



SVEA HOVRÄTT  
Miljööverdomstolen  
Rotel 1305

**DOM**  
2007-10-19  
Stockholm

u  
Mål nr  
M 7856-06

Sid 1 (7)

e

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 22 september 2006 i mål nr M 678-06, se bilaga A

### KLAGANDE

Motala kommun  
591 86 Motala

Ombud: tekniske chefen Anders Ledskog  
Tekniska kontoret  
Motala kommun  
591 86 Motala

### MOTPART

Länsstyrelsen i Östergötlands län  
581 86 Linköping

### SAKEN

Sluttäckning av deponi

---

### MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom och Länsstyrelsens i Östergötlands län beslut den 31 januari 2006, dnr 555-17779-05, på det sättet att punkten 5 skall ha följande lydelse.

5. Om föroreningshalten i tillförda jordmassor underskrider de nivåer som anges för mindre känslig markanvändning (MKM) i Naturvårdsverkets rapporter 4638 och 4889 får massorna nyttiggöras i sluttäkningsarbetena, t.ex. i deponins skyddstäckning utanför tätskiktet.

## YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Motala kommun (kommunen) har yrkat att Miljööverdomstolen med ändring av miljödomstolens dom föreskriver att punkten 5 i Länsstyrelsens i Östergötlands län beslut den 31 januari 2006, dnr 555-17779-05, ges följande lydelse.

5. Om föroreningshalten i tillförda jordmassor underskrider de nivåer som anges för mindre känslig markanvändning (MKM) i Naturvårdsverkets rapporter 4638 och 4889 får massorna nyttiggöras i sluttäckningsarbetena, t.ex. i deponins skyddstäckning utanför tätskiktet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län (länsstyrelsen) har bestritt ändring.

## UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har utöver vad som finns antecknat i miljödomstolens dom tillagt följande.

### **Kommunen**

Det är orimligt att föreskriva att jordmassor som används för sluttäckning av en deponi skall vara renare än marken i områden som används för mindre känslig markanvändning (MKM) enligt Naturvårdsverkets rapporter 4638 och 4889 (exempelvis kontor, lättare industri och sällanköpshandel). Det är än mer orimligt att föreskriva att massorna skall uppfylla krav som i många delar är strängare än de som gäller för känslig markanvändning (KM – exempelvis bostäder, förskolor och daghem). Icke desto mindre är det senare faktiskt innebörden av den föreskrift som överklagandet avser.

Länsstyrelsen och miljödomstolen har tillämpat 2 kap. 3 § miljöbalken. Vare sig länsstyrelsen eller miljödomstolen har dock redovisat någon avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken gäller kraven på hänsyn enligt 2 kap. 2-6 §§ endast i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Eftersom miljöbalken skyddar flera olika intressen, som ibland är oförenliga med varandra, bör en bedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken också innefatta en avvägning mellan de olika skyddade intressena. Kommunen gör vidare gällande att nyttan med det försiktighetsmått som föreskrivits genom punkten 5 i länsstyrelsens beslut är mycket begränsad samt att konsekvenserna (ekonomiska och miljömässiga) av försiktighetsmålet blir mycket negativa.

### *Resurseffektivitet och ekonomisk rimlighet*

Det stora flertalet av de svenska deponierna bedöms inte kunna uppfylla deponeringsförordningens krav och skall därför avslutas, vilket bl.a. innebär att de skall sluttäckas. Det är fråga om flera hundra (kanske 300-400) deponier som måste sluttäckas. Om man antar att varje deponi har en yta om i genomsnitt 5 ha, vilket får anses vara ett konservativt antagande, kommer det att behövas i storleksordning 20 miljoner ton sluttäckningsmassor (motsvarar mer än 500 000 lastbilslast) i Sverige inom de närmsta 10 åren. I den svenska avfallsplanen påpekas särskilt att låga kostnader och resurshushållning är ett motiv till att använda olika avfallsslag för

sluttäckning. Punkt 5 i länsstyrelsens föreläggande omöjliggör användning av de flesta avfallsslag. Det är t.o.m. tveksamt om vanliga schaktmassor uppfyller de krav som följer av den aktuella föreskriften. Detta är en allvarlig brist ur resurshushållssynpunkt. Kommunen anser att bristen är så allvarlig att punkten 5 i föreläggandet knappast kan vara förenlig med resurshushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken.

