antal tippningar som kommer att ske. Området är nogra valt med hänsyn till rådande ackumulationsförhållanden för att förhindra att

sediment sprids. Områdets storlek garanterar att det finns en viss buffertzona för miljökontroll och att massorna hamnar inom definierat tippområde. Genomförd tippning dokumenteras genom den årliga sjömätningen. I praktiken genomförs maximalt en större muddringskampanj om året, varför sjömätningen blir ett kvitto på varje enskild genomförd tippningskampanj. Genom uppföljning av miljö kvalitet inom och kring tippplatsen, samt den årliga sjömätningen kontrolleras effekten av tippningen. Sammanfattningsvis medverkar meddelat villkor inte till en effektiv tillsyn och därför borde villkoret upphävs.

Egenkontrollen rör en pågående verksamhet (villkor 14)

Vad gäller verksamhetens egenkontroll och uppfyllandet av denna har det i ansökan föreslagits villkor om årlig miljörapportering och upprättandet av ett kontrollprogram tre månader efter att beslut om dispens har vunnit laga kraft. I förslag till beslut föreskriver HaV, i enlighet med länsstyrelsens förslag, att kontrollprogram ges in sex månader efter att beslutet har vunnit laga kraft. Genom villkor 14 frångår HaV sitt eget beslutsförslag och det mer traditionella sättet att beskriva hur egenkontrollen utförs genom upprättandet av kontrollprogram, vilket också överensstämmer med lydelsen i 26 kap 19 § MB. Av villkor 14 föreskrivs istället att de till tillsynsmyndigheten ska redovisa hur egenkontrollen ska bedrivas. Detta ska ske "innan några dumpningsarbeten påhöljas och senast två månader innan de avses att påbörjas". Med nuvarande formulering av villkoret finns risk att en pågående muddringskampanj måste avbrytas under två månader i avvaktan på redovisning av egenkontrollen till tillsynsmyndigheten, och det utförs kontinuerliga underhållsmuddringar. Innebörden av detta nya sätt till formulering av villkor måste först definieras tillsammans med tillsynsmyndigheten, varför det finns risk att föreskrivna två månader inte kommer att vara tillräckligt. Meddelat villkor riskerar således att begränsa verksamheten på ett sätt som inte är proportionerligt med tanke på att det de facto är en pågående verksamhet som bedrivs. Det yrkas istället att redovisning ska ges in sex månader efter att beslutet har vunnit laga kraft. Härvid överlämnas åt rätten att bedöma lämpligheten i att formulera villkoret på det sätt som HaV har gjort genom att efterfråga en redovisning av hur egenkontroll ska

bedrivs istället för det mer traditionella villkoret om upprättande av kontrollprogram i samråd med tillsynsmyndighet.

Dispensen motverkar möjligheten till ett regionalt samordningsansvar (villkor 18)

I villkor 18 föreskrivs att inga andra externa aktörer får använda dispensen och att dispensen endast avser muddermassor som har uppkommit i deras egen verksamhet. Detta villkor bör upphävas. Traditionellt, i enlighet med länsstyrelsens önskemål, har de självmant tagit rollen som samordnande aktör att tillhandahålla externa aktörer plats för tippning i de fall det blir nödvändigt. Aktörerna är allt från större kommunala hamnar till privata aktörer med småbåtshamnar. Även i andra lokala och regionala infrastrukturprojekt kan tippningsbehov uppkomma där dessa aktörer kan luta sig mot deras dispens och tipplats. Så länge tippning sker i enlighet med meddelad dispens medför tippning av externa aktörers muddermassor ingen olägenhet för hälsa eller miljön, jfr 15 kap 33 § MB. Fördelarna med att dessa aktörer kan använda deras dispens är flera, såväl från ett allmänt som från ett enskilt perspektiv, och de överväger HaV:s anförda argument. Ansökningshandlingarna inklusive miljöeffektbedömningen har dimensionerats för även denna verksamhets behov och möjlighet att omhänderta avfall. Utifrån ett miljöperspektiv har det således i detta fall ingen betydelse inom vilken aktörs verksamhetsområde muddermassorna uppkommer. Effekten av tippning av muddermassor som genereras hos externa aktörer kommer att motsvara effekterna av tippningar från muddringar som sker inom deras verksamhetsområde. Genom denna ordning sker tippning under ordnade former och på ett kontrollerat sätt. Små aktörer har kanske inte de resurser som krävs för att ta fram de underlag och handlingar som krävs för att ansöka om dispens. Risken finns istället att dessa aktörer muddrar genom s.k. propellermuddring eller att genererade muddermassor dumpas i smyg. Dessa metoder gagnar inte miljön. Utifrån ett miljöperspektiv måste det därtill vara mer positivt att koncentrera tippning av muddermassor till ett och samma område istället för att flera områden tas i anspråk. Behovet av ett fåtal utpekade tippområden längs västkusten med ett regionalt samordningsansvar är också något som exempelvis yrkesfiskarna i olika sammanhang förordar och

förespråkar. De har självmant tagit på sig ansvaret att hålla i den övergripande miljökontrollen och uppföljningen. Det understryks att detta ansvar förutsätter att de fortsatt har kontroll över vilka aktörer som tippas muddermassor i området och under vilka förutsättningar. HaV har på senare tid meddelat dispenser för externa aktörer inom samma tippningsområde, och det råder stora skillnader mellan villkoren i givna dispenser. Därtill får inte de veta vilka andra aktörer det är som söker och sedermera även beviljas dispens av Hav. Då är det deras uppfattning att det är HaV, eller någon av HaV utpekad myndighet, som tar över samordningsansvaret för uppföljning och kontroll. Såväl länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet som miljöförvaltningen har under samråd och i remissrundor ställt sig positiva till och uppmuntrar samordningsansvaret. Mot denna bakgrund är det obegripligt att HaV verkar mot en ordning där de självmant tar ett regionalt samordningsansvar. Därvid yrkas i första hand att villkoret upphävs. Tillvägagångssättet ska inte villkorregleras, utan det förespråkas istället hantering i samråd med tillsynsmyndigheten på det sätt som med framgång har skett tidigare.

Även med yrkade ändringar av meddelad dispens kan verksamheten bedrivas utan olägenhet för människors hälsa och miljön i enlighet med gällande lagstiftning.

HaV har bestritt GHAB:s ändringsyrkanden utom såvitt gäller villkor 9 vars upphävande HaV har tillstyrkt. HaV har även tillstyrkt GHAB:s yrkande om ändrad utformning av villkor 16, för det fall att mark- och miljödomstolen skulle fastställa det överklagade beslutet såvitt gäller villkor 18. Angående villkor 6 i den del det rör sexvärt krom (CrVI) har HaV föreslagit en mildring av villkor 6 såvitt gäller CrVI genom att villkoret i denna del består oförändrat enligt beslutet men kompletteras med en ny villkorspunkt gällande CrVI med följande lydelse

***6 a)** Halten av CrVI i sediment inom GHAB:s verksamhetsområde ska undersökas under år 2014. Innan undersökningen av CrVI genomförs ska GHAB samråda med Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen i Västra Götaland samt Göteborgs kommun. I det fall undersökningen visar att CrVI förekommer i lägre halter än vad som framgår i tabellen under villkor 6 över*

begränsningsvärden behöver inte CrVI analyseras inför varje dumpningsföretag, dock ska halterna av CrVI undersökas vart 5:e år.

