



PARTER

Klagande

Villeroy & Boch Gustavsberg AB, 556441-9918
Box 400
134 29 Gustavsberg

Ombud: Advokat Per Molander och jur.kand. Moa Björklund Weglin
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

Motpart

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 30 december 2019 i ärende nr 505-58430-2019, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Inhibition avseende beslut om hantering av lakvatten från fastigheterna Gustavsberg 1:456 och 1:457 i Värmdö kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) beslutade i delbeslut den 30 december 2019 att inte inhibera Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämndens (nämnden) beslut om vitessanktionerat förbud mot utsläpp av orenat lakvatten från deponin på fastigheterna Gustavsberg 1:456 och 1:457 från och med den 1 januari 2020 (se bilaga 1).

Villeroy & Boch Gustavsberg AB (V&B) har överklagat beslutet till mark- och miljödomstolen. V&B har yrkat att domstolen ska besluta om inhibition i den del som gäller omedelbart verkställbart vitessanktionerat förbud mot utsläpp av orenat lakvatten efter utgången av år 2019.

Till stöd för sin talan har V&B anfört i huvudsak följande. Den grundläggande sakfrågan är om det finns ett miljömässigt behov av att för framtiden rena lakvatten som avrinner från den avslutade Ekbaksdeponin. Denna fråga är föremål för prövning och förutsätts vara besvarad i god tid före den 1 april 2021 då skyldighet inträder för V&B att redovisa utformning av permanent sådan reningsteknik.

Den för inhibitionsyrkandet relevanta sakfrågan är om det finns ett behov av att genast – och dessutom med omedelbar verkställighet – införa provisorisk rening av lakvattnet i avvaktan på att permanent reningsteknik eventuellt installeras. Oavsett om det föreligger något miljömässigt behov av att rena lakvattnet är det klarlagt att det inte föreligger omständigheter som motiverar krav på långtgående provisorisk rening av lakvattnet i avvaktan på att permanent reningsteknik installeras. Under alla förhållanden saknas det skäl att förena ett krav på sådan provisorisk rening med ett förordnande om omedelbar verkställighet. Det är rimligt att V&B inte tvingas införa den provisoriska reningen innan frågan om sådan skyldighet har prövats genom beslut som vunnit laga kraft. Det är fråga om tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler där huvudregeln är att skyldigheter som grundas på hänsynsreglerna inte ska gälla omedelbart utan först efter laga kraft.

Konsekvenserna för V&B om inhibitionsyrkandet avslås är betydande. V&B har då att välja mellan att betala ett kännbart månatligt vite eller att bekosta installation av

provisorisk reningsutrustning som vid sakprövningen av överklagandet kan visa sig vara opåkallad. Provisorisk reningsutrustning är betydligt mer kostnadskrävande än vad nämnden antagit och den skulle behöva anläggas på mark som inte ägs eller disponeras av V&B.

DOMSKÄL

Efter genomgång av handlingarna i målet bedömer mark- och miljödomstolen att nämnden har haft tillräckliga skäl för att förordna om att deras beslut ska gälla omedelbart. Vad V&B nu har anfört medför enligt domstolen inte att det finns skäl att inhibera nämndens beslut. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 4 februari 2020. Prövningstillstånd krävs.

Björn Räftegård

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Björn Räftegård, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Karlsson.

Enheten för överklaganden
Katarina Svedelius

NACKA TINGSRÄTT

Klagande:
Villeroy & Boch Gustavsberg ABINKOM: 2020-01-10
MÅLNR: M 222-20
AKTBIL: 4*Ombud:*
Advokaten Per Molander och jur.kand. Moa
Björklund Weglin
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

Överklagande av beslut om lakvattenhantering från fastigheterna Gustavsberg 1:456 och 1:457 i Värmdö kommun: nu fråga om inhibition

Beslut

Länsstyrelsen avslår yrkandet om inhibition.