Punkten 5 i länsstyrelsens föreläggande är oförenlig med miljöbalken oaktat de ökade kostnader föreskriften medför för kommunen. Vid antagandet att föreläggandet innebär att jungfruliga massor måste användas i täckskiktet kan kostnadsökningen försiktigtvis uppskattas till 100 kr/kvadratmeter (ca 50 kr/ton), vilket för nuvarande deponi innebär en total kostnadsökning om ca 6 milj. kr. Om man dessutom lägger till planerade deponiytor uppgår kostnadsökningen till ca 18 milj. kr. En sådan kostnadsökning är i sig orimlig. Exemplet förutsätter dessutom att erforderlig mängd jungfruliga massor kan uppådas, vilket kan ifrågasättas. Den aktuella föreskriften är således inte förenlig med 2 kap. 7 § miljöbalken ens vid en vanlig kostnad/nyttoavvägning.

#### *Nytta och risker*

Även för framtiden gäller att deponin – liksom andra deponier – av praktiska skäl kommer att behöva betraktas som förorenat område. Det kommer, som länsstyrelsen också medgivit vid miljödomstolen, att bli nödvändigt att införa någon form av restriktioner till skydd för deponins skyddsskikt. Som exempel kan anges att grävning, ledningsdraging eller anläggande av fundament i skyddsskiktet inte bör tillåtas. Det är alltså inte så att en effektiv och miljösäker avslutning av deponin kommer att onödiggöra särskilda hänsyn vid den framtida användningen av deponiområdet. Markens historia, nuvarande och framtida användning måste enligt kommunens mening utgöra utgångspunkten för den riskbedömning som krävs för att bedöma nyttan av det av länsstyrelsen föreskrivna försiktighetsmättet. För en avslutad deponi innebär detta att utgångspunkten är att skyddsbehovet är mindre än på andra platser i samhället.

Kommunen ifrågasätter inte det nödvändiga i att så långt som möjligt begränsa den diffusa föroreningsspridningen från förorenad jord. Detta innebär att vissa typer av massor inte kommer att kunna återanvändas var som helst. Vid en avslutad deponi är dock förutsättningarna mycket goda för att använda massor som inte kan användas på andra platser i samhället. För en hållbar utveckling och ett fungerande kretslopp är det, enligt kommunens mening, viktigt att göra rimliga avvägningar när det gäller återanvändning av restprodukter. Onödigt stränga miljökrav bör därför inte tillåtas hindra en lämplig återanvändning av restprodukter som inte kan användas på andra håll i samhället.

För övrigt kan kommunen konstatera att flera miljödomstolar tidigare har föreskrivit tillståndsvillkor för deponier som innebär att massor som uppfyller MKM-riktvärdena får användas utanför sluttäckningens tätskikt.

#### **Länsstyrelsen**

Länsstyrelsen har i sin bedömning utgått från att området skall kunna lämnas utan att det utgör en risk för människors hälsa och miljö. Deponin är belägen relativt tätortsnära och dess omgivningar nyttjas idag i stor utsträckning för rekreatiönsändamål, bl.a. som golfbana, elljusspår och strövområden.

När det gäller användningen av MKM och KM som gränsvärde instämmer länsstyrelsen i miljödomstolens bedömning.

De ekonomiska vinster med att använda avfall som anläggningsmaterial är stora huvudsakligen beroende på att deponiskatt då inte behöver erläggas (435 kr/ton). Att använda avfall kan vara ett bra sätt att spara på jungfrulig råvara, vilket också är en avsikt med deponiskatten. Risken finns dock att för miljön olämpliga material kan komma att användas om inte restriktiv bedömning tillämpas. Om material överstigande de föroreningar som länsstyrelsen förelagt om ska användas ovan tätskikt bör de i så fall bedömas från fall till fall, t.ex. beroende på avfallets ursprung, ingående föroreningar och lakning. Miljökonsekvenserna bör bedömas specifikt för den aktuella deponin. Utan ett sådant underlag bör användningen av schaktmassor med föroreningshalter överstigande de i länsstyrelsens föreläggande begränsas till användning som konstruktionsmaterial under tätskikt, t.ex. för anläggande av körbanor, mellantäckning och terrassering av deponin.

Länsstyrelsen vill också hänvisa till 4 § förordningen (2001:52) om deponering av avfall. En användning av avloppsslam för gödsel- eller jordförbättringsändamål är undantagen enligt 4 § p 1. En användning av slam utöver detta eller av förorenade jordar (ej inert avfall) vid markarbeten är dock inte undantaget (4 § p 2). Enligt länsstyrelsens mening är en sådan användning därmed endast möjlig vid ett återvinningsförfarande enligt avfallsförordningen (2001:1063) bilaga 4 p R11 (avfallet upphör vara avfall). Ett sådant återvinningsförfarande innebär bl.a. att avfallets funktion och miljöeffekter ska motsvara det jungfruliga material som annars skulle ha använts. Halterna som länsstyrelsen föreskrivit i punkt 5 har bedömts ge motsvarande miljöeffekter som ett jungfruligt material.

