Dokumentet är justerat med avseende på personuppgifter.

SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060201

DOM
2026-01-22
Stockholm

Mål nr
M 7639-25

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2025-04-30 i mål nr M 8719-24, se bilaga A

PARTER

Klagande
Länsstyrelsen i Gotlands län

Motpart
Heidelberg Materials Cement Sverige AB

Ombud: A.B och A.L

SAKEN
Föreläggande om förstudie av förorenade sediment i Bogeviken i Gotlands kommun

---

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och fastställer Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut den 11 oktober 2024 (dnr 3471-2024) avseende föreläggande om förstudie av förorenade sediment i Bogeviken.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 **E-post**: svea.avd6@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Gotlands län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut.

Heidelberg Materials Cement Sverige AB har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Gotlands län har anfört i huvudsak följande.

Bogeviken och dess vattenförekomstavrinningsområde (VARO) utgör ett förorenat område som kan medföra olägenhet eller risk för människors hälsa eller miljön. Bland annat har förhöjda halter av metallerna koppar, zink, bly, kadmium och krom uppmätts i Bogevikens sediment. Bolaget har bidragit till föroreningsskadan i egenskap av solidariskt ansvarig verksamhetsutövare och fastighetsägare. Det är även skäligt enligt 10 kap. 4 § miljöbalken att förelägga bolaget att genomföra en undersökning för att kartlägga vilka risker som föroreningsskadan kan medföra.

Bolaget bedriver verksamhet inom Bogevikens VARO som kan ge upphov till sedimentföroreningar i form av de ämnen som föreläggandet omfattar. Ämnen som PFAS, uran och dioxiner har ännu inte analyserats, men omfattas av föreläggandet då det finns anledning att anta att de kan förekomma i Bogeviken. Länshållningsvatten från bolagets verksamhet i Filehajdar-täkten har sedan 1983 avletts till Anerån som mynnar i Bogeviken. Den omständigheten att halterna i länshållningsvattnet från Filehajdar-täkten generellt är lägre än uppströms Anerån utesluter inte att täkten har bidragit till föroreningsskada i Bogeviken. Även en begränsad användning av kemikalier kan innebära en risk för diffusa utsläpp över tid, särskilt i en långvarig verksamhet. Spill, avrinning eller läckage behöver inte heller vara omfattande för att med tiden orsaka ackumulering i sediment.

Det finns en historisk dokumentation som tydligt visar att utsläpp från bolagets verksamhet har förekommit i riktning mot Bogeviken även från västra brottet och deponiområdet. Enligt ett meddelande från den tidigare verksamhetsutövaren Cementa AB till länsstyrelsen år 1976 avleddes deponivatten till Spillingsån som mynnar i Bogeviken. Bolaget har vidare utfört laktester år 2007 på bolagets västra deponi som har visat lakningspotential för klorid och selen i nivåer som motsvarar farligt avfall. När det gäller den kommunala deponin anser länsstyrelsen att bolaget är en solidariskt ansvarig verksamhetsutövare, eftersom det föreligger en möjlig spridningsväg från såväl bolagets deponier som den kommunala deponin.

Heidelberg Materials Cement Sverige AB har vidhållit vad som tidigare anförts samt lagt till i huvudsak följande.

Länsstyrelsen har inte visat att det föreligger en föroreningsskada i Bogeviken. Dess sedimentstatus är inte entydig. Uppmätta metallhalter har varierat och de flesta provresultaten överstiger inte använda jämförelsevärden. När det gäller ämnena uran, PFAS, aromatiska kolväten, furaner och dioxiner finns inga provresultat som antyder att det skulle kunna föreligga en föroreningsskada i Bogeviken. Länsstyrelsen kan inte förelägga bolaget om undersökningar i syfte att utreda en eventuell föroreningsskada, eftersom det enligt 10 kap. miljöbalken måste finnas en konstaterad föroreningsskada.

Om domstolen skulle finna att det föreligger en föroreningsskada i Bogeviken, är det i vart fall inte visat att bolaget har bidragit till den. Bolagets cementfabrik (öster om östra brottet) med omgivning ligger inte inom Bogevikens avrinningsområde, se karta nedan. En rad dokument i länsstyrelsens beslutsunderlag behandlar områden utanför Bogevikens avrinningsområde och saknar därför betydelse för frågan om föroreningar i Bogeviken och eventuella kopplingar mellan dessa och bolagets verksamhet.

Bild 1. Karta över bolagets avgränsning av det aktuella avrinningsområdet (gråmarkerat).

Det är mycket osannolikt att den tillfälliga avledningen av länshållningsvatten från västra brottet och östra deponin under 1970-talet har bidragit till en föroreningsskada då massorna i bolagets deponier har mycket låg genomsläpplighet. Markprover för metaller från östra deponin år 2023 har uppvisat halter under Naturvårdsverkets riktvärden för mindre än ringa risk (MRR) eller, för ämnen där MRR saknas, under riktvärdena för känslig markanvändning. Länshållningsvatten från Filehajdar-täkten har inte heller bidragit till en föroreningsskada i Bogeviken då det passerar en sedimentationsdamm och oljeavskiljare med filter innan det avleds till Bogeviken via Anerån. Provtagningar visar att metalltillförseln är betydligt högre uppströms Anerån än från täktverksamheten.

Om domstolen skulle finna att det föreligger en föroreningsskada som bolaget har bidragit till, är länsstyrelsens föreläggande oproportionerligt. Kostnaden för att ta fram provtagningsplanen och genomföra undersökningarna är oskälig. För att utreda

historisk påverkan från deponierna är det inte proportionerligt att bolaget, utan fler indikationer än de som nu finns, ska utreda allehanda ämnen i hela vattenförekomsten.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter

Med föroreningsskada avses en miljöskada som genom förorening av exempelvis ett vattenområde kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (10 kap. 1 § miljöbalken). Begreppet omfattar även förorening av en mindre del av ett vattenområde och kan avse alla slags utsläpp som ger upphov till en förorening (se prop. 2006/07:95, s. 125).

Det räcker inte med en misstanke om att ett vattenområde kan vara påverkat av vissa förorenande ämnen för att en förorening ska anses föreligga. Relevant för att bedöma om en fastighet är förorenad kan bland annat vara utredning om hur och var den förorenande verksamheten har bedrivits, de aktuella föroreningarnas karaktär och deras spridningsbenägenhet. Eftersom föroreningar typiskt sett sprider sig i mark och vatten, kan även en fastighet där någon förorenande verksamhet inte bedrivits vara förorenad. Vad som krävs för att konstatera att ett mark- eller vattenområde är förorenat får bedömas i det enskilda fallet, men resultatet av en MIFO fas 1-undersökning kan i sig vara tillräckligt. Det kan finnas fog för att förelägga en verksamhetsutövare att utföra provtagningar i en recipient på en närliggande fastighet, när det har funnits risk för spridning av föroreningar från verksamheten, som därmed har ansetts ingå i det förorenade området. (Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2025 i mål nr M 1592-24 med där gjorda hänvisningar till relevanta rättsfall.)

Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningsskada är ansvarig för avhjälpande, vilket även avser utredning, av skadan (10 kap. 1 § tredje stycket och 2 § miljöbalken). Det är länsstyrelsen som ska visa att det föreligger en föroreningsskada och att bolagets verksamhet har bidragit till föroreningsskadan.

Ansvarig verksamhetsutövare ska i skälig omfattning utföra eller bekosta det avhjälpande som på grund av föroreningen behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön (10 kap. 4 § första stycket miljöbalken). Vid skälighetsavvägningen ska först utredas vilka efterbehandlingsåtgärder som objektivt sett är miljömässigt motiverade och rimliga från kostnadssynpunkt. Därefter ska ansvarets omfattning bedömas. (Se bland annat rättsfallet MÖD 2010:18.)

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Det föreligger en föroreningsskada

Vid bedömningen av om det föreligger en sådan föroreningsskada som länsstyrelsen har påstått, dvs. i Bogeviken och på vissa platser inom dess VARO, ska beaktas att Bogeviken har ett högt skyddsvärde. När det som nu gäller föroreningsskador som kan ha uppstått långt tillbaka i tiden, behöver också beaktas hur vattnet har avrunnit historiskt till Bogeviken. Även om avrinningsområdet norr om Bogeviken kan ha ändrats sedan västra brottet anlades och det därmed inte är helt klarlagt hur Bogevikens VARO avgränsas idag, står det klart att bolagets verksamhet (dvs. såväl Filehajdar-täkten, deponiområdet, västra och östra brotten som fabriksområdet) i vart fall historiskt har funnits inom det avrinningsområde som haft Bogeviken som recipient.

Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter inte att det inte längre avleds något vatten till Bogeviken från bolagets verksamhet i västra- och östra brottet samt fabriksområdet norr om vattenförekomsten Bogeviken. Det står dock klart att det avleddes vatten till Bogeviken i vart fall mellan åren 1976 och 1983 i och med att länshållningsvatten från västra brottet och deponiområdet avleddes till Spillingsån som i sin tur rinner ut i Bogeviken. Det står även klart att länshållningsvatten från Filehajdar-täkten avleds till Anerån som också rinner ut i Bogeviken.

