



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Miljödomstolen

DOM
2009-01-26
meddelad i
Östersund

Mål nr M 1182-08

KLAGANDE

Bergvik Skog Väst Aktiebolag, 556610-5358
Trotzgatan 25
791 71 Falun

NATURVÅRDSVERKET	
Ink. 2009 -01- 27	
Sak.nr	Löp. nr.
Handl. enhet	RF

Ombud: Bolagsjuristen **U.J.**
Stora Enso Juridik
791 80 Falun

MOTPART

Länsstyrelsen i Gävleborgs län
801 70 Gävle

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Gävleborgs län föreläggande 2008-04-11 i ärende nr 577-4060-04,
se **bilaga 1**.

SAKEN

Föreläggande avseende åtgärder vid f.d. Mackmyra sulfitfabrik, Gävle kommun

DOMSLUT

1. Länsstyrelsens beslut att förelägga Bergvik Skog Väst Aktiebolag att utföra kar-
tering av ytligt liggande kisaska längs Mackmyra byväg undanröjs.
2. Det överklagade beslutet i övrigt ändras endast på det sättet att tidpunkten för
efterkommande av föreläggandet flyttas fram till nio månader från det att denna
dom har vunnit laga kraft.

Dok.Id 73881

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 708 831 28 Östersund	Storgatan 6	063-15 06 00	063-15 06 88	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00
		E-post: miljodomstolen.ostersund@dom.se		

YRKANDEN

Bergvik Skog Väst AB, nedan Bergvik, har i första hand yrkat att det överklagade beslutet ska upphävas. I andra hand har Bergvik yrkat att tiden för att utföra utredningarna förlängs till i vart fall nio månader från lagakraftvunnet beslut.

Länsstyrelsen har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN

Till stöd för sitt yrkande har Bergvik anfört bl.a. följande. Bergvik har låtit genomföra en miljöundersökning av området för f.d. Mackmyra sulfitfabrik och vissa omgivande områden. Mackmyra byväg omfattas inte av denna undersökning. Bergvik har inte någon närmare kännedom om de föroreningar av Mackmyra byväg som länsstyrelsen gjort gällande och har alltså inte heller tagit del av MIFO-inventering av byvägen på sätt som länsstyrelsen påstår. Det är inte självklart att sulfitfabriken ansvarar för att kisaska använts som ytbeläggning på en väg. Det räcker inte med att det finns en källa till kisaska i området för att därifrån sluta sig till att all spridning av kisaska också gjorts av nämnda producent. Kisaska har varit ett vanligt material att lägga på vägar och järnvägsbankar i Mellansverige och Norrland där massaindustri funnits. Skälet till att kisaskan användes på bl.a. vägar var att den höll ogräs borta. Att kisaskan finns på Mackmyra byväg behöver ingalunda innebära att det är bolaget som placerat den där. Det kan lika gärna vara den som ägt vägen eller velat använda vägen. Om detta varit bolaget eller någon annan finns det inget underlag om i målet. Därmed finns det inte heller tillräckligt underlag för att direkt peka ut Mackmyra sulfitfabrik som ansvarig för åtgärden. Det är således inte styrkt att föroreningar längs byvägen kommer från Mackmyra sulfitfabrik. Det finns då inte förutsättningar att förelägga bolaget att kartera förekomsten av kisaska längs Mackmyra byväg. I detta avseende krävs en komplett ansvarsutredning innan krav på undersökningar kan riktas mot någon.