Länsstyrelsen vill kommentera siffran ”20 miljoner ton” i kommunens skäl för ändring. I Sveriges bryts idag i grus- och bergtäkter nästan 85 miljoner ton material per år, ca 20 miljoner ton fördelat på 10 år är i det sammanhanget inte en hög siffra. I skyddsskikt används dock normalt sett, mest schaktmassor som ej är förorenade och som tidigare deponerades på sk schaktmassedeponier. Tillgång på sådana massor varierar för olika deponier. För Tuddarps del bedöms tillgången till rena massor som god.

Halterna i punkten 5 bygger huvudsakligen på kraven angående föroreningar i den färdiga jordprodukten enligt SP:s certifieringsregler för P-märkning av anläggningsjord. Syftet med certifieringen är enligt reglerna bl.a. att ”främja ett miljömässigt och ekonomiskt kretslopp av för ändamålet lämpliga restprodukter genom att förhindra såväl inblandning av olämpliga råvaror som inblandning av för höga halter näringsämnen”.

#### **Kommunens bemötande**

EG-domstolen har i rättsfallet C-6/00 Abfall Service AG uttalat att en deponering av avfall i en nedlagd gruva är att betrakta som en återvinningsåtgärd om dess huvudsyfte är att avfallet kan användas genom att ersätta andra material som annars skulle ha behövts för ändamålet. Kommunen konstaterar mot bakgrund av detta avgörande att länsstyrelsens påstående i fråga om förutsättningar för återvinning är felaktigt.

Återvinning förutsätter inte att avfallets funktion och miljöeffekter motsvarar det jungfruliga material som annars skulle ha använts. Lämpligt avfall som används för konstruktionsändamål i eller vid avfallsdeponier upphör att utgöra avfall senast i det ögonblick det används. Deponeringsförordningen – som endast är tillämplig på bortskaffande av avfall – kan således inte anses utgöra något hinder mot användning av lämpliga massor (avfall och andra massor) för konstruktionsändamål.

Länsstyrelsen anger att 20 miljoner ton massor över 10 år inte är särskilt mycket i förhållande till vad som årligen bryts i Sverige för andra ändamål. Vidare anger länsstyrelsen att tillgången till rena schaktmassor för Tuddarps del bedöms vara god. Kommunen delar inte länsstyrelsens bedömningar. Sluttäckning av avfallsdeponier är en i samhället relativt marginell företeelse i förhållande till vägbyggnationer och liknande. Detta innebär dock inte att 20 miljoner ton massor är en liten mängd. Det är förvånande att länsstyrelsen anser sig kunna marginalisera en besparing av så stora mängder jungfruligt material. De ”rena” schaktmassor som länsstyrelsen hänvisar till är oftast inte tillräckligt rena för att uppfylla de av länsstyrelsen ställda kraven. Schaktmassor som härrör från väg- och järnvägsbyggen samt olika typer av konstruktioner i stadsmiljö och inom industriområden är oftast mer eller mindre förorenade. Med en föreskrift enligt kommunens yrkande kommer sådana massor oftast att kunna nyttiggöras.

När det gäller SP:s certifieringsregler vill kommunen framhålla att med anläggningsjord avses enligt certifieringsreglerna jord som avses för användning vid anläggning av grönytor såsom t.ex. parker, villatrådgårdar, vägkanter m.m. Det är alltså fråga om kriterier för jord som skall användas för alla typer av markanvändning. Som kommunen angivit i överklagandet kan en avslutad deponi inte betraktas som ett område som är lämpligt för en mer känslig markanvändning. Kommunen anser därför att förutsättningarna för att använda massor som inte kan användas på andra platser i samhället är mycket god vid en avslutad deponi. Det måste därför anses vara uppenbart olämpligt att ställa krav som medför att endast jord som motsvarar ”villatrådgårdsstandard” får användas vid Tuddarps avfallsanläggning.

## REMISSYTTRANDEN

### **Naturvårdsverket**

Villkor i enlighet med kommunens förslag bör inte föreskrivas, eftersom kriterierna för mindre känslig markanvändning (MKM) inte är avsedda att användas för konstruktionsmaterial.

Vid användning av riktvärdet för MKM på konstruktionsmaterial tillförs föroreningar till en nivå som ligger på gränsen till att en kostsam efterbehandling är motiverad. Även föroreningsnivåer enligt MKM innebär sådana hälso- och miljörisker att markanvändningen måste begränsas.

### **Sveriges geologiska undersökning (SGU)**

I närområdet till Tuddarps avfallsanläggning finns inga brunnar eller andra skyddsvärda hydrogeologiska objekt registrerade i SGUs brunnarsarkiv, kartor och andra databaser.

Om föroreningshalten i täckmassorna underskrider de nivåer som anges för MKM (mindre känslig markanvändning) eller KM (känslig markanvändning) har sannolikt täckmassorna ingen påverkan på grundvattnets kvalitet i deponiområdet och dess närhet.

