



SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen
Rotel 0617

DOM
2010-08-27
Stockholm

Mål nr
M 3131-09

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, miljödomstolen, dom 2009-03-12 i mål nr M 1912-07, se bilaga A

KLAGANDE

1. Gävle kommun genom dess byggnads- och miljönämnd
801 84 Gävle

Ombud: Jur. dr. J.C.

2. S.T.

MOTPARTER

1. Ragn-Sells Avfallsbehandling Aktiebolag, 556076-8516
Högbytorp
197 93 Bro

Ombud: Advokaten M.F.

2. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
801 70 Gävle

SAKEN

Ansökan om tillstånd till behandling av avfall samt förvaring/deponering av avfall i bergrum i Fredriksskans m m, Gävle kommun

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen upphäver miljödomstolens dom och lämnar bolagets ansökan utan bifall.

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN M.M.

Kommunen har i första hand yrkat att Miljööverdomstolen, med undanröjande av miljödomstolens dom, avslår Ragn-Sells Avfallsbehandling AB:s (bolagets) ansökan. I andra hand har kommunen yrkat att ansökan ska avvisas. För det fall att ansökan bifalls bör enligt kommunen villkoren skärpas i enlighet med vissa angivna begränsningsvärden i form av årsmedelvärden.

S.T. har yrkat att bolagets ansökan avslås.

Bolaget har bestritt ändring.

Länsstyrelsen har godkänt miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) och accepterat miljödomstolens dom med av länsstyrelsen föreslagna ytterligare villkor.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen

Kommunen har sammanfattningsvis anfört följande. Ansökan ska avslås eftersom den valda platsen är olämplig för deponering eller annan kvittblivning av avfall. Sökanden har inte visat att det inte finns annan lämplig plats (2 kap. 6 § miljöbalken). Syftet med ansökta åtgärder är inte att fylla igen aktuella berggrum utan kvittblivning av avfall genom deponering. Denna bedömning står i överensstämmelse med länsstyrelsens beslut från år 2003 där länsstyrelsen skriver ”Anläggning för deponering av farligt avfall, om den tillförda mängden avfall är större än 10 000 ton per kalenderår”. Anläggningen kan inte klassas som ett underjordsförvar enligt punkten D 16 i bilaga 5 till avfallsförordningen (2001:1063) utan som deponi enligt punkten D 1 samma bilaga.

- Skulle verksamheten trots allt tillåtas måste de avfallsslag som får deponeras noggrant definieras och mängderna anges (22 kap. 25 a § miljöbalken).
- Som en följd av att inte bestämmelserna om underjordsförvar är tillämpliga kan inte heller undantagen enligt 5 § deponeringsförordningen (2001:512) tillämpas.
- För det fall att verksamheten skulle betraktas som deponi kan inte dispens enligt 24 § deponeringsförordningen ges.

Miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller inte lagstiftningens grundläggande krav på redovisning av alternativ (6 kap. 7 § miljöbalken). Det saknas bl. a. tillräckliga redogörelser för:

- a) alternativa metoder för deponering/kvittblivning av avfallet
- b) alternativa lokaliseringar för deponering av avfallet
- c) alternativa material/metoder att fylla igen berggrummet
- d) alternativa användningsområden för berggrummen.

Det saknas vidare en platsspecifik säkerhetsbedömning och en redogörelse för bästa tillgängliga teknik (BAT) vid avfallsblandning. De försök bolaget har gjort med avfallsblandningar i hinkar är inte bästa tillgängliga teknik. Samlagring i berggrummen av olja och avfallsblandningar är olämplig. Produktvandring kan ske och det är svårt

att förutsäga konsekvenserna av detta. Kommunen vill vidare påpeka att den våtmark som bolaget hänvisar till är en snötipp som inte har samma funktioner som en riktig våtmark. Det bör vidare tas hänsyn till att det finns en bergtäkt inom området. Konsekvenserna som kan uppkomma i bergrummen till följd av eventuella sprängningar är inte utredda. Den sanering som ska utföras enligt villkor i miljödomstolens dom kommer inte att leda till att oljan försvinner från bergrummen. Det är omöjligt att sanera bergrummen så att all olja försvinner. Miljökvalitetsnormer för grundvatten behandlas inte i ansökan.

All olja i berg, i vatten och på vatten ska saneras bort. Oljeindex är ingen tillfredsställande parameter, varför kommunen istället föreslår ett villkor relaterat till fraktionerade alifater och aromater. Vidare bör tätheten på monoliten kontrolleras kontinuerligt. Avfall av sådana fraktioner som kan komma att separera och bilda skikt får inte blandas. Det bör föreskrivas ett PAH (polyaromatiska kolväten)-villkor men kommunen föreslår inga nivåer. Detsamma gäller för dioxiner. Vid samlagring av olja och olika avfallstyper måste sökanden ta på sig det samlade ansvaret för alla utsläpp enligt dessa villkor.