Vad gäller övriga områden är länsstyrelsens utgångspunkt att den kisaska som förekommer ska grävas bort men att täckning ska redovisas som alternativ för Hådevägen och lokstallarna. Länsstyrelsen har utan någon närmare motivering angett att

kisaskan ger upphov till läckage av tungmetaller i Gavleån. Av den utredning som gjorts framgår att det samlade läckaget till Gavleån är försumbart. Risk för förorening av Gävle kommuns dricksvattentäkt föreligger inte heller enligt utredningen. Det kan därmed inte anses miljömässigt motiverat att gräva ur kisaskan och deponera massorna på en extern deponi. Föreläggandet avser åtgärder som inte är miljömässigt motiverade och är orimligt långtgående utifrån ett hälsoperspektiv. Det finns inte heller miljömässiga skäl att täcka kisaskan eftersom läckaget därifrån redan i dagsläget är försumbart. Det finns dock anledning att täcka över den kisaska som finns ytligt eftersom kisaskan innehåller höga halter av olika metaller och utan tvekan är farlig att förtära. Bergvik har föreslagit att Hådevägen täcks med ett slitlager av grus samt att övriga aktuella områden täcks med moränmassor.

Om förekomst av kisaska alltid ska föranleda de åtgärder som länsstyrelsen förelagt bolaget att utreda finns det ingen anledning att över huvud taget göra några utredningar om föroreningarnas lakbarhet och risk för spridning i miljön. Ett sådant förhållningssätt anser bolaget är orimligt. Varje förorening måste kunna utredas för sig och åtgärdsbehovet måste då också utgå från förhållandena i det enskilda fallet. Kisaskan innehåller höga halter metaller. Dock är det inte relevant från miljö- och hälsosynpunkt att i detta fall beräkna totalhalter. Det som är intressant är vad som är lakbart ur kisaskan. Hade det endast handlat om totalhalter hade några utredningar över huvud taget inte behövt göras om läckage och spridning med hänsyn till den allmänna kunskap som finns om metallhalter i kisaska. Beräkningar av lakbarheten baserade på skaktester finns i den utredning som bolaget redovisat till länsstyrelsen. Med hänvisning till GVT:s PM anser inte bolaget att det finns fog för den kritik som länsstyrelsen och SGI riktat mot de skaktest som urlakningspotentialen baserats på. Denna typ av lakförsök har allmänt tillämpats inom Faluprojektet, vilket torde vara landets största efterbehandlingsprojekt avseende kisaska. Projektet har pågått sedan slutet av 80-talet och omfattat ett mycket stort antal analyser och uppföljningar i vattenrecipienten. Av beräkningar av det läckage som årligen kan ske från den totala mängden kisaska i Mackmyra över en hundraårsperiod kan man inte komma fram till annat än att läckaget är ringa och att det inte kan föreligga någon risk för att det skall påverka recipienten och miljön. I detta fall blir kostnaden för en bort-

grävning alternativt kvalificerad täckning av kisaskan mycket hög i förhållande till nyttan. En bortgrävning och omhändertagande på deponi skulle indikativt kosta ca. 30 miljoner kronor och en kvalificerad täckning ca 13 miljoner kronor. Nyttan av denna kvalificerade täckning skulle inte ens vara mätbar i miljön. Därmed har bolaget funnit att det inte av miljöskäl går att motivera en kvalificerad täckning, som har som främsta syfte att minska läckaget, eller en bortgrävning och deponering. De av Bergvik föreslagna åtgärderna skulle kosta drygt två miljoner kronor.

När det gäller exponeringsrisken är det en annan typ av risk än det rena läckaget. Här handlar det om att undvika att människor och djur kommer i kontakt med föroreningen i fråga. Därvid är det inte relevant att bedöma skyddet i form av permeabilitet, vilket är det avgörande för en täckning av det slag som länsstyrelsen anser att bolaget ska utreda. Här handlar det istället om att avgöra dels vilken risk som finns att människor och djur kommer i kontakt med föroreningen, dels dess farlighet. Bolaget har angett att man är villigt att utföra skyddande täckning över de ytor där kisaska förekommer i dagen. Denna täckning ska ha som syfte att på ett beständigt sätt förhindra direktkontakt med kisaskan. Någon risk för ras eller erosion kommer inte att föreligga.

