



PARTER

Klagande

Villeroy & Boch Gustavsberg AB
Box 400
134 29 Gustavsberg

Ombud: Advokaterna Per Molander och Joel Mårtensson samt biträdande juristen
Mathias Kyrklund
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

Motparter

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

2. Farsta Slottsviks samfällighetsförening
Box 9
134 21 Gustavsberg

Ombud för 2:
Gunnar Lund och Klas Eriksson

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 28 oktober 2020 i ärende
nr 505-58430-2019, se bilaga 1

SAKEN

Lakvattenhantering på fastigheterna Gustavsberg 1:456 och 1:457 i Värmdö
kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut och Bygg- miljö- och
hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommuns beslut den 5 november 2019 (dnr
MIL.2015.5393) på så sätt att:

- även punkterna 2, 3, 8 och 9 upphävs, och

- punkten 6 ges följande lydelse: som en del av egenkontrollen utföra provtagning på lakvattnet en gång per vecka från och med 2021-07-01. Resultaten ska redovisas skriftligt till bygg-, miljö- och hälsoskydds nämnden månadsvis till dess att sluttäckningen har godkänts.

Detta innebär sammantaget att punkterna 1-3, 5 och 7-9 i nämndens beslut upphävts, att punkten 4 kvarstår och att punkten 6 erhåller den lydelse som framgår ovan.

YRKANDEN

Villeroy & Boch Gustavsberg AB (V&B eller bolaget) har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva underinstansernas beslut.

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) har motsatt sig ändring av länsstyrelsens beslut.

Farsta Slottsviks samfällighetsförening (föreningen) har motsatt sig ändring av länsstyrelsens beslut.

GRUNDER OCH UTVECKLING AV TALAN

Villeroy & Boch Gustavsberg AB

Tillämpligheten av 5 kap. 4 § miljöbalken

Ekbacksdeponin anlades på 1940-talet och en ledning för avledning av lakvatten från deponin till Farstaviken anlades på 1950-talet. Deponin och utsläppet av lakvatten till Farstaviken är ingen ny verksamhet utan har pågått under mycket lång tid. Deponeringen av avfall vid Ekbacksdeponin upphörde år 2008 och deponin har därefter sluttäckts i enlighet med meddelad avslutningsplan. Målet rör tillsyn av en pågående verksamhet som inte ändras. Att ge in en avslutningsplan och att genomföra sluttäckning i enlighet med denna utgör delar av en befintlig och pågående deponiverksamhet som övergår från driftsfas till efterbehandlingsfas. Det är inte fråga om att pröva påbörjande eller ändring av en verksamhet eller åtgärd.

Länsstyrelsens beslut från år 2008 om godkännande av avslutningsplanen, liksom efterföljande beslut inklusive det överklagade beslutet, utgör därför inte beslut som avses i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Länsstyrelsens och nämndens tolkning av 5 kap. 4 § ger orimliga konsekvenser i fall som detta. Om sluttäckning eller lakvattenrening ses som en ändring av en deponiverksamhet och denna ändring anses omfattas av den aktuella stoppregeln i 5 kap. 4 § tillsammans med 2 kap. 7 § andra stycket, blir konsekvensen att sluttäckning och lakvattenrening inte får utföras. Bestämmelsen måste rimligtvis

tolkas som att den avser en åtgärd som en verksamhetsutövare vill få möjlighet att göra men som verksamhetsutövaren till följd av stoppregeln måste avstå från.

Vidare gäller 5 kap. 4 § enligt ordalydelsen endast beslut om verksamhet eller åtgärd som ger upphov till *ökad förorening eller störning*. Detta krav visar att bestämmelsen inte är tillämplig vid tillsyn över pågående verksamheter, såsom vid beslut om godkännande av avslutningsplan eller efterbehandlingsplan, där det inte handlar om att pröva tillkommande störningar. Det är uppenbart att samtliga åtgärder som har vidtagits av V&B sedan deponeringen upphörde år 2008, och samtliga beslut som har fattats av länsstyrelsen och nämnden, har syftat till att minska belastningen från deponin. Avslutningen av en deponi, inklusive sluttäckningen, syftar till att minska flödet av lakvatten från deponin, vilket minskar snarare än ökar utsläppen från deponin. Följaktligen är 5 kap. 4 § inte tillämplig på förevarande situation.

Den felaktiga tillämpningen av 5 kap. 4 § miljöbalken har fått till följd att reglerna om miljö kvalitetsnormer för vatten felaktigt tillämpats enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. I stället gäller den generella avvägningsregeln i bestämmelsens första stycke enligt vilken särskild hänsyn ska tas till nyttan av lakvattenrening jämfört med kostnaderna för den. En sådan rimlighetsavvägning medför att ett förbud mot utsläpp av orenat lakvatten från den sedan länge sluttäckta Ekbacksdeponin är orimligt betungande. Den omständigheten att lakvattnet definitionsmässigt utgör avloppsvatten medför ingen ändring av denna bedömning.

Om mark- och miljödomstolen upphäver beslutspunkten 2 i det överklagade beslutet bör punkten 9 i samma beslut upphävas med omedelbar verkan, dvs. bolaget ska med omedelbar verkan befrias från skyldigheten att rena lakvattnet.

Den miljömässiga nyttan är begränsad

Den miljömässiga nyttan av att rena lakvattnet före utsläpp är mycket begränsad. Enligt gällande statusklassificering av Baggensfjärden från år 2015 uppnås inte god

kemisk status och den ekologiska statusen är måttlig. Målet är att uppnå god kemisk status och god ekologisk status år 2027.

