



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060302

DOM
2019-10-03
Stockholm

Mål nr
M 5405-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-05-11 i mål nr M 1460-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

Svevia AB, 556768-9848
Box 1008
901 20 Umeå

Ombud: Advokat A L och jur.kand. E S

Motpart

Länsstyrelsen i Västerbottens län
901 86 Umeå

SAKEN

Föreläggande om att upphöra med täktverksamhet inom delar av fastigheten X i Lycksele kommun, m.m.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1494924

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Svevia AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och upphäva Länsstyrelsen i Västerbottens läns föreläggande avseende första, andra och fjärde föreläggandepunkterna. Bolaget har även yrkat att vitet ska tas bort helt eller sättas ner avsevärt.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Svevia AB har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen och därutöver tillagt i huvudsak följande:

Den definition av begreppet ”nytt naturtillstånd” som anges i Naturvårdsverkets handbok om markavvattning och rensning (2009:5) är inte relevant i det här målet eftersom naturmiljön i ett vattenområde är annorlunda jämfört med den i ett upplag. Det är inte samma bedömningsgrunder som görs avseende vattenområden jämfört med upplag, som ofta berör betydligt större områden än vattenområden. Därtill påverkas inte heller naturmiljön på samma påtagliga sätt av fortsatt uttag efter avbaning jämfört med ny dikning i vattendrag.

Upplaget är ett väl avgränsat verksamhetsområde med pågående verksamhet, vilket även noterades vid mark- och miljödomstolens syn i målet. Upplagets gränser mot omgivande naturområde med uppväxt skog är tydliga. Upplagsområdet har under tiden sedan upplagets anläggande använts till diverse verksamheter och är avspärrat med en vägbom. Uttag har även tidigare skett från upplaget. Området utgör således inte ett naturligt inslag i omgivande miljö och det finns ingen naturlig övergång till omgivande skogsnatur. Att inte få använda muddermassorna i upplaget medför ett onödigt resursslöseri som inte är förenligt med hushållningsprincipen i miljöbalken. Massorna ligger på platsen på grund av att kvittblivning av massorna i annan verksamhet har

tillskapat upplaget och är således inte en del av en naturlig geologisk formation med funktion för grundvattenintresset.

I och med att upplagshögarna är ett resultat av vattenverksamhet och har tillkommit genom vattendom bör i sak de överväganden som skett i målen NJA 1984 s. 790 och MÖD 2007:32 vara tillämpliga i detta fall. I de målen var det fråga om tidsrymder på 55 respektive 80 år som utgångspunkt för om nytt naturtillstånd skulle anses ha uppkommit. Även detta talar för att inget nytt naturtillstånd kan ha etablerats på platsen på så kort tid som 20 år.

Att begränsa uttagsområdet följer inte en rättssäker myndighetsutövning och medför en direkt inskränkning i ett tidigare meddelat positivt beslut efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken i augusti 2014. Eftersom Svevia AB varken har genomfört någon skogsavverkning eller brutit material i strid med givna tillstånd behöver vitesbeloppet inte kvarstå.

Länsstyrelsen har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg:

Långvarig upplägning innebär att material med tiden blir ett bestående inslag i naturmiljön, oavsett dess värde för naturmiljön eller landskapsbilden. Detta gäller ett gammalt upplag i anslutning till en reglerad älv. De vanligt förekommande fallen för branschen gäller däremot nya upplag från anläggningsarbeten, s.k. entreprenadberg. Dessa är inte bestående inslag i naturmiljön och berörs inte heller av ett nytt naturtillstånd när materialet hanteras. När ett upplag legat något decennium kan det inte betraktas som tillfälligt även om det delvis kan vara oöverskådligt eftersom brist på organiskt material försvårar för ett växttäckande att etablera sig och växa. Frågan om ett nytt naturtillstånd har uppstått på ett upplag måste avgöras i det enskilda fallet och är främst beroende av upplagsmaterialets beskaffenhet och vegetationen i omgivningen. Även omgivande mark längs älven runt upplaget med muddermassor består till stor del av lavbeklädd hedmark med barrskog. Oavsett hur formationen har bildats har den också, på grund av stor dominans av naturgrusmaterial från älvfåran samt kornstorleksfördelning, en funktion för ytvatteninfiltration och grundvattenintresset på

platsen. Bolaget har med stöd av länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 6 § från 2014 möjlighet att göra uttag av maximalt 300 000 ton. Denna mängd ryms väl inom det brytningsområde som mark- och miljödomstolen fastställt där endast en liten del har undantagits. Domen innebär alltså ingen inskränkning i mängden material som bolaget får bryta. Vitesbeloppet bör kvarstå och är motiverat av förekomsten av naturgrus inom delområdet, där domstolen beslutat att det krävs tillstånd för brytning. Det innebär med hänsyn till naturgrusskatten ett mycket stort ekonomiskt värde för bolaget att kunna utvidga pågående brytning utöver den gräns som domstolen angett.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande:

Begreppet ”nytt naturtillstånd” är inte entydigt definierat för materialuttag och täktverksamhet. I mål och ärenden där miljöbalken tillämpas används begreppet nytt naturtillstånd huvudsakligen när det gäller markavvattning och dikesrensning. Naturvårdsverkets handbok om markavvattning och rensning (2009:5) vägleder om hur begreppet nytt naturtillstånd ska tolkas. Ett nytt naturtillstånd har enligt vägledningen inträtt när flora och fauna eller naturmiljön i övrigt under tiden efter den senaste dikningen förändrats och detta naturtillstånd skulle försvinna genom en ny dikning eller rensning. Den tid som ska ha förflutit sedan senaste rensningen varierar stort enligt de domar och beslut som finns på området beroende på förhållandena i det enskilda fallet. De ekologiska principer som gäller för begreppet nytt naturtillstånd i vattenmiljöer är giltiga även för landmiljöer. Naturvårdsverket anser därmed att begreppet nytt naturtillstånd i Naturvårdsverkets handbok om markavvattning och rensning även är relevant för den nu aktuella prövningen av upplaget av massor på aktuell fastighet.

Bedömningen av om nytt naturtillstånd inträtt måste enligt Naturvårdsverkets bedömning ske utifrån de specifika förhållanden som råder på respektive plats. Ett nytt naturtillstånd kan ha inträtt när:

- Naturligt förekommande växtarter för regionen stadigvarande har etablerat sig.
- Växtmiljöer uppstått som liknar, eller överensstämmer med, naturligt

- förekommande svenska naturtyper.
- Djurarter, som antingen har det upplagda materialet eller den uppkomna vegetationen som livsmiljö, stadigvarande har etablerat sig.
 - De upplagda massorna ger upphov till ändrade hydrologiska eller geohydrologiska förutsättningar i området.

Naturvårdsverket bedömer att vegetationstäckets på det aktuella upplaget (lavar och ett mindre antal små tallar) i sig är tillräckligt för att konstatera att ett nytt naturtillstånd har uppstått. Detta är ett första steg i en succession av tillkommande växtarter och växtsamhällen där det slutliga tillståndet är en tallskog. Alla successionsstadierna utgör naturliga tillstånd av växtmiljöer. Enligt Naturvårdsverket är det inte vegetationsäckets gleshet eller antalet växtarter på platsen som enskilt avgör om ett nytt naturtillstånd har inträtt. På torra sandiga/grusiga jordarter, som i detta fall, går etableringen mycket långsammare än på lerrika jordarter med högre närings- och bättre fuktighetstatus. Det innebär att på den typ av torra näringsfattiga substrat som finns inom upplagsområdet på denna fastighet kan det gå flera decennier innan all mineraljord är beklädd av ett vegetationstäckes. En annan viktig aspekt när det gäller upplagda massor är att blottlagda sediment ofta är växtplatser för konkurrenssvaga arter som inte sällan är sällsynta och/eller rödlistade.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning har ett nytt naturtillstånd varaktigt uppstått i delar av verksamhetsområdet som avgränsats som ett rödskafferat område i mark- och miljödomstolens dom 2018-05-11 i mål nr M 1460-17. Inom aktuella delar av verksamhetsområdet har floran under de senaste två decennierna förändrats så att den nya naturmiljön har fått en bestående karaktär. Vid ytterligare materialuttag kommer detta nya naturtillstånd att försvinna. Denna bedömning har gjorts utifrån de handlingar och fotografier som verket tagit del av och baseras på förekomsten av det redovisade vegetationstäckets i det rödskafferade området.

