



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-11-17
meddelad i
Umeå

Mål nr M 1753-13

KLAGANDE

Sveaskog Förvaltnings AB, Box 71, 921 22 Lycksele
Ombud: Chefsjuristen Viveka Beckeman, Sveaskog Förvaltnings AB,
105 22 Stockholm

MOTPART

Skogsstyrelsen, Norra Norrbottens distrikt, Box 3, 984 21 Pajala

ÖVERKLAGAT BESLUT

Skogsstyrelsens beslut 2013-06-04 och 2013-06-04 i ärende nr L 952-2013 och
L 591-2013, se bilaga 1

SAKEN

Överklagande av Skogsstyrelsens beslut 2013-06-04, L 591-2013 och L 952-2013,
angående förbud mot gödsling med avloppsslam

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Skogsstyrelsens beslut.

Dok.Id 219247

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se	090-77 18 30	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

BAKGRUND

Sveaskog Förvaltnings AB anmälde den 1 mars 2013 planerade skogsgödslingsförsök för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken till Skogsstyrelsen. Gödsling skulle ske med bionäring, d.v.s. hygieniserat och pelleterat avloppsslam på två områden i Övertorneå kommun på fastigheterna Övertorneå 1:1 och Ekfors 2:2. Ytorna omfattade 30 respektive 14 ha. Den 4 juni 2013 beslutade Skogsstyrelsen Norra Norrbottens distrikt att förbjuda den planerade verksamheten.

YRKANDE M.M.

Sveaskog Förvaltnings AB (Sveaskog) yrkar att mark- och miljödomstolen ska upphäva Skogsstyrelsens beslut om förbud mot gödsling och tillåta gödsling med bionäring på anmälda områden, alternativt återvisa ärendet till Skogsstyrelsen för ny handläggning.

Skogsstyrelsen har bestritt ändring av de överklagade besluten.

UTVECKLANDE AV TALAN

Nedan redovisas vad parterna i huvudsak anfört.

Sveaskog

Skogsstyrelsen har beslutat om förbud mot spridning av avloppsslam på de områden som anmälts för samråd. Sveaskogs anmälan gäller "fortsatta fältförsök med bionäring" och inte "avloppsslam". Eftersom bionäring är en hygieniserad och pelleterad produkt byggd på rötresten efter rötning av olika typer av bioslam och inte ett obehandlat slam enligt definitionen för avloppsslam, anser Sveaskog att Skogsstyrelsen inte har hanterat den åtgärd som anmälan för samråd gäller.

Sveaskog utförde under 2006–2008 gödslingsförsök i Norrbotten som en del av en försöksserie med skogsgödsling för ökad koldioxidbindning. Resultaten av dessa gödslingsförsök har sammanställts i ett PM från 2012-11-01. De gödslingsförsök anmälningarna (L 591 och L 592) gäller är nya försök på nya bestånd för att komplettera de försök Sveaskog gjort tidigare och för att kunna svara på nya frågeställningar som dykt upp. Även om Sveaskog gjort relativt omfattande försök 2006–2008 så räcker det inte för att bedöma alla effekter av gödsling med bionäring. Bland annat är det punkten 11 i Skogsstyrelsens MKB som vi med de nya försöken vill kunna svara på; visa om gödslingen kan påverka rörligheten och eventuellt läckage av tungmetaller till vatten under beståndsfasen, samt senare under hyggesfasen.

Skogsstyrelsen har tagit drygt tre månader på sig att hantera samrådet och inte den normala samrådstiden om sex veckor. Under handläggningstiden har inga kontakter tagits med Sveaskog. Sveaskog anser att den svepande hanteringen av bifogad miljökonsekvensbeskrivning ("MKB") och PM (skrivet av Sveriges lantbruksuniversitet - SLU) som framkommer i motiveringen av beslutet inte är seriös i skenet av det

arbete som lagts ned på att besvara Skogsvårdsstyrelsens frågor. I beslutet framgår att Skogsvårdsstyrelsen önskat utförligare svar i den inskickade MKB:n, men något meddelande om detta har inte framförts till Sveaskog under de tre månader SKS har hanterat ärendet. Vilka frågeställningar som skulle vara knapphändigt eller inte alls besvarade framgår inte.

