



Datum

2020-09-21

Vår referens

Maria Lecander

Utredare

Maria.Lecander@malmo.se

## **Förslag till yttrande över ansökan om tillstånd för vattenverksamhet - utfyllnad vid Norra Hamnen MN-2020-2938**

### **Sammanfattning**

Malmö stad yrkar om tillstånd enligt 11 kap miljöbalken (1998:808) att få göra en utfyllnad inom ett cirka 24 hektar stort vattenområde i västra delen av Norra Hamnen i Malmö, del av fastigheten Malmö Hamnen 22:164 och del av allmänt vattenområde i direkt anslutning därtill.

Malmö Stad yrkar om tillstånd enligt kap 9 miljöbalken till lagring av avfall, som en del i att samla in, högst 50 000 ton fyllnadsmassor vid ett och samma tillfälle (verksamhetskod 90.30, 29 kap. 48§ miljöprövningsförordningen).

Miljönämnden anser att behovet av de markarealer den ansökta utfyllnaden ska generera inte är tillräckligt utrett.

Miljönämnden anser inte att sökande visat att godsflödena ökar så mycket att det behövs mer yta för hamnanknutna verksamheter.

Miljönämnden motsätter sig ett verkställighetsförordnande för utfyllnad av vallen då det är just anläggandet av vallen som utgör den största miljöpåverkan vad gäller grumlingens effekter på havsmiljön.

De presenterade sedimentationskartorna inte är tillförlitliga och kanske till och med visar en felaktig bild av effekterna av utfyllnadsarbetet.

Miljönämnden anser att sökande inte har tagit fram haltkriterier för massornas föroreningsinnehåll som visar en given miljöpåverkan. Ansökan visar med andra ord inte hur utfyllnaden kommer att påverka det direkta närområdet, vattenförekomsten eller intilliggande vattenförekomster och Öresund.

### **Förslag till beslut**

1. Miljönämnden svarar mark- och miljödomstolen enligt miljöförvaltningens förslag till yttrande.
2. Miljönämnden justerar paragrafen omedelbart.

**Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelsen, daterad 201Å-MM-DD Tillståndsansökan daterad 2020-02-10
- Tillståndsansökan (komplettering aktbilaga 14) daterad 2020-06-20
- Bilaga A1(karta)
- Bilaga A2 (karta)
- Bilaga B Miljökonsekvensbeskrivning och teknisk beskrivning
- Bilaga B1 Toxicon -039-19 Naturinventering
- Bilaga B2 Hydrodynamisk modellering
- Bilaga B3 Framtagande av haltkriterier
- Bilaga B4 Samrådsredogörelse
- Bilaga B5 HydroGis Validering, värdeberäkning av marina bottensamhällen

**Beslutsplanering**

Miljönämnden, 2020-09-22

**Beslutet skickas till**

Mark och miljödomstolen, Växjö tingsrätt

**Ärendet**

Miljönämnden har av mark- och miljödomstolen i Växjö beretts möjlighet att inlämna synpunkter med anledning av ansökan senast den 1 september 2020. Anstånd med att lämna in synpunkter har beviljats av domstolen till 21 oktober 2020.

**Bakgrund**

Malmö stad har ansökt om tillstånd enligt 11 kap miljöbalken (1998:808) att få göra en utfyllnad inom ett cirka 24 hektar stort vattenområde i västra delen av Norra Hamnen i Malmö, del av fastigheten Malmö Hamnen 22:164 och del av allmänt vattenområde i direkt anslutning därtill. Ansökan omfattar anläggande av en yttre vall inom vilken utfyllnad av massor kommer att ske upp till nivåer mellan +3 m och +5 m över havet.

Malmö Stad har ansökt tillstånd enligt kap 9 miljöbalken till lagring av avfall som en del i att samla in högst 50 000 ton fyllnadsmassor vid ett och samma tillfälle.

Utfyllnaden syftar till att utöka stadens markområden i Malmö hamn för att där kunna samla hamnanknutna verksamheter, tunga industrier och logistikföretag som kräver stora ytor och skyddsavstånd, liksom att utveckla området som logistikcentrum och mottagare av kryssningsfartyg. Utfyllnaden möjliggör även etablering av vindkraft på land inom området. Projektet är en del av omvandlingsstrategin för andra delar av Malmö hamn, från hamnverksamhet till blandad bebyggelse.

