



RÄTTEN

Hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, hovrättsrådet Ulla Bergendal, referent, miljörådet Staffan Lagergren och hovrättsrådet Henrik Runeson (ej deltagit i beslutet om prövningstillstånd).

FÖREDRAGANDE OCH PROTOKOLLFÖRARE

Föredraganden Carolina Andersson

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Östergötlands län
581 86 Linköping

MOTPART

Häfla Bruks AB, 556238-7612
Hävla
610 14 Rejmyre

SAKEN

Föreläggande om bortfraktning av deponerade massor m.m; nu fråga om prövningstillstånd och återförvisning

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, miljödomstolen, slutliga beslut 2010-07-07 i mål nr M 477-10

Föredraganden anmäler följande.

Miljödomstolen fann i sitt slutliga beslut att Länsstyrelsen i Östergötlands län inte är tillsynsmyndighet över den i målet aktuella deponiverksamheten och således inte haft befogenhet att besluta i frågan om föreläggande.

Länsstyrelsen har överklagat miljödomstolens beslut och yrkat att målet ska återförvisas till miljödomstolen.

Målet föredras och Miljööverdomstolen fattar följande

BESLUT (att meddelas 2010-11-04)

Miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.

Miljööverdomstolen finner att kommunikation med motparten är uppenbart onödig (10 § 2 p. förvaltningsprocesslagen (1971:291)) och prövar yrkandet om återförvisning.

Skäl

Länsstyrelsen har anfört att den är tillsynsmyndighet såvitt avser de deponerade massorna och har vidare anfört bl.a. följande.

I Naturvårdsverkets vägledning gällande tillsyn över nedlagda deponier och förvaringsfall framgår att ”Tillsynsmyndighet över en nedlagd industrideponi är densamma som över föroreningskador som härrör från den miljöfarliga verksamheten. Deponin och den miljöfarliga verksamheten ses i detta sammanhang som en och samma verksamhet. Detta oavsett om deponin ligger inom själva verksamhetsområdet eller på ett avstånd därifrån”. Naturvårdsverkets ställningstagande att ”En deponi och den verksamhet som givit upphov till avfallet kan betraktas som en och samma verksamhet” har enligt vägledningen stöd i bl.a. Miljööverdomstolens dom den 18 juni 2008 i mål M 2599-07 (Ebbamåla). Detta synsätt innebär att samma myndighet som har tillsynen och kunskapen om själva verksamheten även har tillsynsansvaret för deponin och att bara en tillsynsmyndighet agerar gentemot verksamheten och dess verkningar.

I miljööverdomstolens dom MÖD 2006:60, M 3462-06, som miljödomstolen även hänvisar till, ifrågasattes om inte massor, som lagts upp i en tillståndsprövad täkt, borde anses utgöra en del av täktverksamheten. Med hänsyn bl.a. till att annan tillfört massorna bedömdes emellertid denne som ansvarig för massorna. I förevarande fall är det just sambandet med den tillståndspliktiga verksamheten som gör att deponiverksamheten ska anses som en del av den miljöfarliga verksamheten vid Häfla Bruks AB.

Mot denna bakgrund och eftersom Häfla Bruks AB bedriver tillståndspliktig verksamhet där länsstyrelsen är tillståndsmyndighet, bedömer länsstyrelsen att deponiverksamheten har ett sådant samband med den tillståndspliktiga verksamheten att länsstyrelsen är tillsynsmyndighet även för deponiverksamheten. Länsstyrelsen har därmed haft befogenhet att besluta i tillsynsfrågan oavsett om deponin är tillståndspliktig eller inte.

Miljööverdomstolen delar länsstyrelsens bedömning att det är länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet avseende de deponerade massorna.

Slut

Miljööverdomstolen undanröjer det överklagade beslutet och återförvisar målet till miljödomstolen för fortsatt behandling.

