



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060307

DOM
2017-09-04
Stockholm

Mål nr
M 10762-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-11-17 i mål nr M 2679-15, se bilaga A

KLAGANDE OCH MOTPART

Kungälv kommun
442 81 Kungälv

Ombud: Advokat M T och biträdande jurist C E

KLAGANDE OCH MOTPART

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

SAKEN

Anmälan om användning av avfall vid sluttäckning av etapp 2, Munkegårde deponi i Kungälv kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom endast på så sätt att försiktighetsmått 2 ska ha följande lydelse (ändringarna kursiverade):

2. Under sluttäckningens tätskikt får jord, tegel/betong, siktrest och motsvarande inerta material användas för modellering och sluttäckningsändamål under förutsättning att innehållet av föroreningar inte överstiger följande totalhalter:

Dok.Id 1345500

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.hovratt@dom.se www.svea.se		

Parameter	Maximal totalhalt för massor under tätskiktet (mg/kg TS)
Arsenik	150
Bly	600
Kadmium	20
Koppar	400
Krom, tot.	1 500
Kvicksilver	10
Nickel	200
Zink	750
PAH _L	20
PAH _M	30
PAH _H	15
Alifater C ₅ -C ₁₆	1 000
Alifater C ₁₆ -C ₃₅	1 000
Aromater >C ₈ -C ₁₀	150
Aromater >C ₁₀ -C ₁₆	50
Aromater >C ₁₆ -C ₃₅	100
TOC, %	5

Jord, tegel/betong, siktrest och motsvarande material med högre föroreningshalter får dock användas om lakningen, mätt som halter vid L/S 10, inte överstiger de gränsvärden som anges i 30 § NFS 2004:10. Farligt avfall får aldrig användas. Totalhalten av kadmium respektive kvicksilver får aldrig överskrida ovan angivna totalhalter. Totalhalterna får inte heller överskridas för de ämnen som räknas upp i tabellen ovan men inte har gränsvärden för lakning i 30 § NFS 2004:10.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kungälv's kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra punkt 2 i mark- och miljödomstolens domslut så att den får följande lydelse:

2. Övriga anmälda massor får utöver vad kommunen åtagit sig i anmälan användas under tätskiktet under förutsättning att de uppfyller följande kriterier:

Massorna får inte klassificeras som farligt avfall. Föroreningshalterna får inte överstiga Naturvårdsverkets generella riktvärde för mindre känslig mark-användning, förutom för nedanstående ämnen där följande halter inte får över-skridas:

Ämnen	Maximal halt för massor under tätskiktet (mg/kg TS)
Arsenik	1 000
Barium	10 000
Kadmium	20
Kobolt	2 500
Krom, tot.	10 000
Koppar	2 500
Kvicksilver	10
Nickel	1 000
Bly	2 500
Vanadin	10 000
Zink	2 500
PAH cancerogena	100
PAH övriga	1 000

Utöver ovanstående får avfall som inte får läggas på deponi för icke farligt avfall inte heller användas för konstruktion under tätskikt.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra punkt 2 i mark- och miljödomstolens domslut så att

- lakkriterierna ändras till att hänvisa till kriterierna för inert avfall enligt 22 § NFS 2004:10 och

- maximala totalhalter för kvicksilver och kadmium under tätskiktet fastställs till maximalt 20 mg/kg TS för kadmium och 10 mg/kg TS för kvicksilver oavsett lakegenskaper.

Kungälv kommun har medgett länsstyrelsens yrkande om maximala totalhalter för kvicksilver och kadmium i konstruktionsmassor som används under tätskikt, men har motsatt sig länsstyrelsens andra yrkande.

Länsstyrelsen har motsatt sig Kungälv kommunens yrkanden.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kungälv kommun har utöver vad som anförts vid mark- och miljödomstolen tillagt i huvudsak följande:

De villkor som mark- och miljödomstolen har fastställt under sluttäckningens tätskikt är mer långtgående än vad som är motiverat vid en skälighetsavvägning mellan kostnad, resurshållning och miljönytta.

Avjämningsmassorna kommer att placeras på massor som redan finns i deponin och på en nivå högt över möjliga grundvattennivåer. Den spridning som skulle kunna ske från avjämningsmassorna är via det vatten som tar sig igenom tätskiktet ner i deponin.

Kommunen avser att använda bentonitmattor som tätskikt, varför mängden vatten som kan tränga igenom kommer att vara mycket liten. Enligt gällande täthetskrav för deponier för icke-farligt avfall får inläckaget maximalt uppgå till 50 mm/år. Det verkliga inläckaget som kan förväntas med en bentonitmatta är ca 3 mm/år.

Avjämningsmassornas miljöpåverkan kommer därför att bli mycket liten.

Det saknas gränsvärden för lakning för polycykliska aromatiska kolväten (PAH) och det finns överhuvudtaget inga ackrediterade eller ens vanligt förekommande metoder för laktest av PAH. Konsekvensen av mark- och miljödomstolens dom blir därför att massor med högre halt PAH än vad som anges i tabellen i punkten 2 får användas under förutsättning att övriga ämnen klarar angivna gränsvärden för lakning eller

understiger de totalhalter som framgår av tabellen. Det framstår som lämpligt och mer konsekvent att undanta PAH från specialregleringen gällande lakttestning och istället föreskriva att de nivåer som normalt används som gräns för farligt avfall får användas.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har utöver vad som anförts vid mark- och miljödomstolen tillagt i huvudsak följande:

Högre halter än vad som har begränsats som maximala totalhalter utan krav på ytterligare lakttester kan accepteras om det samtidigt kan verifieras att risken för lakning av föroreningar är låg. De gränsvärden som mark- och miljödomstolen har föreskrivit är dock inte att betrakta som låg lakning och är därmed inte lämpliga kriterier för en sådan bedömning. Det aktuella försiktighetsmåttet inleds bl.a. genom ett tillägg av domstolen som anger att inerta material får användas. Om försiktighetsmåttet ska vara konsekvent utifrån avfall med högre totalmängd än de angivna är det mest relevant att knyta försiktighetsmåttet till är de lakkriterier som gäller för inert avfall enligt 22 § NFS 2004:10.

Vad gäller användande av avfall för konstruktionsändamål följer av 4 § 2 förordningen (2001:512) om deponering av avfall (deponeringsförordningen) att den inte är tillämplig när lämpligt inert material används i deponier i detta syfte. Bestämmelsen bygger på artikel 3.2 andra strecksatsen i Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponeringsdirektivet). Visserligen anförts i punkt 15 i direktivets preambel att återvinning kan ske med såväl inert som övrigt icke-farligt avfall vid restaurering och utfyllnadsarbete eller för byggnadsändamål utan att direktivets krav ska vara tillämplig. Rättsläget rörande användande av icke-farligt avfall, som inte är inert, för konstruktion i en deponi bör klargöras av Mark- och miljööverdomstolen. Det är också oklart vilka material som får användas vid sluttäckning av en äldre deponi för icke-farligt avfall när denna inte uppfyller nu gällande krav på bl.a. geologisk barriär och botten tätning.

En effekt av mark- och miljödomstolens dom kan bli att avfall som tillåts under tätskiktet kan påverka lakvattnet mer än de massor som accepteras ovan tätskiktet, trots den skyddsåtgärd som tätskiktet utgör. Dessutom klingar urlakningen av långsammare

under tätskiktet vilken gör att skillnaden i påverkan kommer öka med tiden. Vidare bör försiktighetsmättet ändras så att maximala halter sätts för kadmium och kvicksilver.

Frågan hur lakkriterier ska bedömas är principiellt viktig och Naturvårdsverket arbetar med en vägledning. Mark- och miljööverdomstolen bör därför inhämta ett yttrande från Naturvårdsverket i frågan.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar inledningsvis att målet enbart avser utformningen av försiktighetsmättet avseende innehållet av föroreningar under sluttäckningens tätskikt (punkt 2 i mark- och miljödomstolens dom).

Mark- och miljööverdomstolens finner inte skäl att remittera målet till Naturvårdsverket.

Vid sluttäckning av en deponi ska de försiktighetsmått föreskrivas som behövs för att motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö samtidigt som hänsyn ska tas till principen om resurshushållning (2 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken). En bedömning av de platsspecifika förutsättningarna ska göras så långt det är möjligt (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 februari 2015 i mål nr M 5829-14). Användningen av lämpligt inert avfall för konstruktionsändamål under tätskiktet omfattas varken av deponeringsdirektivets eller av deponeringsförordningens tillämpningsområden.

Munkegärde deponi har funnits sedan 1960-talet och sedan 1970-talet har deponeringen bestått av schaktmassor och grovavfall från industrier, byggen och affärer samt slam från kommunens reningsverk. Lokaliseringen av Munkegärde deponi har inte ansetts lämplig med hänsyn till hydrogeologi och omgivande bebyggelse, men tillstånd gavs ändå vid prövning enligt miljöskyddslagen 1990 eftersom det var en befintlig deponi och bättre alternativ saknades. Dessutom ingår recipienten Nordre Älv i Natura 2000-områden.