I beslutet från Skogsvårdsstyrelsen baseras förbudet främst på en rapport, "Riskbedömning av fosforrika fraktioner vid återförsel till åkermark och skogsmark samt vid anläggande av etableringsskikt", framtagen av WSP (ett analys- och teknikkon-sultföretag) på uppdrag av Naturvårdsverket. Man hänvisar till meningarna "Det råder brist på empiriska undersökningar som skulle kunna visa vilka processer som påverkar föroreningars inblandning i och spridning från skogsmark" och "Det kan inte uteslutas att slamspridning på skogsmark kan vara negativt ur föroreningssyn-punkt". Det senare citat och även rapporten i stort handlar om spridning av avlopp-slam vilket innebär att den har låg relevans till vår anmälan om samråd i och med att samrådet gäller gödsling av bionäring.

Enligt en kommentar, daterad 2013-07-01, från WSP gällande deras rapport var vissa arbeten som bedrevs av SLU inte kända för WSP under arbetet med rapporten och det PM som SLU tagit fram publicerades precis då WSP:s rapport lämnades in vilket gjorde att resultaten i PM:en inte kunde beaktas. I kommentaren skriver WSP att SLU:s arbeten ger empirisk data för några väsentliga miljöaspekter vid användning av bionäring på skogsmark. Detta gör att den första meningen som Skogsstyrelsen hänvisar till i beslutet inte är korrekt och i detta fall inte relevant att hänvisa till.

Sveaskog ställer sig frågande till Skogsstyrelsens värdering av SLU:s PM när till och med WSP, som skrivit den rapport Skogsstyrelsen lägger tyngden på i sitt beslut, anser att SLU:s PM skulle ha påverkat resultatet av den skrivna rapporten ifall de kunnat ta del av den under arbetsperioden.

Slutligen vill Sveaskog tillägga att bionäring håller sig under de gränsvärden som finns för användande av avloppsslam på åkermark.

Skogsstyrelsen

Inledning

Skogsstyrelsen ställer sig positiv till forskning kring spridning på skogsmark av hygieniserat och pelleterat avloppsslam. Skogsstyrelsen anser att fler studier kring både kort- och långsiktiga effekter av spridning av olika former av behandlat avloppsslam behövs på skogsmark. Skogsstyrelsen anser dock att försöksverksamhet bör bedrivas på ett vetenskapligt sätt och utan risker för miljön. Vidare anser Skogsstyrelsen att de miljömässiga effekterna av slamspridning bör utvärderas innan mer storskaliga försök kring spridningsteknik och ekonomi genomförs. De sistnämnda försöken bör därför endast genomföras sedan man bedömt huruvida produkten alls är miljömässigt lämplig att sprida. Skogsstyrelsen anser att underlag för denna bedömning generellt saknas idag.

Syfte med gödslingsförsöken

Skogsstyrelsen anser att utvärdering av teknik och ekonomi bör föregås av noggranna småskaliga studier av miljöeffekterna av spridning av hygieniserat och pelleterat avloppsslam. Så har här inte varit fallet. Någon rapport om de spridningstekniska och ekonomiska resultaten från försöket har inte kommit Skogsstyrelsen till del, trots att detta varit Sveaskogs starkaste motiv för behovet av storskalig spridning.

Sveaskog nämner nu i sitt överklagande att de vill göra nya försök på nya bestånd för att komplettera tidigare försök och besvara nya frågeställningar. Sveaskog vill bl.a. sprida i nya bestånd för att visa om gödningen kan påverka rörligheten och eventuellt läckage av tungmetaller till vatten under beståndsfasen och senare under hyggesfasen. Denna uppgift är ny för Skogsstyrelsen då detta inte har framgått av samrådshandlingarna och någon ny eller reviderad försöksplan för detta inte heller har bifogats anmälan för samråd. Skogsstyrelsen anser dock att besvarandet av dessa frågeställningar i första hand ska ske genom fortsatta mätningar inom befintliga försöksområden. Enligt det PM från 2010-11-01 som Sveaskog refererar till, har tungmetallhalter i bl.a. markvatten följts på de redan gödslade ytorna. Att fortsatt följa dessa, samt studera läckage av framförallt kväve och tungmetaller i samband med avvecklandet av redan spridna bestånd, borde vara mest lämpligt. Genom att fortsatt följa redan påbörjade försök erhålls långa försöksserier och eventuella miljörisker minimeras.