Ansökan görs enbart för själva utfyllnaden och inte för de verksamheter som eventuellt kommer att fylla platsen.

**Förvaltningens förslag till yttrande**

Miljönämnden vill framföra följande synpunkter.

### **Syftet med ansökan enligt kap 11 miljöbalken - utfyllnad i vattenområde**

Miljönämnden anser att behovet av de markarealer den ansökta utfyllnaden ska generera inte är tillräckligt utrett. Malmö stad anger i översiktsplanen att tung industri, logistikföretag och hamnanknutna verksamheter ska lokaliseras i Norra hamnen. Miljönämnden anser att det saknas argument i ansökan för att tung industri och logistikcentra för väg och järnvägstrafik som inte kopplas till fartygstransporter skulle kräva hamnens närhet och därmed kräva utfyllnad av havsområden. Likaså saknas argument för att dessa verksamheter skulle gynna själva hamnverksamheten. Ökade antal landtransporter ut till hamnen som inte kräver hamnens närhet kan istället öka miljöbelastningen vid till- och frånfartsleder. Malmö stads beskrivning av framtida behov för nya landområden i Norra hamnen är vag och det finns inget som sedan förbinder staden att efter utfyllnad lokalisera de verksamheter som omnämns i ansökan, det vill säga tung industri, logistikverksamföretag och hamnanknutna verksamheter vilka anges som skäl till behovet av utfyllnad av havsområde.

### **Analys av godsflöden i förhållande till syftet med utfyllnaden**

Miljönämnden anser inte att sökande visat att godsflödena ökar så mycket att det behövs mer yta för hamnanknutna verksamheter. Hamnen har ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet som i dagsläget ger utrymme för att kunna fördubbla sina fartygsanlöp – ytan som hamnen verkar på idag ska vara anpassad för den godsmängd och fartygsanlöp som det finns tillstånd till.

Miljöprövningsdelegationen har nyligen beslutat om ändringstillstånd enligt miljöbalken så att befintligt tillstånd till hamnverksamhet för Copenhagen Malmö Port AB (CMP) även inkluderar fastigheterna Terminalen 3, 4 och 5, Gnejsen 1, del av Speditionen 1, del av Hamnen 22:137 samt del av Hamnen 22:164 i Malmö.

Hamnbolaget (CMP) har inte aviserat att tillstånd för miljöfarlig verksamhet behöver utökas utöver detta nytillskott. Däremot säger Malmö stad nu upp arrendeytor för CMP i de inre delarna av hamnen för att bygga bostäder där. Detta görs innan CMP:s miljöstillstånd ändrats vad gäller geografiskt verksamhetsområde.

En konsekvens av att minska hamnverksamhetens yta skulle kunna påverka den tillståndsgivna maxgränsen.

En bra och utförlig analys över prognoser för ökade godsmängder saknas i ansökan. Den befintliga marken ska vara tillräcklig för den hamnverksamhet som bedrivs idag. Vad miljönämnden erfar har den stora tillväxten av sjöfartstransporter som tidigare prognostiserats av Trafikverket, ännu inte ägt rum. Myndigheten Trafikanalys, som analyserar och utvärderar svensk transportpolitik och ansvarar för den officiella statistiken på transportområdet, meddelar att summan av allt lastat och lossat gods i svenska hamnar minskade med fem procent mellan 2018 och 2019, till totalt 170 miljoner ton. Både det lossade och lastade godset minskade med fem procent från föregående år, till 94 miljoner ton respektive 76 miljoner ton år 2019. Det är svårt att utifrån Trafikverkets officiella prognoser på transportområdet bedöma om det föreligger något större behov av att bygga ut i hamnnära områden för ökande mängder gods via sjöfart.

### **2 kap 6§ miljöbalken**

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Miljönämnden anser att lokaliseringsalternativen inte är tillräckligt utredda. Det saknas en utredning om hur mycket ny mark (utfyllnad) som verkligen behövs samt om det finns bättre lokaliseringar för de verksamheter som nämns i ansökan.