Deponin har klassificerats som en deponi för icke-farligt avfall. Kommunen avser att täcka avjämningsmassorna med en bentonitmatta och ett skyddsskikt på minst 1,2 meter. Enligt kommunen kan det verkliga inläckaget förväntas bli ca 3 mm/år, vilket med god marginal uppfyller de täthetskrav som gäller för deponier för icke-farligt avfall. Det är utrett att grundvattnet inte kan tränga upp till nivån för avjämningsmassorna.

Beslutet om försiktighetsmått meddelades efter det att kommunen anmälde användande av vissa massor för sluttäckning. En ordning som kräver en ny anmälan för dessa massor bör i möjligaste mån undvikas. Den modell av försiktighetsmått som mark- och miljödomstolen har föreskrivit där material med högre halter av föroreningar får användas om lakteter visar att risken för lakning är låg framstår som lämplig. Länsstyrelsen har inte heller haft någon synpunkt på denna ordning.

Material som används för sluttäckning under tätskiktet bör uppfylla de allmänna kriterierna som gäller för det avfall som får läggas på den aktuella deponin (Naturvårdsverkets handbok 2004:2 med allmänna råd till deponeringsförordningen, s. 30). Deponin är dock gammal, inte lämpligt lokaliserad och saknar bl.a. botten tätning. Den uppfyller inte nu gällande krav på deponier för icke-farligt avfall och det finns därför skäl att ställa mer långtgående krav på renhet för de material som ska användas under sluttäckningens tätskikt än vad som generellt kan tillåtas i en deponi för icke-farligt avfall.

Mark- och miljödomstolen har funnit att avfall som kan läggas på en deponi för icke-farligt avfall, som klarar gränsvärdena för lakning i 30 § NFS 2004:10 kan godtas. Länsstyrelsens anser att endast avfall som klarar de lägre gränsvärdena i 22 § samma föreskrifter kan godtas. Det skulle innebära att endast inert avfall får användas. Eftersom deponin inte uppfyller dagens krav på bottenkonstruktion måste risken för att föroreningarna lakas ur och hamnar i omgivande mark, recipient eller grundvatten bedömas utifrån de platsspecifika förhållandena. Mark- och miljööverdomstolen uppfattar att kommunen åtar sig att konstruera sluttäckningen så att den motsvarar de krav som ställs på deponier för farligt avfall. De aktuella massorna kommer att placeras på en nivå som ligger över möjliga grundvattennivåer och ha en mäktighet om

i genomsnitt några decimeter. Under deponins aktiva fas har icke-farligt avfall deponerats. Det framstår därför både som en motiverad och tillräcklig försiktighetsåtgärd att massor som klarar gränsvärdet för lakning i 30 § NFS 2004:10 får användas under tätskiktet. Med hänsyn till de lokala förhållandena vid Munkegårde deponi och kommunens åtagande angående tätskiktet anser Mark- och miljööverdomstolen att det framstår som rimligt att fastställa mark- och miljödomstolens beslut i denna del.

Parterna är överens om att totalhalter för kvicksilver och kadmium ska anges även för material under tätskiktet. Det framstår som en lämplig ordning och Mark- och miljööverdomstolen lägger därför till en bestämmelse om det i försiktighetsmått 2.

När det gäller PAH-föreningar menar kommunen att totalhalten är oreglerad eftersom det varken i 22 § eller 30 § NFS 2004:10 anges några gränsvärden för lakning. Mark- och miljööverdomstolen kan inte se att totalhalten av PAH-föreningar är oreglerad, utan innebörden av försiktighetsmålet är att avsteg från värden med angiven maximal totalhalt i första stycket endast får ske om lakningen inte överstiger gränsvärden i 30 § NFS 2004:10. Eftersom det i dagsläget inte finns några gränsvärden för PAH-föreningar i bestämmelsen får totalhalten inte överskridas. Detsamma gäller för alifater och aromater som inte heller har några gränsvärden för lakning. För att förtydliga detta formuleras andra stycket i försiktighetsmått 2 om.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Fredrik Ludwigs, tekniska rådet Bengt Jonsson, hovrättsrådet Christina Ericson, referent, och tf. hovrättsassessorn Elin Samuelsson.

Föredragande har varit Sara Bergdahl.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-11-17
meddelad i
Vänersborg

Mål nr M 2679-15

KLAGANDE

Kungälv kommun
442 81 Kungälv

Ombud: Biträdande jurist C Er

Ombud: Advokat M T

MOTPART

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Vänersborg
462 82 Vänersborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 6 juli 2015 i ärende nr
555-25102-2014, se bilaga 1

SAKEN

Sluttäckning av etapp 2, Munkegårde deponi, Kungälv kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut så att försiktighetsmått 4
upphävs och försiktighetsmått 1 – 3 får följande lydelse.

1. Asfalt med summa PAH-16 understigande 300 mg/kg samt slaggrus motsvarande för etapp 1 får användas under sluttäckningens tätskikt.

Dok.Id 323752

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänersborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 08:00-16:00

2. Under sluttäckningens tätskikt får vidare jord, tegel/betong, siktrest och motsvarande inerta material användas för modellering och sluttäckningsändamål under förutsättning att innehållet av föroreningar inte överstiger följande totalhalter:

Parameter	Maximal totalhalt för massor under tätskikt (mg/kg TS)
Arsenik	150
Bly	600
Kadmium	20
Koppar	400
Krom, tot	1500
Kvicksilver	10
Nickel	200
Zink	750
PAH _L	20
PAH _M	30
PAH _H	15
Alifater C ₅ -C ₁₆	1000
Alifater C ₁₆ -C ₃₅	1000
Aromater >C ₈ -C ₁₀	150
Aromater >C ₁₀ -C ₁₆	50
Aromater >C ₁₆ -C ₃₅	100
TOC, %	5

Angivna material med föroreningshalter över totalhalterna ovan får dock användas om lakningen, mätt som halter vid LS10, inte överstiger gränsvärdena för stabilt och icke-reaktivt farligt avfall som får läggas på deponi för icke-farligt avfall enligt 30 § NFS 2004:10. Farligt avfall får dock aldrig användas.

3. Ovan sluttäckningens tätskikt får användas förorenad jord och övrigt lämpligt material
- med föroreningshalter som inte överstiger Naturvårdsverket angivna totalhalter för ämnen vid deponitäckning (Handbok 2010:1) eller
 - med föroreningshalter som inte överstiger Naturvårdsverkets generella riktvärden för mindre känslig markanvändning (MKM) och lakningskriterierna för avfall som får läggas på deponi för inert avfall enligt 22 § NFS 2004:10.

Totalhalten av kadmium resp. kvicksilver får dock aldrig överskrida 3 mg/kg
TS resp. 1 mg/kg TS.

BAKGRUND

Deponiverksamheten på Munkegårde deponi påbörjades i början på 1960-talet. Inledningsvis deponerades hushållsavfall på platsen. Fr.o.m. 1972 har dock enbart deponerats schaktavfall och grovavfall från industrier, byggen och affärer samt slam från kommunens reningsverk. Även deponering av asbest har medgetts av länsstyrelsen.

Verksamheten vid Munkegårde deponi tillståndsprövades av länsstyrelsen den 18 oktober 1990. Kungälv kommun erhöll då tillstånd enligt miljöskyddslagen för fortsatt deponering av högst 30 000 m³ komprimerat avfall per år samt återvinningsverksamhet inom fastigheterna Kungälv Munkegårde 1:3 och 1:1. I beslutet anges bl.a. att det förekommit olägenheter i form av lukt och brand, att förhållandena avseende hantering av lakvattnet inte har varit helt tillfredsställande och att lakvatten har trängt ut till omgivningen samt att ett skäl till tillstånd är att det råder brist på deponeringsvolym i regionen och att fortsatt verksamhet torde vara det optimala för regionen om avfallsslagen begränsas till mindre harmlösa massor och att material återvinns.

Avslutningsplan för deponin godkändes av länsstyrelsen genom beslut den 3 maj 2010. Denna har senare reviderats genom beslut den 21 juli 2011 och den 12 juli 2013.

I det nu aktuella beslutet har länsstyrelsen förelagt Kungälv kommun att vid användande av avfall vid sluttäckning av deponins etapp 2 följa vissa försiktighetsåtgärder. Dessa är:

1. Slaggrus får användas under tätskiktet på motsvarande sätt som för etapp 1.
2. Övriga anmälda massor får utöver vad kommunen åtagit sig i anmälan användas under tätskiktet under förutsättning att de uppfyller följande kriterier:

Parameter	Maximal halt för massor under tätskikt (mg/kg TS)
Arsenik	150
Bly	600
Kadmium	20
Koppar	400
Krom, tot	1500
Kvicksilver	10
Nickel	200
Zink	750
PAH _L	20
PAH _m	30
PAH _H	15
Alifater C ₅ -C ₁₆	1000
Alifater C ₁₆ -C ₃₅	1000
Aromater >C ₈ -C ₁₀	150
Aromater >C ₁₀ -C ₁₆	50
Aromater >C ₁₆ -C ₃₅	100
TOC, %	5

Avfall med högre föroreningsinnehåll än de ovan angivna halterna ska föregås av en anmälan som ska godkännas av tillsynsmyndigheten.