Sweco har nyligen tagit fram underlag för ett lokalt åtgärdsprogram för Baggensfjärden på uppdrag av Värmdö kommun och Nacka kommun. Inom ramen för det har Sweco i en rapport (Sweco-rapporten) från juni 2020 beräknat ett beting för fosfor för att Baggensfjärden ska nå god ekologisk status till år 2027. Ingen av de åtgärder som föreslås inom ramen för detta beting har bäring på lakvattnet från Ekbacksdeponin. Det tillskott av fosfor i lakvattnet från Ekbacksdeponin som tillförs Baggensfjärden har en försumbar betydelse för möjligheten att uppnå en god ekologisk status år 2027.

Nämnden och länsstyrelsen har framhållit att lakvattnets innehåll av bly, zink, kadmium och arsenik är problematiskt för den kemiska respektive ekologiska statusen i Baggensfjärden.

Avseende kemisk status framhålls i Sweco-rapporten att tillgängliga mätvärden inte är representativa eftersom de är för få eller för gamla. Dessa uppgifter bör tillmätas betydelse och de osäkerheter som föreligger när det gäller underlaget för en bedömning av Baggensfjärdens status måste även beaktas vid en rimlighetsavvägning enligt miljöbalken.

Länsstyrelsen har tillmätt några badvattenprover betydelse vid sin prövning, framför allt såvitt avser ekologisk status utifrån kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen. Badvattenproverna har utförts sommartid vid strandnära lägen vid två badplatser. Proverna är för få och de saknar den geografiska, djupmässiga och tidsmässiga spridning som krävs för att de ska vara representativa för förhållandena i vattenförekomsten. Dessutom har analys skett på ofiltrerade prover, till skillnad från provtagning som görs för inom ramen för miljöövervakningen. Det finns därför en uppenbar risk att erhållna halter har överskattats. Badvattenproverna saknar därmed betydelse vid en prövning mot miljökvalitetsnormerna. Vidare har Sweco-rapporten inte tillmätt dessa badvattenprover någon betydelse i sin statusbedömning

från år 2020. I stället anges att det saknas vattenprover för att kunna göra en bedömning av särskilda förorenande ämnen.

En prövning mot miljökvalitetsnormerna bör baseras på om tillskottet av relevanta ämnen via lakvattnet till Baggensfjärdens vattenmassa på ett påtagligt sätt kan äventyra möjligheterna att nå god status år 2027. Tillskottet via lakvattnet är av försumbar betydelse i sammanhanget.

Bolaget har gett in ett omfattande och tillförlitligt underlag som visar att lakvattnet från Ekbacksdeponin innehåller låga och stabila halter av metaller, såväl bly, kadmium, zink och arsenik som övriga relevanta metaller, samt att det totala årsutsläppet av dessa metaller är mycket begränsat. Det är tydligt att flera av halterna, liksom flödet, har minskat det senaste året till följd av åtgärder som vidtagits av bolaget, ytterligare minskningar kan förväntas som resultat av under år 2018 utförd täckning av ytor i anslutning till deponin.

I Sweco-rapporten har den totala föroreningsbelastningen av *kadmium* på Baggensfjärden beräknats till 1,4 kg kadmium per år. Avskiljningen av kadmium i det temporära reningsverket uppgår till 0,006 kg under helåret 2020. Denna mängd utgör mindre än 0,5 % av den totala belastningen från dagvatten enligt Sweco-rapporten. Om man även beaktar andra föroreningskällor, såsom det s.k. Västra området vars belastning av kadmium till Farstaviken är åtminstone 50 ggr större än belastningen från Ekbacksdeponin, framgår det tydligt att rening av kadmiumutsläppet från Ekbacksdeponin har en ytterst marginell betydelse för förhållandena i recipienten.

I Sweco-rapporten har den totala föroreningsbelastningen av *bly* på Baggensfjärden beräknats till 32,5 kg bly per år. De beräknade årsutsläppet av bly uppgår till 0,01 kg bly. Tillskottet av bly från Ekbacksdeponin till Baggensfjärden uppgår alltså endast till ca 0,03 % av det totala tillskottet.

Vad gäller den totala föroreningsbelastningen av *zink* och *arsenik* så beräknas detta inte i Sweco-rapporten. En enkel jämförelse kan dock göras med belastningen från det s.k. Västra området, vilket är ett närliggande område utan koppling till Ekbacksdeponin och vars belastning har beräknats i tidigare ingivet underlag. Belastningen från det Västra området uppgår till 68,588 kg zink och 0,477 kg arsenik per år. Motsvarande belastning från Ekbacksdeponin är 0,539 kg zink och 0,004 kg arsenik per år. Redan vid jämförelse med enbart denna belastningskälla konstateras att Ekbacksdeponins utsläpp utgör ca 0,8 % av de två källornas samlade tillskott av såväl zink som arsenik. Andelen blir självfallet avsevärt lägre om jämförelse skulle göras med den samlade belastningen till Baggensfjärden från samtliga belastningskällor. Det totala årliga utsläppet av de aktuella metallerna från deponin utgör därmed en försumbar andel av de totala utsläppen till Baggensfjärden av dessa metaller.

Beträffande totalkväve är det Sweco-rapportens bedömning att det inte finns något behov av att minska dagvattnets belastning av *totalkväve* till Baggensfjärden, vilken uppgår till 5 470 kg/år. Av detta belastar 1 760 kg/år Farstaviken, och här anges belastningen behöva minska marginellt med 5 kg för att god status ska kunna uppnås i den delen av vattenförekomsten Baggensfjärden. En kväverening för att nå riktvärdet i dagvattenpolicyn förutsätter att reningen minskar kväveutsläppet från deponin med ca 30 kg per år. En sådan rening skulle innebära att V&B tar ansvar för hela det åtgärdsbehov (5 kg) som beräknats för Farstaviken enligt Sweco-rapporten sex gånger om. Med beaktande av det begränsade åtgärdsbehovet för totalkväve i Farstaviken är det tydligt att kväveutsläppet från deponin inte har någon avgörande betydelse i sammanhanget.