Idag finns redan hamnområden i Malmö som avvecklas för bostadsbyggande samtidigt som nya havsområden behöver fyllas ut för att skapa ny industrimark. Användningen av mark- och vattenområden bör i prövningen av ansökan utredas med iakttagande av miljöbalkens 3 kap om hushållning med mark och vattenområden.

Det finns även ett tydligt och uttalat fokus i hamnen på logistiklösningar för lastbil/tåg – vilket kräver tågspårsutbyggnad till hamnen och en järnvägsbro över industrihamnsrännan. Malmö antog en detaljplan med en fast och låg järnvägsbro över industrihamnen som nu är överklagad. Staden menade i detaljplanarbetet att vissa delar av hamnen innanför den fasta bron inte längre behövs som hamn (bron skulle spärra av bassäng 1 och 2). Men detaljplanen som skulle medge en fast låg bro överklagades, eftersom de som överklagade vill ha en bro man kan segla under alternativt en öppningsbar bro (vilket vad miljönämnden har förstått det som är ekonomiskt orimligt). Malmö stad har tidigare ansökt om vattenverksamhet för att få att fylla upp bassäng 1 till ett djup av cirka en halv meters djup för att endast ha kvar en vattenspegel. Detta eftersom en järnvägs- och cykelbro skulle innebära att industrihamnen, bassäng 1 och bassäng 2 förlorar sin betydelse som hamn för sjötrafik. Den ansökta vattenverksamheten medgavs inte men det var inte utfyllnaden som sådan som var bekymret utan andra detaljer i ansökan som lede fram till ett avslag. Miljönämnden har i samrådsyttrande undrat över varför inte dessa bassänger kan fyllas ut för att skapa landyta istället för att fylla ut oexploaterade havsområden.

### **3 kap miljöbalken hushållning med mark och vattenområden**

Hamnen (CMP) ansöker inte om utökad tillstånd till miljöfarlig verksamhet, hamnverksamheten utökas inte och samtidigt är CMP beredd att återlämna arealer med outnyttjad mark som idag ingår i befintligt miljötillstånd för hamnverksamhet.

Utfyllnaden och de nya landområden som genereras anses enligt sökanden vara viktig för att möta framtida behov av transporter och verksamheter. Huruvida ökat antal transporter och behov av tung industri, logistikverksamhet och andra hamnanknutna verksamheter kräver dessa ytor är oklart, bland annat genom att framtida behov inte är tillräckligt utredda, samt om befintlig mark inom hamnområdet kan utnyttjas mer platseffektivt. Sökande har inte redogjort för om det är miljömässigt motiverat att fylla ut havsområden enbart för att skapa landområden för eventuellt framtida behov – behovet bör vara klarlagt innan en tänkt utfyllnad kan ske.

#### **Nollalternativet**

Då behovet av utfyllnaden inte har kunnat verifieras anser miljönämnden att nollalternativet, dvs att utfyllnaden inte blir av, inte är tillräcklig utrett. Malmö stad behöver utreda hur befintlig mark i hamnen kan användas och därmed hur staden kan hushålla med resursen mark- och vattenområden.

#### **Ytterligare framtida utfyllnader i vattenförekomsten Malmö hamn**

Det finns planer, program och pågående detaljplaneärenden som innebär framtida utfyllnader inom hamnområdets vatten och vattenförekomsten Malmö hamn. Miljönämnden anser att en samprövning av de planerade vattenverksamheterna i vattenförekomsten Malmö hamn bör komma till stånd för att få kontroll över miljöeffekterna som de sammantagna utfyllnaderna kan generera. Utfyllnaderna har ett direkt samband med stadsplaneringen och därför bör även en bedömning göras av effekterna av en framtida relation mellan bostäder och industriverksamhet i området. Detta är också avgörande för om syftet och behovet av utfyllnaderna kan anses vara uppfyllda.