#### **Sveriges Kommuner och Landsting**

Någon närmare reglering av vilka krav som kan ställas på anläggningsmaterial vid sluttäckning av en deponi finns inte. I 31 § förordningen om deponering av avfall (2001:512) anges endast ett funktionskrav avseende genomsläpplighet av lakvatten. Eftersom något absolut krav på vilka föroreningsgrader som kan accepteras i sluttäckningsmaterial inte föreligger, måste en bedömning göras utifrån de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken där också resurshushållningsprincipen samt nytto- och kostnadsaspekterna måste vägas in.

I och med de krav som numera ställs och som kommer att ställas i fråga om deponier från och med år 2008, kan det antas att ett antal deponier kommer att avslutas och sluttäckas. Ett arbete till vilket det kommer att åtgå stora mängder av olika material. Försök och forskning pågår också på en rad platser med att använda olika restprodukter som komplement till jungfruligt material. Eftersom det är fråga om områden som är och har varit förorenade i olika hög grad och där en fortsatt kontroll är förutsatt under lång tid efter att områdena som används som deponier finns förutsättningar för att använda olika typer av måttligt förorenat material för sluttäckning och där Naturvårdsverkets riktvärden för mindre känslig markanvändning kan användas som utgångspunkt för att säkerställa att negativa hälso- och miljöeffekter inte uppkommer.

I de enskilda fallen är det naturligtvis viktigt att de skyddsåtgärder som anses behövliga för att motverka att olägenheter för människors hälsa eller miljön ställs mot de kostnader och den nytta som kraven innebär. En sådan analys kan av naturliga skäl leda till olika resultat i olika enskilda fall, men i fråga om sluttäckning av deponier bör en sådan avvägning regelmässigt resultera i att material och restprodukter av olika slag med måttliga föroreningar kan användas som en resurs vid t.ex. täckning av deponier i stället för att deponera massorna i fråga.

#### **MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

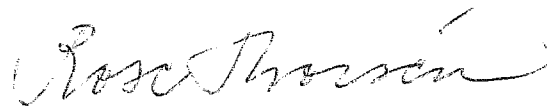
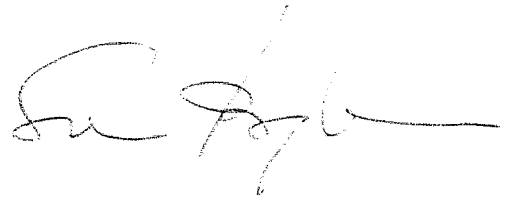
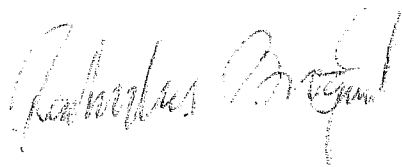
Miljööverdomstolen finner i likhet med kommunen att förordningen (2001:52) om deponering av avfall inte lägger hinder i vägen för användning av avfallsmassor för sluttäckning av en deponi.

Enligt kommunen innebär föreskriften i punkten 5 att det för sluttäckningen av deponin inte går att använda avfallsmassor utan endast jungfruliga massor. Denna bedömning har inte ifrågasatts i målet. Såsom kommunen och Sveriges Kommuner och Landsting har framhållit måste en avslutad deponi för lång tid framöver betraktas som förorenat område som kommer att kräva särskild tillsyn och föreskrifter om restriktiv användning av marken. Beträffande ett sådant område behövs knappast som försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ställas krav på användning av jungfruliga massor. Ett sådant krav är enligt Miljööverdomstolen en mer ingripande

åtgärd än vad som behövs och står därmed i strid med 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Det kan inte heller anses förenligt med principen om resurshushållning enligt 2 kap. 5 § miljöbalken. Miljööverdomstolen bedömer vidare att kostnaderna för att använda jungfruliga massor – såsom de uppskattats av kommunen – inte kan anses rimliga vid en jämförelse med nyttan av åtgärden (2 kap. 7 § miljöbalken). Punkten 5 i länsstyrelsens beslut bör därför upphävas.

När det gäller de försiktighetsmått som i stället bör krävas i fråga om föroreningshalterna i de jordmassor som skall utgöra skyddstäckning vid avslutning av avfallsdeponier anser Miljööverdomstolen i likhet med kommunen och Sveriges kommuner och landsting att en lämplig utgångspunkt kan vara de riktvärden som Naturvårdsverket fastställt för mindre känslig markanvändning (MKM) i rapporterna 4638 och 4889. Kravet skall vara att föroreningshalterna skall underskrida de nivåer som anges i nämnda rapporter. I vissa fall kan givetvis med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet en individuell bedömning behöva göras vilken kan leda till att strängare försiktighetsmått bör föreskrivas. Med beaktande bl.a. av SGU:s yttrande finner Miljööverdomstolen att det i målet inte förekommit några sådana omständigheter i fråga om Tuddarps deponi. Miljööverdomstolen anser följaktligen att kommunens yrkande kan bifallas.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.