Alternativet till bolagets förslag skulle således knappast vara täckning på plats, eftersom den täckningen inte skulle ge något bättre skydd mot aktiv penetration, utan det skulle vara bortgrävning. En sådan åtgärd skulle dock, som ovan angetts, bli mycket dyr. Bolaget anser inte att den högre kostnaden om 30 miljoner kronor jämfört med ca. 3 miljoner kronor är rimlig för det ökade skydd som en bortgrävning skulle ge. Därmed är det också fel att styra utredningen på det sätt som skett i föreläggandet. Några indikationer på hur länsstyrelsen kommer att bedöma skäligheten avseende hur mycket bolaget ska bidra till för åtgärdande av föroreningen finns inte, förutom att länsstyrelsen hittills inte funnit skäl att göra någon jämkning. Det finns därmed inte heller några uppgifter om det kommer att finnas någon offentlig finansiering att tillgå i slutänden. Även detta talar för att utredningen i detta skede inte enbart ska inrikta sig på de mest omfattande åtgärder som kan komma ifråga. Med sådant upplägg finns det en uppenbar risk att bolaget tvingas utreda åtgärder

som länsstyrelsen i senare skede finner att bolaget endast till viss del ska vara med och bekosta, men att det sedan saknas offentlig finansiering. Därmed skulle nu aktuella utredningar bli helt värdelösa. Om man ser till de fall som länsstyrelsen refererat till avseende efterbehandlingsfall längs norrlandskusten har tidigare verksamhetsutövare endast ansetts behöva svara för en bråkdel av de faktiska kostnaderna.

Avseende andrahandsyrkandet är tiden för utredningarnas genomförande orimligt kort.

LÄNSSTYRELSENS YTTRANDE

Länsstyrelsen har i yttrande över Bergviks överklagande anfört i huvudsak följande. Länsstyrelsen har kommunicerat uppgifterna om kisaska längs Mackmyra byväg med verksamhetsutövaren Mackmyra Sulfit den 15 juli 2005 och med Bergvik den 21 december 2007. Av ansvarsutredningen har framkommit att Mackmyra Sulfit spridit kisaska inom flera delområden i den f.d. fabriks närområde. Utredningen har även visat att deponering skett på södra/östra sidan Gavleån, d.v.s. på samma sida vattendraget som Mackmyra byväg. Länsstyrelsen anser därför att det inte rimligen kan finnas någon annan verksamhetsutövare som kan ställas till svars för kisaska i så nära anslutning till f.d. Mackmyra sulfitfabrik. Mot denna bakgrund och omständigheterna i övrigt finner inte länsstyrelsen att det är nödvändigt att göra en ny ansvarsutredning vad gäller undersökningen vid Mackmyra byväg.

Länsstyrelsens föreläggande är motiverat med hänsyn till både miljö- och hälsorisker. Föreläggandet handlar endast om att beskriva utformning av åtgärdsalternativ. Innan åtgärder faktiskt inleds kommer länsstyrelsen att revidera den gjorda ansvarsutredningen och då särskilt utreda fördelningen av ansvar och vad som är skäligt att kräva av verksamhetsutövaren. Kisaska från f.d. Mackmyra sulfitfabrik finns ytligt i mark till en total volym av ca. 10 000 m³ fördelat inom de delområden föreläggandet berör. Det föreligger en uppenbar risk för direktexponering av arsenik och tungmetaller. Ekosystemet i Gavleån kan påverkas av föroreningar.