Lakvattnet från Ekbacksdeponin svarar för ca 0,4 % av det totala tillflödet till Farstaviken, som sett till vattenvolym utgör en mycket liten del av Baggensfjärden. Med beaktande av att Baggensfjärdens vattenvolym är mer än 100 gånger så stor som Farstavikens anser bolaget det vara klarlagt att lakvattnets bidrag till förhållandena i recipienten är försumbart.

De riktvärden som anges i kommunens dagvattenpolicy är hämtade från en rapport som tagits fram av Svenskt Vatten för fem kommuner i norra Storstockholm (Upplands Bro, Upplands Väsby, Sigtuna, Sollentuna och Täby). Riktvärdena i rapporten är i sin tur baserade på ett förslag till riktvärden som tagits fram inom ramen för det regionala dagvattennätverket i Stockholms län. Riktvärdena i dagvattenpolicyn kan inte styra bedömningen av om det finns behov av att rena Ekbacksdeponins lakvatten före utsläpp till Baggensfjärden. Riktvärdena är framtagna som generella referensvärden och tar inte hänsyn till de förhållanden som råder i Baggensfjärden. Riktvärdena har inte tagits fram utifrån någon bedömning av mängder, flöden och sammansättning av annat än dagvatten. Riktvärdena är således inte relevanta för att bedöma lakvatten. Härutöver är riktvärdena framtagna som haltvärden och ingen hänsyn tas till vilken årsmängd (dvs. total miljöbelastning) som ett utsläpp medför.

Riktvärdena i dagvattenpolicyn utgör årsmedelvärden. Att en parameter har överskridit angiven halt vid ett visst mättillfälle innebär därför inte att riktvärdet har överskridits. Sett till årsmedelvärden överskrider halterna i det orenade lakvattnet dagvattenpolicyns riktvärden endast såvitt avser kadmium och kväve. Som angetts tidigare och som utvecklas i det följande är emellertid belastningen till följd härav försumbar.

COWI har gjort en lakvattenkaraktärisering och miljöriskbedömning ("COWI-rapporten") avseende utsläppet i det specifika fallet som har getts in i ärendet. COWI har beräknat tolerabel belastning på recipienten och utifrån denna tolerabla belastning föreslagit riktvärden. Till skillnad från dagvattenpolicyn är alltså COWI-rapportens riktvärden beräknade utifrån såväl den aktuella recipientens förutsättningar som det aktuella lakvattnets sammansättning och flöden. Vid en jämförelse med COWI-rapportens föreslagna riktvärden och beräknade belastning framgår att faktiska halter och mängder i det orenade lakvattnet under år 2020 ligger långt under riktvärdena och den beräknade belastningen. De nu ingivna mätresultaten bekräftar således den tidigare redovisade bilden av att det vid en

jämförelse med COWI-rapporten inte föreligger något miljömässigt behov av att rena lakvattnet.

Kostnaden kan inte försvaras av ökad miljönytta

Den höga kostnaden för rening kan inte försvaras av någon ökad miljönytta. Bolaget har i enlighet med nämndens beslut installerat utrustning för provisorisk rening av lakvattnet. Den provisoriska reningen installerades i mars och kunde tas i drift i maj 2020. Den provisoriska reningen omfattar sedimenteringscontainer samt reningsanläggning vilket gör det möjligt att ytterligare rena metallinnehållet från de redan låga halterna. Bolaget bedömer det möjligt att uppnå rening av ca 75 % av årsmängden av de ovan redovisade metallerna. Detta skulle innebära en minskning av ca 0,008 kg bly, 0,004 kg kadmium, 0,4 kg zink och 0,003 kg arsenik per år, såvitt avser de fyra metaller för vilka nämnden och länsstyrelsen anser att strikt utsläppsförbud råder. Det kan dock tilläggas att den minskade mängden arsenik sannolikt är ännu mindre eftersom reningsgraden är lägre för denna metall. Detta beror delvis på att både halter och årsmängder redan idag är mycket små (0,49 µg/l respektive 0,004 kg/år).

Kostnaderna för den provisoriska reningen under perioden mars-december 2020 bedöms uppgå till ca 680 000 kr. Kostnaderna inkluderar hyra av reningsutrustning, installationskostnader, löpande driftskostnader samt kostnader för veckovis provtagning av lakvattnet. Kostnaderna omfattar inte nödvändig vintersäkring av sedimenteringsutrustning, byte av reningsfilter och tömning av sedimenteringsbassängen. Vid fortsatt rening under år 2021 skulle sådana kostnader tillkomma och då kommer den totala årskostnaden för provisorisk rening öka till ca 1 mkr. Skulle det i framtiden bli aktuellt att installera permanent lakvattenrening bedöms årskostnaden bli ännu högre. Den höga kostnaden för införande av lakvattenrening kan inte försvaras av någon ökad miljönytta.

V&B har nu även utrett möjligheterna att uppföra en permanent rening av lakvattnet från deponin och har gett in den utredningen till nämnden som svar på det överklagade föreläggandets punkt 4. V&B har bland annat utrett förutsättningarna

för att anlägga en våtmark/salixodling eller en teknisk lösning i form av ett permanent reningsverk.

Det saknas för ändamålet lämpliga ytor vid deponin att anlägga en våtmark/salixodling. En salixodling kräver relativt stora odlingsbara ytor, i detta fall minst 2 000 m² enligt den entreprenör som V&B varit i kontakt med. Den yta som finns tillgänglig, dvs. den yta där den temporära reningen finns idag, är för liten och är även utsatt för konstant tillrinning av kraftigt förorenat dag/lakvatten från det Västra området där krossupplaget finns upplagt, vilket i sig medför att en än större yta krävs. Det är därför i princip inte möjligt att anlägga en salixodling för att nå de utsläppsnivåer som framgår av nämndens beslut.

