



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060201

DOM
2013-12-20
Stockholm

Mål nr
M 3265-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-03-06 i mål nr M 4077-12, se bilaga

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Stockholms län

MOTPART

Holmen Paper Aktiebolag

Ombud: Advokaten T C

SAKEN

Angående att använda aska som sluttäckning av Ryatippen i Norrtälje

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen länsstyrelsens beslut den 26 juni 2012 i ärende nr 555-6204-2012.

Dok.Id 1116534

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

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom.

Holmen Paper Aktiebolag (bolaget) har under målets handläggning i Mark- och miljööverdomstolen godtagit länsstyrelsens yrkande.

UTVECKLANDE AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen har vidhållit vad som anförts i mark- och miljödomstolen.

Holmen Paper Aktiebolag

Bolaget har under målets handläggning genomfört och redovisat kompletterande lakningsförsök på prover av lagrad (hydratiserad och karboniserad) aska. Mot bakgrund av provresultaten har bolaget frånfallit sina tidigare framställda invändningar och godtagit länsstyrelsens yrkande.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bolaget motsätter sig inte längre länsstyrelsens beslut att förbjuda bolaget att använda aska från Hallsta pappersbruk ovanför tätskiktet i sluttäckningen av Ryatippen.

Länsstyrelsens beslut ska därför fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården, hovrättsrådet Mikael Hagelroth och tf. hovrättsassessorn Erika Enlund, referent.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Annika Grönlund.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2013-03-06
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 4077-12

KLAGANDE
Holmen Paper AB

Ombud: Advokaten T C

MOTPART
Länsstyrelsen i Stockholms län

SAKEN
Angående att använda aska som sluttäckning av Ryatippen i Norrtälje

ÖVERKLAGAT BESLUT
Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2012-06-26 i ärende nr 555-6204-2012,
se bilaga 1

DOMSLUT
Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Stockholms län beslut
den 26 juni 2012 (dnr nr 555-6204-2012).

Dok.Id 310377

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

YRKANDEN M.M.

Holmen Paper AB (bolaget) har yrkat att Länsstyrelsens i Stockholms läns (länsstyrelsen) beslut ska upphävas och att bolaget ska medges den i anmälan från 15 februari 2012 beskrivna användningen av aska från Hallsta pappersbruk ovanför tätskiktet i sluttäckningen.

Till stöd för sin talan har bolaget i huvudsak anfört följande.

Bolaget hävdar i första hand att det överklagade beslutet står i uppenbar strid med vad som sägs i 40 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen). I denna regleras tillsynsmyndighetens handlingsutrymme när en verksamhetsutövare givit in bland annat en avslutningsplan. Enligt lagrummets första stycke ska tillsynsmyndigheten bedöma om de åtgärder som anges i avslutningsplanen är tillräckliga för att följa vissa angivna bestämmelser. Om tillsynsmyndigheten finner att så är fallet, ska myndigheten godkänna planen. I paragrafens andra stycket föreskrivs att tillsynsmyndigheten, om den bedömer att en åtgärd enligt planen kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, ska ange detta i sitt beslut. Om åtgärderna inte bedöms vara tillståndspliktiga, ska tillsynsmyndigheten i sitt beslut ange när åtgärderna ska vara genomförda.

Det är alltså i sitt beslut att godkänna en avslutningsplan som en tillsynsmyndighet ska ta ställning till om några planerade åtgärder enligt planen är tillståndspliktiga och i så fall slå fast detta i sitt beslut.

I länsstyrelsens beslut, 28 augusti 2009, med godkännande av avslutningsplanen för Ryatippen finns inget sådant förbehåll om tillståndsplikt, gällande exempelvis användning av aska ovanför tätskiktet. Länsstyrelsen har därmed varit förhindrad att nu, som skett genom det överklagade beslutet, förbjuda åtgärden med hänvisning till att den är tillståndspliktig.

För det fall mark- och miljödomstolen skulle finna att länsstyrelsen har varit formellt oförhindrad att fatta det överklagade beslutet trots nu anförda skäl

däremot, hävdar bolaget i andra hand följande.

Bolaget gav in den nyssnämnda avslutningsplanen för Ryatippen till länsstyrelsen den 12 juni 2007. I denna redovisade bolaget bland annat att aska skulle användas i stor omfattning vid sluttäckningen av Ryatippen, dels i ett avjämningskikt under tätskiktet, dels i tätskiktet (vid behov tillsammans med andra material) och i skyddsskiktet (tillsammans med andra material).