Sveaskog skriver i sitt överklagande att Skogsstyrelsen inte hanterat den åtgärd som anmälan för samråd gäller. Skogsstyrelsen bestrider detta påstående. Skogsstyrelsen anser att Sveaskog skapar en otydlighet när de använder olika namn för det som avses spridas. Skogsstyrelsen ställer sig frågande till benämningen bionäring av flera skäl. Sveaskog har i samrådet bifogat ett analysprotokoll från ALcontrol laboratories som avser analys av innehållet i torkat slam från avloppsreningsverk. Det Sveaskog benämner bionäring utgörs således av rötat torkat och pelleterat slam från avloppsreningsverk. Miljöriskerna med att sprida avloppsslam diskuteras idag och är inte utredda för skogsmark. Genom att använda benämningen bionäring skapas otydlighet av vad som egentligen avses att spridas.

Skogsstyrelsens handläggning

Anmälan kom in den 1 mars 2013 och beslutet expedierades den 4 juni 2013. Skogsstyrelsen vill poängtera att detta inte varit Sveaskog till men. En förklaring till den långa handläggningstiden är att det rådde vinterförhållanden när anmälan kom in och gödsling utförs inte på snötäckt mark. Eftersom det är allmänt känt att Sveaskog följer de allmänna råden för kvävegödsling som Skogsstyrelsen meddelat och inte utför gödsling på snötäckt mark ansåg sig Skogsstyrelsen kunna ta den tid i anspråk som en fullgod handläggning krävde.

Skogsstyrelsen har den bestämda åsikten att en förutsättning för fortsatta försök för att undersöka effekter på miljön, är att de begränsas areellt. Utfallet av handläggningen av samrådsärendet hade därför varit densamma oavsett handläggningstiden. Skogsstyrelsen anser dessutom att handläggningstiden inte är föremål för prövning utan att det är verksamhetens tillåtlighet som det här ska tas ställning till.

Bedömning av riskerna med slamspridning

Gödning med avloppsslam på skogsmark saknar idag generella regler. Tillämpliga regler för verksamheten är de övergripande reglerna i miljöbalken. Användning av avloppsslam på jordbruksmark är idag tillåten och regleras i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1994:2) med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2012:41) om ändring i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.

I samband med Naturvårdsverkets regeringsuppdrag "Hållbar återföring av fosfor", som redovisades den 5 september 2013, föreslås en revidering av nuvarande slamförordning vilken ska gälla från 2015. Skogsstyrelsen har, tillsammans med flera andra myndigheter, varit delaktig i detta arbete. Vad gäller spridning på skogsmark föreslås i slamförordningen, p.g.a. kunskapsbrist ännu inga gränsvärden, men en hänvisning till skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen har inkluderats. Likaså förtydligas i bakgrundstexten att samråd med Skogsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken krävs inför planerad spridning av avloppsslam. Skogsstyrelsens ställningstagande är att vara restriktiva med åtgärden och endast tillåta den i försökssyfte inom begränsade områden.

För att i detta skede kunna bedöma huruvida slammet alls lämpar sig att användas i växtnäringssyfte utgår Skogsstyrelsen dels från rekommenderade gränsvärden för skogsbränsleaska och kvävegödning, dels från nuvarande och föreslagna gränsvärden vad gäller jordbruksmark. Dessutom beaktas nyttillkomna forskningsresultat, liksom kunskap om de specifika förhållanden som gäller skogsmark.

Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd för kvävegödning bör, per hektar, inte mer än 200 kg kväve tillföras per gödslingstillfälle och minst 8 år bör gå innan omgödning sker. Sveaskog avser här att sprida 350 kg kväve vid ett tillfälle. Eftersom kvävet i avloppsslam huvudsakligen är bundet i organisk form sker frigörelsen av kvävet troligen långsammare från slam än från mineralgödselkväve. Precis som för stallgödsel, vilket används inom jordbruket kan kvävefrigörelsen från avloppsslam inte styras i tid eftersom frigörelsen sker genom nedbrytning av det organiska materialet och denna nedbrytning är bl.a. beroende av fukt och temperatur. Inom jordbruket diskuteras idag problemet med kväveläckage från organiska gödselmedel och samma problematik skulle kunna uppstå på skogsmark eftersom frigörelsen av kväve kan ske även när det inte är växtsäsong.