Den uppskattade investeringskostnaden för ett permanent reningsverk med rening av både metaller och kväve uppgår till ca 8 miljoner kronor, varav ca 5,5 miljoner kronor är hänförligt till avskiljning av kväve och 2,5 miljoner kronor är hänförligt till metaller. Den totala årliga löpande kostnaden bedöms uppgå till ca 850 000 kronor, varav 550 000 kronor avser kväveavskiljning och 300 000 kronor avser metaller. Ett permanent reningsverk skulle möjliggöra ytterligare rening avseende metallinnehållet i lakvattnet, från de redan låga halterna. Reningsförmågan för en permanent reningsanläggning kan förväntas ligga i paritet med reningsförmågan för den temporära reningsanläggningen som används idag även om reningsförmågan inte kan garanteras. Reningsförmågan hos ett permanent reningsverk bedöms mot bakgrund av 2020 års resultat vara god sett till procentuell minskning, men den faktiska avskiljningen av metaller är mycket begränsad till följd av den låga belastningen i det orenade lakvattnet. Den årliga faktiska avskiljningen av de enligt nämndens föreläggande mest kritiska metallerna i en permanent reningsanläggning kan med utgångspunkt i 2020 års värden uppskattas till ungefär 0,006 kg kadmium, 0,009 kg bly, 0,001 kg, arsenik och 0,611 kg zink. Det är tydligt att reningen av metallutsläppen från deponin skulle sakna varje praktisk betydelse för möjligheten att nå god status i Baggensfjärden år 2027. Med beaktande av den höga kostnaden för att rena metallinnehållet bedömer bolaget därför att den begränsade miljönyttan av reningen inte kan anses vara motiverad vid en rimlighetsavvägning.

Med ett permanent reningsverk skulle det även vara möjligt att minska kväveutsläppet från deponin. Den beräknade avskiljningen med ett permanent reningsverk med kväverening uppgår till ca 30 kg kväve, från nuvarande utsläpp om ca 67 kg/år. Med en installationskostnad för enbart kvävereningen på 5,5 miljoner kronor uppgår installationskostnaden per kg kväve som kan avskiljas varje år till drygt 183 000 kr. Om installationskostnaden slås ut över den beräknade livslängden om 20 år blir installationskostnaden per kg faktiskt avskilt kväve ca 9 200 kr. Driftskostnaden för kvävereningen skulle därtill bli ca 18 300 kr per kg avskilt kväve. Den totala kostnaden uppgår därmed till ca 27 500 kr per kg avskilt kväve. Detta kan jämföras med 12–175 kr/kg för rening i olika typer av våtmarker, 50–60 kr/kilo för rening i kommunala reningsverk och 200 kr/kg för rening med filteråtgärd. Den avsevärt större kostnadseffektiviteten i dessa åtgärder jämfört med en rening av Ekbacksdeponins lakvatten beror på att lakvattnets totala kväveinnehåll är relativt sett litet och på förutsättningarna i det aktuella fallet, med bl.a. begränsat utrymme för vissa typer av lösningar. Miljönyttan av ökad kväveavskiljning från lakvattnet från deponin inte kan anses stå i rimlig proportion till den mycket höga kostnaden som en sådan rening skulle medföra.

Installation och drift av en reningsanläggning har inte enbart positiva utan även negativa miljöeffekter, framförallt i termer av ökad energianvändning, ökade utsläpp av koldioxid i samband med transporter samt genom användning av kemikalier m.m. (flockningsmedel och jonbytarmassa) i anläggningen. Reningsanläggningen skulle årligen kräva ca 2 300 kg flockningsmedel per år för kvävereningen och 150 kg jonbytarmassa för metallreningen, och därtill ge upphov till ca 2 500 kg CO₂-utsläpp (exklusive de utsläpp som uppstår vid destruktion i mottagaranläggningen). Dessa negativa miljökonsekvenser måste beaktas vid bedömningen av den miljönytta som rening av lakvattnet från deponin skulle medföra.

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun

Det är tydligt att lakvattenfrågan har hanterats som en del av en ändring av en verksamhet vilket motiverar tillämpning av 5 kap. 4 § miljöbalken. Frågan om lakvattenrening är en uppföljning av beslutspunkten 5 i länsstyrelsens beslut angående avslutningsplan. Beslutspunkten visar att lakvattenrening varit en förutsättning för sluttäckning av den äldre delen av deponin, såvida det finns behov av rening. Sluttäckningen godkändes först efter att verksamhetsutövaren hänvisat till att frågan om lakvattenrening kommer att hanteras efter sluttäckning av expansionstomten. Sluttäckningen av expansionstomten har ännu inte godkänts.

Miljökvalitetsnormerna samt statusklassificeringarna har använts som ett verktyg för att utreda behovet av rening. Eftersom nämndens behovsutredning till stor del bygger på just miljökvalitetsnormer går det inte att bortse från det som framkommit avseende statusen för parametrarna kadmium, zink, arsenik och bly hos recipienten. Nämnden har gjort bedömningen att verksamheten vid ytterligare en dispens skulle äventyra miljökvalitetsnormerna, och att det vore orimligt att medge ytterligare anstånd för utredning (i stycket Recipienten och behovet av rening). Varje tillskott av zink, kadmium, arsenik och bly ger enligt nämndens bedömning upphov till att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt.