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

Carolina Andersson
Protokollet uppvisat/



KLAGANDE

Häfla Bruks AB, 556238-7612
Hävla
610 14 Rejmyre

MOTPART

Länsstyrelsen i Östergötlands län
581 86 Linköping

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Östergötlands läns beslut den 15 december 2009, dnr 555-29128-09,
se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om bortfraktning av deponerade massor, m.m.

MILJÖDOMSTOLENS BESLUT

Miljödomstolen upphäver det överklagade beslutet.

BAKGRUND

Genom det överklagade beslutet förelade länsstyrelsen Häfla bruk AB (bolaget) bl.a. att senast den 31 mars 2010 frakta bort de på fastigheten Hävla 3:2, Finspångs kommun, deponerade massorna, se bilaga 1.

YRKANDEN M.M.

Bolaget yrkar att miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens beslut och anför bl.a. följande. Schaktmassorna ska ligga kvar på nuvarande plats, eftersom de behövs som byggmaterial i kommande byggprojekt. Att flytta massorna är inte ekonomiskt rimligt i förhållande till miljönyttan. Bolaget vill med ytterligare provtagning visa att massorna inte är miljöfarliga. Bolaget medger att ett föreläggande utfärdas med innebörden att bolaget inom viss tid ska genomföra provtagningar i massorna för att utreda graden av eventuella föroreningar. Länsstyrelsens beslut har fattats på ett alltför svagt underlag. Det råder oklarhet i frågan hur schaktmassorna ska betecknas. Svaret är avgörande för hur massorna ska hanteras och därmed hur ett föreläggande bör utformas. Materialet utgör en avfallskategori. Det andra nödvändiga rekviset är det s.k. kvittblivningsmomentet. Helt klart är att det subjektiva momentet inte är uppfyllt, eftersom bolaget avser att återanvända jorden som byggnadsmaterial. Därmed återstår den mer objektiva faktorn, dvs. är bolaget skyldigt att göra sig av med materialet. Sådan skyldighet föreligger om det finns föroreningar i massorna i sådan grad att det är farligt avfall. Om massorna inte är förorenade finns det däremot ingen skyldighet för innehavaren att göra sig av med dem. Länsstyrelsen har tagit fasta på risken för förorening och i konsekvens härmed betraktat massorna som avfall. Tiden för upplaget har ingen betydelse när det gäller att avgöra om jordmassorna är avfall eller inte. Vidare finns ingen skyldighet för innehavaren av jordmassor som ska återanvändas att göra vare sig anmälan eller ansökan om lagring. Upplag av byggnadsmaterial omfattas inte av regleringen i miljöbalken. Kostnaderna för att följa föreläggandet kan uppskattas till cirka fem mkr, en avsevärd kostnad. Ekonomiska skyldigheter av den omfattningen kan inte åläggas en verksamhetsutövare om inte beslutsunderlaget är fullgott och entydigt. Så är inte fallet, åtminstone inte ännu.

Länsstyrelsen motsätter sig bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Massorna är att betrakta som avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken, oberoende av om de är förorenade

eller inte. Att deponin funnits sedan 2004 utan att bolaget gjort varken anmälan eller ansökan om tillstånd för mellanlagring av avfall/användning av avfallet för anläggningsändamål, talar inte för att bolagets avsikt varit att mellanlagra massorna för återanvändning. Verksamheten är att betrakta som en deponi. All deponeringsverksamhet oavsett mängd eller farlighet utgör tillståndspliktig verksamhet. Bolaget har inte ansökt om tillstånd för deponin. Inte heller har bolaget samrått enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen har inte förelagt om att massorna ska flyttas till deponi, utan att de ska fraktas bort från den plats där de nu ligger. Detta eftersom platsen är olämplig och då deponin anlagts i strid med gällande regler. Andra möjligheter än deponering kan således vara möjliga, vilket även kan innebära andra kostnader än vad bolaget hävdar. Föreläggandet utesluter inte möjligheten att använda massorna för anläggningsändamål. I beslutet har länsstyrelsen däremot upplyst bolaget om den anmälnings-/tillståndsplikt som råder vid användning av avfall för anläggningsändamål.