Erfarenhetsmässigt bedömer Naturvårdsverket det som troligt att ett så omfattande upplag av torra jordarter innebär att även djurarter knutna till sådana miljöer har etablerat sig på den aktuella platsen. Vidare bedömer Naturvårdsverket att omfattningen av upplagda massor även kan ha påverkat områdets hydrologi och

eventuellt även angränsande områdets hydrologi. Av handlingarna framkommer inte att bolaget har genomfört undersökningar för att belysa områdets artförekomster och hydrologiska förhållanden. Huruvida ett nytt naturtillstånd också har inträtt som en effekt av ändrad hydrologi eller etablering av djurarter går på ingivet material inte att svara på med säkerhet.

Svevia AB har i yttrande över Naturvårdsverkets remissyttrande bl.a. invänt att det finns ingenting som antyder att omständigheterna i aktuellt verksamhetsområde är sådana som Naturvårdsverket beskriver i sitt yttrande. Flera av de punkter som Naturvårdsverket anför skulle kunna leda till att ett nytt naturtillstånd har inträtt är inte förankrade i vare sig praxis eller tidigare prövningar och innebär en väsentlig skärpning av tillståndspliktens inträde. Myndigheten går alltför långt i sitt yttrande både avseende generella uttalanden och prövningen som sådan. Myndigheten har inte varit på platsen utan baserar sin bedömning på de bilder som tillförts målet. Att generellt ange att ytan kan innehålla skyddsvärd flora och fauna är knappast att likställa med att ytan faktiskt håller förekomst av detta. Inga slutsatser angående bolagets verksamhetsområde kan således dras från Naturvårdsverkets yttrande i målet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har i den överklagade domen begränsat länsstyrelsens föreläggande mot bolaget att upphöra med täktverksamhet till att gälla ett område i de västra och nordvästra delarna av upplaget angivet på en karta till domen.

Bolaget har yrkat att föreläggandet i överklagade delar ska upphävas samt anfört att det inte heller i detta område är någon tillståndspliktig täktverksamhet eftersom något nytt naturtillstånd inte har inträtt.

Den huvudsakliga frågan i målet är således om och i så fall i vilken utsträckning det krävs tillstånd för att ta ut massor ur upplaget på fastigheten X i Lycksele kommun.

Täktverksamhet reglerades tidigare i 12 kap. miljöbalken men prövas sedan 2005 som andra miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken (prop. 2004/05:129 s. 74 ff.) Särskilda bestämmelser om täkter finns nu i 9 kap. 6 e-h §§ miljöbalken och som huvudregel krävs tillstånd för en täkt som inte avser markinnehavarens husbehov (4 kap. 1-5 §§ miljöprövningsförordningen [2013:251]). Införandet av miljöbalken har inte inneburit någon ändring av definitionen av täktverksamhet i förhållande till vad som gällde enligt naturvårdslagen (1964:822) som upphörde att gälla 1999 när den inarbetades i miljöbalken. Enligt förarbetena till naturvårdslagen skulle uttag av material som tidigare blivit flyttat från annan plats inte betraktas som tillståndspliktig täkt, såvida det inte var fråga om massor som hade lagts upp för att läka sår i naturen eller annars i landskapsarkitektoniskt syfte (prop. 1964:148 s. 62 och 74 samt SOU 1962:36 s. 294). I kommentaren till bestämmelsen om täktillstånd i naturvårdslagen angavs vidare att täkt i gamla slagghögar som med tiden blivit bestående inslag i landskapsbilden torde falla under tillståndsplikten (Jonzon m.fl., Naturvårdslagen – en kommentar, 3 uppl., s. 139 f.).

I Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd om prövning av täkter (2003:1), anges att bl.a. material som legat så länge på platsen att det kommit att bli ett bestående inslag i miljön bör omfattas av tillståndsplikt.

Som mark- och miljödomstolen har angett är grundfrågan i målet om ett nytt naturtillstånd har inträtt sedan massorna lades upp inom det område mark- och miljödomstolen har angett. Termen ”nytt naturtillstånd” brukar användas för att beskriva när tillståndsplikt för rensning av diken och återställande av vattendrag inträder (jfr. 11 kap. 15 § miljöbalken). I förarbetena till miljöbalken anges i detta sammanhang att om en förändring har fått bestående karaktär krävs normalt tillstånd för rensningen. Vidare anges att man i sådana fall brukar tala om att ett nytt naturtillstånd har inträtt (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 137).

Enligt Naturvårdsverkets handbok om markavvattning och rensning (2009:5) har ett nytt naturtillstånd inträtt när flora och fauna eller naturmiljön i övrigt under tiden efter den senaste dikningen förändrats och detta naturtillstånd skulle försvinna genom en ny

dikning eller rensning. Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens uppfattning, som även Naturvårdsverket har gett uttryck för i sitt remissyttrande, att denna bedömning avseende markavvattning och rensning har relevans även för den prövning som nu ska göras. Det bör dock framhållas att varje förändring av naturmiljön inte kan innebära att ett nytt naturtillstånd har inträtt. Förändringen bör även ha fått bestående karaktär.

Frågan huruvida ett nytt naturtillstånd har inträtt får bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Naturvårdsverket har i sitt remissyttrande anfört att det är för snävt att bara se till huruvida vegetation har etablerat sig och angett att ett nytt naturtillstånd kan ha inträtt när naturligt förekommande växtarter för regionen stadigvarande har etablerat sig och om det har uppstått växtmiljöer som liknar, eller överensstämmer med, naturligt förekommande svenska naturtyper. Vidare när djurarter, som antingen har det upplagda materialet eller den uppkomna vegetationen som livsmiljö, stadigvarande har etablerat sig och slutligen när de upplagda massorna ger upphov till ändrade hydrologiska eller geohydrologiska förutsättningar i området. Slutsatsen verket kommer till i detta fall är att ett nytt naturtillstånd varaktigt har uppstått i de delar av verksamhetsområdet som avgränsats som ett rödskrafferat område i mark- och miljödomstolens dom. Inom aktuella delar av verksamhetsområdet har floran under de senaste två decennierna förändrats så att den nya naturmiljön har fått en bestående karaktär och vid ytterligare materialuttag kommer detta nya naturtillstånd att försvinna.

Av utredningen i målet, som även innefattar en syn av mark- och miljödomstolen i oktober 2017 med då tagna foton, framgår att det område som mark- och miljödomstolen begränsat förbudet till enligt första föreläggandepunkten, är bevuxet med bl.a. lavar och små tallar. Naturvårdsverket har också i sitt remissyttrande angett att vegetationstäckets på det aktuella upplaget i sig är tillräckligt för att konstatera att ett nytt naturtillstånd har uppstått och att förändringen med hänsyn till växtlighetens art och omfattning måste anses vara av bestående karaktär. Mark- och miljööverdomstolen ansluter sig till den bedömningen och instämmer därför i mark- och miljödomstolens bedömning att ett nytt naturtillstånd har inträtt under de dryga 20 år som upplaget funnits på den del av upplaget som har markerats på karta i domsbilaga till mark- och miljödomstolens dom. Det nya naturtillståndet innebär att upplaget i

denna del har blivit ett bestående inslag i miljön. Det krävs därmed tillstånd för att ta ut massor därifrån.

Bolaget har gjort gällande att en begränsning av uttagsområdet innebär en inskränkning av ett tidigare meddelat positivt beslut, eftersom verksamheten godkändes av länsstyrelsen efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken år 2014.