Då det saknas nationella gränsvärden för lakvatten från deponier behöver varje enskild verksamhet prövas individuellt. I detta fall har tillsynsmyndigheterna under många års tid ställt krav på V&B att ta fram relevant underlag för tillsynsmyndighetens bedömning. Då detta inte inkommit har nämnden utrett frågan och gjort bedömningar utifrån det begränsade underlag som funnits tillgängligt samt utifrån recipientens behov. Utöver att kommuner är skyldiga att ställa de krav som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska uppnås har miljökvalitetsnormer och statusklassificeringar även bedömts som det bästa verktyget att använda då *behovet* av lakvattenrening enligt BMH 2161 utreds.

Oavsett om man tolkar verksamheten som en pågående eller ändrad verksamhet tolkar nämnden bestämmelserna som att kommunerna enligt miljöbalken är

skyldiga att ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs. De krav som behövs ska ställas av kommunen. Nämnden tolkar bestämmelserna som att en allmän rimlighetsavvägning inte ska göras i dessa fall.

Utöver att verksamheten behöver ta hänsyn till miljö kvalitetsnormerna och eftersträva nollutsläpp för zink, kadmium, arsenik och bly ska även kraven som anges i Värmdö kommuns dagvattenpolicy uppfyllas. Nämnden har tagit del av 43 analysresultat från mätningar om genomförts under perioden 22 juli 2020 – 8 december 2020. Analys har genomförts på det orenade lakvattnet samt på lakvattnet som genomgått de provisoriska reningsstegen. I jämförelse med de riktvärdena som anges i dagvattenpolicyn överskreds kväve i det orenade lakvattnet vid samtliga mätningar. Nickel överskreds vid 12 mättillfällen och zink överskreds vid fem mättillfällen. Kadmium, som enligt det överklagade beslutet ska renas genom bästa möjliga teknik och där de riktvärden som uppges i dagvattenpolicyn inte bedöms som tillräckliga, överskred dagvattenpolicyns riktvärden vid 32 av 43 mättillfällen. Utifrån dessa mätvärden anser nämnden att utgående vatten behöver renas, oavsett recipient eller vilken typ av verksamhet utsläppet härstammar från.

V&B hävdar att dagvattenpolicyns riktvärden inte är relevanta då det är ett lakvatten som bedöms. Nämnden anser att det är rimligt att ha som utgångspunkt att i de fall utgående vatten från verksamheter inte uppnår normaldagvattenkvalité så ska utgående vatten renas. Av denna anledning har de riktvärden som uppges i dagvattenpolicyn beslutats som gränsvärden vid den tillfälliga reningen. I övrigt har ingen jämförelse mellan lakvattnet och dagvatten gjorts.

Som V&B anger är riktvärdena i dagvattenpolicyn framtagna som generella referensvärden och tar inte hänsyn till de förhållanden som råder i Baggensfjärden. Nämnden har dock även utrett vilka specifika förhållanden som råder i recipienten. Utredningen av recipientens förutsättningar som gjordes av nämnden år 2019 visade att det inte finns något försämringsutrymme kvar för ämnena zink, kadmium, arsenik och bly. Då det fåtal prover som tagits på lakvattnet visade att lakvattnet

innehöll dessa metaller har frågan om det fanns ett behov av att rena lakvattnet besvarats enligt nämndens uppfattning.

Bedömningen är att det råder strikt försämringsförbud i recipienten och att all tillförsel av zink, kadmium, arsenik och bly påverkar recipienten negativt. Lakvattnet ska därmed renas i enlighet med punkt 13 i beslut BMH 2161.

I december 2019 (efter att beslut BMHN 149 fattades) inkom V&B med en egen behovsutredning, den så kallade COWI-rapporten. De föreslagna riktvärden som verksamheten hänvisar till i yttrandet presenteras i denna rapport. Nämnden kan konstatera att slutsatserna i COWI-rapporten avseende vilken belastning recipienten tål skiljer sig avsevärt från de bedömningar nämnden gjort. De föreslagna riktvärdena bygger på ett antagande att Baggensfjärden har god kemisk och ekologisk status, och beräkningarna har gjorts utifrån vilka utsläpp som i så fall i teorin skulle leda till en statusförsämring (COWI-rapporten avsnitt 6.4.1).

Nämnden anser att detta tillvägagångssätt inte går att tillämpa då halterna redan överskrids i vattenförekomsten. Nämndens tolkning är att det inte går att bortse från det faktum att recipientens kemiska status är klassad som "ej god" och att krav måste baseras på den status som faktiskt föreligger. Nämnden hävdar att det råder strikt försämringsförbud för zink, kadmium, arsenik och bly i recipienten och att all tillförsel av dessa ämnen påverkar recipienten negativt.

Den omständigheten att belastningen från lakvattnet är försumbar sett i förhållande till andra verksamheter i området är inte relevant i sammanhanget. Andra verksamheter hanteras parallellt i andra ärenden och hindrar inte att nämnden ställer krav på V&B:s verksamhet.

Nämnden ansåg att det var nödvändigt att fatta beslutet BMHN 149 då verksamheten meddelat att de inte avsåg rena lakvattnet enligt gällande beslut från 2017. Gränsvärdena enligt punkt 3a i beslut BMHN 149 avser den tillfälliga reningen. De gränsvärden som anges för den tillfälliga reningen i det överklagade

beslutet BMHN 149 behöver nödvändigtvis inte vara desamma som för den C-verksamhet som ska bedrivas under minst 30 år framöver. Tvärtom har nämnden i beslutspunkt 4 ställt krav på att verksamheten tar fram underlag för denna bedömning. Redogörelse enligt punkt 4 har inkommit till Värmdö kommun inom utsatt tid. Nämnden anser dock att det är lämpligast att avvakta vidare bedömningar i frågan om permanent lakvattenrening tills dess att överklagandeprocessen av beslut BMHN 149 avslutats.