Till **grund för sitt bestridande** av ändringsyrkandena har HaV anfört bl a följande.

Enligt 15 kap 31 § MB får avfall inte dumpas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, vare sig som fast ämne, vätska eller gas. Avfall får inte heller dumpas från svenska fartyg eller luftfartyg i det fria havet. I 15 kap 33 § MB sägs det att en dispens får meddelas i det enskilda fallet. Vidare anges det 63 § avfallsförordningen (2011:927) att en dispens ska avse ett visst slag och en viss mängd avfall samt tiden, platsen och sättet för dumpningen. Utformningen av bestämmelserna innebär att dispensen är knuten till en verksamhetsutövare och det behov av dumpning som verksamhetsutövaren har behov av. Med en sådan reglering är det inte möjligt att en verksamhetsutövare kan "nyttja" någon annans dumpningsdispens och inte heller att en verksamhetsutövare via sin dispens kan "samordna" andra verksamhetsutövares dumpningar. Om flera aktörer nyttjar samma dispens går det inte heller att med säkerhet säga varifrån dumpningsmassorna kommer. Det blir även en skev fördelning i tillsynsansvaret mellan länsstyrelsen och GHAB. Det finns dock inget som hindrar att olika verksamhetsutövare samordnar sig i fråga om kontroller/undersökningar och utrustning för dumpning. Därför ska domstolen inte bifalla GHAB:s överklagande i den delen (villkor 18 i dispensen).

Det har bedömts vara lämpligt att ange när på året dumpningarna får ske, då tippning av muddermassor ökar stressen för det biologiska livet. Rent generellt är den biologiska aktiviteten i havet lägre under perioden 1/10-31/3 varför myndigheten har bedömt att det är rimligt att begränsa dumpningarna till denna tidsperiod. Med denna tidsbegränsning bedöms inskränkningar på friluftslivet också kunna undvikas. Det kan vara värt att notera i sammanhanget att lagstiftarens utgångspunkt är att all dumpning är förbjuden, oavsett vilka

naturvärden som finns på den tänkta dumpningsplatsen. Det finns med andra ord inget krav i lagstiftningen på att det måste finnas särskilt skyddsvärda arter eller miljöer för att det ska vara möjligt att meddela villkor om olika typer av begränsningar. Villkor med denna innebörd är vanligt förekommande se t.ex. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt mål M 1600-12 (2013-05-08, Falkenbergs hamn) samt Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt mål M 4177-09 (2012-02-23, Oxelösunds hamn). GHAB hänvisar i sitt överklagande till domarna M 1527-11 (Gävle hamn) samt M 2757-07 (Norrköpings hamn) som exempel på när domstolarna har avstått från att meddela begränsningar i tid. GHAB:s tolkning av nämnda domar delas inte. I domen för Gävle hamn har domstolen istället meddelat detaljerade begränsningsvärden för grumlingen, vid genomförandet av arbetena, relaterat till olika tidpunkter på året. I domen för Norrköpings hamn har sökanden angett att åtgärderna bara ska genomföras under en begränsad tid på året, vilket får anses ingå i det "allmänna villkoret": Även om den verksamhet som bedrivs av GHAB är av stort samhällsintresse både nationellt och i ett Europeiskt perspektiv kan en begränsning av dumpningarna till 6 månader under året inte innebära en sådan inskränkning att GHAB:s verksamhet påtagligt försvåras. Det är istället en rimlig avvägning mellan GHAB:s behov att dumpa och den störning dumpning ändå innebär för det biologiska livet i dumpningsområdet, att dumpningarna utförs under hösten och vintern. Därför avstyrks GHAB:s överklagande i den delen (villkor 4 i dispensen).

Utifrån ställningstagandet, att dispensen endast kan nyttjas av GHAB samt att dispensens giltighetstid bör begränsas till 10 år, ska även mängden dumpningsmassor begränsas. Under handläggningen av dispensen har GHAB beretts möjlighet att presentera reviderade mängder av dumpningsmassor (med hänsyn till ovan angivna omständigheter). GHAB har inte presenterat några sådana siffror varför det fick göras en egen beräkning och härvid har det gjorts en bra och rimlig bedömning. Man ska inte heller glömma att det är fråga om en förbudslagstiftning och det strider mot tanken i tillämpliga bestämmelser att ge dispens för så stora mängder som GHAB yrkat, särskilt då det är fråga om

eventuella uppkomna mängder. Vad GHAB har framfört förändrar inte inställningen och därför avstyrks GHAB:s överklagande i den delen (rubrik ”Dispensens omfattning i mängder är för snäv” i överklagandet).

GHAB:s uppfattning att meddelade begränsningsvärden skulle vara betydligt strängare än de som föreslagits av GHAB; se tabell nedan, delas inte. I de fall det förekommer avvikelser mellan beslutet och GHAB:s förslag har detta markerats med fet stil i tabellens sista kolumn (förutom i de fall skillnaderna enbart beror på att siffrorna har avrundats). För enskilda PAHer har de gränsvärden som avviker från gräns mellan klass 4 och 5 (enligt NV rapport 4914) markerats med fet stil, eftersom det är denna klassgräns som GHAB haft som utgångspunkt vid framtagande av förslag på villkor för 11PAH. Även det koncentrationsintervall som anges för klass 4 för samtliga ämnen anges i tabellen, se andra kolumnen. Det anses inte heller att de beslutade gränsvärdena är omotiverat låga, med utgångspunkt ifrån att dispens bara kan medges för dumpningar som kan ske utan olägenhet för miljön. Det bör även betonas att resultat av bottenundersökningar såsom SPI och BQI inte är lämpliga att använda som utgångspunkt för att dra slutsatser om påverkan av farliga, toxiska ämnen, t.ex. TBT. Dessa metoder förväntas inte ge utslag på farliga ämnen, annat än vid extremt höga halter, utan är snarare framtagna för att undersöka påverkan av andra typer av stressorer, såsom syrebrist. Även riktvärden för förorenad mark, MKM ("Mindre Känslig Markanvändning") och KM ("Känslig Markanvändning") är olämpliga att använda som utgångspunkt vid bedömning av risker med förorenade sediment för akvatiska organismer, eftersom de snarare tagits fram för att t. ex. bedöma risk för marklevande organismer. De har istället utgått från vilka halter som av EU kommissionen bedömts kunna utgöra risk för påverkan på sedimentlevande organismer, även kallat QS_{sediment}^1 , se näst sista kolumnen i tabellen nedan, för att avgöra vid vilka halter risker för bottenlevande samhällen kan uppstå. I de fall dessa värden är signifikant lägre än de av GHAB föreslagna värdena har man funnit det motiverat att besluta om lägre gränsvärden. Det beslutade gränsvärdet för TBT (tributyltenn) har redan motiverats utförligt i beslutet. Som framgår av QS_{sediment} värdet bedöms effekter kunna uppstå vid mycket låga halter, och dessa överskrids troligen på de flesta platser i landet där exponering

för TBT har förekommit. Hänsyn har därför även tagits till nyligen uppmätta halter inom nationell och regional övervakning² och i synnerhet i närheten av platsen för dumpning (se kolumn 4 och 5 i tabellen nedan) när det gäller övriga metaller är det främst för kvicksilver som gränsvärdet är något lägre än det som föreslagits av GHAB, och skälen för detta redovisas redan i beslutet. För krom avviker inte det värde som beslutats för CrIII från det förslag som lämnats av GHAB, förutom av avrundningsskäl, men ett separat värde för CrVI har lagts till. GHAB menar i sitt överklagande att CrVI generellt inte är ett problem inom GHAB:s verksamhetsområde. Det framgår inte om GHAB bygger detta påstående utifrån genomförda undersökningar vid tidigare dumpningsföretag eller om det är ett allmänt antagande. Med tanke på de negativa effekter CrVI kan ha på akvatiska organismer är det rimligt med ett särskilt begränsningsvärde för CrVI. Havs- och vattenmyndigheten kan dock tänka sig att mildra kravet något och föreslår därför att en ny punkt (6 a) införs i beslutet med lydelse enligt ovan.