En giva på 350 kg kväve per hektar medför i detta fall spridningen av 7,3 ton hygieniserat och pelleterat avloppsslam. Denna giva medför att mer koppar tillförs skogsmarken per hektar jämfört med om maximalt tillåtna mängd aska, med kopparhalter motsvarande maximala halten för aska lämplig att sprida till skogsmark, skulle tillförts. Gränsvärdet för koppar, som för detta slam är den kritiska tungmetallen, ligger dock under både de för skogsbränsleaska och de för slam till jordbruksmark. Eftersom den totala givan av slam är hög blir dock den totala tillförseln av koppar högre. Detta ser Skogsstyrelsen som allvarligt eftersom koppar

Är starkt toxiskt för mikroorganismer i mårلاغret. Aktuell forskning (S. Åkerblom, 2006, och tillgänglig information på Naturvårdsverkets hemsida om bedömningsgrunder för miljö kvalitet) visar att de tungmetallhalter som idag finns i svensk skogsmark redan kan ha inverkan på mikroberna och därmed näringsomsättningen i skogsmarken. Tungmetallhalten i skogsmark är dessutom så hög att gränsvärdena för jordbruksmark, där spridning av avloppsslam tillåts, ofta överskrids. Orsaken är att luftburna föroreningar filtreras av träden och därefter ackumuleras i humusskiktet i skogsmarken. Att då tillåta spridning som leder till ytterligare tillförsel av tungmetaller bedömer Skogsstyrelsen som riskabelt. Skogsstyrelsen vill poängtera att återföring av skogsbränsleaska, till skillnad från avloppsslam, inte medför en nettotillförsel av t.ex. tungmetaller eftersom skogsbränsleaskan är resterna från förbränning av ved, bark och barr. Spridning av skogsbränsleaska skapar därför ett kretslopp av de ämnen som förs bort från skogen vid uttag av skogsbränsle.

Samtliga nämnda aspekter kring tungmetaller utgör argument för försiktighet och behovet av fortsatta studier innan eventuell spridning i gödslingssyfte tillåts. Vidare medför spridningen tillförsel av organiska föroreningar, hormoner, läkemedelsrester m.m. Vi har idag inga gränsvärden för dessa substanser även om det föreslås av Naturvårdsverket för ett fåtal föroreningar, från och med 2015. Kunskapen kring slammets innehåll och effekterna av dessa föroreningar i miljön, är dåligt kända. Dessutom tillkommer hela tiden nya organiska föreningar, läkemedelsrester, nanopartiklar m.m. och kunskapen kring både de enskilda föreningarna, deras eventuella restprodukter samt eventuella "cocktail-effekter" är även de idag mycket dåligt kända. Detta talar för begränsade och kontrollerade spridningar endast i försöksyfte.

Sveaskogs bemötande av Skogsstyrelsens yttrande

Skogsstyrelsens (SKS) skriver att "...enligt SKS allmänna råd för kvävegödsling bör inte mer än 200 kg kväve tillföras per gödslingstillfälle och minst 8 år bör gå innan omgödsling sker. Sveaskog avser att sprida 350 kg kväve vid ett tillfälle." SKS jämför vidare avloppsslam med stallgödsel, vilket är felaktigt.

För att utlakning ska undvikas kan en doseringsgräns på 200 kg N/ha vara motiverad för mineralgödsel, där 100 % av kvävet är lösligt. Av 350 kg N i bionäring är däremot endast 53 kg direkt vattenlösligt, varför utlakningsrisken är avsevärt mindre.

Jämförelsen med stallgödsel är en helt grundlös spekulering. I jordbruket har man grödor som skördas varje år. Efter skörd finns ingen gröda kvar som kan ta upp det kväve som frigörs och då kan det bli läckage. I skogen finns träd och markvegetation som kan ta upp kväve långt in på hösten. Under senhöst och vinter sker ingen nämnvärd nedbrytning och kvävefrigörelse som kan läcka ut. Dessutom framhåller ju SKS själv sitt yttrande att man absolut inte är förvånad över att markvattenhalten av kväve varit låg i de redovisade gödslingsförsöken, trots höga givor av kväve.