I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Per-Anders Broqvist, miljörådet Sven Bengtsson, hovrättsrådet Rose Thorsén och f.d. hovrättsrådet Arne Kardell, referent.  
Enhälligt.



**KLAGANDE**

Motala kommun  
591 86 MOTALA

**MOTPART**

Länsstyrelsen i Östergötlands län  
581 86 LINKÖPING

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsen i Östergötlands län beslut den 31 januari 2006, dnr 555-17779-05,  
se bilaga 1

**SAKEN**

Sluttäckning av deponi

---

**DOMSLUT**

Miljödomstolen avslår överklagandet.

**BAKGRUND**

Efter anmälan från Motala kommun om sluttäckning av vissa delar av den gamla deponin vid Tuddarps avfallsanläggning förelade länsstyrelsen genom det överklagade beslutet kommunen bland annat följande:

5. Föroreningshalten i material ovan tätskiktet får inte överskrida nedanstående värden. SP:s certifieringskriterier för anläggningsjordar, SPCR 148, har använts för de metaller där kriterier finns framtagna. För övriga metaller och föreningar motsvaras värdena av 90-persentilen av uppmätta bakgrundshalter för svenska osorterade jordarter i tätorter (ICP-analyserade), Naturvårdsverkets rapport 4640.



Ämne	(mg/kg TS)
Arsenik	15
Bly	40
Kadmium	0,2
Kobolt	10
Koppar	100
Krom (tot)	60
Kviksilver	0,5
Nickel	30
Vanadin	55
Zink	100
Summa cancerogena PAH	0,5
Summa övriga PAH	2,7

#### YRKANDEN M.M.

Motala kommun överklagar punkt 5 i länsstyrelsens föreläggande och yrkar att den skall ändras till följande lydelse:

- Om halterna föroreningar i tillförda jordmassor underskrider de nivåer som anges för Mindre Känslig Markanvändning (MKM) i Naturvårdsverkets rapport 4638 och rapport 4889 får massorna nyttiggöras i sluttäkningsarbetena, t.ex. i deponins skyddstäckning utanför tätskiktet.

Kommunen hänvisar till underlag för överklagan från Envipro Miljöteknik AB daterat den 17 februari 2006. I detta underlag anförs i huvudsak följande.

Länsstyrelsens förslag till haltkriterier för föroreningar i skyddsskiktet i sluttäckningen är baserat på att deponiytan i hälso- och miljöhänsen skall kunna användas mer eller mindre fritt för olika verksamheter i framtiden. Det är orimligt att en f.d. deponi skall betraktas på detta sätt. Ett antal administrativa restriktioner kommer att behöva införas för deponiplatsen den dag verksamheten på platsen upphör. Exempelvis är grävning för installationer i skyddsskiktet, t.ex. för ledningar eller fundament, mer eller mindre uteslutna p.g.a. risken för skador på tätskiktet. En framtida detaljplan för området kommer således sannolikt att innehålla tydliga restriktioner för markanvändningen och därmed också för exponeringen av den jord som finns på platsen.

Kommunen har förståelse för länsstyrelsens ställningstagande och är medveten om

att restriktioner måste införas på vad som kan tillåtas av föroreningar vid jordhantering, särskilt när det gäller den "diffusa" spridningen av föroreningar via jordar ute i samhället. Men om det är någon plats i samhället där jordar med visst föroreningsinnehåll kan nyttiggöras så är detta på deponiplatser. Huvudskälet är som sagts ovan att deponiplatser med nödvändighet bör ges särskilda administrativa föreskrifter i framtiden (ev. som miljöriskområden).

SPCR 148 är en certifiering utförd av Statens Provnings- och Forskningsinstitut (SP) som ger tillstånd att använda SP:s certifieringsmärke på anläggningsjordar. SPCR 148 anger en högsta halt som för en certifierad jord får förekomma i färdiga jordprodukter. Användningsområdet är allmänt och gäller t.ex. i jordar där odling av grönsaker skall kunna ske. I SPCR 148 finns också kriterier för ingående råvaror (se tabell nedan) där parametervärdena ligger högre än motsvarande värden för färdiga jordprodukter. I princip gäller dessa parametervärden på deljordmängder som ingår i den färdiga jordprodukten under förutsättning att kriterierna för den sammanlagda jordprodukten uppfyller kraven för färdig jordprodukt.