3. Förorenad jord och övrigt lämpligt material enligt anmälan får användas ovan tätskiktet under förutsättning att de uppfyller följande kriterier och utifrån vad kommunen i övrigt åtagit sig i ärendet.

Parameter	Maximal halt över tätskikt (mg/kg TS)
Arsenik	10
Bly	200
Kadmium	1,5
Koppar	120
Krom, tot	100
Kvicksilver	1
Nickel	70
Zink	250
PAH _L	3
PAH _m	10
PAH _H	2,5
Alifater C ₅ -C ₁₆	100
Alifater C ₁₆ -C ₃₅	100

Aromater >C ₈ -C ₁₀	10
Aromater >C ₁₀ -C ₁₆	3
Aromater >C ₁₆ -C ₃₅	10

Jordar med innehåll som överstiger halterna enligt ovan ska föregås av en anmälan som ska godkännas av tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet innan de får användas.

4. Om jordar/avfall innehåller förhöjda halter av andra ämnen såsom t.ex. metaller, organiska miljögifter m.m. som inte begränsas av punkt 2 eller 3 ska samråd ske med tillsynsmyndigheten om användning av sådana jordar/avfallslag behöver föregås, av anmälningsförfarande eller inte.

YRKANDEN M.M.

Kungälv's kommun har överklagat länsstyrelsens beslut och har som talan slutligen bestämts yrkat enligt följande.

Punkten 1 i länsstyrelsens beslut ska ändras så att den får följande lydelse:

Asfalt med summa PAH-16 understigande 300 mg/kg samt slaggrus motsvarande för etapp 1 får användas under tätskiktet.

Punkten 2 i länsstyrelsens beslut ska ändras så att den får följande lydelse:

Övriga anmälda massor får utöver vad kommunen åtagit sig i anmälan användas under tätskiktet under förutsättning att de uppfyller följande kriterier: Massorna får inte klassificeras som farligt avfall. Föroreningshalterna får inte överstiga Naturvårdsverkets generella riktvärde för mindre känslig markanvändning undantaget nedanstående ämnen där istället angivna halter inte får överskridas:

Ämnen	Maximal halt för massor under tätskikt (mg/kg TS)
Arsenik	1 000
Barium	10 000
Kadmium	20
Kobolt	2 500
Krom tot	10 000
Koppar	2 500

Kvicksilver	10
Nickel	1 000
Bly	2500
Vanadin	10 000
Zink	2 500
PAH cancerogena	100
PAH övriga	1 000

Utöver ovanstående får avfall som inte får läggas på deponi för icke farligt avfall inte heller användas för konstruktion under tätskikt.

Punkten 3 i länsstyrelsens beslut ska ändras så att den får följande lydelse:

Jord och övrigt lämpligt material enligt anmälan får användas ovan tätskiktet under förutsättning att de uppfyller följande kriterier och utifrån vad kommunen i övrigt åtagit sig i ärendet:

Ämne	Mottagningskriterium Enskilda volymer (mg/kg TS)	Mottagningskriterium Medelvärde, totalvolym (mg/kg TS)
Arsenik	25	25
Barium	300	300
Kadmium	3	1,5
Kobolt	35	20
Krom tot	150	150
Koppar	200	200
Kvicksilver	1	0,50
Nickel	120	100
Bly	400	300
Vanadin	200	180
Zink	500	500
PAH _L	15	15
PAH _M	20	10
PAH _H	10	10
Alifat >C5-C6	80 (Alifat>C5-C8)	8
Alifat >C6-C8		80
Alifat >C8-C10	120	120
Alifat >C10-C12	500	500
Alifat >C12-C16	500	500
Alifat >C5-C16	500	500
Alifat >C16-C35	1 000	1 000
Aromat >C8-C10	50	50
Aromat >C10-C16	15	15
Aromat >C16-C35	30	6

Punkten 4 i länsstyrelsens beslut ska ändras så att den får följande lydelse:

Om jordar/avfall innehåller förhöjda halter av andra ämnen såsom t.ex. organiska miljögifter m.m. som inte begränsas av punkt 2 eller 3 ska samråd ske med tillsynsmyndigheten om användning av sådana jordar/avfallslag behöver föregås av anmälningsförfarande eller inte.

Med förhöjda halter avses i detta fall jordar/avfall med halter överstigande MKM (Naturvårdsverkets generella riktvärden för mindre känslig markanvändning enligt Naturvårdsverkets rapport 5976) under tätskikt och halter överstigande KM (Naturvårdsverkets generella riktvärden för känslig markanvändning enligt rapport Naturvårdsverkets 5976) ovan tätskikt.

Länsstyrelsen har bestritt ändring

Kungälv kommun har till stöd för sitt överklagande anfört bl.a. följande.

Generellt om regleringen av massor

Länsstyrelsen har i sitt beslut i ärendet i punkterna 2 och 3 angivit att: Jordar med innehåll som överstiger halterna enligt ovan ska föregås av en anmälan som ska godkännas av tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet innan de får användas. Vid upphandling av sluttäckningen är tillhandahållandet av massor en mycket betydande del. Ur ett ekonomiskt perspektiv är tillgången till massor rent av den överlägset viktigaste aspekten. I detta sammanhang tål det att framhävas att det vid en upphandling inte kan lämnas några garantier för att en anmälan om att nyttja massor med halter över vad länsstyrelsen föreskrivit i det nu överklagade beslutet, skulle komma att godkännas efter en anmälan till tillsynsmyndigheten. I sådana fall där Kommunen själv skulle ta in massor skulle ett sådant godkännande sannolikt enbart kunna tillämpas i enstaka fall. Anledningen till detta är att de svarstider som vanligtvis krävs vid privata upphandlingar (normalt några dagar till enstaka veckor) skulle hinna löpa ut, före det att tillsynsmyndigheten har hunnit fatta beslut i frågan. För offentliga upphandlingar är svarstiden oftast enstaka månader, vilket också är ett för litet tidsspänn i förhållande till de handläggningstider som kan förväntas i dessa fall. Det är med andra ord ovidkommande om det finns en teoretisk möjlighet för Kommunen att få godkänt högre halter i ett enskilt fall, eftersom Kommunen i

realiteten ändå inte kommer kunna tillgodogöra sig denna möjlighet. Med hänsyn till det ovanstående innebär det nu överklagade beslutet, att det i praktiken inte är möjligt att upphandla sluttäckningen utifrån andra förutsättningar än de som redovisas i tabellerna under punkten 2 och 3 i länsstyrelsens beslut. För att Kommunen ska kunna genomföra en tydlig och relevant upphandling krävs istället att välavvägda mottagningskriterier har uppställts redan från början, så att dessa i sin tur kan vara en del i upphandlingens förutsättningar.

Anmälningförfarandet är i praktiken att likställa med ett generellt förbud mot användande av massor med högre föroreningsinnehåll än vad som framgår av länsstyrelsens beslut i övrigt, eftersom det inte skulle finnas någon reell möjlighet för Kommunen att använda sig av ett anmälningförfarande, med efterkommande godkännanden. Kommunen har även svårt att förstå varför tillsynsmyndigheten skulle kunna acceptera andra föroreningsnivåer i de enskilda fallen, eftersom sådana beslut i så fall skulle fattas på samma beslutsunderlag (utredningar m.m.) som redan finns tillgängligt i dagsläget. Utsikten att Kommunen och tillsynsmyndigheten skulle nå en samsyn i de enskilda fallen, får därför under alla förhållanden anses begränsade. Kommunen saknar helt möjlighet att påverka länsstyrelsens handläggningstider och att dessa även om de rent teoretisk skulle kunna halveras, ändå skulle vara allt för långa för att Kommunen i praktiken skulle kunna använda sig av godkännande i enskilda fall.

Mot bakgrund av att kommunen och länsstyrelsen har helt olika syn på framförallt praxis, där kommunen menar att Mark- och miljööverdomstolens domar utgör tydlig praxis, medan länsstyrelsen tidigare har uttalat att "ett fåtal domar inte kan anses utgöras praxis", ser Kommunen det som osannolikt att en samsyn om vad som utgör rimliga villkor i ett enskilt fall skulle kunna nås i ett anmälningsskede.

Användning av massor under tätskikt

Vid sluttäckning av en deponi ska de försiktighetsmått föreskrivas som behövs för att motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö samtidigt som hänsyn ska tas till principen om resurshushållning (se 2 kap. 3 och 5 §§ MB). Det

finns vad avser massor under tätskikt en praxis innebärande att efterbehandlingsåtgärder bör uppfylla de allmänna kriterier som gällt för deponin i övrigt, vilket även framgår av den utredning som den av Kommunen anlidade miljöskunnige har tagit fram.