SKS har tidigare framfört farhågor beträffande koppar och har efterfrågat markrespirationsförsök för bedömning av risker för skador på mikroorganismerna i marken efter skogsgödsling med bionäring. Sådana försök har därför genomförts vid

SLU och resultaten (redovisas i nämnda PM) visade att den mikrobiella aktiviteten i marken 5 respektive 10 år efter skogsgödsling med bionäring inte alls påverkades, vid gödslingsgivor upp till 20 ton/ha.

SKS uttrycker vidare farhågor för slamspridning, eftersom tillförseln av tungmetaller upplevs som riskabel. Man hävdar att askspridning inte innebär någon nettotillförsel av tungmetaller, eftersom askans (och tungmetallernas) ursprung är ved, bark och barr. Det innebär i sin tur att ju större mängd trädbiomassa som skördas under en omloppstid, desto mera tungmetaller förs bort från skogen. En gödsling med 10 ton bionäring, beräknas ge en sammanlagd tillväxtökning under omloppstiden på 45 m³sk, eller ca 12 % på en medelgod tallmark i Norrland. På samma mark skulle en askgödsling sannolikt inte alls ge någon tillväxtökning. Således skulle det föras bort 12 % mera tungmetaller i form av ved, grenar och barr efter en gödsling med bionäring än efter askspridning. Med bionäring skulle det tillföras ca 8 g kadmium, 4 g kvicksilver och 180 g bly per ha under en omloppstid, medan den (av SKS) tillåtna mängden som skulle kunna tillföras med aska är 180, 18 och 1 800 g/ha respektive för samma metaller, dvs. 5–25 gånger så mycket.

Dessutom tillåter SKS i många fall askspridning i skog utan att trädbränsle dessförinnan skördats (och tungmetaller förts bort), vilket medför avsevärd nettotillförsel av tungmetaller till skogen. Påståendet att askspridning aldrig innebär någon nettotillförsel är alltså inte korrekt. Mot bakgrund av ovanstående är SKS inställning till det "riskabla" med tungmetaller vid spridning av bionäring i skog anmärkningsvärd och obegripligt.

Skogsstyrelsen skriver att spridningen av slam medför tillförsel av organiska föroreningar, hormoner, läkemedelsrester m.m. och att kunskapen kring slammets innehåll samt effekterna av dessa föreningar i miljön är dåligt kända.

Umeå universitet har undersökt förekomsten av ett stort antal organiska ämnen efter skogsgödsling med bionäring. Följande ämnen kunde inte påvisas i marken, PAH (15 st.), PBDE (4 st.), antibiotika (3 st.) och östrogen. Endast mycket små mängder av PCB, PBDE och Triclosan kunde påvisas i humustäcket.

Skogsstyrelsens bemötande av Sveaskogs yttrande

Skogsstyrelsen gör jämförelsen mellan avloppsslam och stallgödsel endast utifrån i vilken form kvävet förekommer. Enligt Sveaskog är endast 53 kg kväve, av totalt 350 kg direkt vattenlösligt, dvs. ca 15 %. I väl brunnen stallgödsel är vanligen mellan 10 och 20 % av det totala kväveinnehållet lättillgängligt för växter. Förutom likhet i den låga andelen växttillgängligt kväve, är huvuddelen av kvävet i båda fallen organiskt bunden. Skogsstyrelsen anser därför inte att jämförelsen bygger på grundlösa spekulationer. Vidare anser Skogsstyrelsen det inte vara motsägelsefullt angående risken för kväveläckage kontra de låga kvävehalter som nu uppmäts i markvatten. Då avloppsslam, liksom stallgödsel har en låg andel växttillgängligt kväve och en stor andel organiskt bunden kväve, blir tiden för kvävefrigörelsen långsam och därmed svår att förutsäga i tid. Tillgången på studier inom området är begränsad i både tid och rum och betydligt fler och längre studier krävs därför för att bedöma riskerna.

Sveaskog redovisar en beräkning där spridning av bionäring, genom att öka produktionen 12 % skulle bidra till motsvarande bortförsl av tungmetaller. Skogsstyrelsen anser inte att denna jämförelse är korrekt eftersom tungmetallerna inte frigörs i samma takt som kvävet i slammet. Dessutom är det en rad andra faktorer i marken som påverkar växttillgängligheten av frigjorda tungmetaller, och därmed upptaget av dessa. Detta medför att en viss tillväxtökning troligen inte korrelerar linjärt med ett upptag av tungmetaller. Upptagna tungmetaller fördelar sig dessutom inte jämnt i växternas olika delar. Vissa metaller ansamlas t.ex. i rötterna, medan andra ansamlas t.ex. i barr eller bark. Detta bidrar också till att en tillväxtökning på 12 % inte kan likställas med motsvarande andel bortförsl av tungmetaller.