Farsta Slottviks samfällighetsförening

Det är av stor vikt att lakvattnet renas så långt som det är tekniskt möjligt. De krav som ställs i kommunens dagvattenpolicy är relevanta för de utsläpp som sker på samfällighetens fastighet. Kraven är rimliga med tanke på miljönytta och de är jämförbara med krav som ställs på lakvatten från andra deponier.

Föreningen kan inte acceptera utsläpp på sin fastighet av lakvatten som har högre nivåer än de som anges i kommunens dagvattenpolicy. Tillsynsmyndigheten har ansvar att säkerställa att föroreningen av föreningens fastighet och Farstaviken upphör. Farstaviken, där lakvattnet rinner ut efter att först ha passerat föreningens fastighet, tillhör de mest förorenade vattenområdena i hela länet och det är angeläget för både människor och ekosystem att inte öka föroreningen ytterligare.

Ett permanent reningsverk skulle enligt V&B kosta åtta miljoner kronor och ge en årlig driftskostnad på 850 000 kronor. Uppgifterna är summariska och svåra att kontrollera. Det behövs en analys och redovisning som är både bredare och djupare. När det gäller miljönyttan av rening utgörs V&B:s redovisning till stor del av en uppräknig av de mängder tungmetaller och kväve som skulle släppas ut utan rening. Dessa jämförs sedan med de föroreningar som finns i vatten som kommer från det område som i skrivelsen kallas "Västra området". I detta sammanhang är det viktigt att veta att vattnet från "Västra området" är extremt förorenat av så kallat sulfidberg och att utsläppen är föremål för ett kommunalt föreläggande om rening. I föreläggandet ställer kommunen samma krav som på lakvattnet från V&B, dvs. att

vattnet ska renas så att nivåerna inte överskrider dagvattenpolicyn. Det är med andra ord inte en relevant referens.

Ingenstans nämner V&B den miljö- och hälsonytta som skulle komma föreningen och resten av de boende kring Farstaviken till del genom rening av lakvattnet. År 2017 genomfördes analyser av sedimenten i det dike på föreningens mark som tar emot utsläppen av lakvattnet. Nivåerna av samtliga analyserade tungmetaller var 2–20 gånger över riktvärdena för förorenad mark. I anslutning till detta dike ligger odlingsmark där det är meningen att de boende ska kunna odla livsmedel. Idag är det ingen som vågar det eftersom diket ibland svämmar över och vattnet rinner ut över odlingsmarken. Alla odlingslotter är övergivna av sina tidigare brukare.

Om det är fråga om reningsutrustning som används generellt av branschen krävs tungt vägande skäl för att liknande verksamheter ska få bedriva sin verksamhet utan motsvarande rening. Rening av lakvatten från deponier är branschstandard. Enligt branschorganisationen Avfall Sverige har samtliga aktiva deponier i Sverige rening av lakvatten, liksom äldre deponier som avslutas och övertäcks.

DOMSKÄL

Mark och miljödomstolen har den 20 maj hållit sammanträde och syn i målet.

Utgångspunkter och prövningsramen

Den aktuella deponin ligger på fastigheten Gustavsberg 1:457 (huvuddelen av deponin) och på fastigheten Gustavsberg 1:456 (den s.k. expansionstomten). Sluttäckning för huvuddelen av deponin godkändes den 11 februari 2016. Bolaget har den 29 mars 2019 lämnat in en anmälan om färdigställande av sluttäckning av deponin på expansionstomten till tillsynsmyndigheten. Sluttäckningen har ännu inte godkänts. Lakvattnet avleds i en och samma ledning från området och ut i Farstaviken som är en del av Baggensfjärden.

Länsstyrelsen (som tidigare var tillsynsmyndighet) har i beslut den 6 november 2008 gällande sluttäckning av deponin på fastigheten Gustavsberg 1:457 föreskrivit

att det drän- och lakvatten som avleds från deponin *vid behov* ska genomgå rening som medför att utsläppet till recipienten inte orsakar någon negativ konsekvens för människors hälsa eller miljö senast år 2013. I ett beslut den 1 juni 2017 avseende konstruktion av sluttäckningen på expansionstomten föreskrev nämnden att det drän- och lakvatten som avleds från deponin *vid behov* ska genomgå rening som medför att utsläppet till recipienten inte orsakar någon negativ påverkan på vattenkvaliteten och sedimenten i Farstaviken senast år 2019. Det framgår av utredningen att bolaget av olika skäl har begärt och fått anstånd med att ge in en utredning avseende behovet av lakvattenrening.

Det är ostridigt i målet att huvuddelen av deponin och expansionstomten ska hanteras som en enhet när det gäller hanteringen av lakvatten. Det innebär att en samlad bedömning ska göras av behovet att rena lakvattnet från båda fastigheterna.

Det nu aktuella ärendet är, så vitt domstolen förstår, föranlett av att bolaget i samband med att det i mars 2019 lämnade in sin anmälan om färdigställande av sluttäckning av expansionstomten, presenterade en tidsplan enligt vilken en karaktärisering av lakvattnet skulle vara färdigställd år 2021. Nämnden, som nu är tillsynsmyndighet, bedömde att bolaget haft tillräckligt med tid på sig att utreda frågan om rening av lakvattnet och meddelade då det nu överklagade beslutet.

De beslut som länsstyrelsen och nämnden har meddelat i målet, år 2008 respektive år 2017, innebär att bolaget ska utreda och redovisa behovet av att rena lakvattnet. Även om det funnits skäl till varför redovisningen dröjt, t.ex. sluttäckningen av expansionstomten, anser domstolen att nämnden haft fog för att inte medge bolaget ytterligare anstånd utan att i stället förelägga bolaget att ge in en utredning avseende behovet av lakvattenhantering. Den huvudsakliga frågan i målet är dock om det varit motiverat att vid vite förelägga bolaget att upphöra med att släppa ut orenat lakvatten (punkterna 2 och 8), att ställa krav på provisorisk rening (punkten 3) samt att förordna att beslutet skulle gälla omedelbart (punkten 9)

Av skälen till både nämndens och länsstyrelsens beslut framgår att myndigheterna har tillämpat 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken vid sin prövning av ärendet. Myndigheterna har därmed ansett att behovet av lakvattenrening ska prövas utan tillämpning av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Bolaget har mot detta invänt att 5 kap. 4 § miljöbalken inte är tillämplig i målet.