SKÄLEN FÖR BESLUTET

Inledningsvis konstaterar miljödomstolen – vilket också är otvistigt i målet – att de aktuella massorna kan hänföras till en avfallskategori i avfallsförordningen (2001:1063). Frågan blir därmed om bolaget gör sig av med eller avser eller är skyldigt att göra sig av med massorna i den mening som avses i 15 kap. 1 § miljöbalken.

Härvid konstaterar miljödomstolen att syftet med EU:s avfallsregler, inbegripet definitionen av avfall, är att hanteringen av avfall ska ske under ordnade förhållanden för att minimera påverkan på människors hälsa och miljön (jfr t.ex. Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2009:33). Vidare innefattar uttrycket "göra sig av med" både slutligt omhändertagande – dvs. bortskaffande i miljöbalkens mening – och återvinning av ett föremål, ett ämne eller en substans. Med bortskaffande avses bl.a. deponering och användning av fyllnadsmassor (jfr prop. 1997/98:45, Del 1, s. 418). Det bör vidare framhållas att vid bedömningen av vad som är eller inte är avfall, ska materialets inneboende egenskaper, som exempelvis föroreningsinnehåll, inte beaktas (jfr Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2010:1). Mot bakgrund av det nu anförda samt vad

som framkommit om de aktuella massornas tilltänkta användning, anser miljödomstolen att massorna får anses utgöra avfall i den mening som avses i 15 kap. 1 § miljöbalken.

I målet har framkommit att massorna legat på platsen i fråga sedan 2004-2005. Därmed anser miljödomstolen att det är fråga om en deponi, dvs. en upplagsplats för avfall (jfr 5 § avfallsförordningen), och inte mellanlagring. För att deponering ska vara tillståndspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken krävs dock att fråga är om anläggning (jfr bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Härvid krävs normalt att åtminstone någon åtgärd av teknisk natur har vidtagits för att möjliggöra verksamheten (jfr bl.a. Miljööverdomstolens avgöranden MÖD 2005:37 och MÖD 2006:60). I målet har inte framkommit att några åtgärder utförts för att åstadkomma en anläggning för verksamheten. Enligt miljödomstolen kan de aktuella massorna därmed inte utgöra tillståndspliktig deponering. Inte heller har i målet framkommit att fråga är om tillståndspliktig uppläggning eller användning för anläggningsändamål eller att aktuell verksamhet skulle utgöra del av annan tillståndspliktig verksamhet (jfr Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2006:60).

Mot bakgrund av det nu anförda kan konstateras att länsstyrelsen enligt 26 kap. 3 § miljöbalken inte är tillsynsmyndighet såvitt gäller i målet aktuell verksamhet. Med hänsyn främst till de bestämmelser föreläggandet grundats på, föranleder vad som anges i E2 i bilagan till förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken inte någon annan bedömning. Länsstyrelsen har således inte haft befogenhet att besluta i frågan, varför föreläggandet ska upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 430).

Överklagande senast den 28 juli 2010.

Jesper Blomberg

Bertil Varenius

I domstolens avgörande har deltagit fiskalen Jesper Blomberg, ordförande, och miljørådet Bertil Varenius.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR ÖVERKLAGANDE - BESLUT I MILJÖMÅL

Den som vill överklaga miljödomstolens beslut ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen.

Överklagandet ska ha kommit in till miljödomstolen **inom tre veckor** från beslutets datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i beslutet.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Miljööverdomstolen meddelar **prövningstillstånd**. Miljööverdomstolen lämnar prövningstillstånd om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas,
2. anledning förekommer till ändring i det slut som miljödomstolen har kommit till, eller
3. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

1. det beslut som överklagas med angivande av miljödomstolens namn samt dag och nummer för beslutet,
2. parternas namn och hemvist och om möjligt deras postadresser, yrken, personnummer och telefonnummer, varvid

parterna benämns klagande respektive motpart,

3. den ändring av miljödomstolens beslut som klaganden vill få till stånd,
4. grunderna (skälen) för överklagandet och i vilket avseende miljödomstolens beslut enligt klagandens mening är oriktigt,
5. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
6. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans/hennes ombud. Om klaganden anlitar ombud ska ombudet sända in fullmakt i original samt uppge namn, adress och telefonnummer.