S.T.

S.T. har sammanfattningsvis anført. Utfyllnaden i bergrummen ska klassas som en deponi för farligt avfall. Deponin ska dessutom klassas som ovanjordförvar. Lokaliseringen är inte bra, vare sig utifrån befintliga bostadsområden eller i förhållande till Yttre Fjärden. Utsläppet ligger nära en av många populära badplatser. Att deponera slagg, förorenade jordar samt fast metallhaltigt avfall från norra Sverige och ner till Stockholmsområdet i ett tätbefolkat område är inte bra. Spridningsrisken är för stor och Östersjön kommer aldrig att kunna saneras. Miljödomstolen bedömer att sulfater och klorider inte behöver några gränsvärden enligt 34 § i NFS 2004:10. Utsläpp av giftiga organiska ämnen behandlas inte i domen. Man kan inte utesluta att korsreaktioner sker i deponin och nya toxiska ämnen bildas. Ett kontrollprogram är otillräckligt. Vad händer när tiden för oförutsedd skada gått ut? Säkerheten på 13 700 000 kr kommer inte vara mycket värd om 20 år. Regeringen bör göra en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken.

Damm är svårt att upptäcka och kan spridas med vinden. Det blir svårt att bevisa i efterhand när människa och natur reagerar negativt. Det finns sannolikt kvar 5 500 kubikmeter olja i bergrummen. När grundvattennivån återställs finns risk för spridning. Utsläppen kommer att påverka skyddsvärd natur och inte bara hamnområdet. Dricksvattenbrunnar kommer att förstöras. Det saknas förslag på andra lokaliseringar.

Bolaget

Miljödomstolens dom är riktig och ska fastställas. Verksamheten ska klassificeras som ett underjordförvar. Samtidigt vill bolaget påpeka att klassificeringen inte spelar någon roll för vilka miljökrav som ställs, endast för vilka villkor som ska föreskrivas. Detta är också orsaken till att länsstyrelsen accepterat miljödomstolens dom. Bolagets uppfattning är att förutsättningarna för deponering i Gävle bergrum är lika goda som vid Händelö, som kommunen hänvisar till (Miljödomstolen i Växjö, M 552-07). Det behandlade avfallet ska ha så låg genomsläpplighet att det är lika tätt eller tätare än omgivande berg. Orsaken till att bolaget i ett inledande skede av processen hävdade att

åtgärden ska betraktas som en återvinningsåtgärd har med skatt på avfall att göra. Bolagets avsikt har aldrig varit att klassificeringen ska påverka miljökraven.

Lokaliseringen är mycket lämplig ur miljösynpunkt. Riskbedömningen har varit konservativ och utgått ifrån ett sämsta scenario. Bolaget har redovisat nollalternativ och behandling av avfall på andra anläggningar, vid annat underjordsförvar eller på ovanjordsdeponi.

Bolaget motsätter sig att det sätts krav på mängden föroreningar som får tillföras Östersjön per tidsenhet. De villkor miljödomstolen har föreskrivit är tillräckliga. Det är inte ekonomiskt rimligt eller miljömässigt motiverat att införa kväverening. Kvarvarande oljeprodukter i bergrummen utgör inte en risk. Oljan kommer till viss del att absorberas och bindas i det härdade materialet. Det är vidare troligt att fyllningsmaterialet tätar till sprickor i berget.

S.T. har framfört oro bland annat beträffande att askor kan komma att föras med vinden, att verksamheten kommer att inbära störningar i närområdet och att negativa effekter kommer att uppstå i naturen. Bolaget hänvisar i denna del till villkor 13 och 17 samt s. 21, 23 och 30 i miljödomstolens dom. Påverkan på människa och natur kommer att bli mycket begränsad. Underjordsförvaret har klara fördelar i förhållande till att deponera massorna på en ytjordsdeponi. Beträffande påverkan på grundvattnet vill bolaget anföra följande. Grundvattenförekomsten Valboåsen ligger ca 2 km väster om bergrummen. De grundvattennivåmätningar som gjorts indikerar att det inte sker någon grundvattenströmning mot väster. Grundvattenförekomsten berörs således inte av bergrummen. Det är vidare tveksamt om bergrummen hamnar inom Gävle-Sandvikens grundvattenförekomst. Inom den grundvattenförekomsten ligger ett stort antal förorenade områden och Gävle stad. Varje åtgärd som kan ha en negativ påverkan på grundvattenkvaliteten kan inte strida mot icke-försämringskravet (4 kap. 2 och 5 §§ förordningen (2004:660) om förvaltning av kvalitén på vattenmiljön). De halter av föroreningar i vattnet som strömmar ut vid våtmarken överskrider inte dricksvattennormerna. De tre bergborrade brunnar som utsätts för påverkan kommer att påverkas först efter flera hundra år. Grundvattnet idag har höga halter av klorid och sulfat och har inte någon god status. Verksamheten kan påverka uttag av grundvatten direkt sydost om anläggningen men försämrar inte möjligheten att uppnå god status för grundvattenförekomsten och strider inte mot miljökvalitetsmålet "Grundvatten av god kvalitet".

