

PM

Samordning av pågående miljöprövning av verksamheter i Oskarshamns hamn

1. Bakgrund

Hamnområdet i Oskarshamn omfattar ett nordligt och ett sydligt kajområde samt en inre och en yttre hamnbassäng. Oskarshamns Hamn AB (**Hamnbolaget**) driver sedan många år hamnverksamhet i hamnområdet (**Hamnverksamheten**). Nu aktuella fastigheter i hamnområdet ägs av Oskarshamns kommun (**Kommunen**) och arrenderas av Hamnbolaget.

1.1 Hamnbolagets miljöprövning

Hamnbolaget ansökte år 2007 hos Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Kalmar län (**MPD**) om tillstånd enligt miljöbalken till den nuvarande och framtida Hamnverksamheten. Den 27 maj 2011 kompletterade Hamnbolaget sin ansökan i ett flertal avseenden (**Kompletteringen**).

Hamnbolaget avser att flytta den nuvarande färjeterminalen för Gotlandstrafiken till en ny terminal (**Baltic Terminal**) längre ut på det södra kajområdet. Flytten beskrevs i 2007 års ansökan. Anläggningsarbetena för Baltic Terminal kommer bl.a. att ske i mark som konstaterats vara förorenad. Kompletteringen innehåller i denna del ett tekniskt och miljömässigt underlag som närmast motsvarar en huvudstudie enligt MIFO-reglerna. Anläggningsarbetena för Baltic Terminal innefattar även arbeten i vatten (bl.a. anläggande av ny kaj med ramp). Tillstånd till dessa arbeten har redan lämnats av miljödomstolen och omfattas inte av tillståndsprövningen hos MPD. Driften av Baltic Terminal förutsätter att förorenade sediment utanför den planerade kajen (**Månskensviken**) först muddras bort. Denna muddring ingår i Kommunens miljöprövning (se nedan).

Hamnbolaget har behov av ytterligare ytor för Hamnverksamheten, bl.a. behöver nuvarande lossningsplats för oljefartyg flyttas till ett läge som medger att större fartyg kan angöra. Inom ramen för Kommunens saneringsprojekt kan det bli aktuellt att anlägga ytterligare landområden i det norra kajområdet. Hamnbolaget avser att bedriva Hamnverksamheten även inom de tillkommande landområden som anläggs. Hamnverksamhet inom dessa landområden beskrevs inte i 2007 års ansökan utan är att betrakta som tillkommande verksamhet. Under våren 2011 har Hamnbolaget genomfört samråd för detta och i Kompletteringen framställs tilläggsyrkande om tillstånd till Hamnverksamheten även inom de tillkommande ytorna.

För Hamnbolaget är det mycket angeläget att kunna inleda trafik vid Baltic Terminal senast den 1 februari 2015. Kompletteringen innehåller därför ett yrkande om tillstånd att utföra de mark- och anläggningsarbeten som behövs för Baltic Terminal (**Byggnadsdom**). En förutsättning för byggnadsdom är att Hamnverksamheten vid Baltic Terminal är tillåtlig enligt miljöbalken. Byggnadsarbetena för Baltic Terminal behöver påbörjas under vintern 2012 varför Byggnadsdom behöver meddelas före årsskiftet 2011/12.

1.2 Kommunens miljöprövning

Kommunen är huvudman för ett i huvudsak statsbidragsfinansierat projekt för sanering av förorenade bottensediment i hamnområdet (**Saneringsprojektet**). Kommunen ansökte den 23 mars 2011 hos Mark- och miljödomstolen i Växjö (**MMD**) om tillstånd enligt miljöbalken till vissa åtgärder inom ramen för Saneringsprojektet. Dessa åtgärder avser bl.a. muddring av förorenade bottensediment i den inre och yttre hamnbassängen (bl.a. i Månskensviken), behandling av muddermassor och nyttiggörande av dessa som konstruktionsmaterial vid anläggande av ytterligare landområden i det norra kajområdet. De tillkommande landområdena benämns Råvenäset, Oljehamnen och Grimskallen.