GHAB har i sin ansökan och förslag till begränsningsvärde för polycykliska aromatiska kolväten (PAH) utgått från haltgränsen mellan klass 4 och 5 för summan av 11PAH enligt NV rapport 4914. Redan i det överklagade beslutet har de motiverat varför det är viktigt att reglera innehållet av enskilda PAHer, och att även naftalen behöver regleras i detta sammanhang. Flera enskilda PAHer regleras genom EU:s direktiv 2008/105/EG och följaktligen av HaV:s föreskrifter HVMFS 2012:29 och HVMFS 2013:19. Det tillkommer inte några extra analyskostnader för ett sådant förfarande och i de flesta fall motsvarar de gränsvärden som beslutats gräns mellan klass 4 och 5. Direktiv 2008/105/EG har nyligen reviderats genom direktiv 2013/39/EU, varvid gränsvärden för ett antal ämnen, inkl. vissa PAHer, nyligen har skärpts. De bakgrundsrapporter - substansrapporter - som har tagits fram av EU kommissionen har också reviderats och för några av dessa kongener

² Som utgångspunkt för denna bedömning, har resultaten från 2008 års nationella undersökningar genomförda av SGU, och på uppdrag av Naturvårdsverket, använts; dels 2006 års undersökningar i Göteborgsområdet, genomförda i Bohuskustens vattenvårdsförbunds regi och rapporterade till Länsstyrelsen. Senare regionala undersökningar har genomförts i området, men dessa har ännu inte rapporterats, vare sig till Länsstyrelsen eller datavärd.

framgår det att negativa effekter inte kan uteslutas vid relativt låga halter i jämförelse med gränsen mellan klass 4 och 5 (se värden för QS_{sediment} i tabellen). I dessa fall har de därför funnit det motiverat att besluta om skarpare gränsvärden, med målsättningen att minska riskerna för den akvatiska miljön. Hänsyn har dock tagits till nu rådande halter i ytsediment³. Med undantag för benso(g,h,i)perylen hamnar de beslutade gränsvärdena i klass 4 enligt NV 4914, se tabell nedan. För benso(g,h,i)perylen anges av EU kommissionen ett mycket lågt värde för QS_{sediment} , och i detta fall har 2006 års uppmätta halter vid stationen Vinga varit främsta utgångspunkten vid fastställande av gränsvärdet. För naftalen saknas klassgräns i NV 4914, och istället har Havs- och vattenmyndigheten i sitt beslut utgått från vilka halter som riskerar att ge upphov till effekter på sedimentlevande organismer, också enligt av EU kommissionen publicerade bakgrundsdokument vid revidering av direktiv 2008/105/EG. Denna nivå hamnar betydligt högre än maximalt uppmätta koncentrationer längs Sveriges kust och medianhalt i Göteborgsområdet (se tabell), varför det inte kan anses vara för snävt. Därför avstyrks GHAB:s överklagande i den delen förutom delvis i den del som handlar om CrVI (villkor 5 och 6 i dispensen).

³ Som utgångspunkt för denna bedömning, har resultaten från 2008 års nationella undersökningar genomförda av SGU, och på uppdrag av Naturvårdsverket, använts; dels 2006 års undersökningar i Göteborgsområdet (stationerna Vinga, Arendal, Eriksberg, Skalkorgarna, Dösebacka, Dana fjord), genomförda i Bohuskustens vattenvårdsförbunds regi och rapporterade till Länsstyrelsen. Senare regionala undersökningar har genomförts i området, men dessa har ännu inte rapporterats.

TABELL. Jämförelse mellan GHAB:s förslag på begränsningsvärden, övervakningsdata för ytsediment, klass 4 intervall, effektnivåer och HaV:s beslutade gränsvärden.

Analysparameter och enhet (avser i samtliga fall torrsvikt)	GHABs förslag	Klass 4 intervall (enligt NV 4914) ⁴	Max/Median halt enligt 2008 års nationella övervakning	Uppmätt halt vid stationen Vinga/median för Göteborgs området	Marine QSsediment	HaV beslut
Arsenik (mg/kg)	45	28 — 45	185/21	15/15	Ej aktuellt	45
Kadmium (mg/kg)	3	1,2— 3	5,4/0,93	0,093/0,14	(2,3) ⁵	3
Kobolt (mg/kg)	60	35 — 60	44/12	8,8/9,3	Ej aktuellt	60
Krom (mg/kg)	72	60 — 72	101/81	36/36	Ej aktuellt	70 för CrIII 0,7 för crVI
Koppar (mg/kg)	79,5	49,5 - 79,5	154/47	18/28	Ej aktuellt	80
Kvicksilver (ng/kg)	1	0;4 — 1	0,34/0,092	0,19/0,24	0,67	0,7
Nickel (mg/kg)	99	66 - 99	51/40	22/22	Saknas	90
Bly (mg/kg)	90	65 — 90	99/34	25/29	123	90
Zink (mg/kg)	357	204— 357	423/223	91/122	Ej aktuellt	360
PCB7 (mg/kg)	0,015	0,015	0,0076/0,0032	0,026/0,028	Ej aktuellt	0,015
PAH11 (mg/kg)	2,5	2,5	Se nedan för enskilda PAH	Se nedan för enskilda PAR	Ej aktuellt	Saknas, har ersatts med värden för
TBT (ug/kg)	50	saknas ⁶	32/12	47/36	0,02	50

⁴ Har för metaller beräknats med utgångspunkt från tabell 36 och tabell 34 (värden för "Svensk standard") i NV4914

⁵ Värdet avser limniska sediment, marint värde saknas

Analysparameter och enhet (avser i samtliga fall torrsvikt)	GHABs förslag	Klass 4 intervall (enligt NV 4914) ⁶	Max/Median halt enligt 2008 års nationella övervakning	Uppmätt halt vid stationen Vinga /median för Göteborgs området	Marine QSSediment	HaV beslut
Mineralolja (alifater >C16-C35) (mg/kg)	300	saknas	Ej aktuellt	79/112	Ej aktuellt	300
Naftalen (ug/kg)	Saknas	Saknas	23/7	46/49	138	140
Fenantren (ug/kg)	Ingår i analys av PAH11, men inget enskilt värde specificerat	30 — 100	87/27	6 5/65	Ej aktuellt	100
Antracen (ug/kg)	Se ovan	8 — 30	16/4	20/28	24	30
Fluoranten (ug/kg)	Se ovan	80 — 270	270/60	97/115	2000	270
Fyren (tig/kg)	Se ovan	50 — 200	20/50	88/99	Ej aktuellt	200
Bens(a)antracen (ug/kg)	Se ovan	35 — 110	130/30	44/49	Ej aktuellt	110
Chrysen (ug/kg)	Se ovan	50 — 180	120/30	46/55	Ej aktuellt	180
Benso(b)fluoranten (ug/kg)	Se ovan	150 — 400	440/90	120/92	70,7	150
Benso(k)fluoranten (ug/kg)	Se ovan	50 — 160	190/40	47/47	67,5	70
Benso(a)pyren (ug/kg)	Se ovan	60 — 1.80	210/50	62/64	91,5	90

⁶ Enligt remiss från Naturvårdsverket föreslås klass 4 motsvara halter mellan 24 och 100 ug/kg, dvs klassgräns mellan klass 4 och 5 skulle då motsvara 100 ug/kg. Förfarandet vid framtagandet av dessa förslag avviker dock från det som tillämpats för övriga ämnen.