När länsstyrelsen den 28 augusti 2009 beslutade att godkänna avslutningsplanen föreskrev länsstyrelsen i tillägg till planen att ett angivet täthetskrav skulle vara uppfyllt senast år 2013 och hela sluttäckningen vara färdigställd senast år 2016. Vidare föreskrev länsstyrelsen i en punkt 3 att om bolaget avsåg att använda avfall eller annat förorenat material i sluttäckning eller andra konstruktioner skulle detta anmälas till länsstyrelsen i god tid.

Bolaget överklagade länsstyrelsens beslut till miljödomstolen beträffande i beslutet föreskrivna tidpunkter för anläggande av täckningen. Bolaget yrkade att täckningsarbetet, i enlighet med vad som föreslagits i avslutningsplanen, skulle få pågå till och med år 2020. Bolaget åberopade till stöd för sin inställning de stora ekonomiska fördelar som en förlängning innebar genom att aska från Hallsta pappersbruk då, till skillnad från enligt det överklagade beslutet, i betydande omfattning kunde användas som konstruktionsmaterial i täckningen.

I en utredning till stöd för överklagandet redovisades bland annat återigen att aska skulle komma till en omfattande användning vid uppbyggnad av sluttäckningen, dels i ett avjämningskikt under tätskiktet, dels som primärt material i tätskiktet, och dels i skyddsskiktet (tillsammans med andra material). Bolaget redovisade även att användning av askan i täckningen var miljömässigt motiverad, dels med hänvisning till de direkta miljökonsekvenserna av tänkt användning, och dels med hänvisning till att användning av askan starkt begränsade behovet av att använda andra naturliga material.

Vid tidpunkten för överklagandet hade den framtida tillgången på aska från Hallsta pappersbruk visserligen minskat väsentligt på grund av strukturförändringar vid bruket jämfört med när avslutningsplanen upprättades, med åtföljande planerad minskad möjlig användning av aska för sluttäckningen. Användningen till och med 2020 angavs i överklagandet trots det komma att uppgå till betydande mängder, eller ca 72 000 m³ varav, beroende av vilken tjocklek som skulle komma att krävas för avjämningsskiktet, mellan ca 30 000 m³ och ca 45 000 m³ i eller ovanför tätskiktet.

Miljödomstolen avgjorde målet i dom den 4 februari 2011. I domen bifölls bolagets yrkanden och föreskrevs således att sluttäckningen skulle vara färdigställd senast 2020 och att ingen särskild tidpunkt skulle föreskrivas för färdigställande av tätskiktet.

Användning av aska, även ovanför tätskiktet, har således såväl i avslutningsplanen som i överklagandet av länsstyrelsens beslut angående denna och för miljödomstolen i 2011 års dom varit en grundläggande utgångspunkt för konstruktionen av sluttäckningen. Länsstyrelsens prövning enligt punkt 3 i beslutet om avslutningsplanen kan mot den bakgrunden inte leda till ett förbud att använda aska ovanför tätskiktet. Bolaget anser tvärtom, vilket även redovisades i skriftväxlingen inför 2011 års dom utan gensaga från länsstyrelsen, att länsstyrelsen redan genom sitt ställningstagande till avslutningsplanen principiellt hade accepterat användning av aska bland annat ovanför tätskiktet.

Skulle inte heller denna inställning vinna mark- och miljödomstolens gillande, menar bolaget i tredje hand att det är uppenbart att länsstyrelsen ändå genom den föreskrivna anmälningsskyldigheten påtagit sig ansvaret för att genom ett eget avgörande föreskriva om hur och i vilken omfattning aska ska kunna användas i konstruktionen av sluttäckningen.

Inte heller med denna tolkning av länsstyrelsens beslutsutrymme har det dock funnits förutsättningar för länsstyrelsen att förbjuda användning av aska från Hallsta

pappersbruk ovanför tätskiktet på de principiella grunder som länsstyrelsen åberopat. Det har istället ålegat länsstyrelsen att göra en prövning i sak.

Skulle mark- och miljödomstolen, trots vad bolaget anført ovan, anse att länsstyrelsen principiellt haft fog för sitt ställningstagande i det överklagade beslutet, hävdar bolaget i sista hand att detta ändå är felaktigt. Bolaget har nämligen i anmälan den 15 februari 2012 i en riskbedömning (bilaga 4, sid 43ff, till anmälan) kunnat visa att den användning av aska från bruket som enligt anmälan är aktuell för användning ovanför tätskiktet är miljömässigt fullt acceptabel. I utredningen konstateras sammanfattningsvis följande.