Ytterligare upplysningar lämnas av miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av beslutet.



Häfla Bruk AB
Hävla
610 14 REJMYRE

Beslut angående Häfla Bruks AB:s deponi på fastigheten Hävla 3:2 i Finspångs kommun

Beslut

Med stöd av 26 kap. 9, 21 och 22 §§, 2 kap 3 och 6 §§, 9 kap 3 och 6 §§ miljöbalken (1998:808) samt 5 § avfallsförordningen (2001:1063) förelägger Länsstyrelsen Häfla Bruk AB (med organisationsnummer 556238-7612) följande:

1. Att senast 31 mars 2010 frakta bort de, på fastigheten Hävla 3:2 i Finspångs kommun, deponerade massorna.
2. Att tillse att risken för spridning av eventuella föroreningar minimeras.
3. Att senast 31 mars inkomma till Länsstyrelsen med en provtagningsplan för undersökning av området där massorna legat.
4. Att dokumentera hur massorna omhändertagits. Mottagare samt mängder och bedömning av föroreningsinnehåll ska rapporteras till Länsstyrelsen senast 15 april 2010.

Ärendet

Vid den periodiska besiktningen 2007-09-11 framkom att bolaget hade lagt upp en deponi av schaktmassor och sprängsten några hundra meter från bruksområdet, på fastigheten Hävla 3:2 där marken inte är klassad som industrimark. Enligt bolaget hade massorna uppkommit i samband med byggnationen av den nya verkstadslokalen som uppfördes 2005 och massorna hade lagts där under 2004 för att kunna användas i senare byggprojekt. Någon anmälan om mellanlagring fanns varken hos kommunen eller hos Länsstyrelsen. Inte heller fanns någon ansökan om tillstånd för deponering av massorna. Länsstyrelsen informerade bolaget om vad som gällde enligt avfallslagstiftningen och att illegal deponering av massor är åtalbart. I besiktningsrapporten som inkom till Länsstyrelsen 2008-03-06 framgår det att prov på massornas föroreningsinnehåll omedelbart bör tas för att säkerställa att massorna inte innehåller föroreningar från tidigare industriell verksamhet samt att resultatet utan dröjsmål ska rapporteras till tillsynsmyndigheten. Vidare framgår det att bolaget måste göra en anmälan av massornas placering till kommunen i det fall de inte innehåller miljöfarliga ämnen och att det ifall de innehåller miljöfarliga ämnen krävs en tillståndsprövning om massorna avses ligga kvar.

I bolagets kommentarer till besiktningsrapporten, vilka inkom 2008-03-06, hänvisas till ett PM "översiktlig miljöteknisk provtagning av schaktmassor". Av detta PM framgår att de

deponerade massorna täcker en yta på ca 2500 m² och att mäktigheten uppskattas till mellan 2 och 6 meter. Vid 2 av 7 provpunkter hittades förhöjda zinkhalter.

Vid den periodiska besiktningen 2009-09-08 visade det sig att schaktmassorna fortfarande ligger kvar. Bolaget har varken lämnat in en anmälan eller ansökt om tillstånd för deponin.