Bakgrund

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) beslutade den 5 november 2019, MIL.2015.5393, att:

1. inte medge Villeroy & Boch Gustavsberg AB anstånd för att utreda behovet av rening av lakvatten från deponin efter utgången av 2019.
2. förbjuda Villeroy & Boch Gustavsberg AB att släppa ut orenat lakvatten från deponin på fastigheterna Gustavsberg 1:457 och Gustavsberg 1:456 från och med 2020-01-01.
3. förelägga Villeroy & Boch Gustavsberg AB att till nämnden senast 2019-12-15 skriftligen redovisa val av provisorisk reningsteknik för rening av lakvattnet enligt punkt 2.
 - a) vid val av teknik ska verksamhetsutövaren eftersträva ett nollutsläpp av zink, kadmium, arsenik och bly. För övriga parametrar ska de halter som anges i Värmdö kommuns dagvattenpolicy (Tabell 3) uppfyllas.
4. till nämnden senast 2021-04-01 redovisa förslag av permanent reningsteknik för rening av lakvattnet enligt punkt 2. Förslaget ska baseras på en åtgärdsutredning där följande punkter har beaktats:
 - a) sammanställning av vilka åtgärdsalternativ som är tekniskt möjliga och minimerar riskerna för negativ påverkan på vatten och sedimenten i Farstaviken.
 - b) åtgärdsutredningen ska beskriva behovet av att reducera risken med föroreningarna och identifiera möjliga åtgärder eller kombinationer av olika åtgärder för att avhjälpa föroreningarna i utgående lakvatten.
5. som en del av egenkontrollen hålla sig uppdaterade kring gällande gränsvärden som kopplas till miljökvalitetsnormerna.

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

6. som en del av egenkontrollen utföra provtagning på det renade lakvattnet en gång per vecka från och med 2020-01-01. Resultaten ska redovisas skriftligt till nämnden månadsvis tills dess att sluttäckningen har godkänts.
7. som en del av egenkontrollen regelbundet säkerställa att de provtagningar som genomförs är representativa för den egna verksamheten och att all utrustning är i funktion. Tillägget i egenkontrollprogrammet ska redovisas till nämnden senast två månader efter att beslutet vunnit laga kraft.
8. beslutspunkt 2 ska förenas med ett löpande vite för Villeroy & Boch Gustavsberg AB om 40 000 kr per påbörjad kalendermånad som verksamheten släpper ut orenat lakvatten.
9. Beslutspunkterna ska gälla omedelbart även om de överklagas.

Av bedömningen i beslutet framgår följande. Deponin på fastigheterna Gustavsberg 1:456 och Gustavsberg 1:457 ska hanteras som en enhet med avseende på lakvatten. Tidigare tillsynsmyndighet, länsstyrelsen, avvaktade nytt beslut angående lakvattenhanteringen på den tidigare sluttäckta delen av deponin i väntan på att expansionstomtens sluttäckning färdigställts. Nu när expansionstomten är sluttäckt behöver beslutet därför omfatta båda delarna av deponin.

Länsstyrelsen och Värmdö kommun har tidigare medgett dispens för ytterligare utredning, först från 2013 till 2015 och därefter till 2019 för att verksamheten skulle hinna utreda och åtgärda de förhöjda flödena och de höga föroreningshalterna. 2019 redovisar verksamheten att den provtagning som utförts inte varit representativ och att ytterligare utredning behövs innan man kan påvisa behovet av rening. Tillsynsmyndigheten bedömer att verksamheten i ett tidigare skede skulle ha säkerställt att provtagningen utfördes på korrekt sätt. Detta med bakgrund av att anståndet 2013 motiverats genom att verksamheten behövde mer tid till att undersöka lakvattnets sammansättning.

En förutsättning för att kunna genomföra en representativ provtagning är att det vatten som når provtagningsstationen härstammar från den egna verksamheten. Enligt förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll är det verksamhetens ansvar att säkerställa att rätt förutsättningar finns för att kunna bedriva egenkontroll. Verksamheten ska bland annat ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning för drift och kontroll hålls i gott skick. En väsentlig del av egenkontrollen bör vara att säkerställa att lakvattenledningen mellan deponin och provtagningsstationen är hel och fri från hinder. Verksamheten uppger att inget av proverna som lämnats in mellan 2010 och juni 2019 är representativa för den egna verksamheten.

Tillsynsmyndighetens bedömning är dock att bristande egenkontroll inte kan anses som en rimlig anledning till att bevilja ytterligare dispens sett i förhållande till hur ytterligare belastning skulle äventyra MKN. Det är också oklart huruvida hålen i lakvattenledningen verkligen har påverkat det utgående flödet, samt när hålen uppstod. Tillsynsmyndigheten kan även konstatera att lakvattenröret