Som nämnts ovan är det inte tillräckligt med en misstanke om att ett vattenområde kan vara påverkat av vissa förorenande ämnen för att konstatera en föroreningsskada. Om det finns utredning som visar att det finns föroreningar på en plats inom ett

vattenavrinningsområde kan det dock, med beaktande av föroreningarnas karaktär och deras spridningsbenägenhet i vatten, finnas fog för att förelägga en verksamhetsutövare att utföra provtagningar för de ämnena i recipienten (i detta fall Bogeviken) som då får antas ingå i det förorenade området.

Länsstyrelsens föreläggande omfattar provtagning och analys av flera ämnen. Bolaget har invänt att flera av dessa ämnen inte har uppmätts i Bogeviken.

Av länsstyrelsens beslutsunderlag framgår emellertid följande. Förhöjda metallhalter har uppmätts i Bogevikens sediment. Av bolagets kontrollprogram framgår att det i Bogevikens sediment har uppmätts förhöjda halter av metaller, alifatiska kolväten och PAH. Förhöjda halter av alifatiska kolväten, PAH:er samt dioxiner har uppmätts inom fabriksområdet och hantering av petroleumprodukter inom verksamhetsområdet har resulterat i påvisbara halter i mark. Nivåer av oljeindex har även påvisats i pumpstationen i Filehajdar som leder till Anerån och vidare till Bogeviken. Detta kan ge upphov till en spridning av bland annat alifatiska- och aromatiska kolväten. PFAS har påträffats i västra brottet, i lakvattendike från deponier (D1) samt i grundvattenrör mellan deponiområdet och Bogeviken. Dioxiner och furaner har påvisats i västra brottet. Även om vissa av de ämnen som har påträffats inte i alla delar överstiger tillämpbara jämförvärden är det sådana ämnen som inte förekommer naturligt i naturen utan som i sig är en indikation på förorening. När det gäller uran, som kan förekomma naturligt, ligger uppmätta halter något högre i Spillingsån än i övriga ytvatten.

Utifrån vad som har framkommit om det historiska avrinningsområdet och spridningsförutsättningarna för nämnda föroreningar inom bolagets verksamhetsområden norr om Bogeviken samt med hänsyn till att det sedan drygt hundra år på platsen har bedrivits samma typ av verksamhet som kan antas ha gett upphov till dessa ämnen, dvs. även när avledning skedde till Bogeviken, bedömer Mark- och miljööverdomstolen att det är visat att det föreligger en föroreningsskada avseende samtliga ämnen i länsstyrelsens föreläggande rörande Bogeviken och på de platser inom dess historiska VARO enligt vad som redovisats ovan.

Bolagets verksamhet har bidragit till föroreningsskadan

För att bolaget i egenskap av verksamhetsutövare ska anses ha ett solidariskt ansvar för avhjälpande krävs ett orsakssamband mellan bolagets verksamhet och föroreningsskadan. Det krävs ingen fördjupad ansvarsutredning i en utredningsfas till följd av konstaterad föroreningsskada; det är nu fråga om en förstudie av förorenade sediment i Bogeviken såsom recipient till ett större avrinningsområde. Frågan om bolagets solidariska ansvar för åtgärder som eventuellt kan komma att krävas i ett senare skede kan bedömas först sedan skadans art och omfattning har undersökts närmare.

Samtliga verksamhetsområden, inklusive Filehajdar-täkten, ligger på bolagets fastighet som även omfattar en del av Bogeviken och dess VARO. Bolaget har anfört att det aldrig har avletts vatten från fabriksområdet till Bogeviken och att det är mycket osannolikt att bolagets verksamhet har bidragit till en konstaterad föroreningsskada genom dels avledningen av länshållningsvatten från Filehajdar-täkten till Anerån, dels den historiska avledningen av länshållningsvatten från västra brottet och lakvatten från östra deponin.

Till skillnad från mark- och miljödomstolen bedömer dock Mark- och miljööverdomstolen att länsstyrelsen har visat att det finns ett orsakssamband mellan bolagets verksamhet och föroreningsskadan. Den avledning av länshållningsvatten och deponivatten som historiskt har skett till Bogeviken via Spillingsån samt den avledning som sker till Bogeviken via Anerån från pågående verksamhet utgör sammantaget tillräckligt underlag för att konstatera att bolagets verksamhet i vart fall har bidragit till föroreningsskadan. Vid bedömningen av påverkan från Filehajdar-täkten saknar det nu betydelse att det kan finnas andra potentiella påverkanskällor uppströms Anerån. När det gäller historisk påverkan visar laktester från östra och västra deponin att det deponerade avfallet lakar en del av de ämnen som har orsakat föroreningsskadan. Även övriga ämnen som har orsakat föroreningsskadan har förekommit i bolagets verksamhet som, med hänsyn till vad som tidigare har sagts det historiska avrinningsområdet och risken för spridning av föroreningar norr om Bogeviken, får anses ha bidragit till föroreningsskadan. Den omständigheten att det kan finnas andra ansvariga verksamhetsutövare i området föranleder inte någon annan bedömning.

Förelagda åtgärder är skäliga

Av praxis framgår att kostnader för inledande undersöknings- och utredningsåtgärder normalt inte jämkas med stöd av 10 kap. 4 § miljöbalken (se t.ex. Mark- och miljöverdomstolens dom den 11 december 2017 i mål nr M 682-17). Mark- och miljöverdomstolen bedömer att de åtgärder som omfattas av föreläggandet är miljömässigt motiverade och rimliga ur kostnadssynpunkt.

Sammanfattning

Länsstyrelsen har visat att det föreligger en föroreningsskada i Bogeviken och på vissa platser inom dess historiska VARO och har alltså haft fog för att förelägga bolaget att utföra provtagningar där. Det finns inte skäl att begränsa föreläggandet avseende de ämnen eller de områden som ska undersökas eftersom bolagets verksamhet har genererat utsläpp av de ämnen som har bidragit till skadan. Det har inte heller i övrigt framkommit skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och länsstyrelsens beslut fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden L.R., P.B., referent, och M.L.M. samt tekniska rådet C.B.

Föredraganden har varit F.V.

NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2025-04-30
meddelad i
Nacka

Mål nr M 8719-24

PARTER

Klagande
Heidelberg Materials Cement Sverige AB

Ombud: M.J och A.L

Motpart
Länsstyrelsen i Gotlands län
621 85 Visby

ÖVERKLAGAT BESLUT
Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut 2024-10-11 i ärende nr 3471-2024, se bilaga 1

SAKEN
Förstudie av förorenade sediment i Bogeviken

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver det överklagade beslutet.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 69 131 07 Nacka	Sicklastråket 1	08-561 656 30 **E-post**: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se		måndag – fredag 08:00–16:30

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Gotlands län (länsstyrelsen) förelade genom beslut Heidelberg Materials Cement Sverige att genomföra en förstudie av förorenade sediment i Bogeviken. Heidelberg Materials Cement Sverige AB (bolaget) har överklagat länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa ärendet till länsstyrelsen för ny handläggning. Till stöd för sin talan har bolaget i huvudsak anfört följande.

Heidelberg Materials verksamheter och berörda avrinningsområden

Bolaget bedriver verksamhet vid Slite i form av tillverkning av cement samt brytning av kalksten i två täkter väster om Slite, File hajdar-täkten respektive Västra brottet. Brytningen i File hajdar-täkten påbörjades omkring 1983. Större delen av fyndigheten i Västra brottet är utbruten. En transportväg går mellan File hajdar-täkten och Västra brottet. Historiskt har kalksten även brutits i Östra brottet, som numera ingår i cementfabrikens verksamhetsområde.

Området kring täkterna omfattar tre avrinningsområden: Spillingsåns, Aneråns och Vikeåns. Vikeån ingår inte i Bogevikens avrinningsområde. I och med att länshållningsvattnet i Västra och Östra brottet pumpas till Östersjön bildar Västra brottet, Östra brottet och deras nära omgivningar i praktiken ett eget avrinningsområde med Östersjön som recipient. Spillingsån rinner genom ett anlagt vattenmagasin – Spillingsmagasinet – som är beläget nordväst om Västra brottet. Magasinet anlades 1977 för att försörja cementfabriken med processvatten. När magasinet är fullt rinner vattnet vidare i Spillingsån som mynnar i Bogeviken. Spillingsåns läge har flyttats västerut i två omgångar i takt med att Västra brottet har utökats. Dagvatten från delar av transportvägen har historiskt tillförts Spillingsån. File hajdar-täkten ligger huvudsakligen inom Aneråns avrinningsområde. Länshållningsvatten från File hajdar-täkten (det vatten som naturligt ansamlas i täkten och bortleds i syfte att möjliggöra täktverksamheten) avleds till Anerån, som

mynnar i Bogeviken ca sex kilometer nedströms avledningspunkten. Vattnet passerar genom en större sedimentationsdamm och en för ändamålet anpassad olje-avskiljare med filter innan det når recipienten. Efter avledningspunkten passerar Anerån den anlagda Golfdammen (en gammal grustäkt) och ett flertal mindre anlagda dammar på en golfbana. I området kring golfbanan har fåran anlagts något meandrande medan övriga delar av Anerån till stor del rätats ut och kanaliserats. En mindre del av File hajdar-täkten ligger inom Vikeåns avrinningsområde, som mynnar i Bandhagaån, vilken i sin tur mynnar i Tjäderviken. Inget länshållnings-vatten tillförs Vikeåns avrinningsområde. Dagvatten från delar av transportvägen har historiskt tillförts Anerån. Detta dagvatten leds numera till separata dagvatten-dammar.