Naturvårdsverkets generella riktvärden för känslig markanvändning (KM) och mindre känslig markanvändning (MKM) används idag som riktvärden för förorenade markområden (Rapport 4638 och Rapport 4889). Riktvärdena är baserade på beräkningar som tar hänsyn till både humantoxikologiska och ekotoxikologiska risker. KM- respektive MKM-värdena redovisas i nedanstående tabell. Även om riktvärdena enligt Naturvårdsverket inte är avsedda för tillförsel av jord till ett område bygger kriterierna på en riskanalys i naturvetenskaplig mening innehållande toxicitetsdata, intag, exponeringstider m.m. Dessa kriterier är därför lämpliga att använda vid skyddstäckningen, inte minst eftersom deponier utgör ett förorenat område, men framför allt för att kriterierna är baserade på en riskanalys som täcker ett stort antal ämnen.

KM-riktvärdena används vanligen i bostadsbebyggelse. KM utgör inte relevanta kriterier för deponiplatsen vid Tuddarp, utan istället förordas MKM-kriterierna.

Nedan är en sammanställning visande de olika kriteriernas parametervärden. MKM-värden baserade på exponering via intag av grundvatten har inte angivits, då det har förutsatts att grundvattenexploatering i närheten av deponiplatsen inte är intressant. Vidare anges i tabellen vad som är dimensionerande mot bakgrund av humantoxikologiska (h) respektive ekotoxikologiska (e) förhållanden.

Tabell visande olika kriterier (mg/kg TS) för parametrar angivna i föreläggandet

Ämne	Föreskrivna av länsstyrelsen	SPCR 148 (ingående råvara)	KM	MKM
Arsenik	15	--	15 (h)	40 (i, e)
Bly	40	100	80 (h)	300 (e)
Kadmium	0,4	2	0,4 (h)	12 (e)
Kobolt	10	--	30 (h)	250 (e)
Koppar	100	600	100 (e)	200 (e)
Krom (tot)	60	100	120 (e)	250 (e)
Kvicksilver	0,3	2,5	1 (h)	7 (h)
Nickel	30	50	35 (h)	200 (e)
Vanadin	55		100 (e)	200 (e)
Zink	100	800	350 (e)	700 (e)
Summa canc. PAH	0,3		0,3 (h, intag av grönsaker)	7 (h)
Summa övriga PAH	2,7	3	20 (e)	40 (e)

Som framgår av tabellen är de av länsstyrelsen föreslagna parametervärdena låga, i vissa fall mycket låga, och kommunen är tveksam till att "vanliga" schaktmassor underskrider vissa av parametervärdena.

För flertalet föroreningar begränsas MKM-värdet endast av ekotoxiska effekten inom området, dvs. möjligheten för växter och marklevande organismer att etablera sig. Värdet för kvicksilver samt arsenik och PAH begränsas av risken för effekter på hälsan till följd av avgång till luft respektive inandning av damm. För kvicksilver uppkommer risken först om byggnader etableras på deponin (värdet avser inomhusluft). För arsenik och PAH uppkommer risken endast om personer vistas på området i en omfattning som motsvarar en arbetsplats.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan kommer förhållandena på deponiplatsen i

framtiden att vara sådana att MKM-värdena är lämpliga som gränsvärde för vad som kan tillåtas av föroreningar i skyddsskiktet i sluttäckningen. Med detta kriterium omfattas också flera föroreningar (PCB, fenol, klorbensen m.m.) än vad som förelagts kommunen av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen avstyrker bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande. Området skall kunna lämnas utan att det utgör en risk för människors hälsa och miljön. Formuleringen av punkt 5 i det överklagade beslutet bör därför kvarstå. Regeringens bedömning för det av riksdagen fastställda miljömålet "Giftfri miljö" innebär bland annat att halterna naturirämmande ämnen inom en generation skall vara nära noll och halterna naturligt förekommande ämnen skall vara nära bakgrundsnivåerna. Utifrån vad som uppmätts som bakgrundshalter i svenska tätorter, utifrån SP:s certifieringsregler för anläggningsjord samt för en del metaller, de halter som angetts för känslig markanvändning enligt SNV 4638, är de värden för metaller och PAH:er i anläggningmaterialet som föreskrivits i föreläggandet behövliga för människors hälsa och miljön. Området bör då kunna integreras i naturmiljön på ett för människors hälsa och miljön säkert sätt. Länsstyrelsen håller dock med kommunen om att även om området utan risk kan integreras i omgivande naturmiljö behövs vissa restriktioner på markanvändningen för att förhindra till exempel grävning som skulle kunna skada tätskiktet eller den geologiska barriären.

**Motala kommun** har beretts tillfälle att yttra sig över det som har tillförts målet.

#### DOMSKÄL

Miljödomstolen gör följande bedömning.

