



Rättelse/komplettering

Dom, 2013-01-15

Rättelse, 2013-02-01

Beslutat av: hovrättsassessorn Anita Seveborg

Med stöd av 17 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken rättas felskrivningen "0701-0702" i vilkor 5 på sida 2 samt i bolagets villkorsförslag på sidan 4 till "0701-0703".



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060101

DOM
2013-01-15
Stockholm

Mål nr
M 1004-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts deldom 2012-01-12 i mål nr M 527-11, se bilaga A

KLAGANDE

SAKAB AB, 556129-9537, 692 85 Kumla
Ombud: Advokaten P M

MOTPART

Länsstyrelsen i Örebro län, 701 86 Örebro

SAKEN

Miljöfarlig verksamhet på fastigheten Kvarntorp 1:5 i Kumla kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom lämnar Mark- och miljööverdomstolen SAKAB AB tillstånd enligt miljöbalken att efterbehandla delar av Östersättersbrottet genom att

- återfylla det med 180 000 ton avfallsmassor, cirka 20 000 ton per år, till i nivå med omgivande mark
- anlägga en åsliknande formation i områdets östra del som på plankartan upprättad 2001-04-04 har betecknats med Natur/Skydd [E1].

För tillståndet ska förutom vad som framgår av mark- och miljödomstolens deldom 2012-01-12 gälla följande villkor:

1. Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett i ansökan eller i övrigt åtagit sig i ärendet, såvida inte annat framgår av denna dom.

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

2. Utfyllnaden av Östersättersbrottet ska ske enligt en plan som ska lämnas till tillsynsmyndigheten för godkännande senast tre månader efter det att detta tillstånd vunnit laga kraft.
 3. Avfallsmassor som används vid utfyllnaden ska vara inerta, dock får kalkhaltiga massor användas. Massorna ska klara de gränsvärden för utlakning, respektive innehåll av organiskt material, som anges i 22 och 23 §§ Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2004:10. För parametrar där gränsvärden för lakning saknas får halten föroreningar i avfallsmassorna inte överstiga halten i omgivande skiffer. Kontroll av att avfallsmassorna uppfyller angivna kriterier ska ske före användning.
 4. Efter avslutad utfyllnad ska avfallsmassor försees med en topptätning som motsvarar kraven för topptätning av deponier för inert avfall enligt gällande lagstiftning.
 5. Uppföljning av att utfyllnaden inte medför en försämring av vattenkvaliteten i Norrtorpsjön jämfört med den påverkan som sker från kommunens tidigare deponi ska ske genom att minst ett nytt grundvattenrör installeras i Östersättersbrottet söder om rör 0702. Övervakning av vattnet i röret/rören ska ske med samma frekvens och avse samma parametrar som den övervakning som sker i de befintliga grundvattenrören 0701-0702. Om analysresultatet indikerar att utfyllnaden medför en försämrad vattenkvalitet ska bolaget omgående till tillsynsmyndigheten lämna en åtgärdsplan som syftar till att försämringen ska upphöra.
-

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

SAKAB AB har yrkat att bolaget ska ges tillstånd enligt miljöbalken att efterbehandla delar av Östersättersbrottet genom att

- återfylla det med totalt cirka 180 000 ton avfallsmassor, cirka 20 000 ton per år, till i nivå med omgivande mark
- anlägga en åsliknande formation i områdets östra del som på plankartan upprättad 2001-04-04 har betecknats med Natur/Skydd [E1].

För det fall att utfyllnaden är att bedöma som bortskaffning har bolaget yrkat tillstånd enligt miljöbalken att deponera massorna i Östersättersbrottet intill nivå med omgivande mark samt dispens från kraven i 19-22 §§ förordningen (2001:512) om deponering av avfall, på geologisk barriär, vertikalt lakvattenskydd och botten tätning.

Bolaget har föreslagit följande villkor för nu yrkat tillstånd

1. Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett i ansökan eller i övrigt åtagit sig i ärendet.
2. Utfyllnaden av Östersättersbrottet ska ske enligt en plan som ska lämnas till tillsynsmyndigheten för godkännande senast tre månader efter det att detta tillstånd vunnit laga kraft.
3. Avfallsmassor som används vid utfyllnad/efterbehandling ska vara oorganiska, stabila och icke reaktiva. Kalkhaltiga massor får dock användas. Avfallsmassorna får inte heller klassas som farligt avfall. Avfallsmassornas föroreningsinnehåll ska understiga de gränsvärden för utlakning som anges i 30 § Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2004:10. Om gipsbaserade avfallsmassor skulle bli aktuella att använda ska även gränsvärdena i 26 § NFS 2004:10 innehållas. För parametrar där gränsvärden för lakning gäller får halten i avfallsmassorna inte överstiga halten i omgivande skiffer. Kontroll av att avfallsmassorna uppfyller angivna kriterier ska ske före användning.
4. Efter avslutad utfyllnad ska avfallsmassorna förses med en topptätning som uppfyller kraven för topptätning enligt gällande lagstiftning.

5. Uppföljning av att utfyllnaden inte medför en försämring av vattenkvaliteten i Norrtorpsjön jämfört med den påverkan som sker från kommunens tidigare deponi ska ske genom att minst ett nytt grundvattenrör installeras i Östersättersbrottet söder om rör 0702. Övervakning av vattnet i röret/rören ska ske med samma frekvens och avse samma parametrar som den övervakning som sker i de befintliga grundvattenrören 0701-0702. Om analysresultatet indikerar att utfyllnaden medför en försämrade vattenkvalitet ska bolaget omgående till tillsynsmyndigheten lämna en åtgärdsplan som syftar till att försämringen ska upphöra.
6. För tillståndet ska i övrigt villkoren i deldomen 2012-01-12 i mål nr M 527-11 gälla i tillämpliga delar.

Länsstyrelsen i Örebro län har bestritt ändring.

UTVECKLANDE AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

SAKAB AB

Bolaget har åberopat vad det anfört i handlingarna i målet samt tillagt följande.

Den yrkade utfyllnaden avser den del av Östersättersbrottet som inte omfattas av kommunens tidigare deponi. Åsbildningen ska anläggas med användande av inte avfallsklassade massor och är en efterbehandlingsåtgärd.

För utfyllnaden avser bolaget använda oorganiska massor som jord, sten, betong eller liknande. En del av massorna ska vara kalkhaltiga, eftersom detta har en positiv inverkan på den omgivande miljön. Gipsmassor kommer att användas i ytterst ringa omfattning. Samtliga massor ska vara stabila och icke-reaktiva samt vara klassificerade som icke farligt avfall enligt 3 § deponeringsförordningen. De ska inte innehålla andra förorenande ämnen än de som finns i omgivande alunskeer. Massorna ska motsvara utlakningskriterierna för icke farligt avfall enligt Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2004:10. För 80 procent av avfallsmassorna beräknas föroreningsinnehållet avse de parametrar för vilka gränsvärden finns i föreskrifterna. För föroreningsinnehållet i övrigt ska halterna av olika ämnen inte överskrida dem som förekommer naturligt i

skiffern kring Östersättersbrottet. Vilka parametrar som ska tillämpas utöver dem som finns i Naturvårdsverkets föreskrifter får bestämmas i samråd med tillsynsmyndigheten.

Mätningar har visat att om det regnar så ökar läckaget till Norrtorpssjön. Infiltrationen av regnvatten kommer att minska genom tätning av den efterbehandlade delen av Östersättersbrottet och genom bortledning av dagvattnet. Utlakning av ämnen från mark och massor i brottet kommer då att minska.

Brottet fungerar som en dränering ut från området. Grundvattennivån i brottet är lägre än i omgivande alunskiffer. Under alunskiffern finns tät lera. Även efter utfyllnaden kommer dränering att ske på samma sätt eftersom de massor som brottet ska fyllas med kommer att ha högre genomsläpplighet än omgivande alunskiffer. Oavsett om brottet återfylls kommer alltså vatten som passerat avfallet i den befintliga deponin och grundvatten i skiffern att avrinna via brottet till Norrtorpssjön. Om Östersättersbrottet fylls ut på det sätt som bolaget ansökt om kommer vattnet att avrinna genom de massor som använts till utfyllnad och föroreningar kommer till viss del att fastläggas där. Genom att blanda in kalkhaltiga massor härda massorna och pH höjs i vattnet. För att uppnå god effekt bör de kalkhaltiga massorna utgöra 10-20 procent. Ett pH-värde på 8-9 ger god effekt.

Den utlakning av föroreningar som kan ske från angivna massor bedöms inte medföra någon negativ påverkan i form av förhöjda metall- eller näringshalter i Norrtorpssjön och inte heller innebära några utsläpp av vare sig stabila eller andra organiska ämnen.

Några särskilda skyddsåtgärder för att förhindra grundvattenförorening har inte föreslagits eftersom det är osannolikt att grundvattnet i området, på grund av de förutsättningar som råder och med hänvisning till vilka avfallstyper som kommer att användas, kan förorenas av den planerade verksamheten.