Analysparameter och enhet (avser i samtliga fall torr vikt)	GHABs förslag	Klass 4 intervall (enligt NV 4914) ^a	Max/Median halt enligt 2008 års nationella övervakning	Uppmätt halt vid stationen Vinga/median för Göteborgs området	Marine QSsediment	Hav beslut
Benso(g,h,i)perylene (ug/kg)	Se ovan	100 — 350	570/100	7076	4,2	70
Indeno(1,2,3-c,d)pyren (ug/kg)	Se ovan	570/100	570/100	67/84	Saknas	600

Den grundläggande inställningen är att det inte är orimligt att ställa krav på att verksamhetsutövaren kontrollerar sedimentspridningen i samband med dumpningar. Genom en sådan kontroll kombinerat med vind- och strömförhållanden skapar verksamhetsutövaren ett underlag som kan användas för att ytterligare öka precisionen i dumpningarna och för att minimera risken för påverkan utanför dumpningsområdet. Denna typ av kontroll är något som typiskt sett kan ingå i verksamhetsutövarens egenkontroll. Vid en förnyad bedömning och mot bakgrund av att dumpningarna ska ske under en period då den biologiska aktiviteten i havet är lägre anses överklagandet av villkor 9 kunna bifallas. Härvid bör det poängteras att tillsynsmyndigheten, oavsett om det framgår som ett villkor i ett beslut eller inte, inom ramen för verksamhetsutövarens egenkontroll har möjligt att ställa krav på undersökningar av t.ex. sedimentplymen om de bedömer att det är relevant.

Den grundläggande bestämmelsen om egenkontroll i 26 kap 19 § MB innebär att en verksamhetsutövare, oavsett om det finns tillstånd till verksamheten eller inte, ska bedriva en nödvändig egenkontroll. Dumpningsverksamheten (15 kap. MB) omfattas inte av bestämmelserna i förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll och inte heller av MB:s bestämmelser om miljörapport. Därvid har bedömningen gjorts att det inte är lämpligt att i dispensärendet använda ordet "miljörapport" eftersom det oundvikligen leder tankarna till MB:s formella bestämmelser om miljörapport. Det bör dock poängteras att det inte finns något som hindrar att egenkontrollen för

dumpningsverksamheten samordnas med miljörapporten som ska upprättas enligt 9 kap MB, men att det är något som GHAB får bedöma tillsammans med tillsynsmyndigheten. Därför är det rimligt att ha som ett krav att en verksamhetsutövare, innan några dumpningsarbeten påbörjas, ska kunna redovisa hur egenkontrollen ska bedrivas. Med den utgångspunkten är ett villkor med lydelsen "redovisning ska ges in sex månader efter att beslutet har vunnit laga kraft" otydligt, vad gäller frågan om dumpningar kan utföras innan egenkontrollen har redovisats till tillsynsmyndigheten. Men med den i beslutet valda formuleringen blir det tydligt att innan några dumpningar påbörjas ska egenkontrollen redovisas. Det kan vara värt att notera att Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt i mål M 2757-07 (2008-10-27, Norrköpings hamn) anger som ett villkor att ett kontrollprogram ska redovisas till tillsynsmyndigheten senast 3 månader innan arbetena påbörjas. Eftersom GHAB anger att det är en pågående verksamhet (se sid 10 i överklagandet) där dumpningar tidigare har utförts kan Havs- och vattenmyndigheten inte se att det skulle vara något problem för GHAB att redan nu (vilket är mer än 2 månader innan dumpningarna kan påbörjas enligt tillståndet) redovisa hur egenkontrollen ska bedrivas till tillsynsmyndigheten. Formuleringen av villkoret hindrar inte heller GHAB från att ha en löpande dialog/samråd med tillsynsmyndigheten kring egenkontrollen. Villkoret hindrar inte heller tillsynsmyndigheten att medge att dumpningar genomförs även om alla delar inom egenkontrollen inte har färdigställts. Därför avstyrks GHAB:s överklagande i den delen (villkor 14 i dispensen).

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (nedan länsstyrelsen) har yttrat sig i målet och härvid anfört bl.a. följande. Vad gäller frågan om mängden muddermassor som dispensen omfattar så finns förståelse för HaV:s ställningstagande om att begränsa mängden muddermassor jämfört med yrkanden i GHAB:s ansökan. Samtidigt är det angeläget att dispensen utformas på lämpligt sätt med hänsyn till dels GHAB:s långsiktiga behov av muddring och dumpning för sin verksamhet, dels övriga behov i det här avseendet som finns i området. Angående arbetstid (villkor 4) bör följande hänvisas till deras

yttrande från 2013-01-21 med följande förtydligande. Särskilda skäl måste föreligga för att det ska vara möjligt att göra avsteg från normal arbetstid (vinterhalvåret). Men en ventil kan vara lämplig att ha för t.ex. akuta situationer. I sådana fall kan det dock bli aktuellt att ställa krav på utökad kontroll och uppföljning i samband med att dumpning utförs. Avseende begränsningsvärden (villkor 5 och 6) så har HaV har i dispensbeslutet från 2013-06-25 fastställt begränsningsvärden när det gäller föroreningar i massorna i stor utsträckning enligt yrkandena från GHAB. Begränsningsvärdena för TBT och PAH är strängare och delvis utformade på annat sätt i HaV:s beslut jämfört med yrkandena i GHAB:s ansökan. Med hänsyn till det som framförts i överklagandet och HaV:s yttrande bör GHAB:s förslag på begränsningsvärden avseende TBT och PAH kunna accepteras under viss begränsad tid, men på sikt ska begränsningsvärden i enlighet med HaV:s beslut gälla även för ovanstående parametrar. Vad härefter gäller kontroll i samband med dumpning (villkor 9) så motsätter de sig inte att villkoret upphävs, se vidare nedan beträffande egenkontroll, kontrollprogram etc. Avseende redovisning av egenkontroll (villkor 14 m.fl.) HaV:s beslut om dispens från 2013-06-25 innehåller flera villkor som på olika sätt reglerar kontroll och redovisning bl.a. till tillsynsmyndigheten. Normalt bör frågor om kontroll, redovisning etc. istället regleras i ett kontrollprogram för verksamheten och att det säkerställs genom att det finns villkor om kontrollprogram el. dyl. i ett beslut om dispens. Alltför preciserade anvisningar om kontroll och redovisning i en dispens kan försvåra anpassningen till aktuella förhållanden och leda till att kontroll försvåras eller blir onödigt omfattande. Otydligt formulerade villkor kan också försvåra kontrollen. Det är dock viktigt att behov av kontroll och uppföljning identifieras och tydliggörs vid prövning av dispensen för att kontrollen sedan ska kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt. Genom överklagande av villkor 14 i dispensen aktualiseras frågan om redovisning av egenkontrollen innan arbeten utförs och fortlöpande avstämning av egenkontrollen. Enligt ovan bör dessa frågor regleras i ett kontrollprogram för verksamheten. Villkor som innebär någon form av fortlöpande redovisning av ej närmare angiven egenkontroll bedöms mindre lämpligt i det här fallet. Villkor 14 bör