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

troligen aldrig varit i det skick som krävs för att kraven om god egenkontroll kan anses uppfyllda. I lakvattenutredningen (daterad 2015-12-30) uppges att det gamla och delvis trasiga betongröret mellan deponin och provtagningsplatsen byttes ut till ett plaströr 2013. Det nya röret anslöts till ett befintligt plaströr vid provtagningsplatsen (röret med de borrhålen). Anledningen till att betongröret byttes ut var att det fanns misstankar inom verksamheten om att det var i mycket dåligt skick. Fram till 2013 har verksamheten således inte haft kännedom om rörets kvalitet. I januari 2019 rapporteras (utöver de borrhålen) ett större hål samt hinder i form av stenar till tillsynsmyndigheten. Dessa skador hade uppstått i det rör som byttes ut 2013, och skadorna har således uppstått därefter. Ytterligare en händelse med koppling till lakvattenröret skedde 2018-09-21. Då lakvattenröret spolades rent släppte en vattenficka inne i deponin. Vattenfickan förklarar, enligt verksamheten, det höga flödet 2018.

Det är verksamhetens ansvar att undersöka och bedöma riskerna ur miljösynpunkt, alltså att provtagningen är relevant och korrekt utförd. Verksamheten har åsidosatt sitt ansvar om god egenkontroll. Verksamheten behöver fortsättningsvis regelbundet säkerställa att lakvattenröret är helt samt fritt från hinder. En redogörelse för hur denna del av egenkontrollen ska genomföras på lämpligt sätt ska inkomma till nämnden senast två månader efter att beslutet vunnit laga kraft.

De föroreningshalter som redovisats sedan lakvattenröret byttes ut är betydligt lägre än de halter som redovisats tidigare. I jämförelse med Värmdö kommuns dagvattenpolicy överskrids dock fortfarande kväve, nickel och kadmium (samt zink vid tre mätningar). Det beräknade årsflödet är också lägre, 7432 m³ mot 21475 m³ 2018. Det är dock fortfarande över tre gånger så mycket lakvatten som är acceptabelt för en deponi med icke farligt avfall enligt förordning om deponering av avfall. Den acceptabla mängden lakvatten på 50 l/m²/år har också ställts som krav i beslut angående sluttäckningskonstruktion för respektive fastighet.

Lakvatten betraktas enligt miljöbalkens mening som avloppsvatten. Enligt miljöbalken ska avloppsvatten renas eller tas omhand på annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. Provtagningarna som genomförts sedan röret byttes ut visar att det finns en föroreningsproblematik kopplad till lakvattnet. För att uppfylla kraven i miljöbalken behöver lakvattnet renas, även om man bara ser till de prover som tagits sedan juni 2019.

Sedimenten i Farstaviken är kraftigt förorenade. Även vid jämförelse med andra förorenade områden är metallhalterna mycket höga i sedimenten, framförallt med avseende på bly, zink, kadmium och kobolt. För vattenfasen i Farstaviken är halterna för zink och arsenik höga. Enligt gällande lagstiftning samt punkt 13 i gällande beslut ska lakvattnet renas vid behov. För att utreda om behovet av rening finns behöver man ta hänsyn till vad recipienten tål i förhållande till MKN:

- Vattenfasen: aktuell provtagning ska jämföras med det maximalt tillåtna

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

årsmedelvärdet i HVMFS 2015:4 (länsstyrelsen per e-post 2019-09-19). Jämfört med dessa gränsvärden överskrides halterna för zink och arsenik för de badvattenprover som togs 2018. För att inte bryta mot försämringsförbudet behöver verksamheten därför rena lakvattnet från dessa metaller.

- Sedimenten: halterna för bly och kadmium i Farstavikens sediment överskrider gränsvärdena som är kopplade till MKN. För att det ska vara möjligt att nå MKN behöver åtgärder vidtas för att ytterligare belastning av dessa metaller upphör. För att inte bryta mot försämringsförbudet behöver verksamheten därför rena lakvattnet från bly och kadmium.

Försämringsförbudet innebär att en vattenförekomst inte får försämrats, exempelvis från god till dålig status. Om en kvalitetsfaktor redan är klassad som dålig är ingen ytterligare försämring tillåten ens på parameternivå, enligt vad EU-domstolen slagit fast i Weserdomen (Rapport 2016:30). I Farstaviken är den kemiska statusen klassad som dålig. Ingen försämring får alltså ske. Miljömålen som upprättats inom Vattendirektivet är bindande för respektive medlemsland. MKN är därmed juridiskt bindande.

Eftersom statusklassificeringen speglar miljösituationen i ett vattenområde kan gränsvärden förändras över tid i takt med att belastningen varierar. Det är verksamhetens ansvar att aktuella gränsvärden eftersträvas. Utöver att eftersträva att MKN uppfylls behöver verksamheten vidta åtgärder för att de riktvärden som anges i Värmdö kommuns dagvattenpolicy inte överskrids.