Avfallsmassornas sammansättning och egenskaper deklarerar av kunden enligt bolagets rutiner. Därutöver gör bolaget stickprovskontroller. Bolaget kommer också att utöver gängse rutiner göra nödvändiga provtagningar och analyser för att verifiera att

massor som används är lämpliga för ändamålet. Bolaget avser att låta allt avfall som ska användas vid återfyllnaden genomgå utlakningstestning för att avgöra lämpligheten.

Under anläggandet kan visst buller och viss damning förekomma liksom avgasutsläpp från maskiner och fordon. Bidragen till störningarna från bolagets övriga verksamhet på platsen kommer att vara små. Risken för damning kommer att förebyggas genom damningsbekämpande åtgärder. Utfyllnaden kommer inte att påverka landskapsbilden eller kulturmiljön negativt.

Det föreslagna villkoret 3 innebär en förhandsprövning av avfallsmassornas lämplighet i tre steg. I det första steget diskvalificeras avfallsmassor som inte är oorganiska, stabila eller icke-reaktiva eller för att de klassas som farligt avfall. De avfallsmassor som kvarstår genomgår i ett andra steg laktest. Om laktestet visar att gränsvärdena i 30 och 26 § NFS 2004:10 överskrids diskvalificeras avfallsmassorna för användning. Om avfallet innehåller andra ämnen än de som finns upptagna i 30 § NFS 2004:10 sker prövning i ett tredje steg där avfallsmassornas innehåll av relevanta ämnen jämförs med innehållet av samma ämnen i den omgivande skiffern. En förutsättning för användning är därvid att halten i avfallsmaterialet understiger halten i omgivningen. Skulle avfallsmaterialet innehålla något ämne som inte återfinns i skiffern får avfallsmaterialet inte användas.

Bolaget har i nuläget inte kunskap om innehållet av relevanta ämnen i den skiffer som finns i omgivningen. Skulle villkoret få föreslagen lydelse kommer bolaget i god tid innan utfyllnaden påbörjas inleda ett utredningsarbete för att bestämma halterna av relevanta ämnen i omgivande skiffer. Provtagning kan förutsättas avse såväl vittrad som ovittrad skiffer på ett antal representativa platser runt Östersättersbrottet. Utredningsarbetet kommer att bedrivas i samråd med tillsynsmyndigheten. Det bör regleras i kontrollprogrammet.

Det föreslås att frågan om metoden för utläggning av avfallsmassorna hanteras inom ramen för den plan för verksamheten som anges i villkorsförslag 2.

Enligt detaljplanen är syftet med denna att möjliggöra en utbyggnad av industriverksamheten eller dylikt inom området. En förutsättning för att genomföra detaljplanen är att Östersättersbrottet återfylls. När återfyllnaden skett är avsikten att bolaget ska kunna använda markytan för avfallsbehandling i sin verksamhet. Bolagets jordbehandlingsverksamhet kräver en jämn yta där dagvatten kan samlas upp. Eftersom bolagets befintliga verksamhetsområde angränsar till Östersättersbrottet är det lämpligt att det finns möjlighet att använda den återställda marken för avfallsbehandling.

Att använda återfyllnadsmaterial bidrar till en god hushållning med naturresurser. Att använda jungfruliga massor är inte förenligt med miljöbalkens hänsynsregler mot bakgrund av den intilliggande deponin, att verksamhet bestående av avfallshantering i området kommer att fortsätta, de geologiska förutsättningarna och de ämnen som förekommer i skiffern i området. Naturen och miljön i området är inte heller särskilt skyddsvärd. Det avfallsklassade materialet som kommer att användas som fyllnadsmassor kommer att ha den bärighet och de geotekniska egenskaper som behövs för att utgöra underlag för industriella anläggningar, körytor m.m. Tidsaspekten kan inte ensam vara avgörande för bedömningen av om förfarandet utgör ett återvinningsförfarande. Vad som är rimlig tid får avgöras från fall till fall, men det uttalade syftet med åtgärden måste väga tyngst. Det finns goda möjligheter att utföra markberedningen etappvis så att byggbar industrimark kan färdigställas successivt. Bolaget avser att redovisa en plan för successivt färdigställande.

För bedömningen av vilka avfallsklassade massor som är lämpliga att nyttiggöra vid markberedningen är utgångspunkten det faktum att området till stor del utgörs av en nedlagd deponi och att omgivningen är kraftigt påverkad av den bergmaterialhantering som har bedrivits sedan lång tid tillbaka. Mot bakgrund härav motsvarar bolagets uppgifter om de avfallsklassade massornas miljömässiga innehåll och egenskaper vad som rimligen kan krävas vid en tillämpning av 2 kap. miljöbalken. Om bolaget anses ha redovisat en för låg ambitionsnivå vad gäller kraven på massorna bör detta inte leda till att ansökan avslås utan till att domstolen genom villkor fastställer kravnivån.

För det fall att förfarandet inte är att bedöma som ett återvinningsförfarande är förutsättningarna sådana att tillstånd för deponering kan beviljas med dispens från bestämmelserna i 19-22 §§ deponeringsförordningen.

Länsstyrelsen

Huvuddelen av det vatten som kommer att påverkas är grundvatten. De kriterier som anges i NFS 2004:10 för deponering på deponi för icke-farligt avfall är här för generösa, bland annat därför att det inte kommer att råda sådana förhållanden i övrigt som krävs för deponier. Det är inte acceptabelt att använda alunskiffers föroreningsinnehåll som utgångspunkt för vilket föroreningsinnehåll som kan tillåtas. Alunskiffen innehåller inte försumbara halter av bland annat kadmium, koppar, arsenik, bly, nickel, zink och krom. Därtill innehåller alunskiffen höga halter av olja och svavel. Bolagets kriterium att det avfall som ska läggas i brottet inte ska medföra ökad störning på vattenkvaliteten i Norrtorpsjön är inte lämpligt då sjön har bly-, koppar-, nickel- och zinkhalter som överskrider Naturvårdsverkets bedömningsgrunder för höga halter i ytvatten. Detta skulle innebära att avfall med betydande föroreningsinnehåll av metaller skulle kunna läggas på platsen.

För att bedöma om en åtgärd ska klassas som återvinning bör den vara färdigställd inom rimlig tid. En tid om 5-10 år är inte rimlig. Detaljplanen kan inte ensamt utgöra skäl till varför åtgärden ska bedömas som nödvändig. Bolaget har inte visat att det finns ett särskilt behov av de ytor som det utfyllda brottet skulle utgöra. De ytor som behövs för bolagets verksamhet kan mycket väl anläggas i botten på brottet och en utfyllnad är därmed onödig.

Den tekniska beskrivningen av utformningen av deponin, deponeringsförfarandet och sluttäckning är inte tillräcklig för att det ska gå att bedöma på vad sätt uppläggandet av massorna uppfyller kraven för deponier i deponeringsförordningen. Det är olämpligt att deponera avfall under grundvattenytan. Platsen är inte lämplig bara för att brottet tidigare använts som deponi eftersom denna tillståndsprövades innan miljöbalkens hårdare krav på lokalisering infördes. Frågan om ekonomisk säkerhet har inte tagits upp.

YTTRANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**Naturvårdsverket**

Det saknas underlag för att det ska gå att göra en helhetsbedömning av utfyllnadens miljöpåverkan. Detta gäller främst avfallets innehåll och vilka miljörisker det kan medföra när det kommer i kontakt med omgivningen. Det saknas uppgifter om vilka ämnen och vilka halter som förekommer naturligt i området. Det framgår inte om reglerna om samdeponering med gipsavfall i 26 § Naturvårdsverkets föreskrifter beaktats. Bolaget bör ta fram platsanpassade kriterier för det avfall som ska användas i utfyllnaden.

Lakningskriterierna för mottagning i en inert deponi medger att avfallet kan ha farliga egenskaper enligt bilaga 1 till avfallsförordningen (2011:927) upp till nivåer för farligt avfall. Detta innebär att en koncentration i avfallet på exempelvis 25 procent hälsoskadliga ämnen eller 3 procent giftiga ämnen medges. Om förutsättningarna ändras avseende ändring av pH-värdet till följd av inströmmande surt vatten kan halterna i lakvattnet öka från uppmätta värden vid laktest. Ett sänkande av pH-värdet kan öka utlakningen av de föroreningar som är fastlagda vid ett högre pH-värde. Sådana förhållanden ger inte stabila förutsättningar över tid.

Även om halterna i lakvattnet inte överstiger halten av föroreningar i omgivningen kan den totala mängden föroreningar i exempelvis sediment ändå öka när föroreningar tillförs ett område genom att avfall används som utfyllnad.