### **Hydrodynamisk modell, strömningsmodellens medelbottenströmmar**

Som svar på miljöförvaltningens tidigare fråga i kompletteringsrundan kring de höga medelströmmarna vid botten i inseglingsrännorna hävdar sökanden att ”strömmarna är generellt högst vid botten i de djupa områdena i Öresund, eftersom returströmmar längs botten leds i dessa”. Man hänvisar sedan till modellresultaten som visar högst medelbottenhastigheter i djuprännan utanför Landskrona. Miljöförvaltningen vill hävda att dessa påståenden är felaktiga. Returströmmar är typiskt svagare än ytströmmar, och det finns ingen anledning att tro att det skulle kunna uppstå så starka returströmmar i Öresund. Såvitt förvaltningen känner till finns inget underlag för ett sådant påstående. I en begränsad vattenmassa såsom en hamn är den typiska situationen sådan att vinden skapar en ytlig vindström som pressar in vatten i hamnen. Så småningom stuvas vattnet upp längst in i hamnen, vilket då på större djup, där vindens påverkan inte når, skapar en tjock men långsam returström (den barotropa drivningen p.g.a. vattenståndsskillnaden begränsas inte av djupet såsom vindens friktion på ytan gör). Kraftiga bottenströmmar uppstår i huvudsak bara då tungt vatten (hög densitet) flödar utför en sluttande botten, något som knappast förväntas i Öresund, åtminstone inte i medeltal.

Sammanfattningsvis framstår de höga medelbottenströmmarna i de djupa rännorna som ett fel i modellen. Valideringen mot uppmätt ström vid Oskarsgrundet ser bra ut men avser endast ytnära ström (ca 8 m djup), särskilt då strömmen i detta grunda område i normalfallet inte varierar mycket i djupled (s.k. pluggflöde). Om bottenströmmarna inte beskrivits korrekt i modellen påverkar det beräkningarna av sedimentationen, då denna process är direkt kopplad till bottenströmmarna. Att de djupa rännorna skulle utgöra erosionsbottnar framstår som osannolikt, då dessa områden typiskt är ackumulationsbottnar.

Slutsatsen blir att de presenterade sedimentationskartorna inte är tillförlitliga och kanske till och med visar en felaktig bild av effekterna av utfyllnadsarbetet.

### **Förekomsten av ålgräs**

Naturinventeringen som sökanden låtit utföra visar på en livskraftig förekomst av ålgräs i norra och södra delarna av utfyllnadsområdet samt i det angränsande området i nordost. Denna kartläggning stämmer väl överens med videoinventeringar som beställts av miljöförvaltningen under 2012 och 2018. Det angränsande ålgräsområdet nordost om den planerade utfyllnaden bedöms ha en täckningsgrad på 50–100% ingår i kommande naturvårdsplan och kommer där, tillsammans med övriga ålgräsområden i kommunen, klassificeras med högsta skyddsklass. Alla ålgräsområden i Malmö bedöms ha både en lokal och regional ekologisk betydelse. Naturvårdsplanen är just under revidering för att bland annat inkludera skyddsvärda havsområden i Malmö kommun.

Det närliggande ålgräsområdet ligger inom det direkta påverkansområdet för utfyllnadsarbetet och kommer, enligt sökandens presenterade hydrodynamiska modell, påverkas av en grumling

med upp till 50 mg/l suspenderat material i de västra delarna samt övertäckas med 0,5 cm till >1 cm sedimenterat material. Eftersom det finns tvivelaktigheter i den presenterade modellen är risken stor att den beräknade påverkan är underskattad och att påverkan i själva verket är högre än presenterat.

### **Kompensationsåtgärder**

Som svar på en fråga om möjliga kompensationsåtgärder ställd av Kammarkollegiet hänvisar sökanden till Malmö stads interna *Handlingsplan för arbetet 2019–2023 med att stärka Malmö som framtidens kuststad*. Miljönämnden vill framföra att denna handlingsplan inte innehåller någon aktivitet som kan tolkas som kompensation av utfyllda grundområden. Däremot innehåller handlingsplanen en aktivitet om att peka ut skyddsvärda havsområden i Malmö för att i framtiden skydda dessa mot exploatering. Ett av de områden som pekats ut som skyddsvärt, och som kommer att ingå i kommande naturvårdsplan, är ålgräsområdet som ligger i direkt anslutning nordost om den föreslagna utfyllnaden.