Länsstyrelsen har i denna del angett att beslutet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken från 2014 gav bolaget möjlighet att göra uttag av maximalt 300 000 ton och att denna mängd väl ryms inom det brytningsområde som mark- och miljödomstolen fastställt där endast en liten del har undantagits. Domen innebär alltså ingen inskränkning i mängden material som bolaget får bryta.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att samrådsregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken är avsedd att fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för samrådsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra miljöstörande verksamheter (prop. 1997/98:45, Del 1, s. 382). Att myndigheten har godkänt verksamheten vid ett samråd innebär inte att verksamhetsutövaren har fått ett tillstånd som är skyddat mot senare ingripanden. Den som vill försäkra sig om att få bedriva en verksamhet på ett visst sätt har i stället möjlighet att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken eftersom det endast är ett beslut eller en dom om tillstånd som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och som förelägganden och förbud inte får begränsa enligt 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken. I detta fall har det i och för sig inte framkommit att den meddelade domen innebär någon begränsning för bolaget i förhållande till beslutet efter samråd 2014 men även om så skulle vara fallet utgör det inget hinder mot det nu meddelade förbudet.

Överklagandet avseende första föreläggandepunkten ska därför avslås. Detsamma gäller överklagandet avseende den andra föreläggandepunkten eftersom släntjusteringen inte heller får påverka de ytor som omfattas av första punkten.

Bolaget har även yrkat att vitet ska tas bort helt eller sättas ner avsevärt. Mark- och miljööverdomstolen delar den bedömning som mark- och miljödomstolen gjort i denna del. Överklagandet ska därför avslås även avseende vitesbeloppet.

Bolaget har slutligen yrkat att den fjärde föreläggandepunkten angående krav på att lämna in en reviderad exploaterings- och efterbehandlingsplan ska upphävas. Mark- och miljödomstolen har i denna del i domen angett att föreläggandet står fast, dock med den anmärkningen att mark- och miljödomstolen i beslut den 28 juni 2017 har förordnat att exploaterings- och efterbehandlingsplanen ska inges senast den 31 juli 2017, rätteligen angavs i beslutet den 31 augusti 2017. Bolaget har anfört att det per beslutat datum har lämnat in en reviderad exploaterings- och efterbehandlingsplan. Detta har inte ifrågasatts av länsstyrelsen. Mark- och miljödomstolen har i domen som meddelades i maj 2018, som innebar en ändring och precisering av länsstyrelsens beslut, inte omprövat sitt beslut den 28 juni 2017 som var föranlett av bolagets yrkande att den fjärde föreläggandepunkten skulle inhiberas eller i andra hand att tiden för inlämnande skulle flyttas fram till den 31 augusti 2017. Därför kan ifrågasättas om denna föreläggandepunkt alltjämt är aktuell eller om den ska anses ha förlorat sin betydelse eftersom bolaget oemotsagt har angett att det har fullgjort vad som mark- och miljödomstolen beslutat om den 28 juni 2017. Då det endast är bolaget som överklagat domen finns det inte skäl för Mark- och miljööverdomstolen att nu ta ställning till behovet av en reviderad exploaterings- och efterbehandlingsplan som är anpassad till det brytningsområde som domstolen bestämt. Eftersom den tidpunkt som angetts i mark- och miljödomstolens dom har passerat finns det inte heller skäl att upphäva föreläggandepunkten.

Överklagandet ska därför avslås i sin helhet.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per Sundberg och Roger Wikström, referent, tekniska rådet Yvonne Eklund samt t.f. hovrättsassessorn Liisa Seim Sehr.

Föredragande har varit Miranda Lymeus.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-05-11
meddelad i
Umeå

Mål nr M 1460-17

KLAGANDE

Svevia AB
Box 1008
901 20 Umeå

Ombud: Advokat A L och jur. kand. M W

MOTPART

Länsstyrelsen i Västerbottens län
901 86 Umeå

ÖVERKLAGAT BESLUT

Beslut av Länsstyrelsen i Västerbottens län den 7 juni 2017 i ärende nr 555-5382-2017, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om att upphöra med täktverksamhet inom delar av fastigheten Lycksele X, m.m.

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen ändrar Länsstyrelsens i Västerbottens län beslut den 7 juni 2017 i ärende nr 555-5382-2017 endast när det gäller första strecksatsen i föreläggandet och på så sätt att föreläggandet i den delen får följande lydelse:

- att *i de västra och nordvästra delarna av upplaget* inte avtäcka ytterligare mineraljord på någon yta där det etablerats ett vegetationstäck med lavar eller mossa och där det också kan finnas gräs samt att inte avverka små tallar och björksly inom verksamhetsområdet på fastigheten X i Lycksele kommun. *Vilka delar av upplaget som ytterligare avtäckning och avverkning inte får ske på, framgår av karta i domsbilaga 3.*

Dok.Id 288079

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 08:30–16:30

Övriga delar i föreläggandet som har överklagats (strecksatserna två och fyra samt förordnandet angående vite) står fast, dock med den anmärkningen att mark- och miljödomstolen i beslut den 28 juni 2017 har förordnat att exploaterings- och efterbehandlingsplanen ska inges senast den 31 juli 2017.

2. Mark- och miljödomstolen avvisar Länsstyrelsens i Västerbottens län yrkande om fastställande av maximal släntlutning.

BAKGRUND

Fastigheten Lycksele X är belägen ca 2 mil sydost om Lycksele tätort och i anslutning till Umeälven. Enligt vad som framkommit i ett annat mål vid mark- och miljödomstolen (mål nr M 203-17) lades restmaterial från muddringsarbeten utförda i älven med anledning av anläggande av Tuggens kraftverksstation upp på fastigheten för drygt 20 år sedan.

Svevia AB (nedan Svevia) bedriver verksamhet på fastigheten i form av uttag av material från upplaget, vilket består av restmaterial i form av naturgrus och bortsprängt berg. Svevia anmälde verksamheten till Länsstyrelsen i Västerbottens län (länsstyrelsen) för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken under år 2014.

Länsstyrelsen förelade i beslut den 12 januari 2017 (ärendebeteckning 555-9514-2016) Svevia att, vid vite om 100 000 kr, omedelbart upphöra med ”täktverksamhet i form av brytning, bearbetning, lastning och uttransport av naturgrus på fastigheten X i Lycksele kommun”. Svevia överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen, som i dom den 16 maj 2017 (mål nr M 203-17) upphävde länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsen förelade därefter i nytt beslut den 7 juni 2017 Svevia att, vid vite om 100 000 kr:

- inte avtäcka ytterligare mineraljord på någon yta där det etablerats ett vegetationstäcke med lavar eller mossor och där det också kan finnas gräs samt att inte avverka små tallar och björksly inom täktområdet på fastigheten X i Lycksele kommun,
- säkerställa att släntjustering av befintligt brytningsområde inte påverkar sådana ytor,
- inte bryta så djupt att naturmark under upplaget berörs, samt
- senast den 30 juni 2017 lämna in en reviderad exploaterings- och efterbehandlingsplan i skala 1:2000 baserad på ortografiskt flygfoto eller liknande och med höjdkurvor med en meters ekvidistans. På exploaterings- och efterbehandlingsplanen ska gränserna för brytningsområdet minskas så att de ligger inom ytorna som idag saknas vegetationstäcke med lavar eller mossor.

De fyra strecksatserna i länsstyrelsens föreläggande anges i det följande som föreläggandepunkterna 1, 2, 3 respektive 4.

Som framgår av det bifogade beslutet förordnade länsstyrelsen att beslutet skulle gälla omedelbart även om det överklagades, se bilaga 1.

Svevia har överklagat länsstyrelsens beslut av den 7 juni 2017 till mark- och miljödomstolen.



Exploateringsplan (nr M2) 2017-08-29

Grön markering: verksamhetsområde.

Blå markering: område med massor.

Den röda markeringen är gjord av länsstyrelsen i tiden efter Svevias överklagande och utvisar gränsen för det område inom vilken uttag bör få ske enligt länsstyrelsens uppfattning.

YRKANDEN M.M.

Svevia har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver föreläggandepunkterna 1, 2 och 4 i länsstyrelsens beslut. Svevia har vidare yrkat att vitet helt tas bort eller avsevärt sätts ned.

Länsstyrelsen har motsatt sig bifall till överklagandet. Länsstyrelsen har i samband med yttrande över Svevias överklagande framställt ett yrkande om att domstolen fastställer gränserna för området där bolaget får eller inte får exploatera samt fastställer att en släntlutning inte får vara brantare än 1:2,5.