Länsstyrelsen anser att kisaskan kommer att utgöra ett långvarigt miljöproblem och en begränsning för området om den får ligga kvar. Det är inte omotiverade åtgärdsförslag som ska beskrivas enligt föreläggandet. De utifrån skaktest beräknade marginella halthöjningarna av tungmetaller i Gavleån, som Bergvik anfört som motargument mot åtgärdsalternativen, bedöms i sammanhanget ha begränsad betydelse. Den typ av laktest som använts vid undersökningarna underskattar den faktiska potentiella lakbarheten. Det är inte relevant att kvantifiera miljörisken vid Mackmyra genom att hänvisa till haltökningar i Gavleån, där vattenomsättningen är hög. Vad som är intressant i sammanhanget är hur mycket som kommer att lakas ut ur kisaskan om den får ligga kvar. Utifrån de skaktest som utförts finns exempelvis ca. 2,5-3,5 ton urlakbar zink fördelat mellan de olika delområdena. Utifrån det ovan sagda beträffande laktestets tillförlitlighet är detta troligen en underskattning. Utlakbara föroreningar kommer med tiden att tillföras Gavleån och på så sätt orsaka en kontinuerlig höjning av bakgrundshalterna i vattendraget och nedströms. Till detta kan läggas att Gavleån redan är belastad av föroreningar från såväl tidigare som pågående industriell verksamhet och redan har förhöjda halter av tungmetaller jämfört med större vattendrag i norra Sverige. En halthöjning på 0,6 µg/l zink skulle exempelvis medföra en haltökning på ca. 10-20 % jämfört med naturliga bakgrundshalter i större vattendrag i norra Sverige.

De skaktest som utförts inom undersökningarna visar att kisaskan vid Mackmyra generellt kan klassas som farligt avfall. I vissa fall skulle föroreningarna inte ens få läggas på deponi för farligt avfall utan att först genomgå någon form av förbehandling. Baserat på detta, i kombination med att såväl Gavleån som vattentäkt finns i närområdet, anser länsstyrelsen att täckning som långsiktigt motverkar utlakning av föroreningarna utgör en minimiåtgärd. Täckning enligt motsvarande deponiklass är praxis enligt naturvårdsverkets kvalitetsmanual för arbetet med förorenad mark.

Vad gäller de enskilda delområden som föreläggandet berör anser länsstyrelsen att det är miljömässigt olämpligt att låta kisaskan ligga kvar vid Kisasketippen och Holmen till följd av den omedelbara närheten till Gavleån och därmed risk för t.ex. erosion genom ras eller skred. I delområde Hågevägen ligger ca. hälften av all kis-

aska som identifierats vid undersökningarna. Att endast täcka vägen med ett slitlager är inte tillräckligt eftersom det inte motverkar utlakningen. Dessutom har det inte framgått hur ett sådant slitlager kan vara beständigt. Vidare är det tveksamt om det går att utföra en täckningslösning som motverkar utlakning långsiktigt utan att behöva göra kompletterande ingrepp i naturen för att avleda uppkommet ytvatten eftersom vägen endast ställvis har en tydlig vägbank och dräneringsdiken. Vad gäller delområde f.d. Lokstallarna ligger ca. en femtedel av den identifierade kisaskan kring 100 meter från Gavleån samt i nära anslutning till bostäder och hästhagar. Eftersom kisaskan generellt kan klassas som farligt avfall och i vissa fall inte ens skulle få placeras på motsvarande deponi utan att först genomgå någon form av förbehandling utgör täckning enligt kriterierna för en klass1-deponi som utgångspunkt ett minimikrav för delområdet. Vad gäller delområdet Hådetippen är avfallsinnehållet i tippen dåligt känt, vilket även gäller spridningen av lakvattnet i mark och ytvatten. Enligt analyserade ytvattenprover kan åtminstone zink laka i lokalt höga halter. Ett kontrollprogram som innebär att eventuell utlakning från tippen kan utvärderas utifrån en sammanhängande tidsperiod bedöms därför som motiverat.