Trots ovanstående har Kommunen frivilligt valt att yrka på mer långtgående villkor än vad praxis föreskriver i denna del. Utöver att yrka på samma villkor som har gällt för den aktiva deponin har Kommunen yrkat på villkor som härutöver även innebär att mottagningskriterierna under tätskiktet ska begränsas med hänsyn till den typ av föroreningar som sannolikt redan förekommer inom deponin, och att inte heller farligt avfall som klarar urlakningskriterierna enligt 30 § NFS 2004:10 får användas vid efterbehandlingsåtgärderna. Gällande miljönyttan av de av länsstyrelsen beslutade villkoren i det nu överklagade beslutet kan följande konstateras. I aktuellt fall avser Kommunen att placera efterbehandlingsmassorna ovanpå redan deponerat material, varför de tillkommande massorna kommer att vara underlagrat av ett flertal meter avfall. Detta innebär att de tillkommande massorna under tätskikt kommer ligga mycket högt i förhållande till grundvattennivåerna i området, samtidigt som massorna härutöver kommer att överlagras av ett tätskikt. Sammantaget gör Kommunens miljöskunnige bedömningen att mycket begränsade vattenmängder kommer att infiltreras genom massorna och att till- och avrinning inte kan förväntas ske vare sig underifrån eller från sidan av massorna. Tätskiktet kommer därmed att begränsa allt vattenflöde genom dessa massor. Mot bakgrund av det ovanstående gör Kommunens miljöskunnige även bedömningen att risken för spridning av föroreningar ur de aktuella massorna är mycket liten och att denna risk får anses vara försumbar i förhållande till det avfall som redan är deponerat på platsen. Den faktiska miljönyttan av att tillämpa sig av villkor som är mer långtgående än de som Kommunen yrkar på, kan därför starkt ifrågasättas. De av Kommunen yrkade villkoren är välavvägda utifrån den aktuella deponins förutsättningar, medan länsstyrelsens villkor för efterbehandlingsåtgärder under tätskikt inte kan sägas vara motiverade vid en skälighetsavvägning mellan kostnad, resurshushållning och miljönytta.

Kommunen önskar i denna del understryka och förtydliga att Kommunen i sitt yrkande vad avser massor under tätskikt inte har satt ett likhetstecken mellan icke-farligt avfall rent generellt och sådana massor som tidigare har fått deponeras på deponin. Kommunen har alltså inte yrkat på att få använda sig av allt avfall som klassas som icke-farligt, eftersom begränsningar i praktiken har kommit att förordas mot bakgrund av vad som rent faktiskt har deponerats på deponin enligt tidigare miljötillstånd. Mot denna bakgrund har kommunen utelämnat ett användande av just olje- och kemikalieförorenade material, eftersom denna typ av massor, som länsstyrelsen påpekar, inte generellt har omfattats av tidigare miljötillstånd.

Kommunen har i denna del alltså endast yrkat på att kunna använda massor klassade som icke-farligt avfall förorenade med metaller och PAH, då hänsyn har tagits till dessa ämnens begränsade spridningsbenägenhet. Kommunen har frivilligt valt att justera sitt yrkande vad avser kadmium och kvicksilver. Vad avser övriga ämnen finns det ingen anledning att uppställa strängare villkor än de som Kommunen yrkar på, då dessa i övrigt får anses välavvägda.

Tjärasfalt

Asfalt innehållande stenkoltjära har en mycket likartat sammansättning varför det saknas anledning att göra en bedömning i varje enskilt fall. PAH i tjärasfalt är mycket hårt bundna varför risken för utlakning är försumbar, såväl generellt som mot bakgrund av förutsättningarna i detta fall. Det av länsstyrelsen föreskrivna anmälningsförfarandet kan därför inte anses motiverat vid en skälighetsavvägning mellan kostnad, resurshushållning och miljönytta.

Mätning av utlakningen av tjärasfalt är komplicerat då ackrediterade, eller ens standardiserade metoder för detta inte finns att tillgå. VTI/SGI Varia har dock gjort ett flertal studier rörande asfalt/tjärasfalt. Sammantaget kan konstateras att tjärasfalt i sig har extremt låg lakningsbenägenhet, men att krossad tjärasfalt vid kolonntester under vissa förutsättningar kan uppvisa en ändå mätbar lakningsbenägenhet vid mycket höga halter. Utlakad mängd vid ett krossat prov med en totalhalt PAH-16 om 5,3 g/kg lakade i ett försök runt 2 µg/kg av cancerogena PAH varav

bens(a)pyren lakade ca 0,2 µg/kg (VTI Notat 49) vid ett kolonntest L/S 2. Om utlakningen av PAH ur asfalt genom ett grovt antagande kan antas vara proportionerlig mot halten innebär detta att aktuellt material skulle kunna laka runt 0,1 µg/kg av cancerogena PAH varav bens(a)pyren skulle motsvara ca 0,01 µg/kg.

Det är således inte miljömässigt motiverat att särskilt begränsa den mängd tjärasfalt som får användas under tätskikt, eftersom detta material ur ett riskperspektiv till och med får anses bättre än jord. Krossad tjärasfalt är dessutom ett mycket bra konstruktionsmaterial som även i detta avseende i många fall är bättre än jord. Den egentliga nackdelen med tjärasfalt är dock att tillgången till materialet är betydligt mer begränsad än tillgången till jord.

Användning av massor ovan tätskikt och frågan om platsspecifik bedömning

Praxis från Mark- och miljööverdomstolen inom detta område är tydlig; sluttäckning med jordmassor som är förorenade upp till nivåer som motsvarar Naturvårdsverkets generella riktvärden för MKM utgör normalt rimliga krav vid en skälighetsavvägning mellan kostnad, resurshushållning och miljönytta, förutsatt att särskilda försiktighetsmått samtidigt vidtas med hänsyn till de platsspecifika ytvattenrecipientförhållandena i det enskilda fallet (M 7856-06, M 1813-07, M 7008-08, M 2557-10 och M 5829-14). Att det finns en praxis inom området tydliggörs inte minst genom att Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 2557-10, hänvisar till tidigare domar inom området som just praxis.

Kommunen har med utgångspunkt i gällande praxis genomfört en utredning i syfte att utröna vilka krav som är rimliga med hänsyn till de platsspecifika ytvattenrecipientförhållandena. Med utgångspunkt i resultatet av utredningen har Kommunen sedermera anpassat sina yrkanden. Utredningen påvisar att de platsspecifika förhållandena enbart motiverar att det finns skäl att uppställa strängare villkor än vad som följer av de generella riktvärdena för MKM vad avser ett fåtal ämnen. Med andra ord kan ett fullgott skydd för ytvattenrecipienten förväntas om de av Kommunen yrkande mottagningskriterierna innehålls.

Som mottagningskriterier för enskilda volymer (motsvarande enskilda projekt) används beräknade riktvärden för hälsorisker samt skydd av markmiljö. Vad gäller mottagningskriterier för totalvolymen ovan tätskiktet används beräknade riktvärden för skydd av ytvatten. Samtliga mottagningskriterier har, i de fall de överskrider Naturvårdsverkets generella riktvärden för MKM, jämkats ner till det generella riktvärdet.

Gällande det nu överklagade beslutet kan konstateras att länsstyrelsen inte har baserat sitt ställningstagande på en relevant platsspecifik bedömning som motiverar att de av länsstyrelsen uppställda mottagningskriterierna ovan tätskikt avviker från de generella riktvärdena för MKM. Länsstyrelsen förefaller i sitt beslut istället ha utgått från de riktvärden som redovisas i länsstyrelsens "Vägledning - avfall som kan användas vid avslutning av nedlagda deponier", som i sin tur hänför sig till de riktvärden som redovisas i Naturvårdsverkets handbok 2010:1. Det kan i denna del särskilt framhållas att Mark- och miljööverdomstolen i M 2557-10 med tydlighet har framhållit att "Naturvårdsverkets ställningstagande i den handbok som givits ut efter de redovisade domarna föranleder inte Miljööverdomstolen att nu ändra sin praxis". Det står med andra ord klart att länsstyrelsen har avvikit från Mark- och miljööverdomstolens praxis när länsstyrelsen indirekt har hänfört sig till de ståndpunkter som återfinns i Naturvårdsverkets handbok. I denna del tål det även att framhållas att länsstyrelsen vid bedömningen av risker för ytvattenrecipienten har utgått från en felaktig flödesmängd. Detta bekräftas av den av SMHI genomförda beräkningen.

Det är okänt hur länsstyrelsen har räknat vad avser skydd av människors hälsa. Vad gäller skydd för markmiljö finns också en tydlig praxis innebärande att skyddet ska sättas till femtio procent. Vad länsstyrelsen än gör gällande så framgår detta med tydlighet i Mark- och miljööverdomstolens dom M 2557-10. De riktvärden som länsstyrelsens uppställt kan omöjligtvis utgå från praxis. Som kommunens miljö-sakkunnige framhäver är den enda rimliga förklaringen till att länsstyrelsen förordar att exempelvis zink ska understiga 250 mg/kg att länsstyrelsen i strid med praxis har utgått från ett annat skydd för markmiljön än femtio procent.