Mark- och miljödomstolen har i beslut den 26 juni 2017 avslagit Svevias yrkande om inhibition av länsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolen har därefter i

beslut den 28 juni 2017 inhiberat beslutet såvitt avser föreläggandepunkten 4 såsom den var utformad och i stället förordnat att planen skulle inges senast den 31 augusti 2017.

Mark- och miljödomstolen har hållit syn på platsen i oktober 2017.

VAD PARTERNA HAR ANFÖRT M.M.

Svevia har gett in ett antal fotografier och ortofoton i målet.

Nedan lämnas en redogörelse för vad parterna har anfört vid mark- och miljödomstolen.

Svevia

Bakgrund

Aktuella muddermassor har placerats på fastigheten efter att tillstånd erhållits av kraftverksägaren att muddra Umeälven i syfte att effektivisera kraftverken i älven genom ett förbättrat vattenflöde. Massorna i upplagen har placerats rakt på befintlig vegetation och är väl avskilt från markprofilen.

Efter samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken godkände länsstyrelsen den 22 augusti 2014 Sveglias anmälan om uttag av upplag av muddermassor på fastigheten. I beslutet gjorde länsstyrelsen bedömningen att inget nytt naturtillstånd hade inträtt på platsen samt att verksamheten inte utgjorde tillståndspliktig täktverksamhet enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

Svevia motsätter sig inte föreläggandepunkt 3 avseende förbudet att utta massor så att underlaget berörs. Det har aldrig varit Sveglias intention att ta ut andra massor från upplaget än de aktuella muddringsmassorna.

Skäl för yrkandet om upphävande av föreläggandepunkt 1*Formell invändning*

Inledningsvis önskar Svevia framhålla att punkt 1 är alltför otydlig och oprecis. Förelägganden ska vara utformade så att adressaten med lätthet vet vad denne behöver göra för att efterkomma föreläggandet, speciellt när det som i förevarande fall är förenat med vite (jfr. lag [1985:206] om viten). Förelägganden ska därför inte innehålla ett alltför stort mått av bedömningsutrymme då det medför svårigheter för adressaten att efterkomma beslutet och för tillsynsmyndigheten att kontrollera efterlevnaden.

Svevia anser att det i beslutet lämnas ett alltför stort bedömningsutrymme i denna punkt för att beslutet ska uppfylla kraven på tydlighet. Det är inte svårt att se att det kan uppstå avgränsningsproblem huruvida det har etablerats ett vegetationstäcke och var det också kan finnas gräs.

Vid beaktande av att beslutet är förenat med vite och att en överträdelse avseende inom vilket område uttag får ske medför en vitesbelagd överträdelse av beslutet, anser Svevia att denna punkt ska upphävas.

Svevia gör samma invändning avseende punkt 2 då den är baserad på ovan nämnda bedömning och även den är förenad med vite.

Skäl för upphävande i sak

Den huvudsakliga frågan i målet är när det kan anses att ett nytt naturtillstånd har tillskapats som skulle medföra att uttag från upplaget inte får ske utan att täkt-tillstånd först erhålls. Svevia är av åsikten att det inte har inträtt ett nytt naturtillstånd bara för att det har börjat växa mossa, lavar och gräs på upplagen. Denna inställning har stöd av både Naturvårdsverkets handbok 2003:1, Prövning av täkter, samt länsstyrelsens egen tidigare inställning i beslut av den 22 augusti 2014 och av den inventering av muddermassor från 1998 ”Inventering av restmaterial från vattenkraftanläggningar längs Ume älv” som gjordes av E M i nära sam-arbete med länsstyrelsens miljövårdsfunktion.

I målet är nedan följande omständigheter ostridiga. Vid tidpunkten för länsstyrelsens godkännande av uttaget den 22 augusti 2014 hade materialet legat på platsen i upplag i ca 20 år. Länsstyrelsen godkände uttag av upplaget och ansåg inte att något nytt naturtillstånd hade tillskapats.

Länsstyrelsen gör 2016, bara två år senare, plötsligt bedömningen att det nu har infunnit sig ett nytt naturtillstånd och att uttag inte får ske över huvudtaget. Därtill anser länsstyrelsen att uttaget egentligen hela tiden varit tillståndpliktig täktverksamhet.

Mark- och miljödomstolen konstaterade efter överklagande av det beslutet att uttaget från upplaget inte kräver täktillstånd och att materialets beskaffenhet i upplagen inte har någon betydelse avseende den bedömningen. Domstolen fastställde också att uttag inte får göras där det har inträtt ett nytt naturtillstånd genom uppväxt vegetation.

Länsstyrelsen har sedan, med hänvisning till domen, i nu överklagat beslut, bl.a. förelagt Svevia "att inte avtäcka ytterligare mineraljord på någon yta där det etablerats ett vegetationstäck med lavar eller mossa och där det också kan finnas gräs samt inte avverka små tallar och björksly inom täktområdet".

Det kan konstateras att upplaget ligger inom ett pågående verksamhetsområde och angränsar till naturområde med uppväxt skog. Området utgör således inte ett naturligt inslag i omgivande miljö. Därtill är det inte ovanligt att upplagsmassor relativt omgående, inom en eller ett par säsonger, blir beväxta av olika slag av växtlighet. Detta innebär givetvis inte per automatik att det uppstått ett nytt naturtillstånd vilket har blivit ett bestående inslag i miljön. Den växtlighet som omtalats borde dessutom ha funnits på upplaget vid tidpunkten för länsstyrelsens godkännande 2014 och då beaktats vid detta beslut.

Med anledning härav anser Svevia att länsstyrelsen gör en alltför långtgående tolkning av domen då en begränsning för uttag inträder redan när det bildats ett

vegetationstäckte med lava eller mossa och gräs. Enligt Svevia är det en väsentlig skillnad i att inte få utta material från områden där det är "uppvuxen vegetation" och på "yta där det etablerats ett vegetationstäckte med lavar eller mossa och där det också kan finnas gräs".

Länsstyrelsen följer således inte vad överinstansen redan har fastställt och går längre än vad som anges i Naturvårdsverkets allmänna råd (jfr. Jonzon m.fl., Naturvårdslagen – En kommentar, 3:e uppl. s. 139–140 samt Naturvårdsverkets handbok 2003:1, Prövning av täkter).

Konsekvensen av länsstyrelsens beslut blir oundvikligen att Svevia inte kan ta ut material inom stora delar av upplaget, vilket inte kan ha varit avsikten. En begränsning såsom avses i beslutet riskerar dessutom att medföra att det tillskapas ett icke önskvärt kraterlandskap för framtiden.

Att på detta sätt begränsa uttaget från upplagen är inte heller överensstämmande med god naturresurshushållning enligt hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken. Naturgrus är en ändlig naturresurs och att inte få använda redan upplagda massor medför ett onödigt resursslöseri. Det område som angavs och godkändes vid samrådet är större än befintligt upplag men själva uttaget regleras i enlighet med vad som beslutades om i samrådet, dvs. att endast ta ut massor från upplaget. Områdets utbredning är inte gränser som används för att avgränsa upplagets utbredning.

Sammanfattningsvis anser Svevia att det inte är vare sig förenligt med lag eller rimligt att ansöka om täktillstånd för uttag från upplag på sådant sätt som länsstyrelsen menar. Detta förtydligas även i 26 kap. 9 § miljöbalken som tydligt uttalar att mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas.

Skäl för yrkandet om upphävande av föreläggandepunkt 2

Med anledning av att föreläggandepunkt 2 är direkt knuten till punkt 1, hänvisas som skäl till upphävande av föreläggandepunkt 2, till ovan angivna skäl under avsnittet om föreläggandepunkt 1.

Skäl för yrkandet om ändring av föreläggandepunkt 4

Svevia önskar inledningsvis framföra att Svevia inte motsätter sig att upprätta en "brytningsplan" (benämns här "uttagsplan") för området men då det rör sig om ett befintligt upplag är förutsättningarna inte de samma som vid brytning av ett tidigare opåverkat område. Till exempel kan inte anges någon fast bottennivå då upplagets underliggande underlag styr utformningen av botten.