1.3 Samordningsfrågor

Under samrådet för Saneringsprojektet och den tillkommande Hamnverksamheten framfördes synpunkter på att tillståndsprövningarna bör samordnas och om möjligt handläggas samlat hos MMD.

Eftersom det är olika sökande i de två tillståndsprövningarna - och då det av olika skäl inte heller är lämpligt att Hamnbolaget och Kommunen inträder som medsökande i varandras ansökningar – saknas formella förutsättningar för en sammanläggning av tillståndsprövningarna. Utgångspunkten är därför att de två tillståndsprövningarna, trots att de har ett nära samband med varandra, ska handläggas separat hos skilda prövningsmyndigheter. Denna PM innehåller förslag på hur tillståndsprövningarna kan samordnas tids- och innehållsmässigt trots att de handläggs separat.

2. Aspekter som kräver samordning

De båda tillståndsprövningarna har ett nära samband, bl.a. i följande avseenden.

2.1 Aspekter att bedöma vid prövning av Hamnverksamheten

1. Hamnverksamhet ska bedrivas inom landområden som tillskapas inom ramen för Saneringsprojektet. Ytor för den framtida Hamnverksamheten är därför preliminära ända tills det i Saneringsprojektet har klarlagts vilka landområden som ska tillskapas.
2. Ska de tillkommande landområdena förberedas för den framtida Hamnverksamheten, t.ex. med avseende på ytskick, dagvattenhantering, elanslutning av fartyg etc.? Var prövas dessa aspekter?

3. Förekomsten av föroreningar i hamnbassängen kan leda till restriktioner för Hamnverksamheten. Ett exempel är att drift av Baltic Terminal förutsätter att muddring har skett i Månskensviken. Behovet av eventuella ytterligare försiktighetsmått kan bedömas först när omfattningen av Saneringsprojektets muddring har klarlagts.

2.2 Aspekter att bedöma vid prövning av Saneringsprojektet

4. Muddring och landbyggnader måste utföras med hänsynstagande till den pågående Hamnverksamheten, med regelbunden fartygstrafik i hamnbassängen.
5. Prövningen av de tillkommande landområdena kommer att omfatta landområdenas närmare läge och konstruktion med avseende på fyllnadsmaterialets egenskaper, geotekniska förhållanden, spridningsrisker etc. Bör prövningen även reglera utformning och anpassning för den framtida Hamnverksamheten?
6. Trafik från Baltic Terminal kan påbörjas först när förorenade sediment i Månskensviken har avlägsnats. Avlägsnandet kommer att ske genom muddring i Saneringsprojektet. Tillstånd till Saneringsprojektet – eller i vart fall till muddringen i Månskensviken – behöver därför föreligga inom den tidsplan som gäller för Baltic Terminal (dvs. våren/försommaren 2012). Om muddringen i Månskensviken sker som en första etapp i Saneringsprojektet, och det då inte finns utrustning för behandling och nyttiggörande av dessa muddermassor, kan Saneringsprojektets omfattning och inriktning påverkas.

2.3 Övrig aspekt

7. Hamnverksamheten och Saneringsprojektet berör samma vattenområden. För dessa vattenområden gäller numera vissa miljö kvalitetsnormer (MKN). Tillstånd får normalt inte lämnas till en verksamhet som innebär att en MKN inte kan följas. Båda verksamheterna påverkar förutsättningarna att följa gällande MKN och behov av skyddsåtgärder ska bedömas i respektive tillståndsprovning. Skyddsåtgärderna kan behöva samordnas.

3. Bedömning

Hamnbolagets tillståndsprovning avser en verksamhet som har bedrivits på platsen under lång tid och som kommer att bedrivas på platsen under överskådlig tid framöver. Kommunens tillståndsprovning avser däremot en punktinsats för att begränsa föroreningsbelastningen i och föroreningsspridningen från hamnområdet.