Länsstyrelsen kommunicerade ett förslag till beslut den 23 oktober 2009. Häfla Bruks AB har inkommit med ett skriftligt yttrande den 10 november 2009. Bolaget påtar sig skulden för att förfarandet inte skett på rätt sätt, men menar att ett beslut enligt beslutsförslaget skulle innebära mycket stora negativa konsekvenser för Häfla Bruks AB och föreslår istället ytterligare provtagning av massorna och beroende på föroreningsinnehåll, två alternativ till handlingsplan. Innehåller massorna ringa föroreningar avser man söka tillstånd för mellanlagring alternativt deponi på befintlig plats utan att flytta dem. Visar sig massorna innehålla alarmerande föroreningshalter kommer tillstånd för deponi på egen mark, så nära nuvarande plats som möjligt, att sökas.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen anser fortfarande att det upplag av schaktmassor som bolaget har på fastigheten Hävla 3:2 snarast ska tas bort från den plats det nu ligger på eftersom platsen är olämplig som upplagsplats. Det faktum att massor flyttats från bruksområdet, där det bedrivits miljöfarlig verksamhet under lång tid och risken för föroreningar är stor, till skogsmark är i högsta grad olämpligt. Bolagets förslag att anlägga en deponi på samma plats eller en närliggande plats finner inte Länsstyrelsen lämpligt med tanke på framförallt tidsaspekten eftersom en tillståndsprövning ofta tar över ett år och länsstyrelsen inte finner det lämpligt att massorna ligger kvar så länge utan åtgärder. Dessutom är det alternativet osäkert eftersom det även kan leda till att en deponi inte tillåts och då måste massorna ändå flyttas. Att anlägga en deponi kan dessutom, beroende på deponiklass, bli mycket kostsamt då deponin kommer att omfattas av de krav som ställs i förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Med tanke på att massorna redan har legat mer än tre år som är gränsen för mellanlagring, är det inte heller möjligt att mellanlagra massorna som var bolagets alternativa plan. Länsstyrelsen anser därför att borttagande av deponin är det miljömässigt och sannolikt ekonomiskt bästa alternativet.

Den översiktliga undersökning som bolaget låtit utföra indikerar inga alarmerande föroreningshalter men eftersom massorna är heterogena och undersökningen är väldigt översiktlig kan det inte uteslutas att det finns föroreningar i massorna. Med hänsyn till att det på Häfla Bruksområde, där massorna kommer ifrån, har bedrivits miljöfarlig verksamhet under lång tid, samt att den undersökning som gjorts är väldigt översiktlig, finns det risk att massorna är mer förorenade än vad den översiktliga markundersökningen visat. Det är därför viktigt att det görs en miljöteknisk undersökning av området där schaktmassorna legat efter att de fraktats bort för att säkerställa att inte området påverkats negativt av lagringen. Länsstyrelsen vill även poängtera vikten av ytterligare provtagning av massorna för att massorna ska kunna omhändertas på lämpligt sätt.

Länsstyrelsen vill även påpeka att det är tillståndspliktigt att använda massorna för anläggningsändamål i det fall föroreningsrisken inte endast är ringa alternativt anmälningspliktigt i det fall föroreningsrisken är ringa.

Samråd har skett med miljö- och hälsoskyddskontoret i Finspångs kommun som delar Länsstyrelsens uppfattning att bolaget snarast ska frakta bort de deponerade massorna.

Övriga frågor i ärendet

Bolaget informerade i det yttrande som inkom 2009-11-10, om att man i november 2009 planerar att påbörja ytterligare en utbyggnad av produktionslokalerna på ca 6600 m². Detta är förvånande då frågan var uppe till diskussion vid den periodiska besiktningen 2009-09-08, och Länsstyrelsen då informerade om att en så omfattande förändring av verksamheten kan kräva nytt tillstånd och att tidplanen därmed inte är realistisk. Länsstyrelsen har därefter vid ett speciellt möte med bolaget meddelat att åtgärden minst kräver en anmälan enligt 21§ förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas till Miljöödomstolen, se bilaga Hur man överklagar.

I detta beslut har förutom undertecknade även Länsassessor Karin Fridell deltagit.

Karin Sigvardsson
Miljöskyddsdirektör

Ann-Christine Wiklander
Byrådirektör

akten (industridossier)

Bilaga:
Hur man överklagar

Kopia till:
Bygg- och miljönämnden i Finspångs kommun
Bevakningsregistret