omformuleras enligt GHABs yrkande därom för tillgodoseende av såväl behovet av samråd som uppföljning m.m. i samband med dumpning. Samråd inför planerade arbeten är en viktig del i tillsynsarbetet och det finns utarbetade rutiner m.m. i det här avseendet eftersom GHAB:s verksamhet med muddringar och dumpning är en pågående verksamhet sedan lång tid tillbaka. Kontrollprogrammet och rutinerna i det här avseendet kan behöva ses över och anpassas till en ny dispens, men i avvaktan på ett slutligt kontrollprogram bör befintliga rutiner etc. i det här avseendet kunna användas. Ett slutligt kontrollprogram bedöms inte kunna redovisas förrän efter viss tid efter att beslutet om dispens har vunnit laga kraft, eftersom det kan behövas viss tid för anpassning till nya eller ändrade villkor etc. Se Länsstyrelsens yttrande från 2013-01-21. Detaljfrågor om utformning av rapportering etc. bedömer vi också bäst hanteras inom ramen för tillsynen och det kommenteras därför inte ytterligare här. Vi anser vidare att frågor som rör nyttiggörande av massor eller andra alternativ för kvittblivning av massor än dumpning, utgör en självklar del i samrådsprocessen med tillsynsmyndigheten. Se även här Länsstyrelsens yttrande från 2013-01-21. Vad slutligen gäller externa aktörer (villkor 18) så finns det behov av dumpning vid Vinga även av andra massor än de som uppkommer från GHAB:s verksamhet. Flera prövningar av dispenser för dumpning av massor vid Vinga från infrastrukturprojekt, småbåtshamnar etc. pågår eller har genomförts den senaste tiden. Det är alldeles nödvändigt att samordning sker av de dumpningar som genomförs vid Vinga, men det går inte att förlita sig på att det ska ske på frivillig väg. Situationen kommer därför att bli komplex. De bedömer att det inte heller finns något utrymme i lagstiftningen för att tillsynsvägen kunna ställa krav på olika aktörer att samordna kontroll, uppföljning etc. eftersom dumpade mängder varierar hos olika aktörer, liksom hur frekvent man nyttjar platsen. Enligt HaV:s yttrande i ärendet får dispens endast meddelas i det enskilda fallet, vilket bl.a. skulle omöjliggöra för andra verksamhetsutövare att utnyttja någon annans dumpningsdispens. Det resonemanget har dock inte hindrat HaV från att meddela en varaktig dispens (10 år) för GHAB, även om alla enskilda dumpningar som planeras efter muddring inom hamnområdet inte har kunnat beskri-

vas detaljerat i aktuell ansökan utan redovisats mera översiktligt. Därför bör även andra verksamhetsutövare under vissa förutsättningar kunna medges att få dumpa massor inom ramen för GHAB:s dispens om det bedöms lämpligt. Villkor i det avseendet bör utformas i enlighet med deras förslag i yttrande från 2013-01-21. Genom ett sådant förfarande skapas bl.a. bra förutsättningar för samordning av kontroll och uppföljning av dumpningar i det aktuella området. Det underlättar också för såväl verksamhetsutövare som myndigheter bl.a. genom att kravet på underlag och utredningar om förhållandena på dumpningsplatsen kan begränsas för enskilda sökande och ärendehantering hos berörda myndigheter förenklas.

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun (nedan nämnden) har yttrat sig och härvid anfört bl.a. följande. Lokalisering av muddertippningsplatser till havs bör betraktas på samma sätt som avfallsdeponier på land. Det finns goda skäl att leta efter lämpliga lokala eller regionala muddertippningsplatser för att minimera spridningen av avfall geografiskt och påverkan på miljön. Dumpning av muddermassor vid en muddertippningsplats bör ske efter en tippningsplan och följas upp med hjälp av ett kontrollprogram. Det är därför lämpligt att det finns en ansvarig aktör för muddertippningsplatsen. Om samma vattenområde används för flera verksamheter utan att ansvaret mellan parterna regleras innebär det i praktiken stora problem för tillsynsmyndigheten. Den har små möjligheter att utkräva ansvar och rättelse om efterlevnaden brister. Sammantaget är HaV:s ställningstagande att dispensen bara kan utnyttjas av GHAB olyckligt och innebär att den etablerade och välfungerande hanteringen av muddermassor i Göteborgsområdet upphör. Det innebär en ökad risk att muddermassor dumpas illegalt. Deras yttrande i förevarande mål fokuserar på tillsynsperspektivet och konsekvenser av villkoren i meddelad dispens. Det finns goda skäl att leta efter lämpliga lokala eller regionala muddertippningsplatser för att minimera spridningen av avfall geografiskt och den påverkan på miljön som sker vid dumpning av muddermassor. En deponi på land har en ansvarig verksamhetsutövare. Till deponin kommer massor från andra verksamheter.

Det sker en mottagningskontroll av inkommande avfall och det finns ett kontrollprogram för deponin. Förordning (2001:512) om deponering av avfall ska inte tillämpas på muddermassor. Den generella synen på hur avfall ska hanteras kan dock överföras. Om HaV ger flera verksamhetsutövare dispens att dumpa muddermassor inom samma vattenområde och inom samma tidsperiod utan att ansvaret mellan parterna regleras innebär det i praktiken stora problem för tillsynsmyndigheten. Den har små möjligheter att utkräva ansvar och rättelse om efterlevnaden brister. Ett annat och sämre alternativ är att varje verksamhetsutövare får ansöka om dispens att dumpa muddermassor vid en egen muddertippningsplats. Det strider dock mot lokaliseringsprincipen. Vad gäller villkor 18 om externa aktörer så har HaV villkorat att endast GHAB, inga externa aktörer, får använda sig av dispensen. GHAB har hittills, i samförstånd med tillsynsmyndigheten, ansvarat för muddertippningsplatsen och tagit emot muddermassor även från andra aktörer om de har kunnat visa att massorna kontrollerats och uppfyllt tidigare uppställda villkor. GHAB har alltså frivilligt tagit på sig en roll som kan jämföras med en verksamhetsutövare för en deponi på land, med mottagningskontroll av inkommande avfall och ett kontrollprogram för deponin. Uppföljande undersökningar av muddertippningsplats visar att systemet har fungerat väl. Genom beslut i det enskilda fallet får dispens medges om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön. En dispens ska avse visst slag och viss mängd avfall samt tiden, platsen och sättet för dumpningen. HaV anser att utformningen av bestämmelsen innebär att dispensen är knuten till en verksamhetsutövare och det behov av dumpning som verksamhetsutövaren har behov av. Det innebär att det inte är möjligt att en verksamhetsutövare kan nyttja någon annans dispens och inte heller att en verksamhetsutövare via sin dispens kan samordna andra verksamhetsutövares dumpningar. HaV:s tolkning delas inte då den strider mot hur övrig avfallshantering fungerar nationellt. Formuleringen "det enskilda fallet" begränsar inte dispensinnehavarens möjlighet att låta även andra aktörer utnyttja dispensen så länge man håller sig inom dispensgiven mängd och slag av avfall, tiden, platsen och sättet för dumpning. Det väsentliga är att villkoren i dispensbeslutet innehålls. I