"Sammanfattningsvis visar miljö- och hälsoriskbedömningen följande:

- Utlakning av metaller från deponerad aska är i dag små. Halterna i vatten som avrinner från deponin är låga i jämförelse med Naturvårdsverkets Rapport 4913, Sjöar och vattendrag ur rapportserien Bedömningsgrunder för miljö kvalitet (1999). Halterna av metaller i vatten inom deponins påverkansområde ligger i nivå med analyserade halter i vatten utanför deponins påverkansområde.
- Den avgörande faktorn för den begränsade spridning av metallföroreningar som noterats är den härdningsprocess och pH-sänkning som askan genomgår när vatten tillsätts och utbyte kan ske med luftens koldioxid. Denna process startar direkt efter att askan bevattnas och sker idag som självhärdning i samband med att askan körs upp och läggs på deponin. Vid användning av aska i deponins sluttäckning ovan tätskikt bedöms denna process kunna ske på samma sätt.
- Användning av aska i sluttäckningen bedöms kunna ske på föreslaget sätt utan ökad påverkan i omgivande ytvatten. Påverkan av metaller bedöms både på kort och lång sikt efter genomförande av sluttäckningen vara i nivå med nuvarande situation, medan halter av ämnen som inte fastläggs vid härdningsprocessen (som klorid) kommer avta efter genomförandet.

- Den föreslagna användningen av aska bedöms inte kunna medföra några risker för människors hälsa. Med undantag för arsenik i flygaskan underskrider föroreningshalterna i askan med god marginal de hälsobaserade riktvärden som beräknas med Naturvårdsverkets riktvärdesmodell för mindre känslig markanvändning. Därtill kommer askan att läggas på större djup (minst 0,5 m) under markytan. Flygaskan som innehåller halter av arsenik överstigande riktvärdet kommer att läggas på minst 1 m under markytan och kommer därigenom inte vara tillgänglig för den exponering som riktvärdesmodellen förutsätter. Eftersom området utgörs av en deponi och askan ingår i en konstruktion kommer det heller inte i framtiden att bli aktuellt att exploatera detta på ett sätt som medför att askan grävs upp.
- Även riskerna för påverkan på markmiljön inom området bedöms vara försumbara eftersom aska med halter som överskrider de generella riktvärdena för mindre känslig markanvändning inte kommer att användas närmare markytan än 0,5 m under markytan. Därtill kommer flygaska endast att användas under ett dräneringslager som begränsar möjligheterna till kapillär transport av porvatten från askan upp till vegetationsskiktets rotzon. Eftersom området utgörs av en deponi och askan ingår i en konstruktion kommer det heller inte i framtiden att bli aktuellt att exploatera detta på ett sätt som medför att askan grävs upp.

Baserat på den genomförda riskbedömningen rekommenderar vi följande vid användning av askan på planerat sätt ovan sluttäckningens tätskikt.

- För att verifiera härdningsprocesserna och att halter av metaller m.m. i avrinnande vatten är acceptabla upprättas ett kontrollprogram för genomförandet med uppföljande provtagningar av dräneringsvattnet från sluttäckta delområden.
- En utförandebeskrivning för behandling/lagring av askan före användning tas fram baserat på resultat från punkterna ovan."*

[*Anmärkning: Sist i citatet ovan har en korrigerings av en uppenbar felskrivning gjorts.]

Användningen bedöms således inte medföra några risker för människors hälsa eller för påverkan på markmiljön inom området. Eftersom föroreningsrisken därmed är ringa kan inte tillståndsplikt enligt av länsstyrelsen åberopade punkt 90.130 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreligga, utan istället en anmälningsplikt enligt punkt 90.140.

Att den planerade användningen av aska i sluttäckningen ovanför tätskiktet skulle kunna betecknas som en ny deponi vilket länsstyrelsen antyder, är orimligt.

Att det är länsstyrelsen som i egenskap av tillsynsmyndighet som i detta fall ska pröva frågan om användning av aska i sluttäckningen vinner också stöd av innehållet i 31 och 40 §§ deponeringsförordningen. Enligt 31 § kan en tillståndsmyndighet medge avsteg eller undantag från de generella kraven på en sluttäcknings genomsläpplighet om det kan ske utan risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Enligt 40 § har istället tillsynsmyndigheten fått denna uppgift vid godkännande av en avslutningsplan.

Bestämmelserna visar om inte annat att länsstyrelsen när det gäller ställningstagande till en avslutningsplan har att göra en självständig bedömning i sak av om en sluttäckning medför eller inte medför några risker för människors hälsa eller miljön. Den redovisade riskbedömningen har som ovan nämnts klarlagt att planerad användning av aska från bruket ovanför tätskiktet inte bedöms medföra några risker för människors hälsa eller för påverkan på markmiljön inom området.