Vilka typer av avfall som kan komma att deponeras regleras tillfredsställande i miljödomstolens dom. Klorider och sulfater lakas ut snabbt ur avfallet och kan inte anses dimensionerande för utsläppen till recipienten. Det saknas skäl att se över villkoret för ammonium eller att bestämma mängdgränser för övriga parametrar. När det gäller ammonium är kostnaden för hög i förhållande till nyttan.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen vidhåller sin tidigare inställning men vill sammanfattningsvis förtydliga följande. Länsstyrelsen anser att den sökta verksamheten endast kan klassas som en ovanjordsdeponi för farligt avfall. Det krävs undantag från deponeringsförordningen för att verksamheten ska vara möjlig på aktuell plats (19-22 och 24 §§ deponeringsförordningen). Länsstyrelsen anser att undantag är möjligt. Vid

miljödomstolens huvudförhandling visade bolaget att lakvattenproduktionen skulle bli mycket begränsad. Detta tillsammans med de allmänna fördelarna med att deponera avfall under mark och de förkortade transporttiderna leder till att ett undantag från kravet på geologisk barriär är möjligt. När miljödomstolen fastställde att deponin var att klassa som ett underjordsförvar valde länsstyrelsen att trots detta inte överklaga domen eftersom de villkor som fastställdes inte medförde ett sämre miljöskydd än om deponin skulle ha klassats som en ytjordsdeponi. En prövning av klassning är dock av principiellt intresse.

Länsstyrelsen anser att miljökonsekvensbeskrivningen, efter gjorda kompletteringar, kan accepteras.

Länsstyrelsen anser vidare att villkoret för ammonium bör ses över. Det kan vara miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt med ett lägre riktvärde. Detta är dock inte ett tillräckligt skäl att avslå eller återförvisa ansökan.

Länsstyrelsen hävdar slutligen att det inte är orimligt att villkoren för utsläpp till vatten kompletteras med krav på hur mycket av olika parametrar som totalt får släppas ut från anläggningen.

REMISSYTTRANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Sveriges geologiska undersökning

SGU anser att bolagets ansökan bör avslås. SGU vill framhålla att det finns risk för att petroleumrester sprids från bergrummet med grundvattnet på ett okontrollerat sätt. Det är vidare inte lämpligt att fylla bergrum med miljöfarligt avfall eftersom det inte är möjligt att kontrollera kvalitén på det grundvatten som strömmar genom bergrummen efter det att pumpning av inläckande grundvatten har upphört. Den bedömning som görs i miljökonsekvensbeskrivningen att den vattenkvalité som man kan mäta i samband med pumpning är densamma som kvalitén på det grundvatten som strömmar genom bergrummet efter avslutad pumpning går inte att styrka. Vattnet kan ta andra vägar än de som förutsägs. Det finns enskilda vattentäkter i området vars grundvatten bör bevaras.

Fiskeriverket

Verket hänvisar till vad som anförts vid miljödomstolen och tillägger. Verket anser fortfarande att gränsvärdena för utsläpp av lokalt renat vatten genomgående är för höga och akuttoxiska för fisk. Reningen och behandlingen av vattnet måste ses över. Det kan vara motiverat att bestämma hur stora mängder av varje ämne som får släppas ut exempelvis per år.