avfallsförordningen anges vad dispensen ska avse, där anges inte att dispensen ska avse enbart tillståndshavarens avfall. Dispensbeslutet avser verksamheten, inte verksamhetsutövaren. Formuleringen "det enskilda fallet" syftar på verksamheten som ska dispensprövas. I paragrafen ges myndigheten möjlighet att medge dispens i det enskilda fallet i motsats till möjligheten att medge dispens generellt. Prövningsmyndigheten ska bedöma vilken inverkan verksamheten kan väntas ha på miljön och människors hälsa. I 16 kap MB finns bestämmelser om tillstånd, godkännande och dispens. Inte i någon av dessa bestämmelser anges att en dispens är begränsad till dispensinnehavarens verksamhet. Man kan jämföra med tillstånd till en miljöfarlig verksamhet. Tillstånd ges till sökanden och förenas med villkor. Ingenting hindrar att flera verksamheter delar på ett tillstånd så länge verksamheten bedrivs i enlighet med det givna tillståndet. Vad härefter gäller villkor 14 om egenkontroll så är det otydligt formulerat. Då det är fråga om en befintlig verksamhet i drift finns det egentligen inget hinder mot att GHAB:s yrkande medges. Både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet är vana att hantera egenkontrollen med stöd av ett kontrollprogram. I detta fall kan det därför vara lämpligt att utforma villkoret på traditionellt sätt. Dumpning av muddermassor vid en muddertippningsplats bör ske efter en tippningsplan och följas upp med hjälp av ett kontrollprogram. Det är därför lämpligt att det finns en ansvarig aktör för muddertippningsplatsen. I annat fall omöjliggörs i princip uppföljning av dumpning på muddertippningsplatsen. Trafikverket har också ansökt hos HaV om dispens för att dumpa avfall i vattenområden. Ansökan gäller tippning av 500 000 m³ rena muddermassor inom samma område sydväst om Vinga som GHAB har erhållit dispens för. Om samma vattenområde används för flera verksamheter bör ansvaret mellan parterna regleras. Avseende villkor 9 om uppföljning av sedimentplym så går HaV på verksamhetsutövarens linje och förordar att villkoret upphävs. Denna uppfattning delas till fullo då villkoret är mycket svårt att följa upp. Nyttan med villkoret står inte i proportion med den insats som krävs för att efterleva det. Vad härefter avser villkor 5 och 6 om begränsningsvärden så har HaV tagit fram värden som är väl underbyggda. Det är ingen tvekan om att exempelvis TBT påverkar marina organismer vid

avsevärt lägre halter än vad som föreslagits av både GHAB och HaV. För tributyltenn (TBT) saknas idag svenska bedömningsgrunder, varför norska bedömningsgrunder brukar tillämpas som referens (Veileder for klassificering av miljøgifter i vann og sediment (TA-2229/2007)). Den norska klassindelningen utgår precis som den svenska från naturliga bakgrundshalter i sediment, men den norska klassindelningen grundas på en beräknad risk för ekologiska effekter. Jämför man föreslagna begränsningsvärden med de norska bedömningsgrundernas övre gräns för klass 2, "Predicted No Effect Concentration" så är värdet för TBT 0,002 µg/kg TS. I och med att värdet är så lågt att halterna i de flesta ytsediment överskrider detta värde, så har man valt att ta fram förvaltningsmässiga gränsvärden för TBT. Bolagets föreslagna begränsningsvärde för TBT på 100 µg/kg TS motsvaras av den norska haltgränsen mellan klass IV (Dårlig) och klass V (Svært dårlig). HaV beslutade istället att sätta begränsningsvärdet till 50 µg/kg TS. Oavsett vilket begränsningsvärde som väljs är det ett förvaltningsmässigt gränsvärde och det handlar alltså om att göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § MB. Det finns ett tvingande behov av att muddra farleden till Göteborgs hamn. GHAB framför att med nuvarande begränsningsvärden har de begränsade möjligheter att utnyttja dispensen samtidigt som alternativet att omhänderta massorna på annat sätt är starkt begränsade. Om alternativet till muddertippning vid Vinga är att omhänderta massorna på land kan det vara skäligt att under en begränsad period acceptera GHAB:s föreslagna begränsningsvärden. Avseende villkor 4 om dumpningsförbud under sommarhalvåret instämmer de i att muddring och dumpning av muddermassor normalt bör ske under vinterhalvåret. GHAB har framfört att de bedrivit samma verksamhet under hela året fram till nu och att inga negativa effekter på det biologiska livet har påvisats av dumpningen. På det aktuella djupet (45 - 60 m) är säsongsvariationerna också små. Med tanke på att det kan finnas muddringsbehov för GHAB under hela året och att muddertippningens påverkan på friluftslivet är högst marginell så kan villkoret vara för ingripande. Slutligen, vad avser mängden muddermassor, efterfrågas ett helhetsperspektiv i HaV:s beslut om dispens för att dumpa muddermassor. Det kommer att finnas ett behov av att omhänderta ansevära mängder

muddermassor i framtiden, även om GHAB och HaV inte är ense om det faktiska behov som kan förväntas. Massorna uppstår främst inom GHAB:s egen verksamhet, men även från mudderprojekt som kommer att genomföras av andra aktörer. För det fall att mark- och miljödomstolen upphäver villkor 18 ska GHAB:s yrkande om dispens för 10 miljoner m³ muddermassor godtas. GHAB har hittills tagit emot muddermassor även från andra aktörer som t.ex. samfällighetsföreningar. De måste fortsättningsvis själva söka dispens att dumpa muddermassor, vilket kan bli svårt för mindre aktörer.

SGU har yttrat sig i målet och härvid anfört bl.a. följande. Avseende begränsningsvärden anses villkoren i HaV:s beslut om dispens från det generella förbudet mot att dumpa avfall i vattenområdet sydväst om Vinga, vara välgrundade och motiverade med avseende på skydd av den marina miljön. Beslutet innebär emellertid ett avsteg från rådande praxis där Naturvårdsverkets bedömningsgrunder (4914) sedan länge använts i dessa sammanhang. Vidare noteras att konsekvenserna av de begränsningsvärden som HaV föreskrivit om i det aktuella fallet blir att en relativt stor mängd sediment måste deponeras på land. Detta är ett alternativ som i många avseenden är sämre än kontrollerad dumpning. Vad gäller bottenförhållanden så bör det anföras att enligt deras remissvar till HaV, daterat den 17 oktober 2012, har de inget att invända mot den föreslagna deponin kallad Nya Vinga. Detta gäller alltjämt. Det är emellertid inte fastslaget att ackumulationsbotten råder över hela deponin. För att den framtida deponering ska bli lyckad föreslår vi att den föreslagna sjömätning som ska göras ställs till deras förfogande för granskning.