De provtagningar på recipienten som redovisas i detta beslut är inte genomförda i syfte att bedöma hur mycket belastning recipienten tål. Exempelvis har beräkningarna på ytvatten gjorts på badvattenprover och räknats om till biotillgänglig form. Redogörelsen ska därför ses som en indikation på att det finns ett behov av att rena lakvattnet. Enligt miljöbalken samt gällande beslut är det verksamhetsutövaren som ska redovisa hur den egna verksamheten påverkar recipienten. Tillsynsmyndigheterna (länsstyrelsen fram till 2016 och därefter Värmdö kommun) har i all kommunikation med verksamheten uttryckt att lakvattnet ska renas vid behov. Om verksamheten kan påvisa att det inte finns något behov av rening så bedöms kravet på rening av lakvattnet som uppfyllt. En sådan redovisning behöver dels innehålla information om lakvattnet, men också ett resonemang utifrån vad recipienten tål. Detta gäller såväl för vattenkvalitén som för sedimenten i Farstaviken. Bevisbördan ligger enligt miljöbalken på verksamhetsutövaren. Om verksamheten efter att ha skaffat sig kännedom om lakvattnets karaktär kan påvisa att utsläppet inte påverkar vattenkvalitén eller sedimenten i Farstaviken negativt ska detta redovisas enligt beslutspunkt 4C. Fram till dess ska lakvattnet renas enligt försiktighetsprincipen.

Försiktighetsprincipen är en av miljöbalkens grundpelare. Den innebär att redan då det finns en risk för negativ påverkan på människors hälsa eller miljö så är verksamheter skyldiga att vidta åtgärder. Inom denna verksamhet är risken för negativ påverkan stor, även om kontinuerlig provtagning som är representativ för

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

den egna verksamheten saknas. Recipientens status gör att risken det skulle innebära att avvakta reningsåtgärder inte är acceptabel. Tillsynsmyndigheten gör bedömningen att verksamheten vid ytterligare en dispens skulle äventyra MKN, och att det vore orimligt att medge ytterligare anstånd för utredning. Besluts punkt 13 i BMH 2161 gäller, senast 2019 ska lakvattnet renas då de fåtalet prover som bedöms som representativa tyder på att det finns behov av rening. Utsläppet från verksamheten får därefter inte medföra någon negativ påverkan på vattenkvaliteten eller sedimenten i Farstaviken.

Enligt beslut BMH 2161 ska vatten från omkringliggande mark förhindras rinna in i deponin. Detta framgår också av förordningen om deponering av avfall. I samma förordning definieras lakvatten som *vätska som efter att ha varit i kontakt med avfallet lämnar en deponi eller som innehålls i en deponi*. I händelse av att vatten trots allt skulle tränga in i deponin från omgivande mark bedömer tillsynsmyndigheten att ansvaret för detta vatten övergår till verksamheten.

Enligt miljöbalken ska tillsynsmyndigheter bara ställa krav i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. I rimlighetsbedömningen ska miljövinsten vägas mot den ekonomiska kostnaden som skulle krävas för att vidta skyddsåtgärderna. De krav som behöver ställas för att MKN ska uppfyllas är dock undantagna från denna bedömning enligt miljöbalken.

För att inte bryta mot försämringsförbudet får inte utsläpp av zink, kadmium, arsenik och bly förekomma. Även om utsläpp av dessa ämnen inte är tillåtet bedöms det inte som möjligt att nå ett nollutsläpp. Verksamheten är dock enligt miljöbalken skyldig att rena utgående vatten från dessa ämnen genom bästa möjliga teknik. Uttrycket bästa möjliga teknik omfattar både vilken teknik som används och det sätt på vilket anläggningen konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. I detta ärende finns det även en tidsaspekt att ta hänsyn till eftersom rening ska ske senast 2020-01-01. Verksamhetsutövaren ska skaffa sig kunskap om vad som är bästa möjliga teknik. Sådan kunskap kan verksamhetsutövaren skaffa sig på flera sätt, exempelvis genom kontakter i branschen eller med leverantörer.