Det kan ifrågasättas om det är resurseffektivt och nödvändigt för syftet med utfyllnaden att använda föreslagna mängder avfall och om en tid för färdigställandet på tio år uppfyller anläggningens syfte. Om avfall ska användas för anläggningsändamål som ger en ringa föroreningsrisk bör kriterier för avfallet tas fram och en riskbedömning göras i enlighet med Naturvårdsverkets handbok 2010:1.

Bolagets förslag uppfyller inte kraven enligt deponeringsförordningen. Om utfyllnaden är att bedöma som deponering behöver ansökan kompletteras med

lokaliseringsalternativ där kraven i deponeringsförfordningen är uppfyllda för nyetablering av inert deponi.

Miljö- och byggnadsnämnden i Kumla kommun tillstyrker ändring i enlighet med bolagets överklagande.

T L som representant för närboende

För åtgärden bör ställas samma krav som på andra områden. Det är inte acceptabelt att den totala mängden av giftiga ämnen kommer att öka. Det är inte tillräckligt att bolaget genomför stickprovskontroller av fyllnadsmassorna. Bolaget, kommunen och en extern part bör utföra kontinuerlig provtagning på miljön som omger deponin. Det bör fastställas vem som bär ansvaret om något händer.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Tillämplig rätt

Den fråga Mark- och miljööverdomstolen har att pröva är om avfallsmassor ska få användas för markberedning genom utfyllnad med hänsyn till miljöbalkens hänsynsregler och bestämmelser meddelade med stöd av miljöbalken.

Enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska för en verksamhet eller åtgärd väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. I 2 kap. 3 § föreskrivs att alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Vidare föreskrivs i 2 kap. 5 § att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning.

För avfallshantering har dessutom föreskrivits krav i olika förordningar och föreskrifter.

Av avfallsförordningen följer att avfall kan tas om hand genom bortskaffande eller återvinning. I 4 § beskrivs bortskaffande som en avfallshantering som beskrivs i bilaga 3 till förordningen eller som på annat sätt innebär att innehavaren gör sig av med avfallet utan att detta återvinns eller att det lämnas till någon som samlar in eller transporterar bort det. Återvinning anges som en avfallshantering som beskrivs i bilaga 2 till förordningen eller som på annat sätt innebär att avfallet kommer till nytta som ersättning för annat material eller förberedelse för att komma till sådan nytta eller en avfallshantering som innebär förberedelse för återanvändning.

För bortskaffande av avfall genom deponering som innebär att avfall läggs på en upplagsplats för avfall finns föreskrifter i deponeringsförordningen.

Deponeringsförordningen innehåller tre olika kravnivåer för deponier, en för farligt avfall, en för icke-farligt avfall samt en för avfall som är inert. Icke-farligt avfall är enligt 2 och 3 §§ deponeringsförordningen avfall som inte är farligt enligt avfallsförordningen. I 3 § avfallsförordningen anges att farligt avfall är avfall som är markerat med asterisk i bilaga 4 till förordningen eller Naturvårdsverket med stöd av 12 § föreskrivit ska vara farligt avfall. Inert avfall är enligt 3 § deponeringsförordningen avfall som inte genomgår några väsentliga fysikaliska, kemiska eller biologiska förändringar. Inert avfall löses inte upp, brinner inte och reagerar inte fysikaliskt eller kemiskt på något annat sätt, inte heller bryts det ned biologiskt eller inverkar på andra material som det kommer i kontakt med på ett sätt som kan orsaka skador på miljön eller människors hälsa. Den totala lakbarheten och det totala föroreningsinnehållet i avfallet samt ekotoxiciteten hos lakvattnet ska vara obetydlig och får inte äventyra kvaliteten på yt- eller grundvatten.

För att ett avfall ska få tas emot på en deponi för icke-farligt avfall eller för inert avfall krävs dessutom att förutsättningarna i Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall, NFS 2004:10, är uppfyllda.

När det gäller vad som är ett återvinningsförfarande och vilka tillåtlighetskrav som ska ställas har regleringen i avfallsförordningen fyllts ut genom rättstillämpningen. Utgångspunkten är avfallsförordningens definition att avfallet ska komma till nytta som ersättning för annat material samt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis innebär kravet på nytta bland annat att det ersatta materialets funktion ska bibehållas. Vidare krävs att olägenheterna för människors hälsa eller miljön inte får öka. Miljööverdomstolen har i exempelvis rättsfallet MÖD 2007:29 funnit att avfall kan användas för sluttäckning av deponi utanför tätskiktet eftersom föroreningsinnehållet i tillförda massor underskred de nivåer som anges för mindre känslig markanvändning (MKM) i Naturvårdsverkets rapporter 4638 och 4889.

Tillåtligheten

Naturvårdsverket och länsstyrelsen har ifrågasatt om en utfyllnad med avfall enligt bolagets yrkande ska kunna anses utgöra ett återvinningsförfarande och inte ett bortskaffningsförfarande. De har särskilt ifrågasatt om kravet på nytta är uppfyllt främst med tanke på att utfyllnaden ska ske under en tid av 5-10 år.

Bolaget har uppgivit att syftet med utfyllnaden är att skapa en ändamålsenlig verksamhetsyta. För ändamålet krävs en jämn yta i marknivå som kan asfalteras och där dagvatten kan avledas och tas om hand.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att bolaget har en sedan länge etablerad verksamhet på platsen och genom den nu överklagade domen fått tillstånd till ytterligare verksamhet. Bolaget har redan idag viss mark tillgänglig men har ändå uppgivit att det finns behov av ytterligare verksamhetsyta. Den gällande detaljplanen medger att en sådan yta anordnas och talar för att även kommunen bedömt att det finns behov av sådan. Det är också enligt bolaget möjligt att successivt fylla ut brottet så att verksamhetsyta blir tillgänglig. Bolaget har åtagit sig att använda avfall som är stabilt och icke-reaktivt och i huvudsak består av jord, sten, betong och liknande. Mot denna bakgrund bedömer Mark- och miljööverdomstolen att utfyllnaden kommer till nytta

även med en längre anläggningstid och att de massor som bolaget avser använda bör kunna fylla funktionen som underlag för planerad verksamhetsyta.

Mark- och miljööverdomstolen finner således att utfyllnaden med avfallsmassor kan betraktas som ett återvinningsförfarande under förutsättning att massornas egenskaper specificeras så att oacceptabla olägenheter för människors hälsa och miljön inte kan uppkomma.

För att förhindra att det uppstår störningar för människors hälsa och miljön har bolaget åtagit sig att endast använda avfall som klassificeras som icke-farligt och som är oorganiskt, stabilt och icke-reaktivt samt klarar de gränsvärden för föroreningshalter som föreskrivs i 30 § Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2004:10. Massorna ska inte heller innehålla andra föroreningar än sådana som finns i omgivande alunskiffer och inte överstiga halterna i alunskiffern.

Länsstyrelsen har invänt att dessa värden här är för generösa eftersom uppläggandet av massorna inte kommer att ske under de förhållanden som förutsätts för uppläggande i deponi. Länsstyrelsen har också invänt att det inte är acceptabelt att använda alunskiffers föroreningsinnehåll som utgångspunkt för vilket föroreningsinnehåll som kan tillåtas. Naturvårdsverket har ansett att bolaget bör ta fram platsanpassade kriterier för det avfall som ska användas i utfyllnaden.

Det kan konstateras att utfyllnaden varken kommer att ha geologisk barriär, bottentätning eller vertikalt lakvattenskydd. Bolaget har istället gjort ett antal åtaganden. Bolaget ska ställa krav på avfallsmassornas egenskaper. Utfyllnaden kommer att topptätas för att förhindra inträngande av regnvatten och vatten som tränger in via grundvattnet kommer att dräneras genom utfyllnaden på grund av att den kommer att ha högre genomsläpplighet än omgivande alunskiffer och lera. Dessutom avser bolaget att blanda in en viss del kalkhaltiga avfallsmassor i utfyllnaden för att i denna binda förorenande metaller i inträngande vatten. Strävan ska vara att upprätthålla en syrefattig miljö och ett avvägt pH-värde. Kontroll ska ske genom att mäta föroreningshalten i vattnet i utfyllnaden så att detta inte överstiger föroreningshalten i recipienten i Norrtorpsjön.

Mark- och miljööverdomstolen delar länsstyrelsens bedömning att strängare krav bör ställas på avfallsmassorna än vad bolaget åtagit sig. Mark- och miljööverdomstolen finner att avfallet inte enbart bör vara icke-farligt, utan inert enligt definitionen i deponeringsförordningen. Det bör då också föreskrivas att avfallet ska klara gränsvärdena för utlakning respektive innehåll av organiska ämnen i 22 och 23 §§ NFS 2004:10. Kalkhaltiga avfallsmassor bör på grund av de positiva egenskaper de har i detta fall få användas även om de inte är inerta. Även för dessa gäller dock kriterierna i 22 och 23 §§ NFS 2004:10.