Med anledning av att länsstyrelsen framhåller att den beräkningsmodell som Kommunen använt sig av för en bedömning av påverkan på omgivningen är en schablonisering, önskar Kommunen framhålla att denna modell har valts mot bakgrund av att det är just den beräkningsmodell som tillämpats av Mark- och miljööverdomstolen i samtliga de avgöranden som Kommunen refererat till. Det saknas på de oklara grunder som länsstyrelsen angett skäl att nu underkänna denna beräkningsmodell, då det ur såväl ett praktiskt perspektiv som ett rättssäkerhetsperspektiv förfaller bättre att tillämpa en i praxis etablerad och vedertagen modell. Modellen är vidare försiktig till sin natur, då den bl.a. utgår från ett teoretisk värsta tänkbara scenario snarare än verkliga förhållanden. Kommunen vidhåller vidare att de plats-specifika ytvattenförhållandena inte föranleder anledning att frånga Mark- och miljööverdomstolens generella praxis. Länsstyrelsens kritik mot den av Kommunen framlagda modellen för beräkning av påverkan på ytvattenrecipienten är inte vederhäftig, eftersom länsstyrelsen inte har tagit hänsyn till att storleken på vattenbildningen från deponin i aktuellt fall är beroende av mängden nederbörd, vilket samtidigt också är den parameter som påverkar vattenflödena och utspädningseffekten i recipienten. Om den konservativa inställning till uppskattning av vattenflödena i recipienten som länsstyrelsen förespråkar ska tillämpas, måste vattenbildningen från deponin justeras ned i motsvarande mån, vilket i slutändan skulle ge samma nettoeffekt vad avser påverkan på recipienten. Den beräkningsmodell som Kommunen har utgått från tar alltså redan hänsyn till att flödesvariationer kan förekomma och att lägre flöden än medelvattenföringen kan förekomma. Någon ytterligare utredning vad beträffar vattenflödena i recipienten är därför inte behövlig.

Sammanfattningsvis önskar kommunen framhålla att länsstyrelsen inte har framfört några konkreta omständigheter som föranleder att det finns skäl att frånga Mark- och miljööverdomstolens praxis gällande att det vid en skälighetsbedömning i normalfallet är tillräckligt att riktvärden för MKM innehålls, förutsatt att detta också innebär ett tillräckligt skydd utifrån de platsspecifika ytvattenrecipientförhållandena. Kommunen har genom den genomförda utredningen påvisat vad som utgör skäliga mottagningskriterier i aktuellt fall. De villkor som länsstyrelsen har uppställt

i det nu överklagade beslutet kan däremot inte anses vara motiverade vid en skälighetsavvägning mellan kostnad, resurshållning och miljönytta.

Utredning av reningseffekten hos våtmarken efter deponin

Inom ramen för egenkontrollen sker provtagning av utgående lakvatten efter lakvattdammen (L1). Provtagning sker även av utgående ytvatten efter våtmarken (Y2). Då fler flöden än lakvattnet (L1) går till våtmarken, bland annat ytvatten från deponin samt en bäck vilken används för referensprovtagning (Y1), går det inte att fullt ut bestämma våtmarkens reningseffekt genom att jämföra lakvatten innan våtmark med ytvatten efter våtmark. Skillnaderna mellan dessa halter består delvis av våtmarkens reningseffekt men även av en utspädningseffekt med andra vatten. Referensbäcken Y1, vilket också den leds till våtmarken, har med avseende på flera miljöpåverkande ämnen högre halter än L1. Ett försök att utvärdera Y2 i förhållande till L1 och Y1 visar inte på några mönster som kan översättas till reningsgrad. En teoretisk uppskattning har gjorts av våtmarkens reningseffekt utifrån samtal med expertis inom våtmarker.

En mer noggrann uppskattning kräver en större detaljkunskap om de platsspecifika förhållandena, men en generell bedömning gör gällande att reningseffekten vad avser närsalter generellt kan uppskattas till i storleksordningen en tredjedel för kväve och runt hälften för fosfor. Vad avser fastläggning av övriga föroreningar sker i stort sett ingen fastläggning alls av lösta föroreningar, medan partikelbundna föroreningar kan förväntas reduceras med i storleksordningen hälften. Erfarenhetsmässigt är majoriteten av metall- och PAH-föroreningar i ytvatten partikelbundna.

Våtmarksanläggningen vid Komarksbäcken

Den våtmark som har anlagts i Komarksbäcken i anslutning till Rollsbobäckens mynning omfattas av tillstånd meddelat av Mark- och miljödomstolen i Vänersborg den 19 maj 2011 i mål M 43-11. I ansökan och dom redovisas flödesberäkningar samt flödesmätningar i Komarksbäcken. Uppströms våtmarken har medelflödet härvid beräknats till 0,04 m³/s. Den medelflödesnivå som kommunen har redovisat i detta ärende ligger i nivå med den som har tillämpats i M 43-11. I ansökan i M 43-

11 redovisas även resultatet av utförda mätningar under perioden februari till april 2008 då minflöden på ca 40 l/s och maxflöden på upp emot 600 l/s ut från området uppmättes nedströms bäckravinen i trumma i Rollsbovägen (innan våtmarken anlades). Samtidigt uppmättes norr om den då tilltänkta våtmarken (dvs. exklusive bland annat Rollsbobäckens tillkommande flöden) ett minflöde om 20 l/s och ett maxflöde om drygt 400 l/s.

Kommunen åberopar ett antal utredningar till stöd för sin talan.

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande till utveckling av sin talan.

Under tätskiktet

När det gäller asfalt med PAH-halter upp till 1 000 mg/kg har användande av sådana massor inte undantagits utan att användning först får ske efter anmälningsförfarande. För det fall kommunen vill nyttiggöra asfalt fri från stenkolsjära (<70 mg/kg TS PAH) kommer de högst troligt medge användning av sådan asfalt under tätskiktet utan krav på särskilt anmälningsförfarande.

Kommunen har yrkat att icke-farligt avfall ska tillåtas att användas under tätskikt. I deponeringsförordningen 4 § andra punkten anges att deponeringsförordningen inte ska tillämpas på "användning av lämpligt inert avfall för byggnadsändamål i deponier, vid restaurering eller för mark-, väg- eller utfyllnadsarbete". Att anse att man under tätskikt på den nerlagda deponin kan tillföra icke-farligt avfall rent generellt innebär en otydlighet gentemot deponeringsförordningens krav på vad som kan vara att anse som deponering. Utan att ha funnit grund för den praxis som finns rörande möjlighet att använda annat avfall än inert i sluttäckning av deponier anser länsstyrelsen att det är rimligt att tillåta att förorenade massor används för konstruktion innan sluttäckning. Länsstyrelsen delar den åsikt som framförts att det kan vara skäligt vid en sådan bedömning att bl.a. utgå från vad som tidigare fått deponeras på deponin, men motsätter sig förenklingen att sätta likhetstecken mellan detta och begreppet icke-farligt avfall. Munkegärde deponi meddelades tillstånd av Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län år 1990. Innan dess hade deponering skett utan tillstånd sedan 1960-talet. Vid prövningen framkom att deponins lokalisering inte

var bra. Mot bakgrund av den brist på deponeringsvolym som då rådde så tilläts dock fortsatt verksamhet "om avfallsslagen begränsas till mindre harmlösa massor och att material återvinns" som prövningsmyndigheten bedömde det. Av villkoren i tillståndet framgår att för att avfall skulle kunna deponeras skulle det sorteras (villkor 2). Vidare finns villkor som visar att tillståndet även innebar bedömning i enskilda fall om vad som var möjligt att deponera. T.ex. anges att branschspecifikt avfall eller olje- och kemikalieförorenade massor endast fick deponeras om tillsynsmyndigheten medgav detta i varje enskilt fall (se villkor 6 och 9). Länsstyrelsen anser utifrån vad som ovan redovisats att den begränsning av vilka massor som kan tillåtas under tätskikt och det anmälningsförfarande i övrigt som ska råda får anses följa de principer som gällde när deponering pågick. Vad som eventuellt kan anses ha deponerats eller varit möjligt att deponera när anläggningen var oreglerad kan inte 25 år efter att tillståndsbeslutet fattades anses vara varken en eftersträvansvärd eller relevant jämförelse att göra vid den nu aktuella bedömningen.

De halter som anges av kommunen i överklagandet är alldeles för höga för att kunna tillåtas generellt utan ytterligare bedömningsunderlag. Vissa halter förefaller även så höga att de inte kan anses möjliga att medge ens i mindre mängder. T.ex. får det anses orimligt att på en avslutad deponi tillåta att kvicksilverhaltigt material upp till 1 000 mg/kg (1 kg/ton) generellt kan tas emot för konstruktion. De mängder som därigenom tillåts blir orimliga. Vidare bör beaktas att avfall med kvicksilverhalter över 1 000 mg/kg inte ens får deponeras på en godkänd deponi som uppfyller deponeringsförfordningens krav utan måste tas omhand genom bergrumsförvar i enlighet med avfallsförfordningens 21§. Även halten av kadmium (1 kg/ton) som tillsammans med kvicksilver och bly i miljömålet om Giftfri Miljö benämns som särskilt giftiga ämnen förefaller generellt sett vara på en alldeles för hög nivå även vid mottagning av mycket begränsade mängder. Kommunen anför att det saknas anledning att reglera innehåll av asfalt med stenkolstjära på det vis länsstyrelsen beslutat. Länsstyrelsen vidhåller att avfallsslag ska bedömas utifrån ursprung, innehåll, egenskaper och mängd. Vad som anförts om lakegenskaper i kommunens yttrande ändrar inte länsstyrelsens ståndpunkt att asfalt innehållande stenkolstjära ska bedömas efter anmälningsförfarande.