Sjöfartsverket har yttrat sig och bl.a. anfört följande. Verket ansvarar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet i svenska farleder och farvatten. I uppdraget ingår att bevaka sjöfartens transportleder och hamnterminaler inklusive dess anslutningar till landbaserad infrastruktur. Man yttrade sig till HaV angående GHAB:s dispensansökan för tippning av muddermassor vid SSV Vinga, där det tillstyrktes att dispens skulle medges. De har inga kommentarer till överklagandet av villkoren 5, 6, 9 och 14. Däremot tillstyrks

att villkor 18 i HaV: s beslut bör upphävas. Sjöfartsinfrastrukturen har behov av tillgängliga tippningsplatser för underhållsmuddring av farleder och hamnar. Farled och hamn bör betraktas som en sammanhängande infrastruktur där rätt farledsdjup är av stor vikt för säkert framförande av fartyg. En hamn som en farled leder till bör tillhandahålla ett tillstånd för tippning av muddermassor både från både hamn och farled.

Hallandsfiskarna (SFR, avd. 9 Halland) har inkommit med synpunkter i anledning av GHAB:s överklagande och härvid anfört att GHAB:s ansökan borde avslås i dess helhet. Som grund härför har Hallandsfiskarna anfört bl.a. följande. De är av den principiella uppfattningen att muddermassor och annan deponi ska göras på land på särskilt iordningställda områden. Att dumpa muddar och annan deponi tillhör en förgången tid. De ser det som ett hot inte bara mot dem själva utan även mot kommande generationer att tippa på livsmedelsproducerande bottnar. Det är mycket märkligt att en storhamn som Göteborg inte kan lösa sina mudderfrågor på ett ekologiskt riktigt sätt.

DOMSKÄL

Allmänt

Mark- och miljödomstolen delar i allt väsentligt de skäl HaV nedtecknat till grund för det överklagade beslutet (bilaga 1 sid 12-24) men finner ändå anledning att till ytterligare utveckling härav anföra följande.

Muddermassor, varom fråga är i målet utgör avfall enligt definitionen i 15 kap 1 § 1 st miljöbalken och omfattas därför av dumpningsförbudet i 15 kap 31 § 1 st samma balk; ”Inom Sveriges sjöterritorium eller ekologiska zon får avfall inte dumpas, vare sig som fast ämne, vätska eller gas.”

Förbudet har naturligtvis sin grund i att bortskaffandet på detta sätt av avfall/muddermassor, till skillnad från vad som är fallet vid avfallsdeponi på land,

är oåterkalleligt när dumpning i havet väl skett. Dumpning till havs innebär alltså, i jämförelse med deponering på land, ett svårkontrollerat och opreciserat bortskaffande av avfall medförande obefintliga möjligheter att begränsa spridning av föroreningar från avfallet till omgivningen efter det att det har dumpats. Möjligheterna att minimera omgivningspåverkan begränsas till att välja plats (ackumulationsbotten långt från skyddsintressen), teknik (t.ex. bottenömmande pråm) och tid för dumpningen (då omgivningen är minst känslig och risk för spridning genom strömmar m.m. är liten) samt att minimera föroreningsmängder i det avfall som ska dumpas. En jämförelse med de regler som gäller för deponering av avfall på land, där rigorösa försiktighetsmått krävs för att begränsa och kontrollera föroreningsspridning, bör leda till slutsatsen att endast helt ofarliga halter och mängder av föroreningar får tillföras ett havsområde genom dumpning. Utgångspunkten är alltså att dispens ska meddelas restriktivt - det ligger mycket i vad hallandsfiskarna anfört om att dumpning till havs "tillhör en förgången tid" - under mycket högt ställda krav på renhet och kontroll.

Det är mot denna bakgrund man måste se den dispensmöjlighet som följer av 15 kap 33 § miljöbalken, nämligen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får genom beslut *i det enskilda fallet* medge dispens från dumpningsförbudet, om avfallet kan dumpas utan olägenhet för människors hälsa och miljön. Enligt 63 § avfallsförordningen (2011:927) är det sedan HaV som delegerats att pröva frågor om dispens från dumpningsförbudet och av stadgandet framgår att "En sådan dispens ska avse ett visst slag och viss mängd avfall samt tiden, platsen och sättet för dumpning".

En allmän beskrivning av de huvudsakliga krav som, utifrån den ovan nedtecknade restriktiva utgångspunkten, ska ställas på ett beslut om dumpningsdispens kan sammanfattas så

att beviskravet i fråga om påverkan på människors hälsan och miljön ska sättas högt,

att dispensprövningen ska omfatta och reglera samtliga aspekter i fråga om påverkan på hälsan och miljön,

att dispens endast kan meddelas för en specifik och till art och innehåll väl definierad mängd avfall,
att platsen för dumpning är noga lokaliserad
samt att dumpningsdispens endast kan medges den som sökt dispensen ifråga.

Närmare i de överklagade delarna

Begränsningsvärden (renhetskrav) för dumpning, villkor 5-6

Den prövning som innefattas i ett beslut om dumpningsdispens omfattar, förutom förorening med farliga ämnen, också frågor om hushållning av naturresurser och energi, vilket bör inbegripa en prövning av om dumpning i havet eller deponering på land är den för det aktuella avfallet bästa hanteringen för att skydda människors hälsa och miljön. Prövningen måste härvidlag omfatta aspekter som är knutna till just det avfall som avses med ansökan. En alltför generellt uttryckt dispens strider, trots villkor om föroreningshalt mm, mot principen om att dispensprövningen ska göras för just det avfall som är aktuellt i det enskilda fallet. Förutsättningar och lämplighet för återvinning eller andra metoder för bortskaffande samt krav på försiktighetsmått och begränsningar kan skilja sig avsevärt beroende på avfallets karaktär även i andra avseenden än såvitt gäller innehåll av miljöfarliga ämnen. Även sådana omständigheter som avfallets struktur, vilken påverkan spridning av grumlande ämnen och föroreningar får i havsmiljön, avfallets lämplighet för återvinning i anläggningsarbeten mm kan få betydelse för dispensprövningen.

Eftersom det är fråga om en dispenser från ett förbud kan skälighetsbedömning enligt 2 kap 7 § miljöbalken endast i mycket ringa grad (om alls) påverka kraven på begränsningar och försiktighetsmått. De ökade kostnader som GHAB har uppskattat att de beslutade försiktighetsmått medför kan inte anses oskäligen ens om skäligheten hade kunnat bedömas enligt det nämnda lagrummet. Som jämförelse kan nämnas att riktlinjer för efterbehandlingskrav när det gäller förorenade landområden utgår från att en markförorening inte får medföra sådan exponering att vattenorganismer påverkas negativt (utgångspunkten är NOEC, dvs no effect concentration).

Mark- och miljödomstolen delar HaVs uppfattning att dispens kan medges endast om det i obetydlig omfattning bidrar till att aktuellt havs- och bottenområde tillförs föroreningar. De muddermassor som omfattas av HaVs dispensbeslut får endast innehålla föroreningsmängder som i begränsad omfattning ökar föroreningshalterna i det aktuellt vattenområdet. Massorna kommer dock att kunna hålla halter av tennföroreningar som med stor marginal (50 gånger) överstiger de nivåer som kan ge skadliga effekter på marina organismer. När det gäller polyaromatiska kolväten (PAH) anser domstolen att regleringen i HaVs beslut, både vad avser precisering i enskilda kolväten och såvitt gäller för de enskilda kolvätena specificerade haltnivåer, är nödvändig för att minimera risk för skada på organismer inom aktuellt botten- och havsområde. HaVs reglering i villkor 5-6 utgör vidare, som sig bör, ett klart angivande av begränsningsvärden för de enskilda föroreningarna. GHABs ändringsyrkande innehåller däremot en ny föreslagen formulering som skulle omforma de beslutade begränsningsvärdena till riktvärden och kan naturligtvis inte bifallas. Inte heller finns något ytterligare utrymme för att tillåta dumpning av massor med högre halter än de begränsningsvärden som HaV beslutat enligt villkor 5-6. Den avgränsning som HaV gjort i fråga om specificering av vilka muddermassor som får dumpas framstår, i ljuset av det sagda, snarare som generös än som sträng; och detta även om det genom exemplifiering skulle kunna påvisas att begränsningsvärdena är strängare än de värden som tillämpats i flera tidigare fall av medgivna dumpningsdispenser.