Verksamheten har uppgivit att de behöver mer tid till undersökningar innan en permanent reningsanläggning eventuellt installeras. Tillsynsmyndigheten bedömer att det är rimligt att avvakta med att installera den permanenta reningsanläggningen i enlighet med den tidsplan som presenterats av verksamheten. Under utredningstiden behöver verksamheten rena det utgående lakvattnet. En mobil reningsanläggning kan installeras på relativt kort tid (veckor) och fungera som en provisorisk lösning i avvaktan på att verksamheten installerar en permanent reningsanläggning. Vitesbeloppet är framtaget utifrån vad det skulle kunna kosta att hyra en sådan utrustning samt omkostnader.

En skriftlig redovisning av valet av reningsteknik ska inkomma till tillsynsmyndigheten snarast, dock senast 2019-12-15. I denna redovisning ska verksamheten presentera den teknik som ska användas samt hur nollutsläpp av

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

zink, kadmium, arsenik och bly eftersträvas. Verksamheten behöver också utreda vilka föroreningshalter som går att underskrida genom den valda tekniken. Utredningen ska redovisas till tillsynsmyndigheten som ska bedöma huruvida dessa halter är acceptabla. Efter att reningsanläggningen har installerats ska provtagning genomföras veckovis för att säkerställa att kraven i beslutspunkt 2 uppfylls. Resultaten ska redovisas till tillsynsmyndigheten månadsvis tills dess att sluttäckningen godkänns.

Verksamheten har uppgett att en karakterisering av lakvattnet kan färdigställas kvartal 2 2021. I samband med detta ska verksamheten redovisa hur man därefter avser att omhänderta lakvattnet enligt bästa möjliga teknik. För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma vilken teknik som krävs ska verksamheten inkomma med en åtgärdsutredning över lämpliga reningsalternativ, alternativt redogöra för att det inte finns något behov av att rena lakvattnet. Då tillsynsmyndighetens beslut 2017-06-01 vunnit laga kraft och villkoren i det beslutade tillståndet för övertäckning av deponin, se särskilt punkt 13, inte iakttagits bedömer nämnden att beslutet ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Villeroy & Boch Gustavsberg AB (V&B) har överklagat beslutet och yrkar att länsstyrelsen upphäver beslutet i sin helhet. V&B yrkar även att länsstyrelsen förordnar om inhibition, innebärande att ingen del av nämndens beslut får verkställas innan det vunnit laga kraft.

V&B anför bl.a. följande till stöd för sitt överklagande. Med utgångspunkt från de provtagningsresultat som erhållits efter den 15 juli 2019 har V&B låtit COWI AB utföra en lakvattenkarakterisering och miljöriskanalys, vilka sammanfattas i bifogade rapport, Bilaga A (COWI-rapporten).

COWI-rapporten visar att lakvattnet från Ekbacksdeponin innehåller lägre eller mycket lägre halter av arsenik, barium, bly, koppar, krom och aluminium än lakvatten från andra deponier. Halterna av kadmium, kobolt, nickel och zink är något högre än lakvatten från andra deponier. Jämfört med en lakvattenkarakterisering som utfördes 2015 har föroreningshalterna minskat väsentligt och för de flesta parametrar underskrids dricksvattenkriterierna. Samtidigt har lakvattnets pH ökat sedan 2015.

I den keramiska industrin, främst vid tillverkning av hushållsporslin (som skett av andra företag än V&B), har hanterats material med innehåll av kadmium, kobolt och zink, och de förhöjda halterna av dessa ämnen kan därför komma från deponerade restprodukter från den keramiska industrin. Det bör dock uppmärksammas att grundvatten från omgivande markområden, och som inte varit i kontakt med det deponerade avfallet, innehåller väsentligen högre halter av dessa ämnen. Det finns inte någon metall i lakvattnet från deponin, förutom krom, som inte förekommer i högre halter i grundvattnet utanför deponin. Krom förekommer i lika höga halter i grundvattnet utanför deponin som i lakvattnet från

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

deponin. Nickel har inte hanterats i den keramiska industrin varför de förhöjda halterna av nickel i lakvattnet uppenbart beror på annan påverkan.