Med anledning av det som anförts ovan anser Svevia därutöver att det inte är motiverat eller lämpligt att utformningen av varken exploaterings- eller efterbehandlingsplanen fastställs förrän frågan om vad som ska anses vara möjligt att ta ut har avgjorts. Det rimliga är att platsen, efter att upplag uttransporteras, ska se ut som före uppläggandet av massor och inget annat.

Svevia anser att det är mer ändamålsenligt att utformningen av exploaterings- och efterbehandlingsplanen görs i samråd med länsstyrelsen när det fastställts om och i vilken utsträckning uttransporten kommer att begränsas från upplaget.

Skäl för yrkande om borttagande eller nedsättning av vite

Av 2 § lagen om viten får vite inte föreläggas, om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Vid beaktande av att beslutet gäller omedelbart även om det överklagas är det av största vikt att inte oklarheter förligger avseende hur beslutet ska efterkommas. Med anledning härav och mot bakgrund av vad som framkommit i detta överklagande anser Svevia att vitet i sin helhet ska tas bort.

Länsstyrelsen

Ett nytt naturtillstånd på platsen

Angående begränsning av ytterligare brytning utan täktillstånd, framgår i länsstyrelsens inventering av restmaterial från 1988 om det berörda området, P1, på sida 37 avslutningsvis att: "...Upplaget är ca 0,5 km långt, 50–100 m brett och 10 m högt över den underliggande dalsidan som utgörs av morän och hållar. Området har formats som en svagt välvd rygg, nästan som en drumlinform, troligen för att det i framtiden skall smälta in i miljön."

Denna beskrivning utgör ett starkt stöd för att området ska ses som en bestående del av landskapet och naturmiljön, tillsammans med att lavar, mossa, gräs och delvis skogsplanter etablerats på mineraljorden. Naturgruset från muddringen ligger inte i upplag i form av stora högar som avviker från omgivande naturmiljö. Bolaget behöver också avtäckta mineraljorden från vegetation, för att kunna utvidga brytningen. Sådan avtäckning av naturmark ingår som en förberedelse inför täktverksamhet.

Exploaterings- och efterbehandlingsplan

Bolaget lämnade den 30 augusti 2017 in kartmaterial som bolaget menar är en exploaterings- och efterbehandlingsplan. Länsstyrelsen anser att inlämnat kartmaterial inte alls uppfyller syftet att visa hur exploatering och efterbehandling ska ske, med nivåkurvor för befintliga höjdförhållanden och efter släntjustering ner till täktbotten. Detta gäller oavsett om brytningen begränsas som länsstyrelsen anser är nödvändig, eller om domstolen gör en annan avgränsning av den brytning som får ske utan täktillstånd.

Övriga kommentarer angående vad bolaget framför om länsstyrelsens underrättelse den 5 september 2017 och sin tidigare inställning

Domstolen meddelade i protokoll den 28 juni 2017 att det fanns skäl att inhibera beslutet såvitt avser föreläggandepunkt 4 såsom den är utformad och istället för-

ordna att planen ska inges senast den 31 augusti 2017, med hänsyn till att den ska bli korrekt utformad.

Länsstyrelsen preciserade i underrättelsen daterad den 5 september 2017 vad som behövde revideras för att exploaterings- och efterbehandlingsplanen skulle bli korrekt utformad. Eftersom bolaget inte ville göra några revideringar har ärendet i denna del översänts till domstolen för avgörande.

Länsstyrelsens underrättelse följer helt domen den 16 maj 2017 (mål nr M 203-17). Beträffande ett nytt naturtillstånd bortser bolaget i sitt citat helt från att domstolen i det avgörandet uttalat: ”... eller inom delar av upplaget där ett nytt naturtillstånd har inträtt.” Dessutom ligger bolagets markerade gränser för brytningsområdet långt utanför ytan för den sentida uppläggningsområdet, som detta ärende handlar om.

Utformningen av upplaget med muddermassor i Bocken, med dagens tillhörande vegetation, utgör en bestående del av landskapet och naturmiljön. Detta ärende skiljer sig på avgörande punkter från bolagets åberopade fall i Sollefteå kommun, där mark- och miljödomstolen i Östersund i dom den 22 augusti 2017 upphävt Länsstyrelsen Västernorrlands beslut den 7 juli 2016 om avvisning (ärende 525-2858-16) och återförvisat ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Länsstyrelsen anser att ”uppvuxen vegetation” i sak kan jämföras med ”etablering av ett vegetationstäck med lavar eller mossa och där det också kan finnas gräs”. Uppvuxen vegetation säger inget om höjden på vegetationen, bara att det bildats vegetation på mineraljorden. Angående etablering av vegetation på naturgrusmaterial, som i Bocken, tar det flera år innan lavar eller mossa samt gräs och ungskog får fäste. När väl vegetation börjat växa, sprider den sig sedan i snabbare takt. Ortofoton över upplagsytan från 2008 och 2013 som länsstyrelsen gett in i målet visar en tydlig förändring. Länsstyrelsen har inte tillgång till nya ortofoton. Om det inte fanns något vegetationstäck, skulle bolagets planerade utvidgade brytning inte

kräva avbaning av mineraljord. Det gör den, vilket också visar att denna brytning gäller ingrepp i återetablerad naturmiljö.

Detta ärende gäller fastställande av gränsen för när det krävs täktillstånd, för att förhindra konkurrensnedvridning på den lokala ballastmarknaden.

När det gäller utformning av exploaterings- och efterbehandlingsplanen yrkar länsstyrelsen att domstolen ska avgöra villkoren för dessa i samband med att dom meddelas i detta ärende.

Länsstyrelsens krav på vad exploaterings- och efterbehandlingsplanen ska redovisa innebär förutsättningar för en bra efterbehandling. Däremot riskerar bolagets utförda brytning utan fastställd täktbottennivå, till ett djup under skyddsvallen med skogsvegetation längs älven, att orsaka ett tråg i terrängen där kallluft samlas och därmed försvåra framtida skogsetablering.

Vad parterna har anfört vid synen i oktober 2017

Svevia

Bolaget är av uppfattningen att något nytt naturtillstånd inte har inträtt i området innanför den blåa linjen på exploateringsplanen (M2) och att uttag får ske inom detta område. Bolaget anser inte att en liten mängd vegetation ska likställas med ett nytt naturtillstånd. Vegetation uppstår snabbt i ett blandat material av det slag som finns i upplagsområdet. Den vegetation som uppstått i området innanför den blåa linjen utgör således inte vegetation i meningen att ett nytt naturtillstånd har inträtt. Vidare finns det gott om upplag av muddermassor längs Umeälven. Den äldre skogen står på ett äldre upplag, som är ditlagt vid ett tidigare tillfälle än det aktuella upplaget. Bolaget uppskattar att materialet i täkten räcker i ca fem år. När det gäller täktbottennivån har den inte nåtts ännu, varför den i dagsläget är okänd.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen är av uppfattningen att uttag får ske i området innanför den röda linjen på den av länsstyrelsen reviderade exploateringsplanen. Det har inträtt ett nytt

naturtillstånd på vissa delar av upplagsområdet, vilket består av vegetation av varierande ålder. Som följer av inventeringen av muddermassor från år 1998 är området avsiktligt anpassat för att passa in i landskapsbilden, något som talar för att det krävs tillstånd för att bryta. Länsstyrelsen är vidare av uppfattningen att bolaget lämnade missvisande uppgifter i sin samrådsanmälan. I den uppgav bolaget att uttaget gällde en bergtipp. Det har senare visat sig att området inte består så mycket av bergmaterial som av naturgrus och alltså inte av det material som bolaget antydde i sin anmälan.

Angående den västra delen av upplagsområdet

Svevia

I denna del av området framgår gränsen mellan de ditlagda muddermassorna, dvs. upplagsområdet, och den angränsande naturen på ett tydligt sätt. Den del av området där något nytt naturtillstånd inte har inträtt sträcker sig fram till, sett i sydlig riktning, släntens överkant. Sett i västlig riktning börjar den angränsande naturen vid den gröna kanten med ca fem meter höga träd. Bolaget har inte brutit något i den västra delen av upplagsområdet, utan har i stället brutit i den sydöstra delen.

Angående den nordvästra delen av upplagsområdet

Svevia

Från det här området har bolaget gjort ett uttag av krossat berg under hösten 2016. Eftersom det i detta område fanns en naturlig svacka i vilken det tidigare gjorts uttag började bolaget bryta här i samband med att verksamheten etablerades.