För det fall att avfallsmassorna skulle innehålla något ämne – utöver vad som anges i utlakningskriterierna - som behöver regleras, så har bolaget åtagit sig att se till att halten av detta inte överstiger den som finns i omgivande alunskiffer och att för detta ändamål utföra provtagningar av halten av relevanta ämnen i omgivande skiffer. Frågan om hur undersökningarna ska utföras bör enligt bolaget regleras i kontrollprogrammet. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att bolagets åtagande är tillräckligt och att det är tillräckligt att kontrollen regleras i kontrollprogrammet.

Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att verksamheten kan tillåtas som ett återvinningsförfarande med iakttagande av de villkor som framgår av domslutet.

Villkoren

Mark- och miljööverdomstolen finner att bolagets förslag till villkor kan godtas med de ändringar som motiveras av Mark- och miljööverdomstolens bedömning i tillåtlighetsfrågan.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast den 2013-02-12

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löv, tekniska rådet Anna-Lena Rosengardten, hovrättsrådet Mikael Hagelroth och hovrättsassessorn Anita Seveborg, referent. Domen är enhälligt. Kristna Börjevik-Kovaniemi har varit protokollförare.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DELDOM
2012-01-12
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 527-11

SÖKANDE

SAKAB AB, 556129-9537
692 85 Kumla

SAKEN

Miljöfarlig verksamhet på fastigheten Kumla Kvarntorp 1:5

Avrinningsområde: 121 N: 6553484 E: 515972 (SWEREF 99)
Anläggnings ID: 813

DOMSLUT

Tillstånd

Mark- och miljödomstolen lämnar sökanden tillstånd enligt 9 kap och 16 kap 2 § tredje stycket miljöbalken till följande verksamheter inom fastigheten Kumla Kvarntorp 1:5

1. Mellanlagring sammanlagt av högst 100 000 ton avfall, vid varje enskilt tillfälle.
2. Behandling av maximalt 50 000 ton förorenade jordar och andra oorganiska massor årligen genom olika biologiska, kemiska och fysikaliska metoder som t.ex. BioSan, Daramend, jordtvätt och stabilisering.
3. Förbehandling av maximalt 100 000 ton andra typer av avfall (farligt och icke farligt) än jordar årligen genom förbehandling såsom t ex sortering, siktning, malning, klippning och blandning.

Prövotidsförfarande

Mark- och miljödomstolen uppskjuter enligt 22 kap 27 § miljöbalken avgörandet av slutliga villkor för utsläpp till vatten.

Dok.Id 257675

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104	Augustendalsvägen	08-561 656 00	08-561 657 99	måndag – fredag
131 26 Nacka Strand	20	E-post: mmd.nacka@dom.se		08:30-16:00
		www.nackatingsratt.domstol.se		

Frågan om slutliga villkor för utsläpp till recipient av uppsamlat vatten från ytor som används för avfallshantering skjuts upp under en provotid. Under provotiden ska bolaget genomföra utredningar enligt följande.

U1. Bolaget ska utreda förekomst av föroreningar i dagvattnet, utsläppsbegränsande åtgärder, inklusive förväntade utsläppsminskningar och kostnader för åtgärderna.

Samtliga utredningar som föreskrivs ovan (U1) ska bedrivas i samråd med tillsynsmyndigheten. Resultat av utredningarna, ska tillsammans med bolagets ställningstagande och förslag till villkor med anledning av utredningarna samt skäl för bolagets ställningstagande och förslag, redovisas till mark- och miljödomstolen **senast inom ett år** från det att detta tillstånd tagits i anspråk.

Provisorisk föreskrift

Intill dess mark- och miljödomstolen beslutar annat ska följande provisoriska föreskrift gälla under provotiden.

P 1. Föroreningsinnehållet i vatten från ytor där avfall hanteras genom lagring, förbehandling och behandling ska understiga nedanstående halter för att få släppas till recipient. Om föroreningshalterna överskrider för någon av parametrarna ska vattnet behandlas så att halterna innehålls innan det släpps till recipient.

Konduktivitet, mS/m	400
Oljeindex, mg/l	10
Bor, mg/l	1
Fluor, mg/l	1
As, mg/l	0,01
Cd, mg/l	0,005
Cr, mg/l	0,03
Cu, mg/l	0,005
Pb, mg/l	0,005
Ni, mg/l	0,5
Zn, mg/l	0,5
Hg, mg/l	0,005

Slutliga villkor

1. Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden angett i ansökningshandlingarna eller i övrigt uppgett i målet, såvida inte annat framgår av denna dom.
2. Flytande avfall får inte hanteras inom anläggningen.
3. Ytor där avfall hanteras genom lagring, förbehandling och behandling ska vara försedda med tätad asfalt.
4. Vatten från ytor där avfall hanteras genom lagring, förbehandling och behandling ska samlas upp i bassänger inom området. Dessa bassänger ska vara dimensionerade så att de har kapacitet att lagra minst 50 mm tillkommande nederbörd från de ytor som avvattnas till bassängerna.
5. För att förhindra vindspridning av avfall till omgivningen ska hantering av avfall som kan blåsa iväg ske inom område som inhägnats med nät som förhindrar vindspridning och dammbekämpning ska ske vid behov.
6. Hantering och förvaring av avfall som ska behandlas och restprodukter från behandlingen ska ske så att risken för spridning av föroreningar och lukt till omgivningen minimeras.
7. Den ekvivalenta ljudnivån till följd av verksamheten får vid närmaste bostäder inte överstiga 50 dB(A) dagtid (kl 07-18), 45 dB(A) kvällstid (kl 18-22) och 40 dB(A) nattetid (kl 22-07). Den momentana ljudnivån vid samma bostäder får nattetid inte överstiga 55 dB(A).
8. Förslag till kontrollprogram ska upprättas och vara tillsynsmyndigheten tillhanda senast tre veckor efter att tillståndet tagits i anspråk.

Igångsättning

För det fall den nu tillståndsgivna verksamheten inte påbörjats inom fem (5) år från det att denna dom vunnit laga kraft, förfaller detta tillstånd.

Verkställighetsförordnande

I denna dom meddelade tillstånd får, under de förutsättningar som anges i 22 kap 28 § första stycket miljöbalken, tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft.

Miljökonsekvensbeskrivningen

Mark- och miljödomstolen godkänner miljökonsekvensbeskrivningen i målet.

Underrättelse

Sökanden ska så snart tillståndet tagits i anspråk underrätta såväl tillstånds- som tillsynsmyndigheten härom.

Ogillade yrkanden

Mark- och miljödomstolen avslår följande yrkanden.

1. Efterbehandla delar av Östersättersbrottet genom att återfylla det med massor till i nivå med omgivande mark. Detta innebär återfyllning med totalt ca 180 000 ton massor, cirka 20 000 ton per år.
 2. Täta ytan ovanpå massorna efter avslutad utfyllning med en topptätning som uppfyller kraven för topptätning av deponi för icke farligt avfall enligt gällande lagstiftning.
 3. Anlägga en åsliknande formation i områdets östra del, det område som på Kumla kommuns plankarta upprättad 2001-04-04, har betecknats med Natur/Skydd [E1] .
-

BAKGRUND

SAKAB AB (SAKAB) ansökte i januari 2011 hos Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Örebro län om tillstånd till ny verksamhet inom fastigheten Kumla Kvarntorp 1:5 bland annat med avseende på efterbehandling av förorenade jordar samt mellanlagring av avfall. Länsstyrelsen bedömde att ansökan avsåg en utökning av den befintliga A-verksamheten och överlämnade därför målet till miljödomstolen (numera mark- och miljödomstolen) för prövning.

YRKANDEN

SAKAB AB har yrkat att på del av fastigheten Kvarntorp 1:5 få:

- Efterbehandla delar av Östersättersbrottet genom att återfylla det med massor till i nivå med omgivande mark. Detta innebär återfyllning med totalt ca 180 000 ton massor, ca 20 000 ton per år.
- Täta ytan ovanpå massorna efter avslutad utfyllning med en topptätning som uppfyller kraven för topptätning av deponi för icke farligt avfall enligt gällande lagstiftning.
- Anlägga en åsliknande formation i områdets östra del, det område som på Kumla kommuns plankarta upprättad 2001-04-04, har betecknats med Natur/Skydd [E1].
- I andra hand för det fall mark- och miljödomstolen anser att den planerade efterbehandlingen av brottet är att anse som deponering hemställer SAKAB om dispens från förordningen (2001:512) om deponering av avfall 19-22 §§.
- Mellanlagra sammanlagt högst 100 000 ton avfall, vid varje enskilt tillfälle.
- Behandla maximalt 50 000 ton förorenade jordar och andra oorganiska massor årligen genom olika biologiska, kemiska och fysikaliska metoder som t.ex. BioSan, Daramend, jordtvätt och stabilisering.