De generella riktvärden som Naturvårdsverket har fastställt i rapporterna 4638 och 4889 är framtagna för att bedöma risker vid existerande förorenade områden. Riktvärdena ger vägledning till när halterna av föroreningar i marken är så höga att det kan vara aktuellt med sanering av området. De är således inte avsedda att tillämpas vid bedömning av vilka massor som kan tillföras ett område såsom konstruktionsmaterial, t.ex. vid sluttäckning av en täkt.


Sluttäckningen av en deponi bör vidare, såsom länsstyrelsen har anfört, utföras på ett sådant sätt att området inte medför en risk för människors hälsa och miljön i ett mer långsiktigt perspektiv. Naturvårdsverket har också i sina allmänna råd (NFS 2004:5) till bl.a. 31 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall angett att material i sluttäckningen inte bör medföra en sådan påverkan på vatten som avrinner på eller genom sluttäckningen att risk för skada på människors hälsa eller miljön uppstår.

Sammanfattningsvis kan det med hänsyn till det anförda inte anses acceptabelt att tillföra föroreningar vid sluttäckning av en deponi upp till de halter som anges som generella riktvärden i ovan nämnda rapporter. Villkor i enlighet med det som Motala kommun har yrkat bör därför inte föreskrivas. De gränsvärden för föroreningshalter som länsstyrelsen har fastställt i det överklagade villkoret får däremot, bl.a. med hänsyn till det av länsstyrelsen åberopade miljömålet "Giftfri miljö", anses vara skäliga och väl motiverade. Överklagandet skall således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2

Överklagande senast den 13 oktober 2006.

  
Anders Bengtsson

  
Bertil Varenius

I avgörandet har deltagit rådmannen Anders Bengtsson, ordförande, och miljörådet Bertil Varenius. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Engell.



6. Avloppsslam som skall användas ovan tätskiktet får inte innehålla högre halter av föroreningar än vad som framgår av 20 § förordningen (1998:944) om förbud mm i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, eller de ändringar som sker av denna förordning. Utöver detta får slammet inte innehålla högre halter av organiska föreningar än:

Summa sju föreningar PCB	0,4 mg/kg TS
Summa cancerogena PAH	3,0 mg/kg TS
Nonylfenol	50 mg/kg TS

7. Projekteringsunderlaget för sluttäckningsåtgärderna skall redovisas för länsstyrelsen senast fyra veckor innan de genomförs. De delar som skall sluttäckas får dock påföras material i form av utjämnande skikt samt material för att överlasta deponin för att på så sätt ta ut eventuella sättningar.

I projekteringsunderlaget skall förutom teknisk beskrivning följande redovisas:

- materialval i täckningen inklusive beräkningar på perkolation av nederbörd genom planerad sluttäckning
- planerade släntlutningar
- information om eventuella uppmätta sättningar på den aktuella etappen
- redovisning av system för kvalitets- och utförandekontroll av sluttäckning
- tillvägagångssätt vid skarvar i tätskikt mellan aktuell deletapp och angränsande deletapper
- utformning av gasdränering och gasavledning genom sluttäckningen inklusive omhändertagande av gasen
- ytvattenavledning
- planerad skötsel/efterbehandling av området

## BAKGRUND

Deponin vid Tuddarps avfallsanläggning klassas som en deponi för icke-farligt avfall med en cell för farligt avfall där metalhydroxidslam finns deponerat. Ytan på deponin för icke-farligt avfall uppgår till 5,5 ha och cellen med deponerat metallhydroxidslam har en yta om 0,3 ha. Anläggningen omfattas av kraven i förordningen (2001:512) om deponering av avfall, då både den gamla och den nya delen av deponin var i drift den 10 juli 2001. Detta innebär bland annat att sluttäckning skall ske i enlighet med 31 § ovanstående förordning, det vill säga sluttäckningen skall vara så konstruerad att mängden lakvatten som passerar genom täckningen inte överstiger, eller kan antas överskrida 50 liter per kvadratmeter och år.

## ÄRENDET

Motala kommun har den 5 december 2005 till länsstyrelsen inkommit med en anmälan om sluttäckning av vissa delar av den gamla deponin vid Tuddarps avfallsanläggning. Sluttäckningen planeras utföras etappvis. Utförandet kommer att ske under sommarhalvåret med start år 2006 och varje etapp beräknas omfatta 5 000- 10 000 m<sup>2</sup>.

Deponin för icke-farligt avfall består av kommunalt avfall som är sättningsbenäget. För att ta ut så mycket som möjligt av sättningsarna kommer varje etapp först att förbelastas. Kommunen planerar att använda terrasseringsmassor för detta ändamål, men även massor som sedan skall användas högre upp i sluttäckningen. Genom att lägga ut ett materialeseparatorande skikt mellan material som är avsedda att användas i det utjämnande skiktet och material som skall användas över tätskiktet kommer de massor som är avsedda att användas över tätskiktet att kunna flyttas efter att respektive område har belastats under cirka ett år.