Området utanför Ekbacksdeponin har under de senaste tio åren varit föremål för en storskalig exploatering med omfattande krossning av berg och plansprängning för iordningställande av verksamhetsytor. Förhärskande bergart i området utgörs av en sorts sedimentgnejs (paragnejs) som kallas vacka och som vid krossning ger upphov till ett lakvatten med lågt pH6 och därmed utlakning av metaller (bl.a. nickel, zink, aluminium, kobolt, bly, kadmium och koppar). Nära expansionstomten finns en bergkross där stora mängder berg från området krossats och där krossat material lagras. Enligt vad V&B erfar har även sådant krossat material använts för utfyllnader och vid markberedning i området. V&B:s uppfattning är därmed att inflödet av lakvatten från krossat bergmaterial har orsakat de förhöjda metallhalterna i lakvattnet från Ekbacksdeponin. V&B noterar även att pH i det vatten som analyseras i mätstationen nedströms Ekbacksdeponin åter stigit efter det att ledningen åtgärdats, vilket utgör en mycket stark indikation på en tidigare påverkan av lakvatten från krossmaterialet. Vidare har grundvattnet i omgivande markområden lägre pH än lakvattnet, vilket gör att deponin (med deponerade volymer kalkhaltigt material) rentav synes ha en renande effekt med avseende på metaller i infiltrerande grundvatten.

Nämnden hänvisar i det överklagade beslutet till att den acceptabla mängden lakvatten är 50 liter per kvadratmeter deponiyta och år. Detta är en felsyn. Det som nämnden syftar på är det dimensionerande kravet på deponins sluttäckning enligt deponeringsförordningen. För Ekbacksdeponin, dit tillförsel av avfall upphört i början av 2000-talet och som därefter avslutats med stöd av en upprättad och godkänd avslutningsplan, finns inget krav på bottentätning eller geologisk barriär som hindrar ovidkommande grundvatten att tränga in i deponin under sluttäckningen. Nämndens påstående, att den faktiska lakvattenmängden är tredubbelt så stor som den acceptabla enligt deponeringsförordningen, saknar därför fog. Vad som är relevant i sammanhanget är dock att flödet förbi mätstationen har minskat dramatiskt efter den 15 juli 2019 och att ytterligare minskning är att förvänta när den nyligen genomförda sluttäckningen av expansionstomten har fått förväntad effekt. I sammanhanget kan tilläggas att flödet genom sluttäckningen uppgår till endast en liter per kvadratmeter och år.

Nämnden anser att åtgärder ska vidtas så att nollutsläpp av zink, kadmium, arsenik och bly eftersträvas. För övrigt innehåll i lakvattnet ska åtgärder vidtas så att det inte överskrider de riktvärden som anges i kommunens dagvattenpolicy. Dessa eftersträvanden och krav ska enligt nämnden gälla redan för den temporära lakvattenreningen som ska vara på plats och i funktion redan om några veckor.

V&B anser att det inte är rimligt att kräva att ett nollutsläpp av zink, kadmium, arsenik och bly ska eftersträvas, särskilt med beaktande av de redan låga utsläppen. Nollutsläpp är inte heller möjligt att uppnå. V&B anser vidare att det inte är relevant att basera krav på rening av lakvatten från en deponi på en jämförelse med kommunens dagvattenpolicy. Bedömningen av vad som är rimligt

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

att kräva bör istället utgå från den ytterligare belastning som tillskottet av föroreningar med lakvattnet medför för recipienten. Som utvecklas nedan medför detta tillskott inte någon risk för att Baggensfjärden inte ska kunna nå god status vid den satta tidpunkten. För övrigt kan noteras att alla i lakvattnet analyserade metaller ligger t.o.m. under dricksvattenkriterierna utom beträffande nickel där de förhöjda halterna beror på omständigheter utanför Ekbacksdeponin.

Lakvattnet från Ekbacksdeponin leds via lakvattenledningen till Farstaviken. Farstaviken utgör inte en egen vattenförekomst utan ingår som en del i kustvattenförekomsten Baggensfjärden.

Baggensfjärden uppnår idag endast måttlig ekologisk status, och uppnår inte god kemisk ytvattenstatus. Målet är att uppnå god kemisk och ekologisk status till 2027. Det är nu inte fråga om att tillåta en ny eller ändrad verksamhet eller åtgärd eller att pröva ett ökat utsläpp eller ökad störning. Frågan är istället huruvida rening av ett pågående utsläpp av lakvatten från en sluttäckt deponi, således en befintlig verksamhet, kan krävas utifrån bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer för vatten. Utgångspunkten bör därvid vara att rening kan krävas endast om tillskottet av lakvatten från Ekbacksdeponin leder till en försämring av den nuvarande statusen i Baggensfjärden eller om tillskottet på ett påtagligt sätt äventyrar möjligheterna att nå god status i Baggensfjärden år 2027. I COWI-rapporten görs denna bedömning genom att anta att det i Baggensfjärden råder god ekologisk och kemisk status och därefter beräkna hur stort tillskott av föroreningar m.m. som kan tillföras utan risk för statusförsämring. Som framgår av COWI-rapporten är det tillgängliga utrymmet för ytterligare belastning på Baggensfjärden utan risk för statusförsämring ganska stort och tillskottet från Ekbacksdeponin skulle endast uppta en bråkdel av det tillgängliga utrymmet. Miljö kvalitetsnormerna för vatten utgör därför inte grund för ett krav på rening av lakvattnet. Som framgår av COWI-rapporten bör noteras att det i Vatteninformationssystem Sverige (VISS) anges att Baggensfjärdens kvalitet påverkas av både diffusa källor och punktkällor och att det inte går att kvantifiera betydelsen av de olika källorna. Ekbacksdeponins betydelse för kvaliteten i Baggensfjärden kan därför inte fastställas utifrån uppgifterna i VISS.