- Förbehandla maximalt 100 000 ton andra typer av avfall (farligt och icke farligt) än jordar årligen genom förbehandling som sortering, siktning, malning, klippning, blandning osv.
- Samla upp vatten från ytor där avfall mellanlagras, förbehandlas och behandlas och avleda detta till uppsamlingsbassänger.
- Använda vatten från uppsamlingsbassängerna för dammbekämpningsåtgärder inom området.
- Under en provotid av ett år från det att uppsamling av vatten påbörjats enligt ovan rena dagvattnet i ett mobilt vattenreningsverk på anläggningen där reningen av vattnet avses ske till åtminstone i nivå med vattenkvaliteten i Norrtorpssjön. Under provotiden avses utprovning av optimal vattenreningsmetod ske. Under provotiden avses lämpliga begränsningsvärden för utgående vatten tas fram. Efter provotidens slut lämnas utredningen med förslag på behandling av vatten och förslag på de villkor som kan behövas för att skydda människors hälsa och miljön från olägenheter i anledning av föreslagen behandling av vatten från anläggningen till Länsstyrelsen.
- SAKAB yrkar vidare på att tillståndet i enlighet med bestämmelserna i 22 kap 28 § miljöbalken får tas i anspråk direkt utan hinder av att det överklagas.

Bolaget får under en provotid på ett år från det att verksamheten påbörjats och intill dess att slutliga villkor för utsläppet fastställts i Norrtorpssjön släppa ut sådant dagvatten som avses i villkor 6 under förutsättning att följande begränsningsvärden innehålls:

Konduktivitet, mS/m	400
Oljeindex, mg/l	10
Bor, mg/l	1
Fluor, mg/l	1
As, mg/l	0,01
Cd, mg/l	0,005
Cr, mg/l	0,03
Cu, mg/l	0,005
Pb, mg/l	0,005
Ni, mg/l	0,5
Zn, mg/l	0,5

Om begränsningsvärdena inte innehålls ska vattnet behandlas innan utsläpp får ske.

Under provotiden ska bolaget utreda föroreningsinnehållet i dagvattnet, vilken metod för vattenrening som är optimal för att säkerställa att dagvatten från anläggningen ska ha minst den vattenkvalitet som vattnet vid provtagningspunkt KR3 i Norrtorpssjön har samt vilka begränsningsvärden för föroreningshalter i renat dagvatten som är lämpliga. Provotidutredningen ska genomföras i samråd med tillsynsmyndigheten.

Efter provotidens slut ska bolaget inom tre månader till provningsmyndigheten lämna in provotidutredningen med de förslag på de villkor som kan behövas för att skydda människors hälsa och miljön från olägenheter i anledning av föreslagen behandling av vatten från anläggningen.

För den planerade verksamheten har föreslagits att följande slutliga villkor ska gälla:

1. Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett i ansökan eller i övrigt åtagit sig i ärendet.
2. Efterbehandlingen av Östersättersbrottet ska ske enligt en efterbehandlingsplan som ska lämnas till tillsynsmyndigheten för godkännande senast tre månader efter det att detta tillstånd vunnit laga kraft.

3. Uppföljning av att efterbehandlingen av Östersättersbrottet inte medför en försämring av vattenkvaliteten i Norrtorpssjön jämfört med den påverkan som sker från Kumla kommuns f.d. deponi ska ske genom att minst ett nytt grundvattenrör installeras i Östersättersbrottet söder om rör 0702. Övervakning av vattnet i detta/dessa grundvattenrör ska ske med samma frekvens och avse samma parametrar som den övervakning som sker i de befintliga grundvattenrören 0701-0703. Om analysresultat indikerar att efterbehandlingen medför en försämrad vattenkvalitet ska SAKAB omgående lämna en åtgärdsplan som syftar till att försämringen ska upphöra, till tillsynsmyndigheten.
4. Flytande avfall får inte hanteras inom anläggningen.
5. Ytor där avfall hanteras genom lagring, förbehandling och behandling på annat sätt än genom efterbehandling av Östersättersbrottet ska vara försedda med tätad asfalt.
6. Vatten från ytor där avfall hanteras genom lagring, förbehandling och behandling på annat sätt än genom efterbehandling av Östersättersbrottet ska samlas upp i bassänger inom området. Dessa bassänger ska vara dimensionerade så att de har kapacitet att lagra minst 50 mm tillkommande nederbörd från de ytor som avvattnas till bassängerna.
7. För att förhindra vindspridning av avfall till omgivningen ska hantering av avfall som kan blåsa iväg ske inom område som inhägnats med nät som förhindrar vindspridning och dammbekämpning ska ske vid behov.
8. Hantering och förvaring av avfall som ska behandlas och restprodukter från behandlingen ska ske så att risken för spridning av föroreningar och lukt till omgivningen minimeras.

9. Den ekvivalenta ljudnivån till följd av verksamheten får vid närmaste bostäder inte överstiga 50 dB(A) dagtid (kl 07-18), 45 dB(A) kvällstid (kl 18-22) och 40 dB(A) nattetid (kl 22-07). Den momentana ljudnivån vid samma bostäder får nattetid inte överstiga 55 dB(A).

TIDIGARE BESLUT

Länsstyrelsen har i tillståndsbeslut den 7 april 1993 meddelat Kumla kommun tillstånd enligt miljöskyddslagen till deponering av grovavfall m.m. i del av Östersättersbrottet. Enligt övergångsbestämmelser till miljöbalken gäller detta tillstånd som om det var meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. I beslut den 7 april 2005 har Länsstyrelsen godkänt Kumla kommuns avslutningsplan för Östersättersdeponin och i beslut den 28 november 2008 godkänt Kumla kommuns sluttäkningsplan för Östersättersdeponin. I beslut den 4 januari 2011 godkändes ändringen i sluttäkningsplanen i den del som avser tidsplanen.

När det gäller resterande del av det aktuella området saknas tillstånd och andra beslut enligt miljöbalken.

ANSÖKAN

Sökanden har fört sin talan huvudsakligen i överensstämmelse med ansökan (domsbilaga 1) och vad som anförts under rubrikerna ”**BEMÖTANDEN**” och ”**UTREDNINGEN I MÅLET**”, se även domsbilaga 2.

INKOMNA YTTRANDE

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har meddelat att den avstår från att yttra sig.

Fiskeriverket (numera Havs- och vattenmyndigheten)

Ursprungligen ansåg verket att en faunainventering av Norrtorpssjön måste ske för att ansökan skulle vara komplett. Med hänvisning till vad bolaget anförde under målets handläggning har verket emellertid återtagit kravet på faunainventering.

Länsstyrelsen i Örebro länMellanlagring av farligt och icke farligt avfall, behandling av förorenade jordar och förbehandling av avfall

Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna verksamheterna kan bedrivas på det sätt som bolaget har redogjort för i ansökan.

Villkor för verksamheten

För de ovan angivna verksamheterna anser Länsstyrelsen att följande villkor ska gälla:

1. Ytor där avfall hanteras genom lagring, förbehandling och behandling ska vara försedda med tät asfalt.
2. Vatten från ytor där avfall hanteras genom lagring, förbehandling och behandling ska samlas upp i bassänger inom området. Dessa bassänger ska vara dimensionerade så att de har kapacitet att lagra minst 50 mm tillkommande nederbörd från de ytor som avvattnas till bassängerna.
3. Under en eventuell provotid kan följande provisoriska villkor gälla:
Vattnet från ytor där avfall hanteras genom lagring, förbehandling och behandling ska understiga nedanstående föroreningshalter för att få släppas till recipient. Om föroreningshalterna överstiger någon av parametrarna ska vattnet behandlas så att halterna innehålls innan det släpps till recipient.

Oljeindex mg/1	10
Bor mg/1	1
Flour mg/1	1
As mg/1	0,01
Cd mg/1	0,005
Cr mg/1	0,03
Cu mg/1	0,005
Pb mg/1	0,005
Ni mg/1	0,5

Zn mg/1	0,5
Hg mg/1	0,005

4. För att förhindra vindspridning av avfall till omgivningen ska hantering av avfall som kan blåsa iväg ske inom område som inhägnats med nät och dammbekämpning ska ske vid behov.

I övrigt bör villkor för lukt och buller för bolagets verksamhet reglerat i dom M 371-02 även gälla för denna verksamhet.

Efterbehandling av f.d. skifferbrott/deponi

Länsstyrelsen håller med bolaget om att det är bra ur hushållningssynpunkt att använda avfall för anläggningsändamål där så är möjligt. Länsstyrelsen anser dock inte att bolaget för efterbehandlingsändamål ska tillåtas att använda massor som kan ha föroreningshalter upp till nivåer som anges i NFS 2004:10 avseende icke farligt avfall. Länsstyrelsen anser inte att man då kan tala om efterbehandling utan att det blir fråga om deponering. Länsstyrelsen anser det inte acceptabelt att fylla ut brottet med icke farligt avfall även om omkringliggande mark lakar ut föroreningar.