Däremot ingår inte Västra och Östra brottet, liksom cementfabrikens industriområde inklusive det s.k. Oljeberget, i Bogevikens avrinningsområde. Länshållningsvatten från Västra brottet leds via Östra brottet och vidare till Östersjön. Dagvatten som tidigare tillfördes Spillingsån leds numera till Västra brottet. Dagvatten inom industriområdet (inklusive Oljeberget) avrinner till Östersjön. Omedelbart söder om Västra brottet finns tre stycken deponier. En av dessa (den mellersta) är en äldre kommunal deponi som fanns på platsen innan verksamheten vid Västra brottet påbörjades. De två andra deponierna är industrideponier som etablerades i samband med, eller efter att verksamheten vid Västra brottet etablerades på platsen. Grund-vattenförhållandena kring Västra brottet är väl undersökta. Det förekommer ingen grundvatten- eller ytvattenströmning från de tre deponierna till Bogeviken.

Bogevikens avrinningsområde

Ett Vattenförekomstområde (VARO) visar ett geografiskt område där det sker tillrinning av vatten till en ytvattenförekomst. VARO baseras på av SMHI interpolerade avrinningsområden över hela Sverige. Interpoleringen av avrinningsområden tar dock inte hänsyn till antropogena effekter som exempelvis länshållning av ett område. Avgränsningen av VARO i myndighetens geodatabas blir därför missvisande för ett område som Slite. Den egentliga ytvattenavrinningen norr och söder om Västra brottet, inklusive de tre deponierna, sker i riktning mot

Västra brottet. Från Västra och Östra brottet pumpas det vatten som inte förbrukas som processvatten till Östersjön. Dagvatten från hela fabriksområdet leds även det till Östersjön. Bogevikens faktiska avrinningsområde har således en betydligt mindre geografisk utbredning än VARO enligt Länsstyrelsens geodatabas.

På grund av att de bägge brotten är länshållna på -26 respektive ca -30 m ö.h riktas dessutom all grundvattenströmning i det intilliggande berget mot brotten. Inläckande grundvatten i såväl Västra som Östra brottet länshålls till Östersjön tillsammans med övrigt inläckande vatten. Det förekommer således ingen grundvattenströmning i berget till Bogeviken. Någon avledning av vatten från Östra brottet eller Bogevikens faktiska avrinningsområde har således en betydligt mindre geografisk utbredning än VARO enligt Länsstyrelsens geodatabas.

Avgränsningen av ytvattenförekomstens VARO enligt Länsstyrelsens geodatabas saknar relevans för bedömningen av potentiella föroreningskällor eftersom avgränsningen inte överensstämmer med de faktiska yt- och grundvatten-strömningarna. Föreläggandet bygger på felaktiga antaganden om potentiella föroreningskällors påverkan på Bogeviken. En bedömning av potentiella föroreningskällor ska ta sin utgångspunkt i de faktiska förhållandena på platsen.

Förorenade områden

Länsstyrelsen påstår i skälen till föreläggandet att det inom Bogevikens vatten-förekomsts avrinningsområde finns två förorenade områden som har tilldelats en mycket hög sedimentklass, benämnda ”Cementas deponiområde” respektive ”Cementa AB fabriksområdet.” Länsstyrelsens beskrivning av dessa områden, och dess potentiella påverkan på sedimenten i Bogeviken, är dock ofullständig och i väsentliga delar felaktig vilket utvecklas nedan.

Deponiområdet

Deponeringen i den mellersta, *Kommunala deponin* upphörde 1964, innan Västra brottet etablerades vid deponin. Bolaget var inte verksamhetsutövare för deponin under dess drifttid. Avfallet i deponin består till stor del av organiskt material

(latrin, hushållsavfall och byggavfall) och lättnedbrytbara fraktioner har i avfallet till stor del har lakat ur deponin medan eventuella svårnedbrytbara ämnen som påträffats i förhöjda halter i provtagningspunkter i Västra brottet till stor del härrör från den kommunala deponin. Under deponins drifttid avleddes lak- och dagvatten via Spillingsån till Bogeviken. Även efter deponins drifttid, fram till att Västra brottet etablerats vid deponin, kan den kommunala deponin ha genererat lakvatten som runnit mot Bogeviken via Spillingsån. Etablerandet av Västra brottet har emellertid förändrat grundvattenströmningen väsentligt och lett till att avrinningen från deponin därefter går norrut, till Västra brottet, i stället för söderut, till Bogeviken. Exakt vid vilken tidpunkt som avrinningen ändrades är inte känt. Som Länsstyrelsen påpekar finns uppgifter från 1976 om att vatten från Västra brottet då leddes till Bogeviken. Detta vatten kan ha innehållit eventuellt lakvatten från den kommunala deponin.

Den *Östra deponin* innehåller ca 90 procent avbaningsmassor och ca 10 procent produktionsavfall från cementfabriken, huvudsakligen i form av filterdamm och cementugnsstoft. Innehållet i deponin har generellt en mycket låg genomsläpplighet. Filterdamm och cementugnsstoft härdar vid kontakt med vatten och bildar ett cementliknande material. Genomförda modelleringar av grundvattenströmningen genom deponin visar på ett mycket begränsat grundvattengenomflöde. Deponin anlades efter att Västra brottet etablerats i området och någon direkt avrinning av lakvatten från Östra deponin till Bogeviken har aldrig förekommit. Det vatten som leddes från Västra brottet till Bogeviken 1976 kan dock ha innehållit lakvatten från den Östra deponin.

Den *Västra deponin* innehåller ca 75 procent avbaningsmassor och ca 25 procent produktionsavfall av motsvarande slag som i den Östra deponin. Bedömningen avseende deponins genomsläpplighet är densamma som för Östra deponin. Laktester utförda på ett prov som motsvarar sammansättningen av de olika avfallsslagen som tillfördes Västra deponin under 2007 (ett s.k. deponiprov) visade lakningspotential i halter av klorid och selen som motsvarar farligt avfall, medan övriga ämnen motsvarar inert eller icke farligt avfall. Rapporten från de genomförda

laktesterna anger att perkolationstester som utfördes på cementugnsstoftet (vilket pekats ut för att innehålla t.ex. förhöjda halter krom) fick göras om flera gånger på grund av att materialet absorberar vatten och blir tätt, vilket styrker bedömningen att vattengenomströmningen genom materialet är låg. Deponin anlades 1983. Sannolikt hade avledningen av vatten från Västra brottet till Bogeviken upphört helt vid denna tid varför det bedöms som högst osannolikt att Västra deponin har bidragit med föroreningsspridning till Bogeviken.

Det finns tre grundvattenrör mellan deponierna och Bogeviken. Grundvattenrören ligger på relativt nära avstånd till deponierna, där den övergripande grundvatten-strömningen går mot Västra brottet och inte mot Bogeviken. Provtagningsresultat från dessa grundvattenrör kan alltså inte användas för att bedöma någon påverkan på Bogeviken.

Fabriksområdet och andra områden

Länsstyrelsens användning av begreppet ”fabriksområdet” avser därmed ett mycket större område än den egentliga cementfabriken och innefattar bland annat File hajdar-täkten, Västra brottet inklusive Deponiområdet, Östra brottet, transportvägen mellan File hajdar-täkten och Västra brottet och cementfabrikens industriområde. Av dessa är det endast File hajdar-täkten som ligger inom Bogevikens avrinnings-område (även transportvägen tillhörde fram till 2021 avrinningsområdet). Det egentliga fabriksområdet ligger inte till någon del inom Bogevikens avrinnings-område, och har inte heller gjort så historiskt.

Länsstyrelsen hänvisar till uppgifter om att lagring av spillolja, eldningsolja, A/C-bränsle, däck och kol tidigare förekommit på Oljeberget, att en dieseltank varit belägen i Västra brottet, att bränder förekommit inom fabriksområdet och att släckvatten tömts i den vattenfyllda delen av Västra brottet. Dessa omständigheter saknar betydelse för frågan om sedimentföroreningar i Bogeviken eftersom de aktuella områdena inte ingår i Bogevikens avrinningsområde. I skälen till föreläggandet hänvisas till provtagningar av PFAS i släckvatten och i sediment i

Västra brottet samt dioxiner i Västra brottet. Dessa uppgifter saknar av samma skäl relevans för frågan om påverkan på Bogeviken.