Kommunen avser att iordningställa ytterligare landområden som därefter kan arrenderas ut till Hamnbolaget. Landområdenas närmare lokalisering, uppbyggnad och utformning med avseende på fyllnadsmaterialets egenskaper, är fastighets- och konstruktionsrelaterade frågor som rimligen bör prövas inom ramen för Saneringsprojektet. Utgångspunkten vid Hamnbolagets prövning bör alltså vara att det är fråga om en iordningställd ”råyta” lämpad för hamnverksamhet i allmänhet. Särskilda anpassningar för Hamnverk-

samheten, t.ex. ledningsgravar, placering av byggnad eller upplag, förtöjningsanordningar, utrustning för lastning och lossning av fartyg etc., är frågor som bör prövas inom ramen för Hamnbolagets tillståndsprövning. Det innebär att aspekt nr 1 och 5 kan tillgodoses vid respektive tillståndsprövning.

3.1 Hamnbolagets tillståndsprövning

Hamnverksamheten omfattas inte av något tillstånd enligt tillämplig miljölagstiftning. Hamnverksamheten blev tillståndspliktig när miljöbalken infördes och enligt särskilda övergångsregler är Hamnverksamheten otillåten om inte tillståndsansökan lämnades in till MPD före utgången av år 2007. Hamnbolaget kan därför inte inskränka sin ansökan till att exempelvis bara avse Baltic Terminal. Skulle Hamnbolaget inskränka sin ansökan och återkalla såvitt gäller viss del, blir alltså denna del automatiskt olaglig.

Hamnbolaget skulle däremot kunna inskränka sin ansökan så att den inte längre avser Hamnverksamheten inom tillkommande landytor. Hamnbolaget får därvid återkomma med en ny tillståndsansökan om de tillkommande ytorna när omfattningen och lokaliseringen av dessa ytor har klarlagts. Genom en sådan inskränkning skulle några av samordningsfrågorna kunna lösas. Det gäller främst aspekt nr 1 och 2.

Lämpligheten av en sådan inskränkning måste dock ifrågasättas. Av Kompletteringen framgår att den hamnverksamhet som Hamnbolaget avser bedriva inom de tillkommande landområdena är av konventionellt slag (godshantering, materialupplag samt lastning och lossning av fartyg vid kaj). Inom landområdet Grimskallen avser Hamnbolaget att anordna utrustning för lossning av oljefartyg, varvid den befintliga lossningsplatsen kommer att flyttas längre bort från befintlig bostadsbebyggelse. Av Kompletteringen framgår också att Hamnverksamheten inom de tillkommande landområdena kommer att klara Naturvårdsverkets riktlinjer för externt buller. Hamnverksamhet inom de tillkommande ytorna är förenlig med gällande detaljplaner. Mot bakgrund härav torde det vara klarlagt att Hamnverksamheten inom tillkommande landområden är tillåtlig enligt miljöbalken och att de villkor och skyddsåtgärder som bör föreskrivas för de tillkommande landområdena inte torde avvika från vad som bör gälla för det övriga hamnområdet. Det innebär att MPD redan nu skulle kunna meddela tillstånd med slutliga villkor för de tillkommande ytorna i samma utsträckning som för de befintliga. Därigenom får det ankomma på Hamnbolaget att utforma och anpassa sin verksamhet så att fastställda villkor innehålls. Skulle provningsunderlaget vara otillräckligt i något hänseende kan MPD skjuta upp sådan villkorsfråga under en provotid (under vilken landområdet anläggs och driftsätts och slutliga villkor fastställs på grundval av faktiska driftserfarenheter). Det innebär att aspekt nr 1 och 2 kan tillgodoses inom ramen för den pågående prövningen av Hamnverksamheten.

Nästa aspekt (nr 3) rör förekomsten av förorenade sediment i hamnbassängen. Såsom Hamnbolaget har utformat sin talan kommer Baltic Terminal att tas i drift först när förorenade sediment i Månskensviken har avlägsnats. Uppgiften binder Hamnbolaget en-