Angående den södra delen, ungefär i mitten av upplagsområdets långsida

Svevia

Här framgår det tydligt var upplagsmassorna slutar och den ursprungliga naturen tar vid.

Angående den norra delen, ungefär i mitten, av upplagsområdets långsidaSvevia

Länsstyrelsen har gjort bedömningen att ett nytt naturtillstånd har inträtt i en slänt i detta område. Även om det förekommer viss vegetation i slänten anser bolaget inte att den har införlivats i den omgivande naturen på sådant sätt att ett nytt naturtillstånd har inträtt. Vidare skulle efterbehandlingen vara förenad med svårigheter om bolaget får göra uttag i närheten i slänten, men inte i slänten.

Länsstyrelsen

Det har återskapats ett nytt naturtillstånd på den aktuella platsen eftersom det har funnits en tanke med att lägga upp materialet på ett mjukt sätt och anpassa det till landskapet. Det förefaller inte omöjligt att genomföra en lyckad efterbehandling av slänten.

Angående den södra delen av upplagsområdetSvevia

Området är redan exploaterat.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen får nog i denna del av området ”släppa” den del där uttag redan har skett och där väg är anlagd.

Vad parterna har anfört efter synen i oktober 2017Svevia*Inställning*

Svevia vidhåller inställning att verksamheten avser uttag av upplagsmassor och att uttagen inte fordrar täktillstånd.

Svevia anser inte att ett nytt naturtillstånd har uppstått inom upplagsområdet bara för att det har etablerats ett vegetationstäck med lavar eller mossor och där det också kan finnas gräs.

Inledande kommentarer

Svevia önskar inledningsvis påminna om propositionen till Naturvårdslagen 1964:148 s. 62 som anger att: ”Uttag av material som tidigare blivit flyttat från annan plats, är enligt utredningen inte att betrakta som täkt.” Det torde åvila den som påstår motsatsen att visa att så är fallet.

Det är ostridigt att massorna har placerats på platsen på grund av det muddringsarbete som har genomförts i älven och den omständigheten att massorna lades upp på ett visst sätt (i en s.k. drumlinformation) medför inte att det kan anses att upplägandet skett i landskapsarkitektoniskt syfte. Skälet till formen var sannolikt endast praktisk och helt oavsiktlig.

Svevia önskar påpeka att länsstyrelsens åsikt om drumlinformen och dess syfte är taget från länsstyrelsens antagande i inventeringen av restmaterial där det på s. 37 anges: ”Området har formats som en svagt välvd rygg, nästan som en drumlinform, troligen för att det i framtiden skall smälta väl in i miljön.”

Av Naturvårdverkets handbok framgår att uttag enbart kan kräva täktillstånd om upplaget i fråga har blivit ett bestående inslag i landskapsbilden och naturmiljön, vilket även länsstyrelsen ansåg att det inte hade gjort så sent som 2014. Någon förändring av betydelse har inte skett sedan 2014.

Det ska även noteras att upplagsområdet har varit aktivt verksamhetsområde långt innan Svevia etablerade sig på platsen och att material (muddermassor) även tidigare har tagits ut från upplaget. Därtill har området använts som uppställningsyta för virkesförvaring samt för uppställning av asfaltverk.

Den eventuella ”drumlinformen” var således redan påverkad och områdets intryck som naturmiljö redan förvanskat. Vid uppläggning av muddermassor längs älven är ”drumlinformationer” vanligt förekommande och ett resultat av den normala uppläggningstekniken när massorna skulle läggas upp.

Svevia önskar likväl påpeka att upplagets form var väl känd för länsstyrelsen redan vid samrådet 2014 då det uppenbarligen inte ansågs ha inträtt ett nytt naturtillstånd.

Nytt naturtillstånd

Svevia anser att länsstyrelsen går alltför långt i sin bedömning av vad som ska anses vara nytt naturtillstånd. Att avbaning behöver göras kan enligt Sveglias åsikt inte likställas med uppvuxen vegetation och nytt naturtillstånd. På synen uppmärksammades dessutom att mossa och lava och småtallar har vuxit upp även inom området som avbanades 2014, vilket talar för att länsstyrelsens uppfattning inte stämmer.

Muddermassorna är dessutom inte att beakta som rent naturgrus då det till väldigt stor del är uppblandat med stora stenblock och jord, vilket även tydliggjordes under synen då de sorterade högarna visade på en stor materialvariation.

Formella invändningar avseende föreläggandet

Vid synen uppmärksammades att den typ av vegetation som länsstyrelsen anser vara ”nytt naturtillstånd” även återfinns inom delar av aktivt verksamhetsområde där det helt uppenbart inte har inträtt ett nytt naturtillstånd. Ordalydelsen i länsstyrelsen föreläggande medför således att det uppstår en svår gränsdragningsproblematik för Svevia var uttag får ske. Föreläggandet är därför alltför otydligt och oprecist för att vara förenligt med allmänna förvaltningsrättsliga principer samt bestämmelserna i viteslagen.

Exploaterings- och efterbehandlingsplan

Länsstyrelsen har anfört att inlämnat kartmaterial inte uppfyller syftet att visa hur exploatering och efterbehandling ska ske med nivåkurvor för befintliga höjdförhållanden och efter släntjustering ner till täktbotten.

Svevia önskar avseende denna del påpeka att bedömningen av utformningen av exploaterings- och efterbehandlingsplanen ligger utanför den aktuella prövningsramen i målet, vilket är länsstyrelsens föreläggande av den 7 juni 2017.

Svevia anser därtill att utformingen av båda planerna lämpligen låter sig vänta tills dess mark- och miljödomstolen har meddelat dom i detta mål och fastställt var uttag får ske med hänsyn till bedömningen om naturtillståndets inträde. Svevia önskar dock poängtera att det inte kan anses rimligt att Svevia ska gräva 10 meter ner i upplaget på hela området för att fastställa bottennivån. Något uttag under bottennivån har aldrig skett och kommer inte ske då materialet i den fasta marken varken är önskvärt eller behövligt.

Avslutande kommentarer

Svevia önskar avslutningsvis framföra att länsstyrelsens inställning till när ett nytt naturtillstånd har tillskapats skulle få väldigt långtgående konsekvenser för hela branschen. En sådan inställning skulle förändra hela täktbergreppet och inkludera ett alltför stort mått av skönsmässigt tyckande i bedömningen vilket leder till stor rättsosäkerhet.

Därtill skulle bedömning ofrånkomligen resultera i att verksamhetsutövare noggrant tillser att inga nya naturtillstånd tillåts skapas över huvudtaget genom att avbana och avlägsna den vegetation som uppkommer inom verksamhetsområden och upplagsområden. En sådan ordning kan inte heller anses medföra någon miljönytta.

Användningen av muddermassor utgör dessutom god hushållning med material enligt hushållningsprincipen och kan som ovan visats inte anses utgöra täktverksamhet. Det framgår tydligt att det inte finns rationella skäl till länsstyrelsens inställning, utan att det istället tycks vara missuppfattning om vad som utgör täktverksamhet som ligger bakom.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen anser att det definitivt finns fog för föreläggandet, eftersom det finns en uppenbar risk för att bolaget börjar bedriva olaga täktverksamhet (otillåten miljöverksamhet) genom utvidgad brytning.

Länsstyrelsen understryker att etablering av lav på upplag av ren mineraljord och tillväxten av tall är en process som tar mycket lång tid, vilket framgår av ett till domstolen ingivet fotografi från en plats nedströms Vargfors kraftstation i Skellefte-älven.

Inledande kommentarer

Länsstyrelsen anser att det är osannolikt att upplagen intill älven fått sitt utseende ”helt oavsiktligt”. I så fall skulle de inte naturligt ansluta till omgivande naturmiljö. Länsstyrelsens undantagna del för utvidgad brytning intill älven mot väster utgör ett bestående inslag i naturmiljön, för att området är utformat så att det smälter in i landskapsbilden och fått ett vegetationstäck med i första hand lav. Att bolaget här börjat avtäcka mineraljorden inom ett mindre delområde ändrar inte inslaget i landskapsbilden. Bolaget kunde vid syn på platsen inte förklara på vilka grunder man avgränsade sitt brytningsområde i denna del, där hela området längs älven består av upplag. Bolagets avgränsning framstår som godtycklig. Om massorna lagts upp oavsiktligt eller i syfte att nyttiggöras, skulle de lagts i stora högar i direkt anslutning till älvfåran, för att detta varit enklast eller för att underlätta krossning och sortering samt hantering av förädlat material.