Vid deponin för metallhydroxidslam finns inte samma behov av att ta ut sättningar. En banduraktor som packar och sönderdelar avfallet kommer istället användas vid förberedelserna inför sluttäckningen.

Kommunen har översiktligt beskrivit sluttäckningens konstruktion på följande sätt:

1. Terrassering (slaggrus från Gärstads förbränningsanläggning, bottenaska från träförbränning, glaskross, schaktnmassor, betongkross, tegelkross eller liknande)
2. Avjämnings- och skyddsskikt för lergeomembran
3. Bentonitmatta
4. 1,5 mm HDPE-geomembran (gäller endast metallhydroxid-deponin)
5. Skyddsskikt för bentonitmatta (stenmjöl)
6. Dräneringsskikt (250 mm, krossmaterial)
7. Skyddstäckning (Skyddstäckningen kommer enligt anmälan att vara minst 1 m tjockt och bestå till minst 80 % av mineraljord och innehålla maximalt 10 % avloppsslam. Avloppsslammet kommer i förekommande fall att blandas in i hela skiktet. Kompostjord kan komma att blandas in i översta tredjedelen av skyddstäckningen.)

Innan sluttäckningsåtgärderna påbörjas kommer en detaljprojektering att ske. Kommunen önskar dock ett godkännande av principen för sluttäckningen och materialvalet.



## LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Länsstyrelsen anser att den beskrivna konstruktionen av sluttäckningen bör kunna fungera ändamålsenligt och att kraven på sluttäckning i förordningen (2001:512) om deponering av avfall härigenom bör kunna uppfyllas.

Under tätskiktet anser länsstyrelsen att för ändamålet lämpliga massor som klassas som inert eller icke-farligt avfall med fördel kan användas.

Länsstyrelsen anser att ett tätskikt bestående av en bentonitmatta och för metallhydroxiddeponin även ett polymergeomembran, utgör etablerad teknik och är så vitt man vet idag bästa möjliga teknik.

Ovan tätskiktet bör rena massor användas så att deponiområdet, efter att deponin avslutats, kan lämnas utan att det utgör en risk för människors hälsa och miljön.

Skyddsskiktet kommer enligt anmälan att till minst 80 % bestå av mineraljord (icke organisk jord). Kommunen anger att man eventuellt kommer att blanda in avloppsreningsverksslam i skyddsskiktet. Maximalt kommer 10 % avloppsslam att blandas in. Länsstyrelsen anser att en inblandning på 10 % avloppsreningsverksslam bör utgöra en rimlig andel, så att utlakning av näringsämnen och sättningar till följd av nedbrytning begränsas.


Om kompost kommer att användas kommer den att blandas med mineraljord i den översta tredjedelen av skyddstäckningen. Länsstyrelsen anser att både kompost och avloppsslam i lämpliga proportioner med fördel kan användas för att öka näringsvärdet och därmed underlätta värtetableringen på den sluttäckta deponin. Detta under förutsättning att avloppslammet och kompostjorden inte är förorenad.

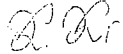
Av villkoren i beslutet framgår vilket innehåll och vilka egenskaper som länsstyrelsen anser det är rimligt att dessa material har.

Kommunen har i anmälan angett att tätskiktet kommer att ligga minst 1,3 m under markytan. Naturvårdsverket förordar i sina allmänna råd till förordningen (2001:512) om deponering av avfall att tätskiktet med hänsyn till de påfrestningar det bedöms utsättas för inte bör ligga närmare markytan än 1,5 m. Länsstyrelsen anser att Motala kommun vid sluttäckningen bör följa detta råd.

Enligt den karta som bifogats anmälan omfattas inte hela den gamla delen av deponin av den beskrivna sluttäckningen. Något undantag enligt 31 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall, för vissa delar av den gamla deponin finns inte och länsstyrelsen tar i detta beslut inte heller ställning till den frågan. Länsstyrelsen anser dock att sluttäckning av de delar som kommunen föreslår kan ske oavsett hur sluttäckningen av övriga delar av den gamla deponin kommer att se ut. Detta under förutsättning av den sluttäckning som nu görs inte försvårar eller förhindrar en sluttäckning av hela den gamla deponin i enlighet med ovanstående förordning.

Detta beslut kan överklagas till Miljödomstolen i Växjö, se bilaga Hur man överklagar.

  
Karin Sigvardsson  
Avdelningsdirektör

  
Katharina Krusell  
Byrådirektör

Akten (kommundossier)

Bilaga  
Hur man överklagar, formulär 140

Kopia till  
Plan och miljönämnden, Motala kommun  
Bevakningsregistret