ligt det allmänna villkor som kommer att föreskrivas för Hamnverksamheten¹. De utredningar om föroreningsförhållandena i hamnbassängen motiverar inte några andra restriktioner eller skyddsåtgärder för Hamnverksamheten. Detta underlag har dock inte givits in i Hamnbolagets tillståndsprövning utan tanken från både Hamnbolagets och Kommunens sida är att behovet och omfattningen av saneringsåtgärder ska bedömas enbart vid tillståndsprövningen av Saneringsprojektet. Saneringsprojektet ska genomföras med hänsynstagande till den pågående Hamnverksamheten varför saneringen kommer att leda till ett resultat som inte hämmar Hamnverksamheten. Skulle MPD dock vilja pröva frågan om ytterligare restriktioner i Hamnverksamheten på grund av förekomsten av förorenade sediment i hamnbassängen, bör en lämplig ordning vara att frågan sätts på provotid för att tas upp till bedömning efter det att omfattningen av Saneringsprojektet har klarlagts. Eftersom tidpunkten för Saneringsprojektets genomförande inte kan läggas fast i detalj, är det inte lämpligt att i prövningen av Hamnverksamheten meddela restriktioner för Hamnverksamheten under den tid då Saneringsprojektet pågår. Det är istället Saneringsprojektet som får ta nödvändig hänsyn till den pågående Hamnverksamheten (se aspekt nr 4 och punkt 3.2 nedan).

En handläggning i linje med det ovan angivna innebär att tillståndsprövningen av Hamnverksamheten kan fortsätta och resultera i ett tillstånd med villkor under år 2011, varvid behovet av Byggnadsdom för Baltic Terminal skulle bortfalla.

Skulle MPD finna det inte vara möjligt eller lämpligt att slutföra hela tillståndsärendet samlat under 2011, måste prövningen av Baltic Terminal brytas ut och bli föremål för en särskild byggnadsdom. För Hamnbolaget är det nämligen nödvändigt att kunna ta Baltic Terminal i drift senast den 1 februari 2015 och då måste mark- och anläggningsarbetena påbörjas under kommande vinter.

För att kunna meddela Byggnadsdom för Baltic Terminal ska MPD anse att Hamnverksamheten är tillåtlig enligt miljöbalken. Till undvikande av missförstånd menas här Hamnverksamheten som den bedrivs idag och som den kommer att bedrivas vid Baltic Terminal. En Byggnadsdom innebär alltså inte ett ställningstagande från MPD:s sida till tillåtligheten av Hamnverksamheten inom de tillkommande landområdena.

3.2 Kommunens tillståndsprövning

Kommunens tillståndsprövning omfattar muddring av förorenade sediment, behandling av muddermassor och nyttiggörande av dessa som konstruktionsmaterial vid anläggande av tre landområden i hamnområdet. Eftersom Saneringsprojektet är i huvudsak statsfinansierat (och de ekonomiska ramarna alltså är givna) kan den närmare omfattningen av åtgärderna bestämmas först efter det att tillståndsprövningen har genomförts och arbetena handlats upp. I Kommunens tillståndsansökan har olika åtgärdsscenario redovisats. Muddring kan komma att avse hela eller delar av hamnbassängerna och behandlade muddermassor kan komma att användas inom alla tre landområden, inom något av dessa eller inget alls.

¹ Ett tillstånd enligt miljöbalken innehåller regelmässigt ett inledande s.k. allmänt villkor som innebär att tillståndshavaren förliktas att utforma sina anläggningar och driva sin verksamhet i huvudsaklig överensstämmelse med vad som angetts i ansökningshandlingarna.

Det är uppenbart att Saneringsprojektet som miljömässig punktinsats måste genomföras med hänsynstagande till den pågående markanvändningen inom hamnområdet, dvs. regelbunden fartygstrafik av riksintresse. Kommunen har i sin tillståndsansökan redovisat utformning av vallkonstruktioner och skyddsåtgärder mot grumling som beaktar Hamnverksamheten. Aspekt nr 4 är alltså tillgodosedd. Som utvecklas ovan i punkt 3.1 är det inte lämpligt att i Hamnbolagets prövning pröva restriktioner för Hamnverksamheten under den tid då Saneringsprojektet genomförs.