NATURVÅRDSVERKETS YTTRANDE

Miljödomstolen har inhämtat yttrande från Naturvårdsverket som anfört i huvudsak följande. De undersökningar och utredningar som länsstyrelsen i rubricerade ärende förelagt Bergvik att göra är rimliga och relevanta för ärendets fortsatta handläggning. Kisaskans innehåll av metaller kan utgöra en hälsorisk för personer som vistas i området. Den som är ansvarig för uppläggning och spridning av kisaskan har ett ansvar för att föroreningarna inte medför faror för hälsa och miljö. Det gäller inte bara på kort sikt utan även i ett långsiktigt perspektiv. En täckning av kisaskan ska vara så beständig att den i hundratals år hindrar människor att oavsiktligt utsättas för riskerna med den. Också läckaget måste ses i ett långsiktigt perspektiv, där generell hänsyn tas till det sammantagna utsläpp av metaller som riskerar att spridas till naturmiljön. Riksdagen har fastställt ambitionen att vi ska uppnå vissa miljömål inom en generation. När det gäller "Giftfri miljö" och förorenade områden finns ett delmål att detta miljöproblem i sin helhet i huvudsak ska vara löst allra senast år 2050. En förutsättning för det är att alla som bidragit till föroreningarna tar sitt an-

svar. Åtgärderna ska vara hållbara i ett långsiktigt perspektiv, så att man inte om 50-100 år behöver "börja om" igen med sanering och efterbehandling av områden som inte varit tillräckligt åtgärdade från början. Naturvårdsverket har i andra fall lämnat bidrag till åtgärder vid kisaskeupplag där ansvar saknas och då ställt krav på ordentliga utredningar och förvaringslösningar som är långsiktigt hållbara. Åtgärderna har blivit relativt dyrbara, men de har också klarat av de krav som den europeiska lagstiftningen ställer på deponier. Naturvårdsverket har låtit Sveriges Geotekniska Institut, SGI, granska det tekniska underlag som lämnats i ärendet. SGI har slutit sig till att materialet har stora brister och att länsstyrelsens krav på ytterligare undersökningar och utredningar är välgrundade.

DOMSKÄL

Enligt 2 kap. 8 § miljöbalken (MB) ansvarar alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön att skadan eller olägenheten avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap MB. I 10 kap. 1 och 2 §§ MB, i lagrummens lydelse före den 1 augusti 2007, anges förutsättningarna för aktualisering av kapitlets bestämmelser samt vem som är ansvarig för efterbehandlingen (verksamhetsutövaren). Denne kan dock enligt 10 kap. 4 och 8 §§ MB inte göras ansvarig för åtgärder och utredningar annat än i skälig omfattning.

Beträffande kisaskan längs Mackmyra byväg saknas i ärendet tillfredsställande ansvarsutredning och därmed saknas även förutsättningar för att utfärda ett föreläggande mot bolaget i den delen. Punkten i föreläggandet beträffande kartering av ytligt liggande kisaska längs Mackmyra byväg ska därför undanröjas.

Det är utrett att kisaska finns på övriga nu aktuella områden samt att dessa föreningar härrör från verksamhet på f.d. Mackmyra sulfidfabrik. Av utredningen i målet framgår att det föreligger en risk för påverkan på människors hälsa genom direktexponering samt även viss risk för påverkan på miljön och människors hälsa genom en inte obetydligt utlakning av metaller från kisaskan. En bedömning enligt 10 kap. 4 § MB kan förvisso innebära att Bergviks ansvar ska jämkas, särskilt med hänsyn

till den tid som förflutit sedan merparten av föroreningarna uppstod samt att verksamheten, såvitt framgår av utredningen i detta mål, bedrivits i enlighet med dåtidens praxis. Miljödomstolen gör dock den bedömningen att Bergviks ansvar sträcker sig åtminstone så långt att ett efterkommande av övriga punkter i länsstyrelsens föreläggande är skäligt. Överklagandet kan därför inte vinna bifall i den delen.

Senaste tidpunkt för efterkommande av föreläggandet behöver flyttas fram.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande ges in till Östersunds tingsrätt, miljödomstolen, senast den 16 februari 2009 och ska vara ställt till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs.

På miljödomstolens vägnar


Jim Emilsson

I domstolens avgörande (enhälligt) har deltagit chefsrådmannen Jim Emilsson och miljørådet Ove Eriksson. Föredragande har varit beredningsjuristen Emil Westlin.