Däremot är det i och för sig riktigt att länshållningsvatten från File hajdar-täkten avleds till Bogeviken via Anerån. Att, som Länsstyrelsen påstår, ”cementindustrin” skulle utgöra en påverkanskälla är dock missvisande eftersom verksamheten i File hajdar-täkten utgörs av täktverksamhet, inte cementtillverkning. Påståendet att verksamheten kan innebära en risk för sänkt status med avseende på kadmium, dioxiner, PAH:er och metaller synes bero på en sammanblandning med det egentliga fabriksområdet, som alltså inte avrinner mot Bogeviken. Metaller är grundämnen som är naturligt förekommande i olika halter i såväl berggrunden som i grundvatten, ytvatten och nederbörd. PAH:er förekommer i petroleum. Arbetsfordon förbrukar drivmedel, olika oljor, smörjfett och kylarvätska. Bolaget kan inte utesluta att det förekommit spill av petroleumprodukter som pumpats vidare till Anerån under File hajdar-täktens livstid, men om det skett torde det vara små mängder. Idag passerar länshållningsvatten en oljeavskiljare i File hajdar-täkten, varigenom läckage eller spill förhindras.

Utsläpp av länshållningsvatten till Anerån har skett sedan brytningen i File hajdar-täkten påbörjades ca 1983. Länshållningsvattnet har förhöjda halter av vissa ämnen jämfört med bakgrundshalter i Anerån och historiskt har både länshållningsvattnet och transportvägen bidragit med utsläpp av suspenderat material till Anerån. Tillförlitliga mätdata för utgående länshållningsflöde från File hajdar-täkten till Anerån finns från år 2011. Länshållningsflödet har ökat kontinuerligt i takt med att brytområdet blivit större, från obefintligt kring 1983 till i dagsläget ca 15 % av årsmedelflödet i Anerån vid mynningen i Bogeviken. Den absoluta majoriteten av flödet som tillförs Bogeviken via Anerån härrör alltså inte från täktverksamheten.

Bolaget har låtit jämföra uppmätta halter av bly, kadmium, koppar, zink och suspenderat material i länshållningsvattnet med motsvarande bakgrundshalter i en punkt uppströms sammanflödespunkten i Anerån som är opåverkad av täktverksamheten (nedan benämnd Anerån uppströms). Bakgrundshalter i Anerån

finns tillgängliga från år 2019. Vattenkemiska analysdata för länshållningsvattnet från File hajdar-täkten finns från år 1997 för suspenderat material och från år 2015 för metaller. Såvitt bolaget känner till har inte PAH analyserats i länshållnings-vattnet.

Uppmätta halter av metaller är i samma storleksordning i länshållningsvattnet som i Anerån uppströms. Halter av bly är något högre i länshållningsvattnet medan halterna av kadmium, koppar och zink är något högre i Anerån uppströms. Halterna suspenderat material har historiskt varit högre i länshållningsvattnet än i Anerån uppströms.

Genom att interpolera uppmätta länshållningsflöden från nutid till 1983 har ett medellänshållningsflöde om ca 350 000 m^3/år eller ca 11 l/s beräknats för täktens livstid. Justerat för täktens tillrinningsområde har Aneråns årsmedelflöde beräknats till ca 130 l/s med hjälp av modellerade flöden från SMHI:s hydrologiska modell SHYPE (SMHI, 2024). Uppmätta halter av bly, kadmium, koppar, zink och suspenderat material i länshållningsvattnet respektive i mätpunkten Anerån uppströms har medelvärdesbildats för respektive mätperiod och ansatts som halter för ett medelår under täktens livstid. Utifrån årsmedelflöden och årsmedelhalter har tillskottet under ett medelår till Bogeviken via Anerån beräknats.

Tillförda mängder av metallerna bly, kadmium, koppar och zink till Bogeviken under File hajdar-täktens livstid är ca tio gånger högre per år från Aneråns avrinningsområde jämfört med från länshållningsvattnet. Mängderna suspenderat material är också betydligt större från Aneråns avrinningsområde än från File hajdar-täkten. Eftersom täkten varit i drift under ca 40 år blir de totala skillnaderna i mängder stora.

Historiskt, fram till ca år 2021, tillfördes suspenderat material till Anerån även via dagvatten från transportvägen. Hur stora mängder som tillförts via transportvägens dagvatten är svåra att uppskatta. Från transportvägens passage över Anerån och något nedströms Golfdammen har dock urgrävning av sediment utförts av bolaget.

Sedimentet härrörde sannolikt till största del från transportvägen och i viss mån från länshållningsvattnet. Golfdammen och dammarna på golfbanan innehåller sannolikt en stor del sediment som härrör från suspenderat material från täktverksamheten.

Många ämnen, däribland metaller, binder gärna till organiskt material i sediment. Det sediment som tillförts Anerån och Bogeviken från täktverksamheten (via länshållningsvatten och truckvägens dagvatten) är dock oorganiska då de består av finfördelade kalkstensfraktioner. Metaller kan dock ha spridits från täktverksamheten till Bogeviken med finfördelade kalkstensfraktioner via partikelbunden transport.

Sammanfattningsvis har täktverksamheten bidragit med sediment till Bogeviken. De metaller som det uppmätts förhöjda halter av i Bogevikens sediment uppvisar dock låga halter i analyser från täktverksamheten. Vidare är den tillförsel av mängder av de beskrivna metallerna och det suspenderade materialet betydligt högre från Aneråns avrinningsområde än från täktverksamheten. De allra största delarna av de förhöjda halterna torde därför inte komma från täktverksamheten. Länsstyrelsen hänvisar även till resultat från bolaget provtagningar i Bogeviken, Spillingsån och Anerån, och konstaterar att ”förhållandevis höga halter uran uppmätts i alla ytvatten”, varvid Spillingsån hade den högsta halten, med ett medelvärde på 4,5 µg/l. Det är oklart på vilket sätt Länsstyrelsen menar att uranhalten i Spillingsån skulle ha ett samband med bolaget verksamhet eftersom bolaget inte avleder något vatten till Spillingsån. Uran är naturligt förekommande i vattendragen i området och bolagets provtagningar visar att halten uran i länshållningsvattnet från File hajdar-täkten är i paritet med uranhalten uppströms utsläppspunkten i Anerån, samt lägre än uranhalterna i Spillingsån.

PFAS-halter söder om Deponiområdet

De uppmätta halterna av PFAS mellan Deponiområdet och Bogeviken är i paritet med halter som är vanligt förekommande i urbana miljöer. Länsstyrelsens påstående, att det är ”sannolikt” att föroreningen härrör från deponierna eller bolagets verksamhetsområde kan endast stämma såvitt avser historisk påverkan

innan Västra brottet etablerades. Länsstyrelsens bedömning i denna del synes dock utgå från den felaktiga förutsättningen att yt- och grundvatten från deponierna, Västra brottet, fabriksområdet och Oljeberget avrinner i riktning mot Bogeviken.

Tidigare provtagningar

Under 2011 tog Länsstyrelsen sedimentprover i tre lokaler i Bogeviken. Under 2015 gjorde länsstyrelsen en förnyad provtagning i samma tre lokaler och i ytterligare en lokal. Lokalerna är ungefärligen belägna i varsitt hörn av Bogeviken (NV, SO, SV och SO). Analysresultaten visar att halterna av totalkväve och totalfosfor är relativt låga medan alla lokaler innehöll förhöjda halter av tungmetaller. Bly, kadmium, koppar och zink är de metaller som överskrider använda jämförelsevärden i störst utsträckning. Dessa provtagningar nämns inte i föreläggandet och det är således oklart om Länsstyrelsen har beaktat dessa när föreläggandet utfärdades.

Bolaget genomförde år 2023 egna sedimentprovtagningar i Bogeviken som redovisades för Länsstyrelsen i bolagets miljörapport. Provtagningslokalerna är belägna i en linje från nära Aneråns mynning i väster till Bogevikens utlopp i Östersjön i öster. Rapporten innehåller, till skillnad från vad Länsstyrelsen påstår i föreläggandet, uppgift om provtagningsdjup. Uppmätta metallhalter är i paritet med halterna enligt Länsstyrelsens tidigare provtagningar, förutom krom som är något högre. Analysresultaten visar även förekomst av PAH:er.