Miljönämnden vill förtydliga att planerade eller tidigare genomförda aktiviteter kring nedskräpning, skydd av andra grundområden i kommunen, genomförda restaureringar eller det faktum att kommunens översiktsplan förordar ett biosfärområde i Öresund inte kan anses utgöra kompensationsåtgärder inom ramen för föreliggande prövning.

### **Betongblock som erosionsskydd**

Att använda avfall (betongelement/plattor från perronger) som erosionssäkring är helt ny information i ansökan (tillkom med komplettering till ansökan daterad 2020-06-12). Det saknas uppgifter i ansökan om avfallets innehåll och bedömning av lämpligheten för det tänkta ändamålet. Det saknas uppgifter om behov och tillgänglig mängd uttryckt i siffror.

Ansökan måste kompletteras med avfallskaraktärisering och avfallsklassning som baseras på provtagning och laktester. Att särskilt beakta är betongens innehåll av föroreningar undersökt både som totalhalter (med anledning av den kraftiga fysiska påverkan ett erosionsskydd får) och lakbarhetstester.

Ansökan behöver även kompletteras med hur avfallet ska lagras och hanteras på ett ur miljösynpunkt säkert sätt innan det används.

### **Fyllnadsmassorna**

Sökande har som förslag på massor till vallen tänkt sig avfallsmassor (tillgång beräknas till 700 000 m<sup>3</sup>) från Trafikverkets fyrspårsbygge mellan Arlov och Lund. Miljönämnden anser att det är sökanden som är strikt ansvarig för att ta reda på vad massorna som ämnas användas innehåller och vad det ger för miljöpåverkan. Kontrollen över massornas kvalitet och föroreningsinnehåll ska ligga på sökande och inte på någon annan så som Trafikverket.

Trafikverkets planerade provtagningsstrategi med prov i orörd jord och med 20 delprov på 100 m sträckning kan vara acceptabel under vissa förutsättningar. Det är en glesare provtagning än vad miljönämnden kräver för en säker klassning av till exempel fyllnad. Men med tanke på att det är naturligt/orörd jord samt att järnvägssträckningen kan ses som ett väldigt långt egenskapsområde och med en 100 meterssektion som en enhetsvolym så bör provtagningen bli någorlunda representativ. Variationen i halter i en enhetlig naturlig jord (till exempel samma lermorän) bör inte vara så stor att den inte kan fångas upp med den typen av provtagning. Det behöver dock understrykas att djupare orörd jord i vissa delområden kan vara påverkad av till exempel klorerade lösningsmedel (ex Arlov) eller oljeföroreningar. För att säkerställa att djupare

jord inte är påverkad behöver en historisk inventering ligga till grund för provtagningen vid områden i anslutning till verksamheter. Där osäkerheter finns i om verksamheter påverkat djupt liggande jord bör även djupare provtagning utföras. En okulär bedömning av schaktbotten efter att banvallen har tagits bort behöver ligga till grund för provuttag. Om man korsar egenskapsområden/jordtyper/föreningensplymer så bör provtagningen anpassas efter det. Det behöver också tydliggöras hur delproven i enhetsvolymerna tas ut, så att det kan säkerställas att de representerar hela volymen av orörd jord.

#### *Haltkriterier i fyllnadsmassorna*

Det haltkriterier som sökande önskar som villkor bygger på resonemang som har en grund i en bedömning av hur pass förorenade sedimenten i omgivningen är – det bör istället bygga på en bedömning av vad naturen faktiskt tål. Naturvårdsverkets avvikelseklassning är ett försök till mått på hur förorenat ett område är i jämförelse med opåverkade sediment (klass 1–2) men dessa motsvarande halter ger dock inte ett svar på hur naturen och miljö påverkas av en viss förorening.

Naturvårdsverket har med hjälp av SGU tagit fram en uppdaterad tabell där fördelningen av halter av organiska miljögifter i svenska marina sediment presenteras. Motsvarande tabell fanns tidigare publicerad i Naturvårdsverkets rapport 4914 (1999) Bedömningsgrunder för miljökvalitet – Kust och hav. Tillståndstabellerna som presenteras kan fungera som referensverktyg vid bedömningar av ett sediments föroreningshalt. För de flesta ämnen har halterna delats in i fem klasser från mycket låg halt till mycket hög halt. En klassificering innebär en bedömning av om halterna är låga eller höga i förhållande till övriga prover. Den säger ingenting om förekomst av negativa effekter i miljön.