V&B anser det klarlagt att recipienten klarar den belastning som lakvattnet från Ekbacksdeponin innebär, såväl avseende metaller som gödande ämnen. Det bör framhållas att de mest allvarliga problemen i Farstaviken inte är förhöjda metallhalter utan övergödning till följd av överskott av kväve och fosfor. Detta gäller även övriga delar av vattenförekomsten Baggensfjärden, utanför Farstaviken.

I Farstavikens bottenvatten råder syrebrist. Metallerna i botten sedimenten bildar under dessa förhållanden svårösliga kemiska föreningar och blir därmed inte tillgängliga för vatten- och bottenlevande organismer.

I nämndens beslut från 2017 anges också att lakvattnet ska renas om det behövs för att undvika negativ påverkan på sedimenten i Farstaviken. V&B anser att det

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

av COWI-rapporten framgår att lakvattnet från Ekbacksdeponin inte påverkar sedimenten negativt.

Utförd sedimentprovtagning visar att det i de djupare delarna av Farstaviken sker en successiv pålagring av renare material över sediment som innehåller högre föroreningsinnehåll, vilket är ett tydligt tecken på att föroreningsbelastningen, liksom risken för föroreningsspridning från sedimenten, minskar över tid. Sammanfattningsvis anser V&B att ett krav på rening av lakvattnet från Ekbacksdeponin inte heller kan motiveras av hänsyn till sedimenten i Farstaviken.

Det är genom COWI-rapporten klarlagt att utsläppet av lakvatten från Ekbacksdeponin inte ger upphov till någon risk för negativ påverkan på vattenkvaliteten eller sedimenten i Farstaviken och att det därför inte föreligger något behov av att rena lakvattnet före utsläpp. De krav som nämnden ställt i det överklagade beslutet är därför orimligt stränga. Det saknas grund för krav på rening och det saknas framför allt skäl att föreskriva ett löpande vite innan frågan om behovet av rening är slutligt avgjord.

V&B anser inte att det är V&B:s ansvar att åtgärda föroreningar som uppenbart inte beror på det avfall som deponerats i Ekbacksdeponin utan som har sin förklaring i förhållanden utanför deponin och expansionstomten. Som nämnden konstaterat är frågan komplex men det utgör inte skäl för nämnden att ålägga V&B ansvar för föroreningar som inte uppkommit i V&B:s verksamhet. Det är exempelvis fullt möjligt för nämnden att rikta förelägganden mot andra adressater för att säkerställa att lakvatten från krossmaterial och omkringliggande markytor inte infiltrerar via grundvattnet in till Ekbacksdeponin. De aktörer som tillåtit respektive genomfört en storskalig exploatering av Ekbackenområdet med användning av krossade bergmassor (paragnejs) som anläggningsmaterial bör ta det primära ansvaret för de föroreningshalter som konstaterats föreligga i grundvattnet utanför deponin.

V&B har enligt ovan visat att det saknas grund för att förbjuda V&B att släppa ut orenat lakvatten från Ekbacksdeponin och att förelägga V&B att installera först provisorisk och sedan permanent lakvattenrening (p. 2–4 i det överklagade beslutet). Vid ett upphävande av dessa beslutspunkter faller behovet av att V&B som en del av egenkontrollen ska hålla sig uppdaterad kring gällande gränsvärden som kopplas tillmiljökvalitetsnormerna (p. 5 i det överklagade beslutet) och att V&B ska utföra för verksamheten representativa provtagningar på renat lakvatten en gång per vecka från och med 2020-01-01 (p. 6–7 i det överklagade beslutet). Eftersom lakvattnet inte behöver renas är det inte möjligt att ta prov på renat lakvatten, och föreskrifterna i punkterna 6–7 är därmed inte möjliga att uppfylla. Punkten 6 synes dessutom vara ett sätt för nämnden att lägga ansvaret för det inträffade ledningssabotaget på V&B. På den plats där sabotaget gjordes ägs ledningen inte av V&B. V&B anser att punkterna 5–7 i det överklagade beslutet ska upphävas som en konsekvens av att punkterna 2–4 upphävs, men även på grund av att kraven i sig är orimliga.