Naturvårdsverket (NV)

Enligt NV finns risk för försämring av grundvattenförekomsten Gävle-Sandviken. Det kan ifrågasättas om lokaliseringen är lämplig och om verksamheten är tillåtlig. Lokaliseringens lämplighet kan också ifrågasättas med stöd av deponeringsförordningen. För det fall verksamheten ska tillåtas anser NV att prövningen ska ske enligt reglerna om ytförlagda deponier. Vid denna prövning bör vikt läggas vid

1) undantag från kraven i deponeringsförordningen

- 2) dispens för högre gränsvärden
- 3) avfallstyper, det behandlade avfallets egenskaper och metoder för behandling av avfall
- 4) villkoren för utsläpp till ytvatten

NV anser att verksamheten ska klassificeras som en ytjordsdeponi och inte som ett underjordsförvar. De aktuella bergrummen har ett djup på ca 30 m under markytan och risken för att någon genom borrning i berget kommer i kontakt med avfallet är inte obetydlig. Transporttiden för lakvattnet bedöms till 3,2 år. NV gör bedömningen att avfallet inte är isolerat från biosfären. Frågan om undantag från deponeringsförfordningens bestämmelser ska därför prövas. Det är tveksamt om undantag kan göras i förevarande fall. NV ifrågasätter vidare om det finns möjlighet till dispens från de gränsvärden som anges i NV:s föreskrifter NFS 2004:10.

Beträffande de avfallstyper som av bolaget anges kan komma att deponeras vill NV påpeka att optimal bindningseffekt inte kan uppnås för alla enskilda metaller i en mix. Ska verksamheten tillåtas krävs en förteckning av avfallstyper och total mängd samt mer utredning rörande metod.

Beträffande utsläpp till ytvatten instämmer NV i Fiskeriverkets yttrande. Villkoret rörande ammonium bör ses över och villkoret bör kompletteras med begränsningar av tillåtna utsläppta mängder av respektive ämne fördelade per månad.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Kommunen har som grund för att bolagets ansökan ska avvisas hävdad att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken, bl.a. vad gäller alternativ för kvittblivning av avfallet och alternativ för hantering av bergrummen. Bolaget har i den delen genmält att utförlig redovisning lämnats i enlighet med de synpunkter som framkommit under samrådet och under målets fortsatta handläggning. Redovisningen har innefattat en utförlig redogörelse för nollalternativet, behandling av avfallet på andra anläggningar och deponering vid annat underjordsförvar eller vid ovanjordsdeponi.

Den verksamhet för vilken tillstånd söks i målet bygger på en idé om att kunna kombinera kvittblivning av visst avfall med avveckling av pågående miljöfarlig verksamhet i bergrummen vid Fredriksskans. Det får med bolagets utgångspunkt anses naturligt att miljökonsekvensbeskrivningen koncentreras kring alla de tekniska och miljömässiga problem företaget kan ge upphov till. Den alternativredovisning som gjorts har främst inriktats på nollalternativet, d.v.s. hur avvecklas den nuvarande verksamheten i bergrummen om den ansökta verksamheten inte tillåts och hur tas det farliga avfallet annars om hand. Miljööverdomstolen hade, som framgår av domskälen nedan, önskat en utförligare redovisning av alternativ för kvittblivning av avfallet men finner, i likhet med miljödomstolen och länsstyrelsen, att miljökonsekvensbeskrivningen, med under behandlingen av målet i miljödomstolen infordrade kompletteringar, uppfyller lagens krav. Skäl att avvisa bolagets ansökan saknas sålunda.

Bolaget har här förtydligat sin ansökan på så sätt att den sökta verksamheten avser ett bortskaffningsförfarande genom ett underjordsförvar. Huvudsyftet med verksamheten

är enligt bolaget att deponera avfall i de bergrum som tidigare har använts – och till viss del fortfarande används - för lagring av olja och andra petroleumprodukter. Ett bisyfte är att efterbehandla bergrummen. Det finns därför inte något som binder bolaget att använda just bergrummen i Gävle hamn för deponering av avfall.

Detta innebär att bolaget enligt 2 kap. 6 § miljöbalken måste visa att den valda lokaliseringen är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenheter för människors hälsa och miljön. Bestämmelsens avfattning innebär att en verksamhetsutövare måste redovisa olika alternativ för att möjliggöra den jämförelse som bestämmelsen förutsätter. Enligt Miljööverdomstolens praxis är kravet på redovisning av alternativa lokaliseringar mindre strängt om den valda lokaliseringen är så bra att det är uppenbart att alternativen framstår som sämre.

Vad beträffar användningen av bästa möjliga teknik åligger det på motsvarande sätt som för lokaliseringen att en verksamhetsutövare ska visa att det tekniska utförandet utgör bästa möjliga teknik. I detta fall har verksamheten som sådan och dess lokalisering ifrågasatts inte bara av klagandena utan även av remissmyndigheterna. Mot bakgrund av vad Miljööverdomstolen uttalat ovan kan en fullständig lokaliseringsprövning inte undvaras. Detta betyder att bolaget har att visa att den valda lokaliseringen överensstämmer med miljöbalkens lokaliseringsregel och att det tekniska utförandet svarar mot bästa möjliga teknik.