Vad gäller den synpunkt på länsstyrelsens beräkning och TS som framförs i kommunens yttrande anser länsstyrelsen att denna justering kan vara korrekt att göra men att det inte ändrar på länsstyrelsens syn i sak då ändringen ändå inte får någon avgörande betydelse. Den andra faktorn som lyfts fram i kommunens yttrande om kornstorlek är exempel på en sådan omständighet som är möjlig att ta hänsyn till i samband med ett anmälningsförfarande när man vet vilka massor det är fråga om. Massornas karaktär med avseende på exempelvis kornfördelning framgår inte av den anmälan som gjorts och länsstyrelsen anser inte att kommunens resonemang om utlakade mängder utifrån kornstorlek är tillämplig för den generella begränsning som överklagan rör.

Den grundvattenbildning på 100 mm/år som använts i kommunens beräkning förefaller inte vara gjord utifrån förutsättningen att jorden utgörs av morän. Grundvattenbildningen får i detta fall sägas motsvara det vatten som filtrerar genom massorna. För morän torde grundvattenbildningen snarare vara 3-4 ggr större än det värde som används vid beräkningen. Den totala lakningen utgörs av ett samspel mellan olika aspekter. För moränjord kan kornstorleken tala för en minskad utlakningsmängd jämfört med lakteter, men sannolikt underskattar kommunen det flöde som sker genom massorna samtidigt om man antar att dessa utgörs av morän i sin beräkning. Rent generellt anser länsstyrelsen att 100 mm/år som parameter för grundvattenbildning/genomströmning vid beräkning i modellen torde vara för lågt satt för ett fall där marken är jord och vegetation.

Att använda tjärasfalt i betydande mängder under tätskikt skulle vara ett avsteg från vad som tidigare deponerats. Det innebär också sannolikt att det upptagningsområde deponin haft också kommer att förändras rörande tjärasfalt om det ska finnas någon realitet bakom kommunens yrkande. Ska tjärasfalt i den mängd kommunen yrkar kunna användas förefaller upptagningsområdet bli mycket större. "Konkurrensfördelar" som att inte omfattas av deponiskatt eller att ha investerat i åtgärder för att uppfylla deponeringsförordningen kan medföra att avsättning av tjärasfalt på Munkegårde ytterst skulle kunna motivera att tjärasfalt i ett betydande område styrs till

Munkegårde av ekonomiska skäl. Hur långa transporter som skulle kunna motiveras av ekonomiska drivkrafter kan länsstyrelsen inte uppskatta.

Den ökade miljöbelastning i form av ökade transporter från det större uppsamlingsområdet för tjärasfalten torde medföra är en aspekt som bör ingå i den sammanvägda bedömning som ska göras enligt miljöbalkens 2 kapitel. Att ta hänsyn till denna aspekt får även anses vara rimlig när kommunen motsätter sig att begränsa mängderna. Såväl utifrån vad som tidigare deponerats och den princip som följer av detta för nyttiggörande av avfall vid avslutning av deponier och den ökade miljöbelastning som följer av ökade transporter torde aspekten hur långt massorna transporteras ingå i bedömningen av vilka massor som kan användas. Med den anmälningsplikt som finns i länsstyrelsens beslut finns möjlighet att även kunna väga in en sådan aspekt.

Det är relativt vanligt att begränsade mängder asfalt kan nyttiggöras under tätskikt i samband med sluttäckningsarbeten, t.ex. för att förbättra bärighet av tillfälliga vägar och vändplaner i samband med att stora mängder jordmassor hanteras. Länsstyrelsen vill därför framhålla att om det skulle uppkomma begränsade mängder massor innehållande tjärasfalt i närområdet inom ramen för de nivåer kommunen yrkar och att detta framgår av en anmälan, så är detta inte något unikt ärende utan möjligheterna torde vara goda för länsstyrelsen att kunna fatta ett snabbt beslut i ett sådant ärende och maximalt inom 6 veckor.

Sänkningen från 1 000 mg/kg TS PAH-16 till 300 mg/kg TS PAH-16 är som länsstyrelsen uppfattar det nödvändig för att avfallet inte ska vara att anse som farligt avfall.

Ovan tätskiktet

När det gäller användande av massor ovan tätskiktet så utgår man ofta från MKM-värden och vad som beslutats i domar som anses ge en praxis. Vad som är viktigt att notera är de tillägg som görs i domarna eftersom det anges att hänsyn ska tas till de platsspecifika ytvattenrecipientförhållandena. Kommunen har bifogat en

redovisning där man utifrån platsspecifika förhållanden ändrat yta samt flödesförhållanden i recipient i den beräkningsmodell som ofta används för beräkningar i syfte att göra schabloniserade bedömningar av förorenade områdets påverkan på omgivningen. När det gäller recipienten har bäckens medelvattenföring beräknas av SMHI utifrån en schablon. Med medelvattenföringen avses medelvärdet av varje års medelvattenföring där uppgifter mellan 1961 och 2012 har använts. Vid beräkning av platsspecifika riktvärden blir någon parameter av det som ska skyddas begränsande. Skydd av ytvatten är en sådan parameter och är den relevanta när "platsspecifika ytvattenförhållanden" ska fastställas. Vad gäller skyddet av ytvatten är såväl ytan på området som recipientens medelvattenföring av stor betydelse för resultatet. Man bör dock vara medveten om att modellen är en förenkling. Ska man göra bättre bedömningar behövs uppgifter om bl.a. lakning. Det är därför viktigt att modellen ses som ett hjälpmedel, men inte som något som ger en exakt sanning. Kommunen har räknat på den aktuella etappens yta samt den medelvattenföring som SMHI beräknat. I övrigt förefaller inställningen vid beräkningar varit inställd på MKM-förutsättningar. I fråga om det flöde som beräknats av SMHI bör det uppmärksammas att "sjöandel" satts till 0 procent. Att sjöandel saknas innebär ett mycket oregelbundet flöde eftersom sjöarnas utjämnande effekt uteblir.

Flödet är beräknat som ett medel över många år och med naturlig variation innebär detta att längre perioder t.o.m. år kan vara avsevärt torrare och innebära lägre flöden. Det kan alltså finnas långa perioder där det kan antas att flödet är mindre än den beräkning som gjorts. Ett medelvärde satt över ett flertal år innebär begränsningar för de slutsatser som kan dras vid användande i modellen. Beräkningar bör inte göras på medelvärden utan ta höjd för flödesvariationer. Lägre flöden än medelvattenföringen ska ingå i bedömning av platsspecifika ytvattenförhållanden om inte kommunen kan visa på att flödet i bäcken har en liten variation. Länsstyrelsen anser att med de osäkerheter som finns och modellens begränsning att utifrån maxhalter beräkna utlakade mängder så har inte kommunen visat att de halter man vill ändra på utifrån länsstyrelsens beslut är motiverade.

Platsspecifik bedömning

När det gäller vägledning om avfall som ska användas till olika uppläggningar osv. är behovet av vägledning stort. Länsstyrelsen har därför tagit fram ett vägledningsdokument för att möta detta behov. Materialet ska användas med omdöme och kan inte ersätta bedömningar som behöver göras i enskilda fall.

I bedömningen bör ingå hur olika flöden i recipienten kan förväntas påverka bedömningen av när risk för påverkan på ytvattnet blir begränsande. Härutöver bör beaktas att risken som sådan utgår från beräkningar på totalmängder och inte värden som bygger på faktiska lakegenskaper. Beräkningsmodellen har begränsningar och det föreligger oklarheter om flödesvariation i recipienten. Baserat på detta anser Länsstyrelsen att den beräkning som kommunen redovisar inte tar tillräcklig hänsyn till de platsspecifika förhållandena. Länsstyrelsen har för att förenkla handläggningen av vilka massor som kan användas ovan deponin gjort en bedömning av vilka massor som kan accepteras utifrån innehåll av totalmängd. Kommunen har inte visat att högre halter kan medges utan att det behöver göras ytterligare bedömningar rörande risk för påverkan på ytvattnet. Miljööverdomstolens generella praxis är inte att MKM är det som gäller. Enligt praxis ska hänsyn samtidigt ska tas till platsspecifika ytvattenförhållanden.