Andra potentiella påverkanskällor

Inom Bogevikens avrinningsområde finns ett flertal andra befintliga och historiska verksamheter som högst sannolikt har bidragit med föroreningar till Bogevikens sediment. Som exempel kan nämnas den järnvägsvall som korsar Bogevikens utlopp till Östersjön, som mellan 1902 och 1953 tillhörde Slite-Roma järnväg. Enligt länsstyrelsernas s.k. EBH-karta har det inom 500 meter från Bogeviken förekommit garveri, verkstadsindustri och gjuteriverksamhet. Inom Spillingsåns avrinningsområde, norr om bolagets fastigheter, finns ytterligare en kommunal deponi, som alltjämt är i drift. Vid mitten av 1970-talet utredde bolaget (då Cementa AB) det aktuella området som ett alternativ för brytning av kalksten,

varvid det bland annat konstaterades att deponin vid den tiden inte var utförd så att särskilda marktätningsåtgärder vidtagits och att det enligt uppgift förelegat problem med lakvattnet. Bolagets bedömning är att hela deponin historiskt har avvattnats till Spillingsån.

Föreläggandet bör upphävas

Flera av de påverkansfaktorer som Länsstyrelsen anger i sitt föreläggande, däribland hela cementfabrikens verksamhetsområde innefattande lagring av bränslen m.m, har inte bidragit till förorening av sediment i Bogeviken eftersom dessa områden aldrig har ingått i Bogevikens avrinningsområde. Tillförseln av mängder av analyserade metaller och suspenderat material från File hajdar-täkten är betydligt lägre än tillförseln från Aneråns avrinningsområde som helhet, och relevanta metallhalter från File hajdar-täkten är förhållandevis låga. Det kan således konstateras att täktverksamheten vid File hajdar-täkten inte kan ha bidragit till föroreningar av Bogevikens sediment annat än i mycket begränsad mån. Det är däremot sannolikt att förorenat lakvatten från Deponiområdet historiskt har inneburit en påverkan på Bogevikens sediment. Detta gäller i första hand den aktiva driften av den s.k. kommunala deponin, vilken avslutades 1964 innan bolaget etablerade verksamhet vid Deponiområdet. Viss påverkan kan ha förekommit senare under 1960-talet och under 1970-talet. Som ovan nämnts finns en uppgift från 1976 om att vatten pumpats från Västra brottet till Bogeviken.

Av Naturvårdsverkets manual Ansvar för avhjälpande av miljöskador framgår att en ansvarsutredning ska företas inom ramen för länsstyrelsernas tillsyn gällande miljöskador. I denna utredning behöver det avgöras vem som är adressat och om utredningar är skäliga att kräva. En ansvarsutredning ska enligt vägledningen redogöra för den eller de verksamheter som har bidragit till en förorenings uppkomst, och i vilken omfattning. De verksamhetsutövare som kan åläggas ansvar ska beskrivas och respektive förorening kopplas till en verksamhet. Således ska varje verksamhetsutövares bidrag till föroreningssituationen avgöras, exempelvis utifrån en beskrivning av olika processer i verksamheten. Tillsynsmyndigheten kan

hänvisa till den företagna ansvarsutredningen i beslutet, alternativt bilägga den. Bolagets har ingen kännedom om huruvida Länsstyrelsen har gjort en ansvarsutredning, men av vad som framgår av det överklagade föreläggandet tycks någon sådan utredning inte ha legat till grund för föreläggandet.

Det kan inledningsvis räcka med en enklare ansvarsbedömning där det är tillräckligt att det konstaterats att det finns en ansvarig för avhjälpande för att krav på utredningar ska kunna ställas. I enkla fall behöver det således inte genomföras någon fullständig ansvarsutredning. Frågan om förorenade sediment i Bogeviken och vilka källor som eventuellt har orsakat sådan förorening, är inte ett enkelt fall. En enklare ansvarsbedömning skulle däremot kunna vara tillräcklig för att förelägga om utredningar av föroreningar vid Deponiområdet.

Oavsett om det räcker med en enkel ansvarsbedömning eller inte så måste bedömningen ta hänsyn till korrekt tillgänglig information om de faktiska, nutida och historiska, förhållandena. En ansvarsbedömning som vilar på felaktiga antaganden om exempelvis yt- och grundvattenförhållandena kan inte accepteras när tillsynsmyndigheten samtidigt har tillgång till korrekt information om förhållandena på platsen. Det faktum att en verksamhetsutövare under vissa förutsättningar har möjlighet att i efterhand föra en civilrättslig talan om kostnadsfördelning gentemot andra ansvariga befriar inte heller Länsstyrelsen från sitt ansvar att basera föreläggandet på korrekt information.

Länsstyrelsen har i föreläggandet felaktigt utgått ifrån att all verksamhet som bolaget bedriver i och omkring Slite potentiellt har orsakat förorening av Bogevikens sediment, och samtidigt bortsett från andra potentiella påverkansfaktorer, trots att dessa är kända. Föreläggandet har dessutom inte, såvitt framgår, baserats på relevant tillgänglig information från tidigare genomförda provtagningar. Dessa felaktigheter talar i sig för att föreläggandet ska upphävas.

Det är inte skäligt att ålägga bolaget ett ansvar för genomförandet av en förstudie av förorenade sediment i Bogeviken. Däremot motsätter sig bolaget inte att genomföra

ytterligare undersökningar avseende Deponiområdets historiska påverkan på Bogeviken. Sådana utredningar bör enligt bolagets uppfattning inriktas på att utreda under vilka perioder, och i vilken omfattning, som det förekommit avledning av vatten från bolagets verksamheter till Bogeviken, samt vilka föroreningar som därigenom kan ha tillförts viken.

Det är lämpligast att föreläggandet upphävs och att ärendet visas åter till Länsstyrelsen som bör genomföra en ansvarsutredning och därefter ta ställning till vilka skäliga utredningsåtgärder som bör åläggas identifierade verksamhetsutövare.

Länsstyrelsen har yttrat sig och har i huvudsak anfört följande.

Bogeviken och dess VARO är ett förorenat område som kan innebära olägenhet eller risk för människors hälsa eller miljön enligt 10 kap. MB. Bolaget är en solidarisk ansvarig verksamhetsutövare och fastighetsägare som bidragit till föroreningsskadan och att det därmed är skäligt att kräva bolaget att undersöka vilka risker föroreningsskadan kan medföra.

Länsstyrelsens definition av ”fabriksområdet” innefattar ett större område än den egentliga cementfabriken. Vissa delar ligger inte inom VARO för Bogeviken och vissa verksamheter har inte avrinning mot Bogeviken. Däremot ligger bland annat oljeberget, deponierna och västra brottet inom VARO enligt LST geodatabas. File hajdar ligger inom Aneråns avrinningsområde och mynnar i Bogeviken.

Deponierna kan ha spridit föroreningar till Bogeviken. Bolaget har under 70-talet avlett deponivatten till Spillningsån (enligt ett meddelande till Länsstyrelsen daterat 1976-09-01) som mynnar i Bogeviken. Länsstyrelsen anser att bolaget är en solidariskt ansvarig verksamhetsutövare för deponierna, bolaget är även fastighets-ägare över deponiområdet (dvs. östra-, västra-, och kommunala deponin). Vid förvaringsfall kan verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren ha det primära ansvaret även om verksamheten har upphört eller ägarförhållandena ändrats (9 kap. 1 § andra punkten MB). Detta finns också beskrivet i rådande praxis; MÖD

2006:63, MÖD 2010:10 och MÖD 2010:11. Om läckaget från deponin har skett till följd av att bolaget inte vidtagit tillräckliga försiktighetsåtgärder så har de även ansvar över den förorening som spridits enligt 10 kap. MB.

Bolaget anger att vatten strömmar från Bogeviken till västra brottet. Samtidigt har PFAS provtagits mellan deponierna och Bogeviken där provsvaren visat PFAS. Det är sannolikt att denna föroreningsskada härrör från deponierna eller bolagets verksamhetsområde. Det är därför skäligt att ställa krav på den nuvarande fastighetsägaren att undersöka eventuellt utläckage från deponin till Bogeviken (2 kap. 3 och 7 §§ MB). Länsstyrelsen ser positivt på att provtagningen inriktas på att avgöra om bolaget orsakat föroreningsskadan samt när i tiden den uppkom. Detta kan till exempel göras genom att provtagningen utförs uppströms respektive nedströms verksamhetsområdet i Spillningsån, samt i en transekt från deponierna och ut i Bogeviken. Föreläggandet innehåller redan krav på åldersbestämning av sedimenten. Åldersbestämningen kan även användas för att avgöra om till exempel uran är naturligt förekommande eller har ett antropogent ursprung.