Länsstyrelsen vill påminna om att dåvarande Vägverket Produktion faktiskt bedrev täktverksamhet av naturgrus med tillstånd enligt 18 § naturvårdslagen i ett jämförbart upplagsområde nordväst om aktuellt område, inom fastigheten Y:3 (tidigare även Y:1 och Y:2) från år 1983 t.o.m. 2005. Efterbehandlingen där godkändes den 9 november 2006 (TDS 81:041, dnr 555-12685-2006).

Länsstyrelsen kunde först vid tillsyn på plats den 8 september 2016 konstatera att verksamheten som pågick inom täktområdet skulle innebära tillståndspliktig täktverksamhet. Bolaget hade i samrådshandlingarna inför verksamheten uppgett att materialet på platsen bestod av entreprenadberg och utsprängda block, vilket var missvisande eftersom materialet visade sig helt domineras av naturgrus (isälvs-sediment och grovt älvssediment). Bolaget har nu självt till en liten del minskat

brytningsområdet, jämfört med det översiktliga kartmaterialet som lämnades in i samrådsärendet 2014 (ärende 525-4911-2014).

Länsstyrelsen betonar att endast uppställning och drift av asfaltverk samt uppläggning av virke inte i sig påverkar ett markområde och dess betydelse som inslag i landskapsbilden. Det är möjligt att markägaren (Sveaskog Förvaltnings AB) tidigare gjort någon mindre brytning av material inom området, innan Svevia AB startade sin brytning. Dock har brytning inte skett, där länsstyrelsen nu anser att det krävs tillstånd för brytning av material.

Nytt naturtillstånd

Länsstyrelsen bedömer att lavar och mossa inte hunnit nyetablera sig sedan 2014, utan att fläckar med lavar är kvarvarande rester av tidigare etablerad vegetation. Det gäller också ytorna med äldre, små tallar.

Länsstyrelsen vill klargöra att begreppet naturgrus även omfattar de grövsta fraktionerna av naturligt sorterat material, som block. Bolaget har lämnat kvar sådana avrundade block, när man tillgodogjort sig det lättbearbetade materialet av sand, grus och sten. Den stora andelen sand och grus den 8 september 2015 framgår av länsstyrelsens tidigare insända foton. Angående jord, alltså organiskt material, syntes sådan vid synen den 12 oktober 2017 i nordvästra delen av nuvarande brytningsfront, där ett nytt naturtillstånd börjar. Länsstyrelsen påpekade att ett ordentligt humuslager med rötter betyder att det växt vegetation på platsen under lång tid. Brytning i detta område har skett efter länsstyrelsens tillsyn den 8 september 2016.

Föreläggandets utformning

Länsstyrelsen har på utkastet till exploateringsplan dragit gränsen för ett nytt naturtillstånd på platsen till bolagets fördel, med tanke på rättssäkerheten.

Exploaterings- och efterbehandlingsplan

Länsstyrelsen understryker den avgörande betydelsen av att domstolen fastställer gränsen för där brytning inte får ske utan tillstånd, både i yta och djup. När det

gäller bottennivån vid brytning på djupet, har bolaget inte gjort några provgropar inom området som visar hur gränsen ser ut mot underliggande naturmark. Bolagets påståenden om att denna gränsyta är tydlig bygger alltså på lösa antaganden. Det är oklart hur denna yta går att fastställa. Länsstyrelsen anser att detta innebär en uppenbar risk för att brytning kan fortsätta ner i materialet under muddermassorna.

Avslutande kommentarer

Länsstyrelsen anser att bolaget gör en direkt felaktig jämförelse med täktverksamhet med tillstånd enligt miljöbalken inom ett verksamhetsområde med brytningsområde. Där får verksamheten bedrivas under tillståndstiden i enlighet med villkor, täktplan etc, vilket ger stor rättssäkerhet.

Om resurshushållning varit styrande för verksamhet på platsen, skulle bolaget i efterhand ha bearbetat de större blocken och inslagen av sprängsten. Nu verkar dessa material ha sorterats upp i högar medan lättbearbetad sand, grus och sten av naturgrus levererats till bl.a. skogsbilvägar, där moränmaterial duger bra. Länsstyrelsen ser en klar risk för att större block och grövre sprängsten av kostnadsskäl kommer att lämnas kvar på platsen istället för att krossas upp och användas som ballastmaterial. Detta trots att bolaget i samrådet sade att syftet med verksamheten var att bryta och bearbeta ”tunnelberg och muddermassor”.

Avslutande kommentarer av Svevia

Frågan som målet avser är var gränsen för när uttag från upplag övergår till täktverksamhet. Länsstyrelsen har 2014, efter samråd, godkänt uttag av dessa muddermassor då länsstyrelsen ansåg att uttag av muddermassorna inte skulle anses som täktverksamhet. Att det tar lång tid att tillskapa ett nytt naturtillstånd borde enligt Sveglias bedömning tala för att det *inte* ska anses ha tillskapats ett sådant under de senaste två åren från det att Länsstyrelsen godkände uttaget från upplaget 2014.

Sveglias avgränsning mot väster fastställdes genom samrådet 2014 efter den tydligt framträdande vegetationsförändringen som visades vid syn på platsen. Att massor

lagts upp längst med älven på båda dess sidor är ett rationellt arbetssätt och inte ett sätt att tillskapa landskapsformer. Förfarandet kan ses på flera håll längs älvarna.

Svevia vill återigen hänvisa till tidigare meddelad dom den 16 maj 2017 i mål nr M 203-17, vilken klargör att fraktioner av materialet inte ska omfattas av prövningen. Frågan om massornas fraktioner är således irrelevant då Svevia endast uttar massor från fastställt upplag. Se även mark- och miljödomstolens avgörande i mål nr M 2193-16 vari Mark- och miljööverdomstolen inte meddelade prövnings-tillstånd.

Svevia vidhåller att gränsen mot underlaget under upplaget är mycket tydligt vid uttag av massor, vilket framfördes vid synen.

Svevia önskar poängtera att Länsstyrelsens föreläggande avseende brytningsdjup enbart anger att brytning inte får ske så djupt att naturmark under upplaget berörs. I enlighet med allmänna rättsprinciper får inte mark- och miljödomstolen i denna prövning skärpa föreläggandet till nackdel för Svevia vid beaktande av att det enbart är Svevia som har överklagat föreläggandet. Det ska därtill noteras att Svevia inte har överklagat denna punkt i länsstyrelsens föreläggande.

Bolagets hänvisning till resurshushållning gäller nyttjande av upplagda massor oavsett fraktion. Länsstyrelsens farhågor är ogrundade, då Svevia precis som angavs vid syn på platsen primärt levererat grövre krossmaterial från upplaget och ser ett fortsatt behov av det materialet. De finare fraktioner som sorterats fram har nyttjats som halkstopp, ej till grusvägnätet.

Vid synen uppmärksammandes att den typ av vegetation som länsstyrelsen anser vara ”nytt naturtillstånd” även återfinns inom delar av upplaget där Svevia sedan 2014 har bedrivit aktiv verksamhet och där det helt uppenbart inte har inträtt ett nytt naturtillstånd. Ordalydelsen i länsstyrelsens föreläggande medför således att det uppstår en svår gränsdragningsproblematik för Svevia avseende var uttag får ske.

Föreläggandet är därför alltför otydligt och oprecist för att vara förenligt med allmänna förvaltningsrättsliga principer samt bestämmelserna i viteslagen.

Avslutande kommentarer av länsstyrelsen

Länsstyrelsen betonar återigen att det faktum att bolaget börjat förbereda brytning genom att avtäcka mineraljord inom områden som utgör bestående inslag i landskapsbilden och naturmiljön inte utgör grund för att brytning ska få ske där utan täktillstånd. Detta berör framförallt området i norr intill älven samt nordvästra delen av upplaget och ner längs norra kanten på det.