Vidare väljer Sveaskog att jämföra hur mycket av tungmetallerna kadmium, kvicksilver och bly som skulle tillföras skogsmark om ca 10 ton av SYVAB:s slam spreder under en omloppsperiod med den maximala mängden som får spridas med skogsbränsleaska. Skogsstyrelsen vill påpeka att en mer naturlig jämförelse vore att jämföra de maximala gränsvärdena för avloppsslam med motsvarande för biobränsleaska. Orsaken är att även askorna vanligen ligger under nämnda gränsvärden. Det mest allvarliga i jämförelsen är dock att Sveaskog inte väljer att nämna koppar i sammanhanget. Koppar är tillsammans med silver de tungmetaller som bedöms utgöra störst risk för mikrobiell aktivitet i skogsmark. Med utgångspunkt från 10 ton avloppsslam av SYVAB:s kvalitet skulle detta motsvara en tillförsl av 3 500 g koppar per ha vilket då ska jämföras med 2 400 g per ha som maximalt får spridas via skogsbränsleaska.

Skogsstyrelsen vill åter poängtera att syftet med återföring av skogsbränsleaska primärt är att motverka skogsbrukets försurning. På sikt skapar askåterföring även ett kretslopp av näring, vilket aldrig kan skapas genom spridning av avloppsslam på skogsmark. Skogsbränsleaska innehåller endast de tungmetaller som från början fanns i ved, bark och barr. Dessutom är metallerna bundna i en annan form i askan, jämfört med i slammet.

Förutom tungmetaller visar studier att avloppsslam speglar samhällets användning av kemikalier och därför kan innehålla tusentals olika ämnen. Huvuddelen av dessa substansers effekt på miljön är idag dåligt eller inte alls kända. Denna problematik har de sista åren därför kommit att lyftas och diskuteras allt mer av WHO. Sveaskog hänvisar dock till en studie vid Umeå Universitet (Lindberg m.fl., 2010), där ett 30-tal organiska föreningar i avloppsslam under en kort tid studerats i samband med spridning på skogsmark. Resultaten av studien väljer Sveaskog att tolka som att endast "mycket små" mängder av PCB, PBDE och Triclosan kunde påvisas i humustäckets, trots att studien visar att bl.a. halten av PCB i humuslagret fördubblades till följd av spridning. Skogsstyrelsen anser att denna studie är mycket begränsad i både tid och omfattning av toxiska substanser. Som påpekats i tidigare yttrade poängterar författarna av rapporten också behovet av ytterligare och långsiktiga studier då ett framtida läckage liksom bioackumulation inte kan uteslutas. Vidare rekommenderar författarna att eventuell slamgiva i första hand anpassas efter slammets innehåll av prioriterade ämnen och i andra hand efter innehåll av kväve.

DOMSKÄL

Tillämpliga regler

Av 12 kap. 6 § miljöbalken (MB) framgår bland annat följande. Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsyn enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel. Den verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Av kommentarerna till 12 kap. 6 § MB (Zeteo) framgår bl.a. följande. Samrådet innebär närmast en diskussion med företagaren för att klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de skall anpassas till miljöbalkens krav, bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Enligt första stycket är förutsättningen för samrådsskyldighet att en verksamhet eller åtgärd som inte kräver tillstånd eller anmälan enligt balken i övrigt kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Det är naturligt att här beakta bl.a. hur pass känslig och värdefull miljön är på området. I första hand bör då övervägas åtgärder för att motverka eller begränsa företagets inverkan på naturmiljön. Är inte förelägganden om försiktighetsåtgärder tillräckliga för att ge en känslig miljö ett nödvändigt skydd, får myndigheten helt förbjuda verksamheten.