Vid tidigare utfyllnader i Norra hamnen har sökanden fått tillstånd till att använda sig av fyllnadsmassor med föroreningshalter upp till gräns för mindre känslig markanvändning (MKM) enligt Natvårdverkets beräkningsmodell för förorenade områden.

Naturvårdsverkets beräkningsmodell är möjlig att använda med de antaganden som gjorts men modellen är till för förorenade massor som finns i ett ”befintligt” område. Miljönämnden anser att det inte är acceptabelt att man förorenar med massor upp till haltkriterier i nivå med MKM, eftersom grundtanken inte är att man ska använda modellen i syfte att tillföra föroreningar. Naturvårdsverket är tydlig med att modellen inte anger en nivå upp till vilken det är acceptabelt att förorena. De har inte tagits fram i syfte att användas som kriterier för återanvändning av avfall eftersom särskilda kriterier finns för detta.

Sökande vill få tillstånd till att fylla ut med förorenat avfall med haltkriterier över MKM (även för vallen). Halter över MKM önskas för antimon, molybden, Aromat>C-16-C35, bensen, toluen, PCB-7 och tributyltenn. Flera av haltkriterierna som sökande önskar få tillstånd till i fyllnadsmassor och till massor till yttervallen motsvarar över eller tangering av avvikelseklass 5 (dvs mycket hög halt) enligt SGU-rapport 2017:12 och Bedömningsgrunder för miljökvalitet Naturvårdsverkets rapport 4914.

Miljönämnden anser att sökande inte har tagit fram haltkriterier för massornas föroreningsinnehåll som visar en given miljöpåverkan. Ansökan visar med andra ord inte hur utfyllnaden kommer att påverka det direkta närområdet, vattenförekomsten eller intilliggande vattenförekomster och Öresund.

**Verkställighetsförordnande för utfyllnad av vallen**

Grumling kommer enligt ansökan främst att ske under anläggandet av vallen. Miljönämnden motsätter sig ett verkställighetsförordnande för utfyllnad av vallen då det är just anläggandet av vallen som utgör den största miljöpåverkan vad gäller grumlingens effekter på havsmiljön. Vidare saknas utredning av grumlingens negativa effekter på de befintliga ålgräsängarna och de organismer som är beroende av dessa då även relativt låga suspensionshalter kan vara skadliga.

**Lagring av avfall - tillstånd enligt kap 9 miljöbalken**

Sökande vill göra gällande att massorna som ska användas till vallen ska betraktas som biprodukt vilket miljönämnden inte instämmer i. Massorna från Trafikverkets fyrspårsbygge ska betraktas som avfall eftersom byggnation av väg (bör kunna likställas med bygge av järnväg) inte kan anses vara en produktionsprocess, med hänvisning till Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M11659-18. Med detta konstaterat krävs det med stor sannolikhet, baserat på avfallsmassornas volymer, tillstånd för lagring av massorna innan vallen kan anläggas. Malmö Stad ansöker om tillstånd enligt kap 9 miljöbalken till lagring av avfall, som en del i att samla in, högst 50 000 ton fyllnadsmassor vid ett och samma tillfälle (verksamhetskod 90.30, 29 kap. 48§ miljöprövningsförordningen). Ansökan saknar dock en beskrivning av avfallslagringen samt vilka skyddsåtgärder sökande tänker vidta vid avfallslagringen. Miljönämnden anser att ansökan är bristfällig vad gäller avfallslagringen.

Förslaget har utarbetats av Maria Lecander utredare, Martin Stockfors fil. dr geovetenskap, Olof Liungman fil. dr i fysisk oceanografi, Rasmus Fredriksson fil. mag. i miljövetenskap och Christian Walient fil. mag. ekologi.

Samråd har skett med Fredrik Bengtsson, enhetschef för enheten för avfall och vatten.

**Barnkonventionen**

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

**Ansvariga**

Rebecka Persson  
Miljödirektör

Jeanette Silow  
Avdelningschef  
Avdelningen för miljö- och hälsoskydd