Det anförda innebär att ändringsyrkandena avseende villkor 5-6 ska avslås; dock att det av HaV föreslagna villkor 6 a) ska läggas till efter tabellen för begränsningsvärden i villkor 6. Det av HaV föreslagna tilläggsvillkoret 6 a) innebär nämligen, eftersom villkor 5-6 står fast även såvitt gäller begränsningsvärdet för sexvärt krom (CrVI), en möjlighet till lindring för GHAB i analyshänseende. Skäl saknas därför att inte komplettera villkor 5-6 med villkor 6 a).

Dispensens rättssubjekt enligt villkor 18, dispensgiven mängd muddermassa och justering av villkor 16

Med en meddelad dumpningsdispens följer, förutom rättigheter, en rad skyldigheter, såsom att följa vad som redovisats i ansökan och vad som särskilt regleras genom föreskrifter och villkor i dispensbeslutet. Nämnade skyldigheter gäller det rättssubjekt som meddelats dispensen, i förevarande fall GHAB. Dispensen är ”personlig” i den bemärkelsen att den gäller enbart för GHAB så länge det är GHAB som utövar den verksamhet (i detta fall Göteborgs kommuns hamnverksamhet) som föranlett dispensen. Det förhållandet att ett nytt rättssubjekt - för det fall att GHAB hypotetiskt skulle överlåta hamnverksamheten under löpande dispensperiod - skulle inträda i GHABs rätt som bärare av dispensbeslutet förändrar inte saken; det nya rättssubjektet skulle då, precis som vid överlåtelse av en industriverksamhet med tillstånd till miljöfarlig verksamhet, inträda i GHABs rättigheter och skyldigheter enligt dispensbeslutet.

Att utan klart lagstöd utforma en dispens så att även ett obestämt antal andra ”aktörer” skulle äga rätt att dumpa avfall med stöd av GHABs dispens – och därmed tillgodogöra sig rättigheterna enligt dispensbeslutet – skulle göra dispensen mycket oklar till sitt innehåll, medföra stor osäkerhet i fråga om vem som har skyldigheterna till följd av dispensen och skapa mycket oklara och otydliga förhållanden i fråga om tillsyn m.m. En sådan dispens vore även omöjlig på den grunden att dispensen finge grundas på helt andra uppskattningar i fråga om tillåten mängd avfall att dumpa än sökandens eget styrkta behov; uppskattningar som helt enkelt faller utanför det möjligas ram. Vidare bygger de uppräknade ämnena och dessas begränsningsvärden i villkor 5-6 i den nu ifrågavarande dispensen på vetskapen om varifrån muddermassorna som ska dumpas hämtas, nämligen från Göteborgs hamn och Göta älvs mynning, och det är här GHAB har behov av att muddra. HaVs kännedom, i egenskap av tillståndsmyndighet, om varifrån muddermassorna som ska dumpas hämtas är alltså en förutsättning för den goda kännedom, om de ämnen som muddermassorna kan tänkas innehålla, som krävs för dispensbeslutets innehåll avseende begränsningsvärden mm. Vill GHAB i sin hamnverksamhet ta hand om muddermassor från andra aktörer och inom ramen för

sin dispensgivna dumpningsmängd dumpa även detta avfall enligt villkoren i sin dispens är detta upp till GHABs bedömning och ansvar, men den tillåtna mängden avfall som GHAB får dumpa enligt dispensen måste grundas enbart på GHABs eget muddringsbehov. Även såvitt avser tillåten mängd muddermassa, 4 000 000 m³, att dumpa är HaVs bedömning (jfr ostridiga sakuppgifter från GHABs ansökan, bilaga 1 sid 14 överst) mycket generös mot GHAB och innehåller ett stort utrymme för nyprojektering och oförutsedda händelser inom hamnen. Det förtjänar även att anmärkas att ett dispensbeslut, sådant som det överklagade, inte vinner rättskraft på ett sådant sätt att inte oförutsedda extraordinära händelser kan prövas om så skulle krävas.

Även ändringsyrkandena såvitt avser dispensgiven mängd muddermassor som får dumpas och såvitt gäller villkor 18 ska alltså avslås. Vid denna utgång bör GHABs andrahandsyrkande, att villkor 16 justeras så att ”1 gång per år” in fine ersätts med ”de år dumpning skett”, detta eftersom GHAB ju inte utför muddringsarbeten oftare än vart 3:e till vart 5:e år.

Rimlig egenkontroll, villkor 14

Havs- och vattenmyndighetens beslut (villkor 14) innebär att GHAB ska visa att man innan dumpning sker i enlighet med meddelad dispens har en för ändamålet relevant egenkontroll. Vid förhandlingen i målet har upplysts att GHAB genom ett nytt beslut av HaV får fortsätta dumpa muddringsavfall i enlighet med en tidigare gällande dispens, dock längst till och med 31 mars 2014. Redan dessförinnan, och därefter, står det GHAB fritt att dumpa muddermassor inom de av HaV medgivna ramarna enligt den nu prövade dispensen. I de frågor som inte överklagats rörande den nu ifrågavarande dispensen (och som således fn är rättskraftigt avgjorda) bör bolaget utan svårighet kunna uppfylla villkoren. För resterande delar torde egenkontrollen få anpassas efter de för den aktuella dumpningen gällande regleringarna. Skäl att ändra villkor 14 finns således inte.

Tidsperioden, villkor 4

GHAB torde ha goda möjligheter att planera muddringsarbeten så att dumpning kan begränsas i enlighet med villkorets tidsangivelser. Bolaget har emellertid redovisat att muddringsbehov kan uppstå akut på grund av skred eller annan därmed jämförlig händelse som inte kan skjutas upp till den i villkoret angivna tidsperioden. För sådana särskilda situationer ska tillsynsmyndigheten kunna medge att dumpning får ske även vid övriga tider på året. I den utsträckning det är möjligt ska dock dumpningstillfällena alltid anpassas till väderlek, vind- och strömförhållanden så att påverkan på marint liv och friluftslivet minimeras. På grund av det anförda skall villkor 4 kompletteras med ytterligare en mening på sätt framgår av domslutet.

Övrigt

Mark- och miljödomstolen har ingen annan uppfattning än parterna beträffande villkor 9. Detta kan alltså upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande ska ha inkommit till mark- och miljödomstolen senast den 7 februari 2014 men vara ställt till Mark- och miljööverdomstolen.

Prövningstillstånd krävs.

Ulf Klerfalk
rådman

Joen Morales
tekniskt råd

Handläggande beredningsjurist har varit Martina Albo.