Bolaget har hänvisat till Naturvårdsverkets handbok (2010:1) för återvinning av avfall i anläggningsändamål. Handboken är tänkt som ett verktyg för att hjälpa tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare att göra en bedömning av de fall när avfall används för anläggningsändamål. Naturvårdsverket anger vissa skillnader mellan återvinning och bortskaffande. En av förutsättningarna för att man ska kunna kalla en verksamhet för återvinning är att anläggning ska vara färdigställd inom rimlig tid. Bolaget har angett att det skulle ta 10 år att fylla ut brottet. Länsstyrelsen anser inte att detta kan anses vara en rimlig tid. Det blir då ett bortskaffningsförfarande. Enligt Avfallsförordningen (2001:1063) är det en deponi då man bortskaffar avfall genom upplag på eller under markytan.

Då bolaget anger i ansökan att de massor som avses användas till efterbehandlingen kommer att bestå av jord, sten, betong och liknande bedömer Länsstyrelsen att verksamheten ska prövas som en deponi för inert avfall.

SWECO gjorde under 2007 en karakterisering av lakvattnet från deponin. SWECO konstaterade då att lakvattenbildningen i deponin sker i övervägande del genom tillrinnande grundvatten från omgivningen. Deponin ligger uppströms det aktuella skifferbrottet. Provtagningarna visade att grundvattnet uppströms deponin innehöll högre halter metaller och hade ett mycket lägre pH än grundvattnet nedströms deponin. I deponin har man lagt stora mängder kalkstenskross från en lokal industri i området. Detta gör att pH höjs i deponin och metaller fastläggs i deponin. SWECO anger att deponin fungerar som ett stort naturligt filter. Grundvattnet i området är surt och innehåller höga halter av vissa metaller, detta på grund av alunskifferbrytningen i området. Norrtorpssjön är recipient för lakvattnet från Kumla kommuns deponi.

Länsstyrelsen har i sin bedömning av efterbehandlingen av Kumla kommuns deponi inte ansett att det gamla skifferbrottet behöver fyllas ut för att deponin ska anses efterbehandlad. Kumla kommun har dock via sin detaljplan för området bedömt att brottet ska fyllas ut i syfte att få det i samma nivå som omkringliggande mark. Området ska sedan bli naturområde. Länsstyrelsen bedömer att det finns risk att nya typer av föroreningar kan tillföras via de massor som bolaget enligt ansökan har tänkt lägga i brottet. En liknande verksamhet på en annan plats hade av Länsstyrelsen bedömts som en deponi och skulle därför ha prövats som en deponi. Det ligger därefter på bolaget att bedöma om det krävs en bottentätning eller inte utifrån förordningen om deponering av avfall.

Länsstyrelsen har inga synpunkter angående den kemikalieförteckning och den förteckning angående vilken typ av avfall som kan mellanlagras inom området som SAKAB har kompletterat med efter huvudförhandlingen. Bland de typer av avfall som SAKAB har angett ska läggas i det gamla skifferbrottet finns bland annat bottenaska och slagg. Dessa kan typiskt sett antas innehålla tungmetaller. Det avfall

som bolaget vill lägga i brottet kan innehålla betydande mängder kadmium, kvicksilver, bly och krom om kriterierna i Naturvårdsverkets föreskrifter (2004:10) används som riktlinjer för tillåtlighet.

Av SAKAB:s genomgång av gällande deponeringsregler (se domsbilaga 2) kan det konstateras att bolaget inte uppfyller kraven för en deponi för ickefarligt avfall. Länsstyrelsen anser att detta tydligt visar att denna verksamhet inte bör tillåtas på det sätt som SAKAB har redogjort för i sin ansökan. Bolaget har inte heller berört frågan om ekonomisk säkerhet för en eventuell deponi. Länsstyrelsen anser att om deponering ska godtas i området ska det ske över grundvattenytan. Deponering bör endast ske av material som bedöms som inert enligt Naturvårdsverkets föreskrifter 2004:10. Länsstyrelsen anser att krav på ekonomisk säkerhet enligt 15 kap 34 § miljöbalken, ska ställas på bolaget i det fall mark- och miljödomstolen tillåter deponering på platsen. Länsstyrelsen anser att dispens från kravet om geologisk barriär kan ges om de naturliga förutsättningarna på platsen uppfyller kraven i 19 § förordningen om deponering av avfall.

Kumla kommunstyrelses arbetsutskott och Miljö- och byggnadsnämnden i Kumla kommun

Den planerade verksamheten överensstämmer med gällande detaljplan och återfyllnaden av den södra delen av Östersättersbrottet, där kommunen tidigare påbörjat återfyllnad, ligger i linje med kommunens intentioner. Kommunen har inga erinringar mot att tillstånd lämnas till de sökta verksamheterna. För att klargöra vilka villkor som ska gälla under provotiden bör dock några frågor förtydligas. Det bör framgå

- att med halter av föroreningar som förekommer i Norrtorpssjön avses de värden som uppmätts i Kvarntorp Vattens provtagningspunkt KR3 samt
- vilka parametrar som ska undersökas på det vatten som kan vara aktuellt att släppa till Norrtorpssjön och hur tillåtligheten ska avgöras om någon av dessa parametrar inte är undersökt i sjön.

BEMÖTANDEN

Bolaget har bemött remissinstansernas yttranden enligt följande.

Miljö- och byggnadsnämndens yttrande

För tydlighetens skull konstaterar SAKAB att den ansökta provotiden rör behandling och utsläppande av dagvatten från området och inte den ansökta efterbehandlingen av Östersättersbrottet eller kvaliteten på lakvatten i kommunens numera nedlagda deponi. SAKAB har i de handlingar som lämnats till mark- och miljödomstolen i alla de fall där halter av olika ämnen i Norrtorpssjön nämnts avsett halter i provtagningspunkt KR3 där föreningen Kvarntorps Vatten utför provtagningar på vatten som avrinner från nämnda sjö. Bolaget har därför inget emot nämndens synpunkt rörande detta.

Bolaget har i komplettering av ansökan föreslagit riktvärden för konduktivitet, oljeindex, bor, fluor, arsenik, kadmium, krom, koppar och bly. Utöver att analysera dessa parametrar i dagvatten som samlats upp för provtagning, behandling och utsläppande till Norrtorpssjön har SAKAB för avsikt att analysera metaller, klorid, sulfat, TOC, DOC, Tot-N, Tot-P och oljeindex. Bolaget har valt att analysera ett stort antal parametrar för att få en bra bild av föroreningsinnehållet i det uppsamlade dagvattnet och effektiviteten i behandlingen av detsamma. Enligt bolagets uppfattning är det sannolikt att den framtida provtagningen av dagvatten, efter det att provotiden avslutats och slutliga villkor meddelats, kommer att omfatta ett betydligt mindre antal parametrar än de som nu är aktuella. Bolaget stöder sig i det sammanhanget på vad som är normalt att undersöka när det gäller avrinnande vatten från avfallsbehandlingsanläggningar. Som exempel kan nämnas att bolaget inte förväntar sig att behöva undersöka innehållet av närsalter i dagvattnet eftersom dessa halter bör vara mycket låga.

När det gäller frågan om parametrar som inte är undersökta i Norrtorpssjön konstaterar SAKAB att inga analyser av oljeindex, DOC, F och Hg har utförts på vatten vid KR3 i utloppet från Norrtorpssjön och att dessa parametrar inte heller tidigare analyserats där. SAKAB har för avsikt att under provotiden analysera dessa

parametrar i vatten från KR3 vid något eller några tillfällen. I provotidsredovisningen kommer SAKAB att föra ett resonemang om tillåtligheten baserat på resultat från undersökningar under provotiden.