Den första frågan som mark- och miljödomstolen har att ta ställning till är därför med stöd av vilka bestämmelser som prövningen avseende behovet av lakvattenrening ska ske.

Är 5 kap. 4 § miljöbalken tillämplig i målet?

En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm (5 kap. 4 § miljöbalken).

Om 5 kap. 4 § miljöbalken är tillämplig får de krav ställas som behövs för att följa bestämmelsen, trots vad som anges i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken (se 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken).

Mark- och miljödomstolens bedömning

Det är inte helt klart på vilken grund länsstyrelsen funnit att bestämmelsen är tillämplig men domstolen uppfattar det som att länsstyrelsen anser att bestämmelsen kan tillämpas även vid tillsyn av en pågående verksamhet. Nämnden har anfört att det är tydligt att lakvattenfrågan utgör en ändring av den befintliga verksamheten.

Av lydelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken framgår att en myndighet inte får tillåta att en verksamhet *påbörjas* eller *ändras* om det skulle strida mot försämringsförbudet eller äventyra möjligheterna att nå föreskriven miljökvalitetsnorm. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om en ny verksamhet (eller åtgärd) eller en ändring prövas inom

ramen för en ansökan eller efter en anmälan eller om den upptäcks inom ramen för tillsyn (se prop. 2017/18:243 s. 191). Författningstexten eller förarbetena ger dock inget stöd för att bestämmelsen kan tillämpas vid tillsyn av pågående verksamheter som inte ändras.

Enligt mark- och miljödomstolen är det klart att någon ny verksamhet eller åtgärd inte påbörjats. Nästa fråga är då om den pågående deponiverksamheten har ändrats på ett sätt som medför att bestämmelsen är tillämplig.

Nämnden har anfört att sluttäckningen av den äldre delen av deponin godkändes först efter att verksamheten hänvisat till att lakvattenfrågan skulle hanteras efter sluttäckning av expansionstomten och att de båda sluttäckta delarna av deponin, efter sluttäckningen av expansionstomten, bedöms som en och samma deponi. Enligt nämnden har en hantering av lakvattenfrågan varit en förutsättning för att sluttäckningen skulle godkännas och det föreligger en ändring av deponiverksamheten.

Frågan om hur lakvatten från en deponi ska hanteras är betydelsefull ur miljösynpunkt. Frågan är aktuell såväl vid prövningen av en deponi som vid den fortsatta tillsynen. Behovet av rening kan behöva övervägas både under deponins aktiva fas och under efterbehandlingsfasen. Den omständigheten att det kan finnas anledning att ställa krav på rening av lakvatten i samband med sluttäckningen av en deponi, innebär dock inte att deponiverksamheten ändras på det sätt som avses i 5 kap. 4 § miljöbalken. Inte heller kan sluttäckningen, vare sig av huvuddelen av deponin eller expansionstomten, ses som en ändring av deponiverksamheten. Den är i stället ett led i att avsluta en deponi, se 31 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall, och är en åtgärd som bidrar till att minska både uppkomsten av lakvatten och föroreningar i vattnet. En anmälan om att en sluttäckning är genomförd är sålunda inte en sådan ändring som avses i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Sammantaget har det enligt domstolens mening inte framkommit något som talar för att bolagets deponiverksamhet ändrats på ett sätt som avses i 5 kap. 4 § första

stycket miljöbalken. Bestämmelsen är därmed inte tillämplig. Det innebär att inte heller 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken är tillämplig i detta mål.

Prövningen av detta mål ska därmed ske med tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Rening och utsläpp av lakvatten

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Av 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken följer att kraven i bland annat 2 kap. 3 § miljöbalken gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

En verksamhetsutövare ska därmed som utgångspunkt alltid ska rena sina utsläpp så långt som möjligt under förutsättning att kostnaderna är skäligen i förhållande till miljönyttan.

Om ett tillsynsbeslut meddelas med anledning av att miljöbalkens allmänna hänsynsregler åsidosatts bör beslutet gälla först då det fått laga kraft. Detta eftersom det är fråga om skälighetsbedömningar. Ett verkställighetsförordnande bör meddelas först om skador eller olägenheter måste förhindras genom omedelbara åtgärder (se MÖD 2016:3). Den enskilde bör få en chans till domstolsprövning innan beslutet verkställs (prop. 1997/98:45, del 2, s. 285.).

Nämnden har vid domstolens sammanträde anfört att nämndens bedömning avseende behovet av att rena lakvattnet grundats på recipientens status, de halter

som framgår av prover tagna den 22 juli – den 7 oktober samt beräknat lakvattenflöde för år 2019.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Utredningen i målet visar att sedimenten i Farstaviken är kraftigt förorenade och att metallhalterna är höga i fråga om bly, zink, kadmium och kobolt. Farstaviken är en del av ytvattenförekomsten Baggensfjärden. Av VISS (Vatteninformationssystem Sverige) framgår att vattenförekomsten inte uppnår god kemisk status och att detta bl.a. beror på höga halter av bly och kadmium i sedimenten. Av VISS framgår vidare att påverkansbilden på vattenförekomsten är komplex och att det är oklart vilka åtgärder som är möjliga och mest effektiva för att nå god kemisk status.