Frågan i målet

Skogsstyrelsen har med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken beslutat att förbjuda Sveaskog att sprida avloppslam på de två områden som anmälan avsåg eftersom verksamheten riskerar att utgöra en fara för naturmiljön. Som skäl för sitt beslut har Skogsstyrelsen angett att det inte är motiverat att medge möjlighet till ytterligare försök och att resultat från tidigare försök inte har rapporterats. Skogsstyrelsens

motiverar vidare beslutet med att tidigare frågeställningar och kunskapsluckor angående miljörisker med slamspridning kvarstår och som stöd för sitt beslut hänvisas även till rapporten ”Riskbedömning av fosforrika fraktioner vid återförsel till åker- och skogsmark samt vid anläggande av etableringsskikt”, framtagen av konsultföretaget WSP Environmental.

I målet har Sveaskog i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver Skogsstyrelsens beslut om förbud mot gödsling och tillåter gödsling med bionäring på anmälda områden. Skogsstyrelsen har bestritt ändring av beslutet. Mark- och miljödomstolen har att ta ställning till om Skogsstyrelsen haft skäl att förbjuda de planerade försöken.

Domstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det idag inte finns något generellt förbud mot att använda avloppslam eller bionäring för gödsling i skogsmark i Sverige. Åtgärden omfattas inte heller av tillstånds- eller anmälningsplikt.

Skogsstyrelsen har i sin beslutsmotivering inte nämnt på vilket sätt naturmiljön i de två områdena som anmälan avser kan komma att väsentligt ändras till följd av planerad spridning av bionäring. Enligt domstolens bedömning tycks beslutet vara ett generellt ställningstagande mer än ett beslut baserat på den förväntade påverkan på naturmiljön i dessa två fall.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att Skogsstyrelsen tidigare har lämnat Sveaskog tillstånd till ett gödslingsförsök vilka pågick under åren 2006–2008. Det tidigare försöket omfattade ett större område (cirka 100 ha) och en kvävegiva om 450 kg N/ha. De nu aktuella försöken avser en mer begränsad areal (14 + 30 ha) med en lägre kvävegiva om 350 kg N/ha. Av utredningen framgår vidare att bionäring håller sig under de gränsvärden som finns för användande av avloppslam på åkermark (jfr SNFS 1994:2 och SJVFS 2012:41). Vidare har Sveaskog i sin ansökan uppgett att bolaget vid försöken avser att lämna en kantzon till gödslingsmarken och att ta hänsyn till känsliga biotoper.

Parterna är ense om att det behövs fler studier kring både kort- och långsiktiga effekter av spridning av olika former av behandlat avloppslam på skogsmark. Anmälan avser just ett sådant försök med syfte att ytterligare klargöra effekterna av gödsling med bionäring. Det har varken under målets handläggning hos Skogsstyrelsen eller hos mark- och miljödomstolen gjorts gällande att försöken avser särskilt skyddsvärd mark. Skogsstyrelsen har under handläggningen i målet inte efterfrågat ytterligare information utöver vad som redovisats i ansökan och såvitt framgår inte heller krävt redovisning av resultat från de tidigare beviljade försöken. Någon rapporteringsskyldighet till Skogsstyrelsen kan därför inte ha ansetts föreligga på så sätt att Sveaskog handlat felaktigt på ett sätt som skulle förhindra att fortsatta försök kommer till stånd.

Enligt domstolens bedömning har Skogsstyrelsen inte haft skäl att förbjuda verksamheten med den grund som angetts och på det sätt som skett i målet och upphäver Skogsstyrelsens beslut.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 8 december 2014.

Nils-Gunnar Elisson

Åsa Larsson

I domstolens avgörande har rådmannen Nils-Gunnar Elisson och tekniska rådet Åsa Larsson deltagit. Beredningsjuristen Martina Clark har varit föredragande.



Skogsstyrelsen, Norra Norrbottens Distrikt
Hans Mäkilähti
Renstigen 13, 95631 Överkallix
Tfn 0927/79562
hans.makikaltio@skogsstyrelsen.se

Fastighet
Övertorneå Ekfors 2:2 och
Övertorneå Övertorneå 1:1

Kommun Församling
Övertorneå

BESLUT

Datum
2013-06-04

Mb+Rek

1(2)

Diariernr

d 591 - 2013

d 592 - 2013

JURER FINGSRÄTT
Domare 2:3

INKOM: 2013-07-15
MÅLNR: M 1753-13
AKTBIL:

Sveaskog förvaltnings AB

Torsgatan 4

105 22 Stockholm

Förbud mot gödsling med avloppsslam**BESLUT**

Med stöd av 12 kap 6 § miljöbalken (1998:808) förbjuder Skogsstyrelsen er vid vite av 50 000:- (femtiotusen) kronor att sprida avloppsslam på de två områden ni anmälde för samråd den 1 mars 2013, bilaga 1 och 2. Detta beslut gäller omedelbart även om det överklagas (26 kap 26 § miljöbalken).