Fiskeriverkets yttrande

Såvitt är känt har det inte utförts några kvantitativa eller kvalitativa inventeringar av faunabeståndet i Norrtorpsjön eller i nära anslutning till sjöns utlopp i Frogestabäcken vare sig när det gäller fiskar eller bottenfauna. Norrtorpssjön är en icke naturlig sjö som uppkommit genom vattenfyllning av ett skiffer-/sandstensbrott. Vattenkvaliteten i sjön är påverkad av utströmmande grundvatten från skiffern i området och av lakvatten från kommunens numera nedlagda deponi. Enligt bolagets uppfattning är det inte sannolikt att den verksamhet SAKAB avser bedriva kommer att medföra att vare sig nya typer av föroreningar eller högre föroreningshalter kommer att tillföras sjön jämfört med vad som nu är fallet. Den planerade verksamheten kan tvärtom tänkas ha viss positiv inverkan på miljöförhållandena genom minskad infiltration av regnvatten i del av den f.d. deponin och därmed sannolikt minskat utläckage från de massor som där finns deponerade.

pH i grundvattnet i skifferakviferen är lågt, kring 4, och pH i Norrtorpsjöns vatten har fram till i mitten av 1990-talet varit så lågt att det inte bedömts finnas några fiskar i sjön. Efter att stora mängder kalkhaltigt avfall deponerats i södra delen av Östersättersbrottet har pH ökat i Norrtorpsjön och ligger nu kring 7,5. pH-höjningen har medfört att vissa metallhalter i sjöns vatten minskat drastiskt, detta gäller främst för zink och nickel. Numera kan det finnas fiskar i sjön, ryktesvis säger sig någon person ha sett en gädda där. Hur eventuella fiskar har kommit in i sjön är inte känt eftersom sjön avrinner via ett överfall till Frogestabäcken vars nivå i stort sett kontinuerligt ligger lägre än Norrtorpsjöns. Enligt SAKAB:s uppfattning finns det av denna anledning inte skäl att tro att Norrtorpsjön hyser några särskilt känsliga fiskarter. När det gäller påverkan på sediment och bottenfaunan i Frogestabäcken så skiljer sig halterna av olika ämnen uppströms respektive nedströms utloppet från Norrtorpsjön inte markant. Vattenföringen i bäcken är relativt hög och avsättningen av sediment därför liten. Att SAKAB:s planerade verksamhet

skulle ha påverkan på halter av olika ämnen i sediment i bäcken eller på bottenfaunan bedöms därför som liten. SAKAB anser inte att det finns skäl för bolaget att bekosta och genomföra sådana undersökningar som Fiskeriverket har önskat, även om bolaget har förståelse för att Fiskeriverket önskar god kunskap om faunan i landets olika vattenområden.

Länsstyrelsens yttrande

När det gäller Länsstyrelsens förslag på villkor för verksamheten har SAKAB följande synpunkter:

Villkorsförslag 1: Villkoret stämmer i stort sett överens med SAKAB:s villkorsyrkande, skillnaden är att Länsstyrelsen anger "tät asfalt" och SAKAB "tätad asfalt". SAKAB uppfattar det som att det inte råder någon direkt skillnad i bolagets och Länsstyrelsens syfte med villkoret, d.v.s. att vatten från ytor där avfall hanteras ska avrinna till uppsamlingsmagasin ovanpå asfalten och inte infiltrera genom densamma. Eftersom ett villkor är direkt straffsanktionerat och det inte finns någon enkel definition av "tät" har SAKAB den absoluta uppfattningen att det är mer relevant med formuleringen "tätad". Om Mark- och miljödomstolen så önskar är bolaget berett att precisera vad bolaget avser med tätad asfalt.

Villkorsförslagen 2 och 4: Villkoren stämmer i stort sett överens med SAKAB:s villkorsyrkanden. SAKAB accepterar Länsstyrelsens formuleringar.

Villkorsförslag 3: Länsstyrelsens förslag accepteras förutom värdet avseende kvicksilver. SAKAB anser att det i nuläget inte finns möjlighet att motivera att den föreslagna kvicksilverhalten under provotiden är relevant utifrån bestämmelserna i 2 kap 7 § miljöbalken eftersom det inte finns några analyser av kvicksilver i vare sig Norrtorpsjön eller de grundvattenrör som finns i Östersättersbrottet. Oavsett om mark- och miljödomstolen anser att en begränsning av konduktiviteten är relevant eller inte under provotiden kommer SAKAB att mäta denna i uppsamlat dagvatten. Bolaget anser att denna parameter är mycket värdefull att följa kontinuerligt eftersom den snabbt visar förändringar i dagvattnets kvalitet.

Länsstyrelsens villkorsförslag rörande lukt och buller: SAKAB anser att den nu aktuella verksamheten ska prövas som en egen verksamhet och att den planerade verksamheten inte ska ses som en utökning av den verksamhet som SAKAB bedriver inom fastigheten Norrtorp 5:3. De argument som SAKAB framfört för detta kvarstår. SAKAB väljer därför att uppfatta det som att Länsstyrelsen föreslagit att villkor rörande lukt och buller för den nya verksamheten ska formuleras på samma sätt som motsvarande villkor som gäller för SAKAB:s befintliga verksamhet. Luktstörningar för omgivningen har i tillståndet för verksamheten på fastigheten Norrtorp 5:3 reglerats på följande sätt: "Hantering och förvaring av avfall som skall behandlas och restprodukter från behandlingen skall ske så att risken för spridning av föroreningar och lukt till omgivningen minimeras." SAKAB motsätter sig inte ett villkor för verksamheten med den formuleringen. Bullerstörningar för omgivningen har i tillståndet för verksamheten på fastigheten Norrtorp 5:3 reglerats på följande sätt: "Den ekvivalenta ljudnivån till följd av verksamheten får vid närmaste bostäder inte överstiga 50 dB(A) dagtid (kl 07-18), 45 dB(A) kvällstid (kl 18-22) och 40 dB(A) nattetid (kl 22-07). Den momentana ljudnivån vid samma bostäder får nattetid inte överstiga 55 dB(A)." SAKAB motsätter sig inte ett villkor för verksamheten med den formuleringen.

Efterbehandlingen av skifferbrottet/deponin i Östersättersbrottet

SAKAB vidhåller tidigare argumentation rörande klassificering av den planerade verksamheten. Deponeringsförordningens krav på skyddsåtgärder innebär att en bottentätning ska anläggas under en deponi. Kumla kommuns f.d. deponi kommer att hamna under de massor som SAKAB önskar återfylla brottet med och mellan återfyllningen och den befintliga deponin skulle då en bottentätning anläggas. Detta skulle innebära stora svårigheter att genom val av massor för återfyllning av skifferbrottet åstadkomma förbättringar av kvaliteten på det lakvatten som läcker ut från den f.d. deponin och förhindra fastläggning av föroreningar från deponin i de massor som avses användas för återfyllning. Enligt SAKAB:s uppfattning är det därför inte så att det innebär någon fördel ur miljösynpunkt om återfyllningen av skifferbrottet skulle ses som en deponering jämfört om man ser det som en efterbehandlingsåtgärd. Eftersom Länsstyrelsen i sina yttranden inte framfört några

miljömässiga betänkligheter mot SAKAB:s yrkande rörande efterbehandlingen av det aktuella skifferbrottet anser SAKAB att det inte finns vare sig formella eller miljömässiga skäl att inte anse den planerade återfyllningen av skifferbrottet som en återvinning av avfall för anläggningsändamål.

Vad gäller Länsstyrelsens yrkande på att massor endast ska få läggas upp över grundvattenytan vill SAKAB poängtera att grundvattenytan i Östersättersbrottet kommer att stiga när brottet fylls upp. För närvarande ligger grundvattenytan i södra delen av brottet på samma nivå som ytvattenytan i Norrtorpssjön. När brottet fylls upp kommer grundvattenytan att successivt öka. Eftersom massorna som läggs i brottet har en högre hydraulisk konduktivitet än den omgivande skiffern så kommer även det återfyllda brottet att fungera som en dränering av området ut mot Norrtorpssjön. Det som idag är över grundvattenytan kommer dock inte att vara över grundvattenytan när brottet är slutligt efterbehandlat. Bolaget uppfattar Länsstyrelsens yrkande som att Länsstyrelsen anser att återfyllnadsmassor varaktigt ska ligga över grundvattennivån, men detta kommer inte att vara möjligt att åstadkomma. Enligt bolagets uppfattning är detta heller inte miljömässigt motiverat eftersom de massor som ska användas för efterbehandlingen inte kommer att laka ut föroreningar på ett sätt som ökar miljöbelastningen.

UTREDNINGEN I MÅLET

Mark- och miljödomstolen har hållit huvudförhandling och företagit syn i målet. Efter huvudförhandlingen har bolaget inkommit med kompletteringar som redovisas i domsbilaga 2.

Vid huvudförhandlingen har utöver vad som redovisats ovan följande framkommit.

Bolaget har angett att ansökan endast avser verksamhet på fastigheten Kumla Kvarntorp 1:5 och att denna beteckning gäller istället för de som angetts i andra handlingar i målet.

Bolaget har framställt ett nytt yrkande avseende verkställighetsförordnande. Såväl Kommunen som Länsstyrelsen har inte någon erinran mot yrkandet om verkställighetsförordnande.

Bolaget har förklarat i fråga om ansvarsfördelningen att kommunen är verksamhetsutövare för den befintliga deponin och att SAKAB avser arrendera områdena A och B. Länsstyrelsen har anfört att kommunen även fortsättningsvis kommer att ansvara för efterbehandlingen av deponin, men att kommunen kan låta SAKAB utföra efterbehandlingen på entreprenad.

Bolaget har förklarat att om brottet tätas måste vatten pumpas ur brottet, alternativt ledas till exempelvis dammar. I det senare fallet måste allt vatten aktivt renas. Nyttan med bottentätning skulle enligt sökanden inte uppväga de kostnader m.m. den skulle föranleda. Vidare är syftet med topptätning att minimera mängden vatten som går genom massorna. Bolaget bedömer att vattenkvaliteten kommer att förbättras när massorna läggs i brottet. Först om kvalitén skulle försämrats finns det enligt sökanden ett intresse av att hålla isär grundvatten och de nya massorna.