Som framgått ovan är det för Hamnbolaget nödvändigt att muddringen i Månskensviken kan genomföras under år 2012. Kommunen planerar i nuläget att genomföra denna muddring som en första etapp. Tidsplanen förutsätter att MMD meddelar tillstånd till Saneringsprojektet (eller i vart fall till nämnda muddring) senast under våren/försommaren 2012. Det har inte framkommit något som motsäger att MMD kan genomföra Kommunens tillståndsprövning med beaktande av detta intresse (aspekt nr 6). Skulle utrustning för behandling och nyttiggörande av dessa muddermassor då inte finnas tillgängliga för Saneringsprojektet, kan Kommunen överväga annan, extern hantering av massorna. Detta scenario har angetts i Kommunens tillståndsansökan.

3.3 Miljökvalitetsnormerna

Det åligger inte enskilda verksamhetsutövare att se till att MKN följs. Skulle en MKN för vatten överskridas åligger det berörda myndigheter att upprätta ett åtgärdsprogram med angivande av vilka åtgärder som bör prioriteras för att MKN:n ska kunna följas.

Det är inte ovanligt att det finns flera verksamheter som påverkar samma vattenområde, det är inte heller ovanligt att flera av dessa verksamheter tillståndsprövas samtidigt. Det åligger därvid respektive verksamhetsutövare att redovisa vilken påverkan den egna verksamheten har på det ämne (eller motsvarande) som regleras genom en MKN. Skulle verksamheten leda till att aktuell MKN inte kan följas, kan verksamheten (beroende på typ av MKN) få tåla vissa inskränkningar.

Vid en bedömning utifrån de MKN som gäller i hamnbassängen och närliggande vattenområden bör det noteras att det övergripande åtgärds målet för Saneringsprojektet är att miljögifter i hamnbassängen i framtiden inte menligt ska påverka människors hälsa eller den akvatiska miljön. Saneringsprojektet kan alltså kortsiktigt medföra en något ökad belastning och miljöpåverkan vilket inte är förenligt med MKN. Åtgärderna kommer dock att medföra väsentligen ökade förutsättningar för att följa MKN på sikt.

4. Förslag till handläggningsordning

Med hänvisning till bedömningen ovan bör en tillräcklig samordning av de två tillståndsprövningarna erhållas genom att följande aktiviteter samordnas tidsmässigt:

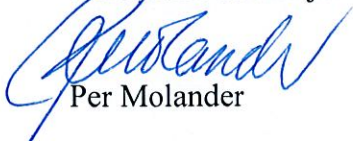
1. MPD kungör och remissbehandlar Hamnbolagets ansökan. I kungörelsen sätts en särskild tid för yttrande över yrkandet om Byggnadsdom. Hamnbolaget yttrar sig över remissutfallet. (sensommaren/hösten 2011)

2. MMD kungör och remissbehandlar Kommunens ansökan (sedan den konstaterats vara komplett). Kommunen yttrar sig över remissutfallet. (hösten/vintern 2011)
3. MPD meddelar tillstånd rörande Hamnverksamheten. Tillståndet innefattar mark- och anläggningsarbeten för Baltic Terminal. Tillståndet innehåller slutliga villkor och eventuellt något prövotidsförfarande. (december 2011)

Alternativt, om MPD inte finner det vara möjligt att meddela tillstånd rörande Hamnverksamheten i december 2011, MPD finner aktuell del av Hamnverksamheten tillåtlig och meddelar Byggnadsdom rörande mark- och anläggningsarbeten för Baltic Terminal. (december 2011). Handläggningen av tillståndsprövningen i övriga delar fortsätter och resulterar i tillstånd med villkor och eventuellt prövotidsförfaranden. (2012).

4. MMD håller huvudförhandling och meddelar tillstånd till Saneringsprojektet. Tillståndet innehåller slutliga villkor och eventuellt något prövotidsförfarande. (våren/försommaren 2012)
5. Kommunen beslutar om genomförande av Saneringsprojektet och bestämmer omfattning av muddring och landområden (sommaren 2012)
6. Muddring i Månskensviken genomförs. (hösten 2012)
7. Mark- och anläggningsarbeten för Baltic Terminal genomförs. (hösten 2012 - 2014)
8. Baltic Terminal tas i drift (senast den 1 februari 2015)
9. Resterande delar av Saneringsprojektet genomförs (2013-2015)

Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Stockholm den 28 juni 2011


Per Molander

Ingrid Backudd