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

Nämnden har motiverat sitt förordnande om omedelbar verkställighet med att nämndens beslut 2017 har vunnit laga kraft och att V&B inte har iakttagit villkor 13 i beslutet. V&B bestrider detta synsätt. Frågan om huruvida det föreligger behov av rening av lakvattnet avgjordes inte i 2017 års beslut. Det är den frågan som är föremål för prövning i detta ärendet.

Nämnden har också hänvisat till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Som huvudregel ska ett sådant beslut gälla först då beslutet har vunnit laga kraft, eftersom beslutet grundas på skälighetsbedömningar. För att frångå huvudregeln krävs att risken för skada på människors hälsa eller miljön är överhängande. Utifrån vad som anförts ovan, främst de slutsatser som dras i COWI-rapporten, är det enligt V&B uppenbart att det inte föreligger någon sådan överhängande risk för människors hälsa eller miljön som kan motivera avsteg från huvudregeln.

Av RÅ 1998 not 93 framgår att en allmän utgångspunkt för att inhibition ska kunna meddelas är att det föreligger en tämligen hög grad av sannolikhet för att överklagandet kommer att bifallas. V&B har enligt ovan anført att det saknas behov av rening av lakvattnet, och därmed saknas också anledning att förelägga V&B att vid vite upphöra att släppa ut lakvatten utan föregående rening. Av detta följer att det inte heller föreligger grund för att V&B omedelbart ska installera reningsteknik, oavsett om den är tillfällig eller permanent. V&B anser att det föreligger en hög grad av sannolikhet för att nämndens beslut inte kommer att stå sig vid en överprövning.

Att låta nämndens beslut få omedelbart verkställighet innebär att länsstyrelsens prövning av sakfrågan (behovet av rening) föregrips på ett sätt som är förkastligt från rättssäkerhetssynpunkt. Vid en omedelbar verkställighet kommer V&B åsamkas omotiverade kostnader (för utredningar, installation av temporär reningsteknik eller motsvarande) om nämndens beslut sedan upphävs vid en överprövning. Ett krav på rening av lakvattnet bör anstå tills det genom den nu aktuella prövningen blir klarlagt om det föreligger behov av sådan rening. V&B:s yrkande om inhibition bör därför bifallas. V&B hemställer om beslut i den delen snarast möjligt.

Motivering

Länsstyrelsen tar upp yrkandet om inhibition till särskild prövning.

Enligt 26 kap. 26 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Av 48 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en överinstans får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Datum
2019-12-30

Beteckning
505-58430-2019

Ett beslut om inhibition innebär ett förordnande om att det överklagade beslutet i avvaktan på slutlig prövning inte får verkställas. Bedömningen av huruvida inhibition ska meddelas grundas på ett preliminärt ställningstagande av om det överklagade beslutet är felaktigt. Inhibition bör endast meddelas om det finns skäl att anta att beslutet är felaktigt och om inhibitionen är ägnad att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada.

Länsstyrelsen bedömer att det V&B anfört inte föranleder länsstyrelsen att göra någon annan bedömning än den nämnden har gjort i det överklagade beslutet. En verksamhetsutövare har bevisbördan för att dess verksamhet utreds och åtgärdas så att den inte ger upphov till olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det är också, i enlighet med försiktighetsprincipen, av vikt att lakvatten i behov av rening inte fortsatt förorenar recipienten. Länsstyrelsen finner därför att nämnden haft skäl för verkställighetsförordnandet.

Efter beredning av ärendet kommer länsstyrelsen att slutligt pröva överklagandet. Länsstyrelsens delbeslut är ett självständigt beslut som inte är bindande för länsstyrelsens slutliga bedömning.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt enligt bilaga.

Beslutet har fattats av jurist Katarina Svedelius.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
per.molander@msa.se
moa.bjorklund.weglin@msa.se

Information om hur vi hanterar dina personuppgifter hittar du på
www.lansstyrelsen.se/dataskydd.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.