MOTIVERING

Ni har genom ert ombud Johan Lundbäck, Sveaskog anmält ett planerat skogsgödslingsförsök i vilket ni har för avsikt att sprida hygieniserat och pelleterat avloppsslam på två områden med en areal om 14 respektive 30 hektar. Skogsstyrelsen har tagit upp frågan som ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I beskrivningen av åtgärden anges endast att det är frågan om fortsatta fältförsök. Någon försöksplan har inte bifogats till anmälan. Skogsstyrelsen gör därmed tolkningen att ni med fortsatta fältförsök syftar på de försök med storskaliga spridningsmetoder vilket ni under åren 2006-2008 fick möjlighet att pröva på en ansenlig areal. Skogsstyrelsen anser inte att det är motiverat att medge möjlighet till ytterligare spridningsförsök. Ni har inte redogjort varför det finns behov av ytterligare försök och något resultat av de tidigare försöken har inte rapporterats.

Skogsstyrelsen krävde i samband med ett samråd om spridning av bionäring på 174,3 ha inom Överkallix kommun en MKB över åtgärden, 2010-04-16, diariernr 2010-1551. Denna MKB har inte inkommit tidigare, men har nu bifogats föreliggande anmälan tillsammans med ett PM angående tillväxt- och miljöeffekter av skogsgödsling av bionäring. Skogsstyrelsen anser att dessa bilagor inte tillför ytterligare ny kunskap kring miljöriskerna med slamspridning, utöver det som redan är känt. Frågeställningarna i MKB:n är knapphändigt eller inte alls besvarade. Tidigare frågeställningar och kunskapsluckor kvarstår således. Detta bekräftas och stöds även av en aktuell rapport "Riskbedömning av fosforrika fraktioner vid återförsel till åker- och skogsmark samt vid anläggande av etableringsskikt", vilken är framtagen under 2013 av WSP Environmental på uppdrag av Naturvårdsverket, inom deras regeringsuppdrag "Hållbar återföring av fosfor". Av denna rapport framgår bl a följande: "Det råder brist på empiriska undersökningar som skulle kunna visa vilka

processer som påverkar föroreningars inblandning i och spridning från skogsmarken". Vidare framgår det av rapporten att "Det inte kan uteslutas att slamspridning på skogsmark kan vara negativt ur föroreningssynpunkt" och att man med hänvisning till det begränsade kunskapsunderlag som finns inte bedömt det möjligt att föreslå hur föroreningar kan regleras vid slamspridning på skogsmark:

Skogsstyrelsen gör därför med stöd av 12 kap 6 § miljöbalken samt 2 kap miljöbalken bedömningen att spridning av avloppsslam ska förbjudas eftersom den riskerar att utgöra en fara för naturmiljön.

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga Skogsstyrelsens beslut ska ni göra detta skriftligen. Skrivelsen ska adresseras till Miljödomstolen, men skickas till Skogsstyrelsen, Renstigen 13, 95631 Överkalix. Den ska ha kommit in till Skogsstyrelsen inom tre veckor från den dag då ni fick del av beslutet. I skrivelsen ska ni ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet ni begär.

Ni bör också uppge namn, adress och telefonnummer.

Deltagare i handläggningen

I ärendet har distriktschefen Rune Airijoki beslutat och skogskonsulenten Hans Mäkikaltio varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även markspecialisten Anja Lomander, verksjuristen Gunilla Kock Hansson och lagspecialisten Bert Krekula deltagit.


Rune Airijoki
Distriktschef


Hans Mäkikaltio
Skogskonsulent

Bilagor:

1. Er anmälan L 591-2013 och L 592-2013

Kopia till:

Johan Lundbäck, Sveaskog
Länsstyrelsen i Norrbotten
Övertorneå kommun
Naturvårdsverket

Utdrag ur gällande bestämmelser**12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808)**

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL SOM HAR ÖVERKLAGATS TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

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

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.