Bolaget hänvisar till MÖD 2014:2 och anger att det endast är skäligt att kräva att en verksamhetsutövare utreder de föroreningar som den aktuella verksamheten kan ha orsakat. I domen menar bolaget Falkvarv att de enbart haft en obetydlig påverkan på det aktuella avrinningsområdet. Falkvarv gav också in en utredning som visade att verksamheten inte kunde ha bidragit med vissa av de aktuella ämnena. Mark- och miljööverdomstolen beslutade att bolaget skulle utreda föroreningarna, men endast med avseende på de ämnen som verksamhetsutövaren bidragit med. Länsstyrelsen noterar att bolaget inte angett att de inte släppt ut vissa av föroreningarna, utan enbart att uran också kan vara naturligt förekommande samt komma från andra verksamheter. Länsstyrelsen bedömer att det inför en förstudie räcker med en enklare ansvarsbedömning när det finns en solidariskt ansvarig verksamhetsutövare. Detta är baserat på rådande praxis (MÖD 2003:127, MÖD 2005:30 och MÖD 2006:36) samt vägledning från Naturvårdsverket där följande anges: ”Inledningsvis kan det räcka med en enklare ansvarsbedömning där det är tillräckligt att det konstaterats att det finns en ansvarig för avhjälpande för att krav

ska kunna ställas på utredningar" (Naturvårdsverkets rapport "Ansvar för avhjälpande av miljöskador – En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis", utgåva 1.0, sid: 77). I det fall den miljötekniska undersökningen visar att föroreningsskadorna i Bogeviken innebär en oacceptabel risk för människors hälsa eller miljön och det finns vidare behov av avhjälpandeåtgärder kommer länsstyrelsen upprätta en ansvarsutredning. I en sådan ansvarsutredning kan fler ansvariga komma att identifieras.

Eftersom deponeringen påbörjades innan 1969 är det sannolikt att en jämkning av ansvaret även kommer behöva utföras med hänsyn till tidsaspekten (MÖD 2022:10). Om ansvaret jämkas utifrån tidsaspekten kommer statlig finansiering behöva sökas för en eventuell åtgärds genomförande. I statligt finansierade åtgärder kan verksamhetsutövare, i åtgärdsfas, tillgodoräkna sig kostnader för utredningar. Bolaget har även möjlighet att föra en civilrättslig talan gentemot andra ansvariga.

Den tidigare genomförda sedimentprovtagningen av Länsstyrelsen i Bogeviken omfattade inte samtliga undersökningsparametrar som anges i det aktuella föreläggandet. De nu förelagda undersökningarna är därför nödvändiga för att möjliggöra en bedömning av föroreningssituationen i Bogevikens sediment. Oavsett nuvarande bedömning av avgränsningen för VARO finns en dokumenterad historik som tydligt visar att utsläpp från bolaget i riktning mot Bogeviken har förekommit. De uppmätta halterna av PFAS i grundvattenrör med avrinning mot Bogeviken bedöms av Länsstyrelsen vara av sådan nivå att de inte kan betraktas som försumbara. Förekomsten av dessa föroreningar indikerar en potentiell påverkan på omgivande recipient, vilket motiverar behovet av fördjupad undersökning.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen har att pröva om länsstyrelsen haft skäl att förelägga bolaget att genomföra en förstudie av förorenade sediment i Bogeviken.

Länsstyrelsen har motiverat föreläggandet i huvudsak enligt följande. Bogeviken och dess VARO är ett förorenat område som kan innebära olägenhet eller risk för människors hälsa eller miljön enligt 10 kap. miljöbalken. Deponierna kan ha spridit föroreningar till Bogeviken. Bolaget har under 70-talet avlett deponivatten till Spillningsån som mynnar i Bogeviken. Bolaget är en solidariskt ansvarig verksamhetsutövare för deponierna. Bolaget är även fastighetsägare över deponiområdet (dvs. östra-, västra-, och kommunala deponin). Vid förvaringsfall kan verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren ha det primära ansvaret även om verksamheten har upphört eller ägarförhållandena ändrats. Om läckaget från deponin har skett till följd av att bolaget inte vidtagit tillräckliga försiktighets-åtgärder så har de även ansvar över den förorening som spridits.

Mark- och miljödomstolen instämmer i vad bolaget har anfört om osäkerheter kring ifall bolagets verksamhet bidragit till någon föroreningsskada i Bogeviken. Av underlaget i målet drar domstolen bland annat följande slutsatser. Utredningen i målet stöder bolagets påstående att bolagets verksamhet (deponiområde samt fabriksområde) inte avrinner mot Bogeviken vare sig avseende ytvatten eller grundvatten. Eventuell historisk påverkan från Deponiområdet på Bogevikens sediment härrör sannolikt från den aktiva driften av den s.k. kommunala deponin, vilken avslutades 1964 innan bolaget etablerade verksamhet vid Deponiområdet. Bogeviken tar däremot emot vatten från Anerån och Spillingsån där den förra påverkas av länshållningsvatten från File Hajdar-täkten medan den senare alls inte tar emot vatten i någon större grad från verksamheten. Det finns därmed inte någon tydlig koppling mellan bolagets verksamhet och Bogeviken förutom via Anerån.

En förutsättning för aktuellt föreläggande är vidare att Länsstyrelsen konstaterar att sedimenten i Bogeviken är förorenade och att föroreningen kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Den sedimentprovtagning i Bogeviken som hänvisas till visar på en komplicerad bild där kvaliteten vid Aneråns mynning inte egentligen är ”påverkat” av annat än kadmium och inte har en avvikande kvalitet än någon av de andra provtagningspunkterna där sämsta värden tydligt är på stort avstånd från såväl Aneråns som Spillingsåns tillflöden till Bogeviken.

Tillförseln av mängder av analyserade metaller och suspenderat material från File hajdar-täkten är samtidigt betydligt lägre än tillförseln från Aneråns avrinningsområde som helhet, och relevanta metallhalter från File hajdar-täkten är förhållandevis låga. Utifrån tillgängligt underlag framgår inte någon koppling mellan Bogevikens sedimentstatus och utpekade verksamhetsområden.

Mark- och miljödomstolen bedömer sammanfattningsvis att det av underlaget i målet inte framgår någon tydlig koppling mellan bolagets verksamhet och Bogeviken eller dess sedimentstatus. Det saknas mot denna bakgrund tillräckligt stöd i utredningen för länsstyrelsen att förelägga bolaget om att genomföra en förstudie enligt föreläggandet. Länsstyrelsen har därmed inte haft fog för att besluta om aktuellt föreläggande. Mot denna bakgrund ska föreläggandet upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)
Överklagande senast den 21 maj 2025. Prövningstillstånd krävs.

P.W. O.L.

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen P.W., ordförande, och tekniska rådet O.L. Föredragande har varit A.N.J.

Länsstyrelsen Gotlands län

Datum
2024-10-11

3471-2024

Heidelberg Materials Cement Sverige AB

Elektronisk delgivning

Föreläggande om förstudie av sediment

Beslut

Länsstyrelsen i Gotlands län förelägger med stöd av 2 kap. 8 § miljöbalken, 26 kap. 9 § miljöbalken samt 10 kap. 1, 2, 4, 6 och 8 §§ miljöbalken Heidelberg Materials Cement Sverige AB (organisationsnummer 556013–5864, tidigare Cementa AB) att genomföra en förstudie av förorenade sediment i Bogeviken. Förstudien ska genomföras i enlighet med nedanstående punkter:

1. Bolaget ska inkomma med en provtagningsplan senast 6 månader efter att beslutet vunnit laga kraft.

   Provtagningsplanen ska tas fram med stöd av SGI:s vägledning 10 ”Bakgrundshalter i sediment” och SGF:s fälthandbok, rapport 2:2013.

   I provtagningsplanen ska det framgå hur den miljötekniska undersökningen ska genomföras för att motsvara nivån för en förstudie enligt Naturvårdsverkets kvalitetsmanual för avhjälpande av föroreningsskador utgåva 16. Kvalitetsmanualen är framtagen för statligt finansierade projekt, men begreppen kan även användas för privatfinansierade objekt.

   Provtagningsplanen ska även förklara hur ackumulationsbottnar ska identifieras och hur sediment ska åldersbestämmas. Resultaten ska jämföras med lokala bakgrundshalter, till exempel genom provtagning av förindustriella sediment.

2. När länsstyrelsen godkänt provtagningsplanen enligt punkt 1 i föreläggandet ska bolaget genomföra de miljötekniska undersökningarna.

Länsstyrelsen ska informeras om planerad tidpunkt för provtagningen senast två veckor innan undersökningarna påbörjas.

Provtagningen ska genomföras i Bogevikens ackumulationsbottnar för att säkerställa att den utförs på representativa platser. I varje punkt ska provtagning utföras på minst två djup. Följande ämnen ska analyseras:

- PFAS 24
- Uran
- Alifatiska kolväten
- PAH:er
- Aromatiska kolväten
- Dioxiner och furaner
- Metaller (inklusive sexvärt krom)
- Andra relevanta parametrar, till exempel torrsubstans och organiskt kol.

Provtagningen ska utföras av personer som har certifiering eller motsvarande inom miljötekniska undersökningar. Provtagningen ska följa SGF:s fälthandbok, rapport 2:2013. För analyser ska ett ackrediterat laboratorium anlitas. Detektionsgränserna ska med marginal vara anpassade efter tillgängliga riktvärden.

3. Bolaget ska redovisa resultatet av undersökningen i enlighet med punkt 2 i föreläggandet. Redovisningen ska lämnas i rapportform till länsstyrelsen senast 12 månader efter att länsstyrelsen godkänt provtagningsplanen.