Att tillämpa MKM, som är framräknat utifrån förväntad påverkansrisk från en 50 gånger 50 meter förorenad yta, som "standardfall" är inte rimligt vad avser påverkan genom läkning eftersom denna är ytberoende. Det finns dessutom generellt sett mycket större ytor än den nu aktuella där sluttäckning ska ske över ytor många gånger större än den nu aktuella. Att i det sammanhanget se MKM som praxis, där begränsningar till följd av skydd av ytvatten ska ses som att man frångår praxis, är inte en rimlig utgångspunkt.

Flödesökningen i bäcken och flödesökningen från deponin till följd av nederbörd torde kunna ske med olika fördröjning. En stor del av vattnet från sluttäckningen som når recipienten kan nog antas först infiltrera genom skyddsskiktet och ledas via dränering innan utsläpp sker. Därigenom utjämnas och fördröjs samtidigt flödet.

Regleringen av massor

Frågan är vilka generella krav som ska gälla för de massor som kommunen vill använda. Vid bedömning av specifika massor kan man utifrån ursprung, innehåll, egenskaper och mängd få större utrymme för en specifik bedömning av massorna än vad som följer av att på ett generellt sätt reglera hela den massvolym som ska läggas upp och i samband med denna säkerställa de försiktighetsmått som krävs. Ett exempel på ytterligare underlag kan t.ex. vara att göra laktester på de parametrar som är högre än de generella nivåer länsstyrelsens beslut medger.

Ärendet har hanterats i enlighet med praxis. Det överklagade beslutet anger de maximala halter som bedöms vara möjliga att tillåta med avseende på risk för påverkan på ytvattenrecipient baserat på att modellering med maxhalt på föroreningsinnehåll används som underlag. För bedömningen av risk för påverkan på ytvatten har modellen sina brister. Länsstyrelsen delar inte kommunens uppfattning att man genom angivande av maxhalter ytterst ska kunna fastställa vilka halter som kan tillåtas utan att samtidigt ta höjd för att t.ex. lakegenskaper kan variera kraftigt. Länsstyrelsen har i sitt beslut angivit de halter som anses kan tillåtas utan att ytterligare underlag än maxhalter beaktas. Detta för att möjliggöra ett enkelt förfarande med massor som har begränsade föroreningshalter på det vis kommunen genom anmälan önskat hantera frågan. Vid högre halter är ett bättre underlag är motiverat. Att fastställa maximala halter som om de vore begränsningsvärden för vad som ytterst kan tillåtas, utifrån vad som är motiverat för skydd av ytvatten är inte en möjlig metod. På sidan 103 i Naturvårdsverkets rapport 5976 där modellen beskrivs står bl.a. "Generellt gäller att de modeller som används för spridning till grundvatten och ytvatten i riktvärdesmodellen är av översiktlig typ. Om förorenings-spridning är en viktig faktor bör en fördjupad riskbedömning genomföras." Länsstyrelsens beslut ger en gränsdragning för när ytterligare beslutunderlag än maxhalter är nödvändiga för att en fördjupad bedömning av skyddet för ytvattenpåverkan. Att inte ha en sådan brytpunkt är att ge modellen en tillämpning den inte är avsedd för.

Kommunen tycks i sin argumentation förutsätta att länsstyrelsen inte kommer medge andra halter än de halter som angetts medföra anmälningsplikt. Länsstyrelsen vill understryka att om detta varit syftet hade de meddelat begränsningsvärden av sådant slag. Länsstyrelsen vill också exemplifiera motsatsen av kommunens påstående med att hänvisa till ett pågående prövningsärende i mark- och miljödomstolen (mål M 697-10). Länsstyrelsen har i detta ärende tillstyrkt bolagets förslag till villkor, där massor med föroreningar upp till MKM över tätskikt tillåts, dock under förutsättning att massor med högre föroreningsinnehåll än KM laktestas och då uppfyller kraven för inert deponi.

Praxis är att hänsyn ska tas till skyddet av ytvatten. När ytor av den storlek som nu är fallet täcks blir skyddet av ytvatten i princip styrande över övriga aspekter. Vilka mängder som ska användas under tätskiktet inte är reglerat i beslutet på annat sätt än totala mängden material kommunen anmält är ca 10 000 m³. Kommunen avser samråda om mer än 20 000 m³ material blir aktuellt. Som kommunen anger finns det massor där lakningen är låg men det finns också motsatsen. Det kommunen anfört om deponins utformning utifrån deponeringsförfordningens krav, volymers storlek och lakegenskaper kan hanteras inom ramen för ett anmälningsförfarande såsom länsstyrelsens beslut är formulerat.

Resultat av egenkontroll och reningseffekt i våtmarken

Kommunen har redovisat uppgifter från provtagning, men de uppgifter som redovisas om förväntad rening är generella slutsatser. Reningen gällande kväve och fosfor har varit och är fortsatt viktig men vad gäller de frågor som är föremål för kommunens överklagande är reningen rörande närsalter av underordnad betydelse. Av övriga föroreningar anför kommunen att ingen fastläggning sker av lösta föroreningar medan partikelbundna föroreningar kan förväntas reduceras med storleksordningen hälften. Vidare anges att majoriteten av metall- och PAH-föroreningar i ytvatten är erfarenhetsmässigt huvudsakligen är partikelbundna.

Länsstyrelsen har inget att invända mot kommunens uppgifter generellt sett, men vill framhålla rörande påverkan av lösta ämnen att mycket av den påverkansrisk

som bedömts i detta ärende har utgått från spridning genom lakning. Det kan därför inte uteslutas att dessa ämnen förekommer mer i löst form än vad som gäller generellt sett. Vilken rening som kan förväntas av metall- och PAH-föreningar är inte visat på annat sätt än generella resonemang. För det fall en förorenad jord skulle laka lösta ämnen konstaterar Länsstyrelsen att befintlig rening är mycket låg.

Våtmarksanläggningen vid Komarksbäcken

Komarksbäcken har förändrats i syfte att utjämna flödet. Det utjämnade flödet torde innebära att det resonemang kommunen tidigare fört att höga flöden i Rollsbobäcken och Komarksbäcken sammanfaller och att höga flöden i den ena bäcken motsvaras av höga flöden i den andra ytterligare kan ifrågasättas.

Angående att kommunen anser att flödet från Rollsbobäcken kan adderas till det flöde som finns i Komarksbäcken så framgår av handlingarna att den koordinat som anges i vattenärendet (X=6420056, Y=318676) (se sid 2 i tillståndsansökan) ligger drygt 200 meter nedströms den punkt där Rollsbobäcken mynnar i Komarksbäcken. Att Rollsbobäcken därför kan adderas till det flöde som anges i ansökningshandlingarna är därför inte klarlagt. Den beräkning på flöde som gjorts i ärendet är dock samtidigt en modellberäkning där antaganden gjorts på ett sätt som gör att värdena fortsatt grundas på antaganden som gör att värdena hur som helst rymmer osäkerheter.

Miljö- och byggnadsnämnden i Kungälv kommun har anfört bl.a. följande.

Länsstyrelsens beslut är skäligt. Det är positivt att tillsynsmyndigheten genom anmälan/samråd enligt punkt 3 och 4 ges möjlighet till högre föroreningsinnehåll än i beslutet angivna halterna. En förutsättning för detta ska vara tillämpligt är dock en relativt snabb handläggning.

Miljöenheten instämmer i länsstyrelsens resonemang att om högre föroreningsinnehåll ska användas bör det bedömas utifrån ett säkrare underlag. Det bör då främst också vara fråga om material där enstaka parametrar är förhöjda och röra sig om begränsade mängder. Ju större mängder och högre föroreningshalter desto större

krav bör ställas på underlagsmaterialet. Om massor med högre halter än vad som medges i beslutet ska användas ska det tydligt framgå i anmälan/samrådshandlingarna hur stora mängder samt föroreningsinnehåll som avses och vilka risker det finns för att miljön påverkas.

Mark och miljödomstolen har den 24 augusti 2016 hållit sammanträde och syn i målet.

DOMSKÄL

Målet gäller under vilka förutsättningar avfall får nyttiggöras för modellering och sluttäckningsändamål under sluttäckningens etapp 2 i enlighet med försiktighetsåtgärd 3. i länsstyrelsens beslut om avslutningsplan för Munkgårde deponeringsanläggning den 3 maj 2010.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömningar avseende skyddsåtgärderna 1 – 4 i det av bolaget överklagade beslutet.

1. Tjärasfalt

Lakningen av polycykliska aromatiska kolväten (PAH) från tjärasfalt har i flera av bolaget åberopade studier visats vara mycket låg. Domstolen anser därför att det kan vara godtagbart att använda asfalt för konstruktion under tätskiktet om halten av PAH är lägre än 300 mg/kg TS. Bolagets överklagande ska därför bifallas i denna del.