Oaktat att 5 kap. 4 § miljöbalken inte är tillämplig vid prövningen av målet är både miljökvalitetsnormerna och statusen på Farstaviken, som i detta fall utgör den huvudsakliga recipienten, av betydelse vid bedömningen av behovet av rening och av vilka skyddsåtgärder som är motiverade och rimliga att kräva. Med hänsyn till den föroreningsituation som råder i Farstaviken och Baggensfjärden är det enligt mark- och miljödomstolen uppenbart att det generellt sett finns ett behov av att minska utsläppen av metaller till recipienten.

Det är i målet utrett att flödet av lakvatten och föroreningshalterna i lakvattnet har minskat kraftigt sedan bolaget sluttäckt den s.k. expansionstomten och lagat lakvattenröret. Som en följd av detta bör prover tagna på lakvattnet före juli 2019 inte läggas till grund för en bedömning avseende behovet av rening av bolagets lakvatten. Nämnden menar dock att även om endast prover tagna fr.o.m. juli 2019 beaktas, visar föroreningshalterna i dessa att det finns ett behov av rening.

Nämnden har vid sin prövning jämfört halterna av metaller från lakvattenprover tagna mellan juli-oktober 2019 med gränsvärden för badvattenprover som tagits i Skräddarviken och Farstaudde år 2018. Vidare har halter av metaller jämförts med riktvärdena i Värmdö kommuns dagvattenpolicy. Vid dessa jämförelser har nämnden funnit att halterna av zink och arsenik överskrider gränsvärdena i

badvattenpolicyn och att halterna av kväve, kadmium, nickel och zink överskrider riktvärdena i Värmdö kommuns dagvattenpolicy.

Enligt mark- och miljödomstolen kan en jämförelse med de gräns- och riktvärden som anges i badvattenprover och dagvattenpolicy ge en indikation på om det finns ett behov av att rena lakvattnet, men enligt domstolen måste det även ske en helhetsbedömning där inte bara halterna i lakvattnet beaktas utan också mängden förorenande ämnen som släpps ut till recipient. Dessa halter och mängder ska sedan sättas i relation till kostnaden för möjliga skyddsåtgärder.

Även om halterna i lakvattnet i vissa fall överskrider riktvärden i kommunens dagvattenpolicy avseende kadmium, nickel, zink och kväve är mängderna av metaller som släpps ut till recipient genom lakvattnet begränsade. Detta gäller även arsenik. Skäliga åtgärder ska dock vidtas för att minska föroreningar även vid låga halter och små mängder. Bolaget har redogjort för att kostnaderna för en provisorisk rening uppgår till ca 1 mkr per år. Nämnden har inte invänt mot dessa uppgifter.

Domstolen anser att innehållet i lakvattnet från bolagets deponi, varken sett till halter eller mängder av förorenande ämnen, innebär risk för sådan skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön att det med hänsyn till kostnaderna för en provisorisk rening varit motiverat att vid vite förbjuda bolaget att släppa ut orenat lakvatten (*punkterna 2 och 8*). Dessa punkter i föreläggandet bör därför upphävas. Även *punkten 3* i föreläggandet bör upphävas. En redovisning enligt denna punkt har redan getts in varför frågan i och för sig är överspelad. Men då domstolen anser att det inte varit motiverat av nämnden att förelägga bolaget att redovisa val av provisorisk reningsteknik med målet att eftersträva nollutsläpp av vissa metaller, bör punkten upphävas.

En redovisning enligt *punkten 4* i föreläggandet har nyligen getts in till nämnden, men nämnden har ännu inte tagit ställning till redovisningen. Domstolen anser att nämnden har haft fog för att kräva in en åtgärdsutredning. Även om *punkten 4* har fått en utformning som i vissa delar inte är ändamålsenlig, bl.a. är hänvisningen till

punkten 2 inte längre relevant, anser domstolen att punkten ändå bör stå kvar. Detta då nämnden nu har att ta ställning till om den redovisning som bolaget har gett in är ett tillräckligt underlag för den prövning som nu ska ske. Om underlaget anses som tillräckligt har nämnden att bedöma om det ska ställas krav på åtgärder avseende lakvattnet. Denna bedömning bör lämpligen även omfatta åtgärder för att hindra inflödet av vatten i deponin då mycket av det lakvatten som uppkommer synes orsakas av inträngande grundvatten. Nämndens bedömning ska ske utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler, 2 kap. 3 och 7 §§, där nyttan av olika åtgärder vägs mot kostnaderna.

När det gäller *punkten 6* anser domstolen att det är rimligt att bolaget fortsätter med en regelbunden provtagning av lakvattnet. Punkten 6 bör därför stå kvar men med viss ändrad formulering. Den nya formuleringen av punkten 6 framgår av domslutet

Då detta är ett tillsynsärende som prövas utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler är huvudregeln är att beslutet inte ska gälla omedelbart. Det har inte heller framkommit att utsläppet av lakvatten medför sådana skador eller olägenheter att nämndens föreläggande behövt gälla omedelbart. Även *punkten 9* i nämndens föreläggande bör därmed upphävas.

I målet har det varit en diskussion mellan parterna kring ansvaret för det rör som leder lakvattnet från deponin ut till Farstaviken och som delvis ligger på andra fastigheter än bolagets. Mark- och miljööverdomstolen anser att det därför finns skäl att förtydliga att ansvaret för röret åvilar bolaget som verksamhetsutövare. Det ligger därmed inom bolagets egenkontroll att säkerställa att röret är helt och fyller sin funktion.

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

Överklagande senast den 30 juni 2021.

Malin Wik

Ulrika Haapaniemi

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Malin Wik, ordförande, och tekniska rådet Ulrika Haapaniemi. Föredragande har varit tingsnotarien Sarah Hansén.