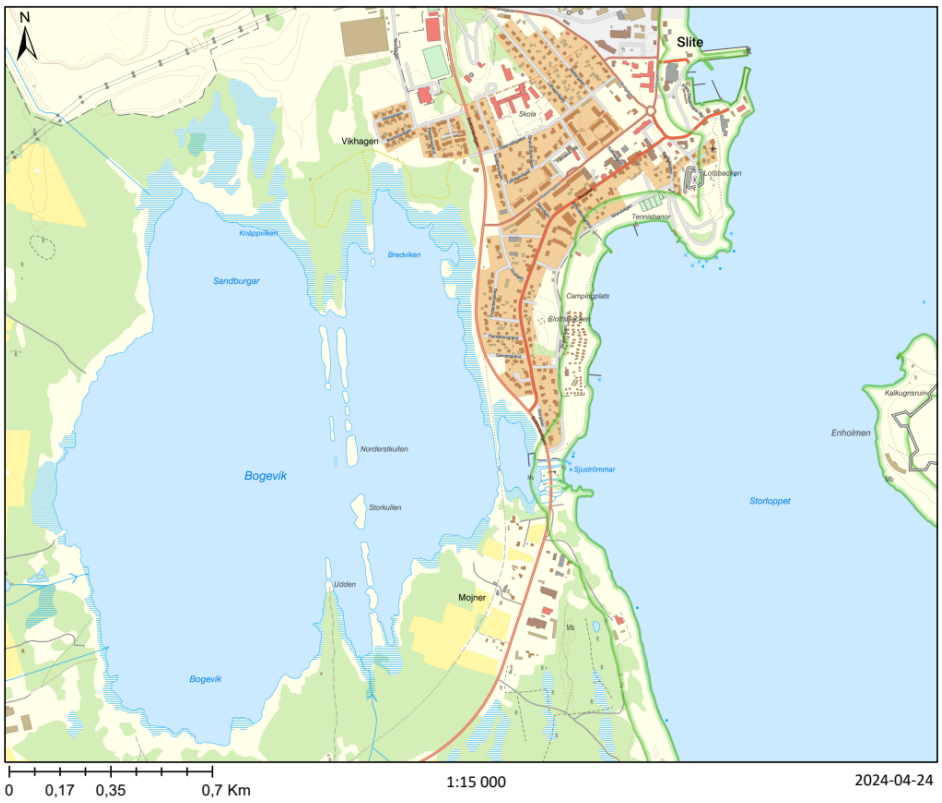
   Slutrapporten ska innehålla resultatet från den genomförda undersökningen och en förenklad riskbedömning i enlighet med tillämpliga delar av Naturvårdsverkets rapport 5977.

   Analysresultaten ska i första hand jämföras med nationella miljökvalitetsnormer för sediment. I andra hand ska analysresultaten jämföras med de värden som återges i SGI:s vägledning 10 ”Bakgrundshalter i sediment”.

Beskrivning av ärendet

Bogeviken

Bogeviken har en yta av drygt 200 hektar och är belägen sydväst om Slite samhälle. Vikens huvudtillflöde utgörs av Spillningsån som mynnar i nordväst och Anerån som mynnar i den västra delen av viken. Utloppet utgörs av sju grävda kanaler (Sjuströmmar) genom näset i öster. Vattnet mynnar ut i Vägumeviken. Flödesriktningen varierar med vattenståndet vilket också gör att salthalten kan variera. Figur 1 visar en karta över Bogeviken.



Figur 1: Karta över Bogeviken.

Bogeviken är relativt artrik men individtäthet och biomassa är oftast låg. De fiskarter som hittills påträffats i viken är storspigg, abborre, gädda, strömming, mört, småspigg, sarv, skarpsill, sik, havsöring, skrubbskädda, svart smörbult och svartmunnad smörbult.

Sedan 2020 inventeras yngel av abborre och gädda regelbundet. Bogeviken är en viktig reproduktionslokal för abborre medan gäddan blivit mer sällsynt. Under yngelinventeringarna har abborre med ryggradskrökning hittats under alla år inventeringen genomförts.

Länsstyrelsen har inte kännedom om att människor badar i Bogeviken, men Slite Badstrand är belägen ca 0,5 km norr om utloppet vid Sjuströmmar. Ytterligare 1 km norrut ligger Slite hamn, som är av riksintresse för yrkesfisket. Såväl yrkesfiskare som fritidsfiskare fiskar abborre i Vägumeviken.

Förorenade områden

Inom Bogevikens vattenförekomsts avrinningsområde (VARO) finns två förorenade områden som har tilldelats en mycket hög sedimentklass; ”Cementas deponiområde” och ”Cementa AB fabriksområdet”. Övriga förorenade områden inom vikens VARO har tilldelats en låg till måttlig sedimentklass.

Deponiområdet

Tre deponier är belägna i den södra delen av Heidelberg Materials Cement Sverige AB:s bergtäkt ”Västra brottet” på fastigheten Gotland Othem Österby 1:229. Deponierna är belägna cirka 500 meter norr om Bogeviken. Deponierna kallas för östra-, kommunala- och västra deponin. Deponiernas lokalisering i förhållande till Bogeviken illustreras i Figur 2.

Figur 2: Norra Bogeviken.

Deponeringen i den östra deponin skedde från ca 1974 till ca 1983. Vid bildandet av deponin sprängdes en ficka ut söder om Västra brottet. Deponins botten har antagits vara en 3 hektar slät yta på ett djup av 25 meter under markytan. På höjden sträcker sig deponin 13 meter över markytan och arean är större ovanför mark än under. Östra brottet innehåller avbaningsmassor, filterdamm/cementugnsstoft, isoleringsmaterial från ugnar, ofullständigt bränd klinker samt spill av kol och koks.

Den kommunala deponin var i bruk från 40-talet till 1964. Deponin är belägen ovan mark och har en yta av ca 0,6 hektar. Höjden över marknivån är cirka 12 meter. Deponin innehåller hushållsavfall, latrin, filterdamm/cementugnsstoft, trädgårdsavfall och byggavfall.

Västra deponin användes från 1980-talet till 2008. Även denna deponi är nedsprängd i berget, cirka 25 meter under markytan. Deponins area är ca 3 ha och den har en högsta höjd på 29 meter över markytan. Innehållet i deponin består av avbaningsmassor, filterdamm/cementugnsstoft, flygaska, stenkol, petcoke (restprodukt från oljeraffinering), tegelskrot och gjutmassor.

I ett meddelande från Cementa AB till länsstyrelsen daterat 1976-09-01 anger bolaget att lakvattnet från deponierna efter en tid i en sedimentationsbassäng avleddes till Spillningsån. Av den MIFO fas 1 inventering Golder Assosiates utförde år 2008 framgår att lakvatten från deponierna under senare tid avleds till Östersjön.

Fabriksområdet

I länsstyrelsens databas över förorenade områden används en annan definition av ”fabriksområdet” än den som används i de aktiva tillstånden. Området omfattas i länsstyrelsens databas över förorenade områden hela Heidelberg Materials Cement Sverige AB:s verksamhet på fastigheterna Gotland Othem Österby 1:229 och Gotland Othem Cementen 2. Delar av fabriksområdet är beläget inom Bogevikens VARO.

Av bolagets MIFO fas 1 inventering från 2008 framgår att spillolja tidigare lagrats i behållare på det så kallade ”Oljeberget”. Det framkommer även att synliga oljefläckar fanns på marken vid platsen år 2007. I inventeringen tydliggörs att lagring av eldningsolja, A/C bränsle, däck och kol skedde på och väster om Oljeberget samt att en dieseltank var belägen i västra brottet.

Av inventeringen framgår även att vatten från Heidelberg Materials Cement Sverige AB:s bergtäkt File Hajdar (väster om Västra brottet) avleds till Bogeviken via Anerån. Brytningen i File Hajdar påbörjades 1983. Vattenförekomsten har i VISS namnet Laxarveån/Anerån. Pumpningen av vatten till ån från cementindustrin har i VISS bedömts vara en påverkanskälla som kan innebära en risk för sänkt status med avseende på kadmium, dioxiner, PAH:er och metaller.

Inom fabriksområdet har flertalet bränder skett. Några exempel på bränder är följande:

- Brand i juni 2014 (länsstyrelsens diarienummer 1879–14). I tjänsteanteckningarna från länsstyrelsens tillsynsbesök efter branden framkommer att vatten från sprinklersystemen sögs upp med pellets. Pelletsen förvarades sedan på en ej asfalterad yta, innan den lades tillsammans med däcken för förbränning.

- Brand i maj 2017 (länsstyrelsens diarienummer 1656–2017). Släckning av avfall med vatten och brandskum. I lokalen som brann lagrades 1400–1500 ton plast, papper, gummi, trä och textil. 3000 m^3 släckvatten transporterades efter branden till och tömdes i den vattenfyllda delen av Västra brottet. 500 liter av det använda brandskummet innehöll PFAS.