2. Övriga material under tätskiktet

Kungälv kommun har anfört att försiktighetsmålet inte är miljömässigt motiverat eftersom upphandling av lämpliga material för konstruktion under tätskiktet i praktiken kommer bli begränsade till sådana som inte överskrider de av länsstyrelsen föreskrivna totalhalter. Orsaken härtill är enligt kommunen att föreskrivet anmälningsförfarande normalt inte är möjligt att genomföra i samband med en upphandling pga. tidsaspekten. Kommunen vill istället under tätskiktet fritt kunna använda material som inte innehåller föroreningar med halter över Naturvårdsverkets gene-

rella riktvärden för mindre känslig markanvändning (MKM), undantaget 11 angivna metaller samt två parametrar för polycykliska aromatiska kolväten (PAH). Här ska enligt kommunen istället tillåtas halter upp till gränsen för klassning av avfall som farligt avfall. Som ytterligare skäl för ändringsyrkandet har bl.a. anförts att deponin under lång tid har använts för uppläggning av icke farligt avfall som således kommer att underlagra den kommande uppläggnings av konstruktionsmassor med ett flertal meter. Massor förorenade med olja eller andra kemikalier kommer dock inte att användas.

Länsstyrelsen har anført att det inte är rimligt att tillåta föroreningar i massorna motsvarande kriterierna för icke farligt avfall eftersom lokaliseringen redan 1990 befunnits olämplig och att tillståndet begränsats till mindre harmlösa avfallstyper.

Mark och miljödomstolen gör följande bedömning.

Det överklagade beslutet är meddelat med anledning av att kommunen anmält vissa massor för sluttäckning av deponins etapp 2. Beslutet med anledning av anmälan bör då i möjligaste mån klart ange vilka massor som får användas. En ordning som kräver ny anmälan bör undvikas; verksamhetsutövaren har ju i detta fall alltid möjlighet att återkomma med ny anmälan avseende andra massor. Den av länsstyrelsen fastställda ”tvåstegsregeringen” bedöms inte heller förbättra möjligheterna att uppfylla miljöbalkens allmänna hänsynsregler och riskerar vidare att förorsaka de problem för verksamhetsutövaren som kommunen påtalat.

Länsstyrelsen har redan när tillstånd till viss fortsatt verksamhet meddelades den 18 oktober 1990 konstaterat att Munkgärde deponi inte är beläget på den lämpligaste platsen med hänsyn till hydrogeologi och omgivande bebyggelse. Det bör även beaktas att Nordre Älv – som utgör recipient för från deponin avlett lak- och ytvattnen – ingår i Natura 2000-områdena ”Nordre älvs estuarium” och ”Göta älv–Nordre älvs dalgång” som båda påverkas negativt av utsläpp med påverkan på vattenkvaliteten. Det är därför befogat att, som länsstyrelsen gjort, ställa mer långtgående krav på renhet för de material som ska användas under sluttäckningens tätskikt än vad

kommunen föreslagit. Det är således inte lämpligt att som huvudsakligt kriterium godta att konstruktionsmaterial får innehålla metaller och PAH upp till nivån för farligt avfall så som bolaget föreslagit. Istället bör de av länsstyrelsen föreslagna föroreningshalterna (mg/kg TS) kunna tjäna som utgångspunkt. Material med innehåll av föroreningar överstigande dessa halter bör dock kunna användas om de är lämpliga för modellering och sluttäckningsändamål och laktester visar att risken för lakning av föroreningar är låg. Som bedömningsgrund för sådana massor kan då användas de gränsvärden för lakning, mätt som LS10, för stabilt och icke-reaktivt farligt avfall som får läggas på deponi för icke farligt avfall enligt 30 § NFS 2004:10.

Material lämpliga för modellering och sluttäckningsändamål har av kommunen i anmälan, och komplettering av denna, i huvudsak angetts vara jordar, jordliknande avfall, tegel/betong, siktrester samt motsvarande inerta material. Domstolen anser att det är lämpligt att detta även framgår av det föreskrivna försiktighetsmålet. Om bolaget önskar använda andra typer av avfall så är det inget som hindrar att kommunen i en anmälan begär det på så sätt som länsstyrelsen beslutat.

Som anförts ovan är kommunen oförhindrad att till tillsynsmyndigheten inkomma med anmälan om användande av material med högre totalhalter eller lakning och att tillsynsmyndigheten kan godkänna detta om kommunen visar att det är motiverat och miljömässigt godtagbart.

3. Material ovan tätskiktet

I likhet med försiktighetsmål 2 har domstolen förståelse för kommunens inställning att det inför den förestående etappen av sluttäckning behövs välavvägda mottagningskriterier som fastställs redan från början av sluttäckningens etapp 2.

Som bolaget anförts är rådande praxis den att Naturvårdsverkets generella riktvärden avseende totalhalter för mindre känslig markanvändning (MKM) brukar godtas som bedömningsgrund för material ovan tätskikt. Kommunen har också under prövningen vid mark- och miljödomstolen åtagit sig att inte använda material med totalhalter

av kvicksilver över 1 mg/kgTS och kadmium över 3 mg/kgTS vilket bör tydliggöras i det försiktighetsmått som föreskrivs. Av bl.a. MÖD:s dom den 13 februari 2015 i mål M 5829-14 avseende sluttäckningen av Deponi2000 vid Vankiva avfallsanläggning i Hässleholm framgår att det även kan vara motiverat att ställa krav på låg lakbarhet för föroreningar om det är påkallat med särskild hänsyn till recipientförhållandena på platsen. Även om platsspecifika riktvärden för MKM hade beräknats valde MÖD i det fallet att endast ange utlakningsvärden för LS10 som inte ska överskridas. Dessa är desamma som anges i Naturvårdsverkets Handbok 2010:1 (Återvinning av avfall i anläggningsarbeten) för deponitäckning ovan tätskiktet.

För sluttäckningen av Munkgårde deponi bör det tillmätas stor betydelse att Nordre älv utgör recipient för lak- och ytvattnet efter några kilometers flöde i diken och bäckar (beträffande älvens betydelse, se ovan under rubriken ”2. Övriga material under tätskiktet”). Denna omständighet talar med viss styrka för att det även här är motiverat med särskild hänsyn till recipientförhållandena på platsen. Även det faktum att deponin är belägen nära bostadsområden talar i samma riktning.

Av parternas argumentering i detta mål framgår att valet av ingångsvärden vid användning av Naturvårdsverkets modell för beräkning av platsspecifika värden är av stor betydelse för resultaten och att det är långt från uppenbart hur de ska väljas. På motsvarande sätt som för Deponi2000 vid Vankiva väljer domstolen därför att föreskriva om särskild kontroll avseende förekomsten av lakbara föroreningar istället för att använda platsspecifikt bestämda riktvärden för totalhalter.

Med hänsyn till den fastläggning av föroreningar i ytvatten från den täckta delen av deponin som sker i våtmarken vid deponin, dike, bäckar och den förhållandevis stora våtmarken som anlagts i anslutning till Komarksbäcken väster om E6 anser domstolen att det kan vara motiverat att här tillåta något högre lakning än vad som var fallet vid Deponi2000 vid Vankiva. Lakning upp till vad som godtas för avfall som tillåts läggas upp på deponi för inert avfall enligt 30 § NFS 2004:10 bedöms kunna tjäna som vägledning i detta fall avseende acceptabla utlakningshalter.

Eftersom att det inte är motiverat att ställa krav på laktestning på material som pga. dess ursprung anses vara ”rena” kan ett tillägg med denna innebörd vara lämplig. Härvid bedöms Naturvårdsverkets förslag till totalhalter för deponitäckning ovan tätskiktet (Handbok 2010:1) kunna tjäna som vägledning. Ett försiktighetsmått med krav på laktest för material med föroreningshalter över dessa nivåer bedöms inte gå utöver det av länsstyrelsen fastställda försiktighetsmålet eftersom det, som domstolen förstår det, ändå hade krävts laktester vid de anmälningar till tillsynsmyndigheten som hade behövts med den utformning det överklagade beslutet har. Ett försiktighetsmått med ovanstående innerbörd ska således föreskrivas.

Med den reglering av lakbarhet som domstolen anser vara befogad bedöms den uppdelning av mottagningskriterium för totalvolym och enskilda volymer som kommunen föreslagit inte vara nödvändig. Domstolen uppfattar det även som mindre lämpligt med hänsyn till de svårigheter till uppföljning som en sådan ordning kan medföra.

Som anförts ovan är det inget som hindrar att tillsynsmyndigheten efter ny anmälan ger verksamhetsutövaren rätt att använda andra typer av material än vad som följer av detta beslut. Det är därför inte nödvändigt att särskilt påtala denna rätt för tillsynsmyndigheten i en skyddsföreskrift på det sätt som såväl länsstyrelsen som verksamhetsutövaren yrkat.

4. Jordar och avfall med högre halter

Med de ändringar av försiktighetsmått 2. och 3. som följer av domslutet finner domstolen att såväl det av länsstyrelsen beslutade som av kommunen yrkade försiktighetsmålet 4. inte längre fyller någon funktion. Det kan även ifrågasättas om det samråd som enligt försiktighetsmålet ska ske kan innehålla några andra uppgifter än vad som blir fallet vid en ny anmälan. Försiktighetsmått 4. ska därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 8 december 2016

Göran Stenman

Gunnar Barrefors

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Stenman, ordförande, och tekniska rådet Gunnar Barrefors samt de särskilda ledamöterna Mia Jameson och Håkan Falck.