Bolaget vill avslutningsvis framhålla angelägenheten av att mark- och miljödomstolen avgör målet i sak, det vill säga medger bolaget att använda aska även ovanför tätskiktet i enlighet med vad som beskrivits i anmälan från den 15 februari 2012. Som redovisades i denna var det bolagets avsikt att upphandla sluttäckningsarbetena under våren 2012. Länsstyrelsens handläggning av anmälan gjorde detta omöjligt. Eftersom sluttäckningen av Ryatippen enligt gällande

avslutningsplan ska vara avslutad senast 2020 försvårar och begränsar varje ytterligare fördröjning av upphandlingen och påbörjandet av arbetena bolagets användning av aska i sluttäckningen på det sätt som förutsatts enligt vad som ovan redovisats. En återförvisning av ärendet till länsstyrelsen med hänvisning till instansordningen kan i ett fall som detta där inga andra parter än länsstyrelsen och bolaget är inblandade, inte anses nödvändig.

Länsstyrelsen har bestritt ändring samt anfört i huvudsak följande.

Överklagandet tillför inget nytt som ändrar länsstyrelsens bedömning att användning av aska ovanför tätskiktet utgör en tillståndspliktig åtgärd. Holmen Paper AB har anfört att frågan om tillåtligheten att använda askor i sluttäckningen redan är avgjord genom länsstyrelsens beslut den 28 augusti 2009 om godkännande av avslutningsplan för Ryatippen.

Länsstyrelsen har i tredje punkten i tillhörande föreläggande villkorat beslutet med att om bolaget avser att använda avfall eller annat förorenat material i sluttäckningen eller andra konstruktioner ska detta anmälas till länsstyrelsen i god tid. Dessutom framgår det av länsstyrelsens bedömning att det är en förutsättning för beslutet om godkännande att bolaget inte använder konstruktionsmaterial som medför en negativ inverkan på människors hälsa eller miljön. Mot bakgrund av detta anser länsstyrelsen att frågan om askor ovan tätskiktet i sluttäckningen inte har reglerats slutgiltigt i beslutet om godkännande av planen. Länsstyrelsen har därmed möjlighet att i sin egenskap av tillsynsmyndighet fatta de tillsynsbeslut som behövs när det gäller användning av avfall eller annat förorenat material i sluttäckningen.

Av den anmälan om sluttäckning av Ryatippen som inkom till länsstyrelsen den 24 februari 2012 framgår tydligt att askan från fabriken har egenskaper som gör att den är direkt negativ för människors hälsa och miljön. PH-värdet på den färska askan överskrider pH 11,5 vilket medför att den är att betrakta som miljöfarlig och frätande enligt kemikaliinspektionens föreskrifter. Även innehållet av metaller och organiska miljögifter i askan överskrider riktvärdet för mindre känslig markanvändning (arsenik, barium, koppar, krom, nickel, zink och PAH-L).

Bolaget har genmält i huvudsak följande.

Bolaget noterar inledningsvis att länsstyrelsen i sitt yttrande inte kommenterar bolagets invändning i första hand, det vill säga att det krav som enligt det överklagade beslutet ställs på tillstånd att använda aska ovan tätskiktet enligt 40 § andra stycket deponeringsförordningen skulle ha fattats i länsstyrelsens beslut att godkänna avslutningsplanen. Länsstyrelsen anför i sitt yttrande att länsstyrelsen haft formella möjligheter "att i sin egenskap av tillsynsmyndighet fatta de tillsynsbeslut som behövs när det gäller användning av avfall eller annat förorenat material i sluttäckningen". Till bemötande härav hänvisar bolaget till vad som tidigare anförts till stöd för överklagandet. Bolaget noterar därvid att länsstyrelsen alltjämt synes bortse från betydelsen även för det nu aktuella ärendet av de ställningstaganden som miljödomstolen gjorde i dom den 4 februari 2011 beträffande tillåten användning av aska ovan tätskiktet.

I yttrandet anför länsstyrelsen vidare med hänvisning till bolagets anmälan den 24 februari 2012 "att askan från fabriken har egenskaper som gör att den är direkt negativ för människors hälsa och miljön". Länsstyrelsen åberopar därvid uttryckligen egenskaper hos färsk aska. Att den färska askan har de angivna egenskaperna bestrids inte av bolaget. Emellertid saknar detta relevans eftersom askan på sätt som närmare redovisats i bolagets anmälan kommer att lagras och därvid genomgå en härdningsprocess som ändrar askans egenskaper innan den används i sluttäckningen. Vid härdningen övergår askans oxider först till mindre reaktiva hydroxider som sedan omvandlas till karbonater, varvid pH sänks och metallernas löslighet avtar. Härdningsprocessen fortsätter även efter utläggning av askan. Detta synes länsstyrelsen helt bortse från. Därtill kommer, vilket även det beskrivs i bolagets anmälan, att oavsett askans egenskaper kan den inte, vid den avsedda tillämpningen, anses utgöra en risk för människors hälsa eftersom den kommer att användas så att den ligger minst en meter under markytan.