Att fylla igen de gamla oljebergrummen innebär också att dessa samtidigt blir efterbehandlade. Det åligger därför bolaget att visa att en igenfyllning av bergrummen med avfall utgör en tillfredställande efterbehandling med hänsyn till problemen med den kvarvarande oljan.

Miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Inledningsvis konstateras att även om bolaget har redovisat alternativ under handläggningens gång är det tydligt att bolaget redan från början varit helt inriktat på att utnyttja bergrummen i Gävle. Av denna anledning har alternativen redovisats mer översiktligt. Några kostnadsaspekter har heller inte redovisats.

Det bortskaffningsförfarande som är aktuellt i detta mål är deponering, antingen som bolaget har hävdats i form av ett underjordsförvar, eller som klagandena och Naturvårdsverket har hävdats i form av en ytjordsdeponi. Oavsett vilket så gäller bestämmelserna i EU:s deponeringsdirektiv och implementeringen av detta i deponeringsförordningen (2001:512). Deponier som anläggs måste uppfylla kraven i förordningen, med vissa undantagsmöjligheter. Deponeringsförfaranden som uppfyller kraven i dessa bestämmelser får anses utgöra bästa möjliga teknik och någon särskild prövning av om åtgärderna är rimliga enligt 2 kap. 7 § miljöbalken behöver inte göras. De möjligheter till undantag som finns i deponeringsförordningen kan enligt Miljööverdomstolens mening inte användas för att ett visst förfarande, som avviker från kraven, ska kunna motiveras från kostnadssynpunkt.

Bolaget måste således visa att den föreslagna deponin utgör ett minst lika gott skydd för människors hälsa och miljön, på kort och lång sikt, som en bergrumsdeponi eller

ytjordsdeponi förlagd till annan plats. Bolagets jämförelser med andra alternativ är enligt Miljööverdomstolens mening inte tillräckliga för att övertyga i denna fråga.

Vattengenomströmningen i bergrummen är stor, vilket medför ökad risk för utlakning och därmed också för grund- och ytvattenförorening. De vattenmängder som avfallet kommer att utsättas för blir högre än den begränsning som följer av deponeringsförfordningen. Bolaget har hävdatt att de utlakade föroreningsmängderna blir låga och att angivna uppskattningar avser det värsta fallet.

Förbehandlingen av avfallsmassorna – uppslutning med vatten och utlakning av vattenlösliga ämnen – och den bildning av den monolitiska strukturen som sedan sker är inte avhängig av att avfallet ska deponeras i bergrum. Fördelarna med att avfallet blir tätt kommer naturligtvis till sin rätt även i alternativa deponeringsförfaranden.

Bolaget har enligt Miljööverdomstolens bedömning inte visat att de aktuella bergrummen i sig är lämpliga som deponi. Inte heller har bolaget visat att deponering i bergrummen skulle vara att föredra framför ytjordsdeponier som uppfyller kraven i deponeringsförfordningen med topp- och botten tätning och geologisk barriär.

När det gäller frågan om efterbehandling har bolaget gjort gällande att oljan inte utgör något problem och att avfallsdeponeringen snarast kan bli en fördel genom att sprickor tätas och oljan absorberas av avfallsmassorna. SGU – som själva ansvarar för efterbehandling av ett flertal oljebergrum – har hävdatt att det i dagsläget inte finns någon tillfredsställande metod för slutlig efterbehandling utan endast en metod som fungerar tillfredsställande på kort sikt, nämligen bortledning av grundvatten. Även klagandena och Naturvårdsverket har uttryckt farhågor om risken för spridning av olja.

Miljööverdomstolen finner att bolaget inte har visat att problemen med oljan kan lösas på ett tillfredsställande sätt och att det är tveksamt om det villkor som miljödomstolen har föreskrivit om sanering av oljerester kommer att kunna uppfyllas. Oljeresternas inverkan på avfallets täthet och lakningsegenskaper har inte heller belysts tillräckligt.

Sammanfattningsvis finner Miljööverdomstolen att bolaget inte har visat att bergrumsdeponierna uppfyller bestämmelserna i 2 kap. 3 och 6 §§ miljöbalken vad gäller kraven på användning av bästa möjliga teknik och lämplig lokalisering. Miljödomstolens dom ska därför upphävas och bolagets ansökan avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B
Överklagande senast 2010-09-24

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv, Rose Thorsén och Peder Munck, referent, samt fd. miljørådet Rolf Svedberg Enhälligt.