I länsstyrelsens diarium finns under perioden 2021–2022 fem individuella ärenden om större bränder inom verksamhetsområdet. I dessa har PFAS-fritt brandskum använts, men bränder har även tidigare varit vanliga inom verksamheten.

Tidigare provtagning

Vid branden 2017 togs prover på släckvattnet innan det transporterades till västra brottet. Summa PFAS uppgick till 730 ng/l. Efter utspädning i västra brottet gjordes efterföljande provtagningar. Bolaget anger i provtagningarnas sammanfattning att medelhalten PFAS var 24 ng/l. Provtagning av sedimenten i Västra brottet år 2021 visade halter av PFAS mellan 550 och 600 ng/kg TS.

Av bolagets sammanfattning av provtagningen i Västra brottet 2017 framgår även att 0,5 mg dioxiner bedöms finnas i det västra brottet. Bolaget jämför denna siffra med att fabriken mellan 2015–2016 släppt ut 16–23 mg dioxin/år till luft.

Inom bolagets miljökontrollprogram för år 2023 genomfördes provtagning av vatten i Spillningsån, Anerån och Bogeviken. En av de slutsatser som dras i rapporten är att förhållandevis höga halter uran uppmätts i alla ytvatten. Spillningsån hade den högsta halten, med ett medelvärde på 4,5 µg/l.

Mellan deponierna och Bogeviken är tre grundvattenrör placerade. Samtliga punkter har vid något provtagningstillfälle haft kloridhalter som enligt miljökontrollprogrammet kan klassas som mycket höga. I de tre rören har även PFAS 11 provtagits inom bolagets miljökontrollprogram. Av de tre provplatserna uppmättes högst halter i det västra röret som ligger i direkt söder om den Västra deponin. Vid de två provtagningstillfällena hade detta rör ca 10 ng/l PFAS 11.

Bolaget tog i sitt miljökontrollprogram 2023 fyra sedimentprover i Bogeviken. Proven var tagna i en transekt från Anerån till Sjuströmmar. Av sammanfattningen framkommer att halten koppar, kadmium, krom, alifater och Beno(g,h,i)perylen i minst en punkt överskrider de bedömningsgrunder som används i bolagets miljökontrollprogram. Det bör dock noteras att uppgifter om provtagningsdjup saknas, samt att den använda bedömningsgrunden för flertalet parametrar var Naturvårdsverkets generella riktvärde för känslig markanvändning. Riktvärdet är inte tillämpligt på sediment.

De avfallsfraktioner som deponerats i industrideponierna har laktestats. Avfallet lakade metaller i form av kadmium, koppar, krom, klorid, sulfat och selen.

Motivering till beslutet

Förorenat område (10 kap. 1 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att Bogeviken och dess VARO är ett förorenat område som kan innebära en olägenhet eller risk för människors hälsa eller miljön.

De utförda provtagningarna visar att flertalet föroreningar påträffats i Bogeviken sediment, dess uppströms liggande vattendrag och i vikens VARO.

De påträffade föroreningarna inkluderar förhöjda halter av koppar, kadmium och krom som uppmätts i vikens sediment. Dessa ämnen bedöms i HVMFS 2019:25 vara särskilt förorenande eller prioriterade farliga ämnen i kust respektive ytvatten. Halten krom har i en provtagningspunkt en mycket stor avvikelse jämfört med förindustriella svenska bakgrundshalter.

Bolagets sedimentprovtagning genomfördes cirka 1 kilometer från den nordligaste delen av Bogeviken, som ligger närmast deponierna. Av bolagets rapport framgår inte på vilket djup provtagningen genomfördes och enbart ett fåtal ämnen analyserades. Ingen provtagning av PFAS genomfördes.

Fördjupade undersökningar krävs för att säkerställa att den konstaterade föroreningsskadan inte utgör en oacceptabel risk för människors hälsa eller miljön.

Verksamhetsutövare (10 kap. 2 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att Heidelberg Materials Cement Sverige AB har bedrivit en verksamhet som genom föroreningsskador i Bogeviken och dess VARO kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Bolaget bedöms vara ansvarigt för att undersöka och utreda vilka risker föroreningsskadan kan medföra.

Laktester från bolagets östra och västra deponi har visat att de lakar kadmium, koppar och krom. Bolaget har även deponerat avfall på den kommunala deponin. Runt den kommunala deponin har bolaget sprängt bort berget till ett djup av 25 meter i tre väderstreck, vilket sannolikt bidragit till en ökad risk för spridning. På 70-talet ledde bolaget lakvatten från deponierna till Spillningsån. Spillningsån mynnar i Bogeviken.

Inom Bogevikens VARO bedriver bolaget en verksamhet som kan ha gett upphov till sedimentföroreningar i form av uran, PFAS, alifater, aromater, PAH:er, dioxiner, furaner och övriga metaller, inklusive sexvärt krom. Hantering av oljeprodukter, tömning av förorenat släckvatten, deponering, spridning av lakvatten och anrikning av förorenande ämnen genom brytning av berg utgör exempel på bolagets förorenande verksamheter.

Skälighet (10 kap. 4 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att det är skäligt att kräva att Heidelberg Materials Sverige AB genomför en förstudie av föroreningsskadan i Bogeviken.

Undersökningar och utredningar har i praxis generellt bedömts vara skäliga, se till exempel MÖD 2003:127, MÖD 2005:30 och MÖD 2006:36.

Solidariskt ansvar (10 kap. 6 § MB)

Länsstyrelsen bedömer att Heidelberg Materials Cement Sverige AB är en solidariskt ansvarig verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningsskadan i Bogeviken. Bolaget har inte visat att dennes bidrag inte ensamt motiverar ett avhjälpande.

Tillsynsmyndighet

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för föroreningsskador som orsakats av Heidelberg Cement Sverige AB:s verksamhet eftersom verksamheten är tillståndspliktig och i drift.

Bestämmelser som beslutet grundas på

I Bogeviken och dess VARO har föroreningar påträffats som kan innebära en risk eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. 10 kapitlet miljöbalken är därför tillämpligt. De utsläpp som orsakat föroreningsskadorna härrör sannolikt till största del från före den 1 augusti 2007, varför den äldre lydelsen av 10 kapitlet miljöbalken tillämpas. I beslutet har länsstyrelsen använt sig av följande bestämmelser:

2 kapitlet 8 § miljöbalken som säger att alla som bedrivit en verksamhet som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarar för att denna avhjälps i den omfattning som anses skäligt enligt 10 kapitlet miljöbalken.

10 kapitlet 1 § miljöbalken som säger att 10 kapitlet ska tillämpas på mark- och vattenområden som är så förorenade att de kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

10 kapitlet 2 § miljöbalken som säger att den som bedrivit en verksamhet som bidragit till föroreningen är ansvarig för efterbehandlingen.

10 kapitlet 4 § miljöbalken som säger att det är den efterbehandlingsansvarige som i skälig omfattning ska utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön.

10 kapitlet 6 § som säger att om flera verksamhetsutövare är ansvariga ska de solidariskt ansvara i den utsträckning inte annat följer av att ansvaret är begränsat enligt 4 §.

10 kapitlet 8 § som säger att verksamhetsutövarens efterbehandlingsansvar enligt 2 § även omfattar utredningar.

26 kapitlet 9 § miljöbalken som säger att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken ska efterlevas.

2 kapitlet 29 § 3 punkten miljötillsynsförordningen som säger att länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om föroreningsskador enligt 10 kapitlet 1 § som orsakats av en verksamhet som i miljöprövningsförordningen (2013:251) är beskriven som en tillståndspliktig verksamhet och är i drift.

Information

Verksamhetsutövaren kan vända sig till mark- och miljödomstolen för en fördelning av det solidariska ansvaret, se 21 kapitlet 1 § 7 punkten miljöbalken.

Underlaget till beslutet har tidigare kommunicerats (länsstyrelsens diarienummer 3471-2024-2). Om verksamhetsutövaren önskar ytterligare information, rapporter och kartor inför undersökningen kan länsstyrelsen tillhandahålla det som finns i myndighetens arkiv.

Provtagningsplan, slutrapport och frågor kan med fördel skickas till e-post ebh.gotland@lansstyrelsen.se.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta Länsstyrelsen för frågor via telefon eller e-post. Telefonnummer och e-postadress finns längst ner på första sidan. Ange ärendets diarienummer eller ärendebeteckning vid kontakt med Länsstyrelsen. Du hittar numret uppe till höger på första sidan.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef S.P. med miljöhandläggare C.R. som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsfiskekonsulent P.L. medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Bilagor

Bilaga 1: Överklagandehänvisning mark- och miljödomstolen

Ni kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Så här överklagar ni beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Gotlands län antingen via e-post; gotland@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Gotlands län, 621 85 Visby.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer er överklagan så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post gotland@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 90 00. Ange ärendets diarienummer.