Bolaget har även förklarat att massorna för återfyllnad av brottet härrör från den egna verksamheten, t.ex. renade jordar, men att även externa avfallsmassor kan komma att användas.

Bolaget har anfört att inledande provtagningar av skiffern kring Östersättersbrottet har påbörjats och ytterligare provtagningar av innehållet av olika ämnen i skiffern kommer att göras först om tillstånd beviljas eftersom de är resurskrävande. Syftet med provtagningarna är att ta fram kriterier för vilka massor som ska få användas. Bolaget kan tänka sig att ta fram dessa kriterier i samråd med tillsynsmyndigheten.

Bolaget har förklarat att några alternativa lokaliseringar inte presenterats i ansökan eftersom syftet med åtgärden är att återställa marken på just denna plats, varför den inte kan utföras på någon annan plats. Om tillstånd inte beviljas kommer SAKAB

AB att även fortsättningsvis använda sig av den kommunala deponin Atle i Örebro.

DOMSKÄL

Verksamhetssamband

SAKAB ansökte i januari 2011 hos Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Örebro län om tillstånd till ny verksamhet inom fastigheten Kumla Kvarntorp 1:5 bland annat med avseende på efterbehandling av förorenade jordar samt mellanlagring av avfall. Länsstyrelsen bedömde att ansökan avsåg en utökning av den befintliga A-verksamheten och överlämnade därför målet till miljödomstolen (numera mark- och miljödomstolen) för prövning.

Även mark- och miljödomstolen gör bedömningen att ansökan avser utökad verksamhet. Detta med anledning av det nära sambandet, såväl geografiskt som verksamhetsmässigt, mellan den sökta verksamheten och bolagets befintliga verksamhet i Kvarntorp på fastigheten Kumla Norrtorp 5:3. Till följd härav är nu givet tillstånd att betrakta som ett ändringstillstånd enligt 16 kap 2 § tredje stycket miljöbalken.

Miljökonsekvensbeskrivning

Med hänsyn till det sätt som bolaget valt att utforma sin ansökan på bedömer mark- och miljödomstolen att den i målet upprättade miljökonsekvensbeskrivningen, med gjorda kompletteringar, uppfyller kraven i 6 kap miljöbalken och att den därför kan godkännas.

Tillåtlighet m.m.

Utfyllnad av Östersättersbrottet

Mark- och miljödomstolen har att ta ställning till om utfyllnaden av Östersättersbrottet är återvinningsåtgärd, dvs. användning av avfall för anläggningsändamål som bolagets har ansökt om tillstånd för, eller om verksamheten utgör bortskaffande av avfall genom deponering av avfall enligt avfallsförordningen.

För att ett förfarande med avfall ska vara att anse som en återvinningsåtgärd och därmed klassificeras som ett återvinningsförfarande krävs bl.a. att åtgärdens huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett sätt som bidrar till att bevara naturresurserna genom att exempelvis ersätta andra material som annars skulle ha behövts för detta ändamål (MÖD 2005:65, jfr bl.a. EG-domstolens dom den 27 februari 2002 i mål C-6/00, p. 69 samt EG-domstolens beslut den 27 februari 2003 i de förenade målen C-307/00-C-311/00). Deponering är en långsiktig förvaring av avfall, och det primära syftet är enligt förarbetena slutligt omhändertagande (Prop 1997/98:45 del 2 s 195).

Bolaget har inte redovisat alternativ lokalisering för den planerade avfallsbehandlingen på marken för det utfyllda brottet. Bolaget har heller inte anført att det råder brist på alternativa markområden för den planerade avfallsbehandlingen och att utfyllnad av brottet därför är nödvändig. Däremot har bolaget uttalat att om avfallet inte kan användas för utfyllnad av brottet kommer bolaget även fortsättningsvis använda sig av den kommunala deponin i Atle i Örebro. Därtill kommer att bolaget förklarat att utfyllnaden av brottet kommer att pågå under cirka nio års tid. Med hänvisning till vad bolaget anført bedömer domstolen att det främsta syftet med utfyllnaden av brottet är att deponera avfall och inte att ersätta jungfruliga massor för att anordna en markyta för avfallsbehandling. Den av bolaget ansökta verksamheten avseende efterbehandling av Östersättersbrottet är därmed att betrakta som bortskaffande av avfall genom deponering av detsamma.

För det fall mark- och miljödomstolen finner att utfyllnaden i brottet är att betrakta som deponering har bolaget hemställt att dispens enligt 24 § förordningen om deponering av avfall ges från bestämmelserna i 19-22 §§ samma förordning. Sådan dispens kan ges om det kan ske utan risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. Bolaget avser att fylla ut brottet med inert samt icke farligt avfall, bl.a. avfall från avfallsförbränning såsom bottenaska och slagg. Bolaget har anført att halterna av olika ämnen i massorna, d.v.s. avfallet, inte ska överskrida de som förekommer i skiffern kring Östersättersbrottet. Bolaget har även angivit att grundvatten från skiffern som strömmar ut till Norrtorpssjön kommer att rinna

genom massorna. Det kommer inte vara möjligt att åstadkomma sådana förhållanden att återfyllnadsmassorna varaktigt ligger över grundvattennivån. Bolaget har dock anført att utfyllnad av brottet med avfall kommer att ge en positiv effekt genom att avfallet kommer att fungera som ett filter för föroreningarna och även höja pH genom att vissa kalkhaltiga avfall kommer att användas som utfyllnad. Bolaget har inte redovisat några skyddsåtgärder för att förhindra att grundvattnet förorenas, tvärtom har man angivit att detta inte är möjligt p.g.a. av de naturgivna förutsättningarna på platsen. Bolaget har, såsom mark- och miljödomstolen uppfattat det, anført att eftersom skiffern i området redan ger en hög bakgrundshalt av föroreningar i yt- och grundvatten bör bolaget ha rätt att förorena miljön i motsvarande grad. Detta resonemang är dock inte förenligt med hänsynsreglerna i 2 kap 3 och 6 §§ miljöbalken. Mark- och miljödomstolen anser liksom Länsstyrelsen att det även finns risk för att nya typer av föroreningar kan tillföras yt- och grundvattnet via det avfall som bolaget har ansökt om att få använda för utfyllnad av brottet. Mark- och miljödomstolen finner därför att det finns risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö och att dispens enligt 24 § förordningen om deponering av avfall därmed inte kan medges.

Mellanlagring, behandling och förbehandling av farligt och icke farligt avfall

Mark- och miljödomstolen konstaterar att i de delar som avser mellanlagring, behandling och förbehandling av farligt och icke farligt avfall får sökanden anses ha lämnat uppgifter och underlag som ger grund för slutsatsen att hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken iakttas och att hinder inte heller möter mot verksamheten på grund av miljöbalkens hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. Då verksamheten inte heller strider mot någon annan tillåtlighetsbestämmelse i miljöbalken anser mark- och miljödomstolen att ansökan ska bifallas i de delar som avser mellanlagring, behandling och förbehandling av farligt avfall och icke farligt avfall.

Villkor och kontroll

Mark- och miljödomstolen konstaterar att bolaget i allt väsentligt accepterar länsstyrelsens föreslagna villkor för verksamheten. Bolaget menar dock att ”tätad

asfalt” är en mer relevant formulering när det gäller att vatten från ytor där avfall inte ska infiltrera genom asfalten. Bolaget accepterar länsstyrelsens förslag på provisoriska villkor för utsläpp till vatten av nickel och zink men anser att det inte är motiverat med ett villkor för kvicksilver eftersom bakgrundshalterna i yt- och grundvatten inte är kända i området. Mark- och miljödomstolen anser dock att länsstyrelsens förslag om ett provisoriskt villkor för kvicksilver är motiverat då utsläpp av detta ämne bör minimeras mot bakgrund av dess hälso- och miljöfarliga egenskaper oavsett bakgrundshalterna i området.

Länsstyrelsens förslag till slutliga och provisoriska villkor ska i huvudsak sålunda fastställas och dessutom bör bolaget åläggas att upprätta ett förslag till kontrollprogram som ska ges in till tillsynsmyndigheten.

Igångsättning

Mark- och miljödomstolen bedömer att den tid för när den tillståndsgivna verksamheten ska ha påbörjats bör fastställas till fem år.

Verkställighetsförordnande

Mark- och miljödomstolen anser att skäl föreligger att jämlikt 22 kap. 28 § miljöbalken medge ett verkställighetsförordnande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 425)

Överklagande senast den 2 februari 2012. Prövningstillstånd krävs.

Anders Enroth

Gisela Köthnig

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anders Enroth, ordförande, och tekniska rådet Gisela Köthnig samt de särskilda ledamöterna Hedvig Froste och Lars Strömberg. Enhälligt.