Som rapporterats i media har beslut nyligen fattats om att lägga ner en pappersmaskin vid Hallsta pappersbruk under hösten 2013. Även befintliga pannor kommer

att stängas under våren 2014, vilket bland annat betyder att aska från bruket därefter inte kommer att kunna användas vid avslutningen av Ryatippen. Vilka ersättningsmaterial som kommer bli aktuella kan bolaget inte ange idag. Bolaget avser att samråda med länsstyrelsen om detta. Dagens bästa bedömning är därför att ytterligare ca 15 000 m³ aska kommer att falla från pannorna innan de stängs. Även om detta är en betydligt mindre volym än vad som tidigare antagits är betydelsen av att kunna använda denna volym på redovisat sätt vid sluttäckningen av Ryatippen oförändrat stor.

DOMSKÄL

Ett beslut av en länsstyrelse att godkänna en avslutningsplan är ett tillsynsbeslut som verksamhetsutövaren är skyldig att följa. En tillsynsmyndighet är oförhindrad att när som helst – om det kommer fram omständigheter som motiverar en ny bedömning – ändra sitt beslut i ärenden om anpassnings- eller avslutningsplaner enligt deponeringsförordningen (2001:512). Så kan en tillsynsmyndighet t.ex. genom ett nytt beslut godta att verksamhetsutövaren vidtar andra åtgärder än de som angetts i planen under förutsättning att kraven i deponeringsförordningen uppfylls. En tillsynsmyndighet kan också, om det är miljömässigt motiverat, föreskriva ytterligare försiktighetsmått eller – om en föreslagen åtgärd bedöms tillståndspliktig – förbjuda åtgärden.

Genom beslut den 28 augusti 2008 godkände länsstyrelsen bolagets avslutningsplan för Ryatippen samt föreskrev vissa försiktighetsmått, däribland att bolaget, om det avsåg att använda avfall eller annan förorenat material i sluttäckning eller andra konstruktioner, ska i god tid anmäla det till länsstyrelsen (punkten 3 i beslutet). (Beslutet om godkännande överklagades till Nacka tingsrätt, miljödomstolen, som genom dom den 4 februari 2011 gjorde vissa ändringar i beslutet. Ändringarna eller uttalanden i domskälen har inte någon betydelse för den prövning som nu görs i detta mål.) Härefter har länsstyrelsen förbjudit bolaget att använda aska från Hallsta pappersbruk ovanför tätskiktet i sluttäckningen med hänvisning till att föroreningsrisken *inte* är endast ringa och uppläggnings av aska därför är en tillståndspliktig åtgärd (se det överklagade beslutet).

Enligt bolagets sammanfattande bedömning medför användningen av askan inte några risker för människors hälsa eller för påverkan på markmiljön i området. Mot den bakgrunden, menar bolaget, är föroreningsrisken ringa.

Mark- och miljödomstolen har gått igenom aktmaterialet och gör därvid samma bedömning som bolaget har gjort, dvs. att föroreningsrisken kan bedömas som ringa. Åtgärden att använda askan ovanför tätskiktet i sluttäckningen av Ryatipper utgör alltså inte en tillståndspliktig åtgärd.

Mot bakgrund av det anförda kommer mark- och miljödomstolen fram till att länsstyrelsen – trots beslutet om godkännande av avslutningsplanen och de domskälsvis gjorda uttalandena av miljödomstolen – i och för sig varit oförhindrad att ingripa med ett tillsynsbeslut, men beslutet att förbjuda användning av aska från Hallsta pappersbruk har i detta fall inte varit miljömässigt motiverat. Länsstyrelsens beslut ska därför upphävas.

Om bolagets anmälan bör föranleda några ytterligare försiktighetsmått – i stället för det förbud som nu upphävs – är en sak för tillsynsmyndigheten att ta ställning till. Det är inte nödvändigt att återförvisa målet till länsstyrelsen för ett ställningstagande till den frågan.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 27 mars 2013. Prövningstillstånd krävs.

Inge Karlström

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Inge Karlström, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Linda Bellucci Feijen.