Länsstyrelsens inritade gräns för nytt naturtillstånd på utkastet till exploateringsplan är dragen till bolagets fördel. Det har skett genom att inte ifrågasätta verksamhet inom gränsen där brytning skett och där nya transportvägar anlagts, även om det inom detta område finns mindre inklämda ytor med lavar och små tallar. Länsstyrelsen anser att denna gränsdragning innebär tydlighet, undanröjande av gränsdragningsproblematik och därmed god rättssäkerhet.

Länsstyrelsen står fast vid att detta ärende inte är jämförbart med det av Svevia åberopade målet nr M 2193–16 vid mark- och miljödomstolen i Östersund, som gäller ytterligare uttag ur ett upplag där brytning skett kontinuerligt från 1960-talet och där bolaget hävdar att landskapsbilden därför varierat över tid och av det skälet inte blivit ett bestående inslag i naturmiljön.

Vid ställningstagande till om exploaterings- och efterbehandlingsplanen är korrekt utformad, behövs data om hur gränsen ser ut mot underliggande naturmark under muddermassorna. Länsstyrelsen kan inte se hur ett förtydligande av detta skulle kunna betecknas som en skärpning av föreläggandet. För att upprätta en efterbehandlingsplan med godtagbar släntlutning behövs både avgränsning av yta och djup.

Angående allt grus och sand som brutits och körts ut och ansamlingen av de grövsta fraktionerna som fanns vid synen, har länsstyrelsen bara jämfört med hur det såg ut

vid länsstyrelsens besiktning den 8 september 2016. Insända foton visar också dessa skillnader. Länsstyrelsen vet sedan tidigare att speciellt större block av naturgrus eller morän är mycket arbetskrävande att bearbeta till ballast, eftersom de motstått kraftig erosion av inlandsis och transport i stora subglaciala isälvar. Därför har verksamhetsutövare i flera fall velat lämna kvar sådana block i täkter, trots den avvikelser som uppstår i förhållande till naturmiljön i övrigt.

DOMSKÄL

Utgångspunkten och ramen för domstolens prövning

Svevias verksamhet på fastigheten X består i att bolaget tar ut material från upplag bestående av restmaterial från muddringsarbeten utförda i Umeälven för drygt 20 år sedan. I det nu överklagade beslutet har länsstyrelsen bl.a. förelagt Svevia att inte avtäckta ytterligare mineraljord på någon yta där det etablerats ett vegetationstäck med lavar eller mossor och där det också kan finnas gräs samt att inte avverka små tallar och björksly inom området. I sitt beslut har länsstyrelsen anfört att det krävs tillstånd för täktverksamhet i gamla upplag som blivit bestående inslag i naturmiljön och landskapsbilden samt att Svevia har börjat avtäckta sådana ytor med vegetation som utgör bestående inslag i landskapsbilden och naturmiljön, vilket enligt länsstyrelsen kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Svevia har yrkat att beslutet upphävs, utom vad gäller föreläggandepunkt 3, och att föreläggandet inte förenas med vite. Bolaget har i huvudsak gjort gällande att föreläggandet är alltför otydligt och oprecist, att länsstyrelsen har gjort en felaktig tolkning av begreppet ”nytt naturtillstånd” och att viss växtlighet inte per automatik innebär att ett nytt naturtillstånd har uppstått.

Svevia har inte överklagat föreläggandepunkten 3 rörande uttag av material på djupet. Parterna är således överens om att uttag inte får ske så djupt att naturmark under upplaget berörs.

Det parterna inte är överens om är huruvida det finns ytor inom upplagsområdet på vilka ett nytt naturtillstånd har inträtt och i så fall vilka dessa ytor är. Denna fråga

har avgörande betydelse för de tre punkter i föreläggandet som Svevia har överklagat.

Länsstyrelsens föreläggande måste ses mot bakgrund av det den 12 januari 2017 utfärdade föreläggande mot Svevia berörande samma verksamhet. I det föreläggande förelades Svevia att omedelbart upphöra med ”täktverksamhet i form av brytning, bearbetning, lastning och uttransport av naturgrus på fastigheten”. Svevia invände i det ärendet att det inte var fråga om täktverksamhet och gjorde gällande att verksamheten består i uttag av material från ett upplag av överskottsmaterial från underhållsmuddring och sprängning i Umeälven samt att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med vad som hade framförts i samband med att verksamheten anmäldes till länsstyrelsen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken år 2014.

Vid överprövning av föreläggandet av den 12 januari 2017 uttalade mark- och miljödomstolen följande i dom den 16 maj 2017 (mål nr M 203-17): ”Uttag av material från upplag som lagts upp för att bereda plats för annat arbete kan utgöra täktverksamhet om materialet har legat så länge att det blivit ett bestående inslag i miljön och att ett nytt naturtillstånd därmed har inträtt (se Jonzon m.fl., Naturvårdslagen – En kommentar, 3:e upplagan, s. 139–140 samt Naturvårdsverkets handbok 2003:1, Prövning av täkter). Tillståndsplikt kan också föreligga om materialet som lagts upp har använts för efterbehandling eller i landskapsarkitektoniskt syfte. Sammansättningen av materialet i ett upplag saknar i sig betydelse vid bedömningen av frågan om uttag ur ett upplag utgör täktverksamhet eller inte. Det förhållandet att upplaget i det nu aktuella målet till största delen består av naturgrus saknar således betydelse vid avgörande av den frågan.” Detta är utgångspunkten för bedömningen även i det nu aktuella målet.

Mark- och miljödomstolen upphävde länsstyrelsens föreläggande i mål nr M 203-17. Domstolen bedömde att det inte fanns skäl att förbjuda verksamheten med hänvisning till uttagets nivå i djupled samt att det var en alltför ingripande åtgärd att förbjuda hela verksamheten med hänvisning till uttagets ytmässiga utbredning. Domstolen angav i domskälen bl.a. följande: ”Det framstår som tämligen uppenbart

att uttag av material på ställen inom området med uppvuxen vegetation inte får ske utan täktillstånd, detta eftersom det materialet uppenbarligen ligger utanför upplaget eller inom delar av upplaget där ett nytt naturtillstånd har inträtt. Det ankommer på Svevia att se till att uttag enbart sker inom tillåtet område, dvs. i den del av upplaget där ett nytt naturtillstånd inte har inträtt.” Domstolen uttalade vidare följande: ”Oaktat mark- och miljödomstolens avgörande kan det finnas skäl att på ett tydligare sätt avgränsa tillåtet uttagsområde än vad som gjordes under samrådsförfarandet år 2014. Enligt domstolen kan detta ske inom ramen för länsstyrelsens tillsynsverksamhet.”

Uttag eller avtäckning av vegetationsskikt får inte i någon del av området ske utanför det område som utgörs av upplagda massor. Grundfrågan som mark- och miljödomstolen har att pröva i det nu aktuella målet är om det finns ytor inom upplagsområdet där ett nytt naturtillstånd har inträtt, något som i så fall innebär att Svevia inte får ta ut material inom de ytorna utan täktillstånd. Vid den prövningen har domstolen att ta ställning till om länsstyrelsens definition av ”ett nytt naturtillstånd” i föreläggandet är korrekt, dvs. ytor där det har etablerats ett vegetations-täcke med lavar eller mossor och där det också kan finnas gräs.

Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden.

Föreläggandepunkterna 1 och 2

När det gäller begreppet ”nytt naturtillstånd” har Naturvårdsverket i sin handbok om markavvattning och rensning (2009:5) uttalat rörande dikning ett nytt naturtillstånd har inträtt när flora och fauna eller naturmiljön i övrigt under tiden efter den senaste dikningen förändrats och detta naturtillstånd skulle försvinna genom en ny dikning eller rensning. Enligt mark- och miljödomstolen är Naturvårdsverkets tolkning av begreppet relevant för den nu aktuella prövningen rörande upplaget av massor på fastigheten X.

I uttagsområdets västra och nordvästra delar (innanför den blåmarkerade gränsen på exploateringsplan nr M2) är marken delvis täckt av mossor och lavar samt mindre

träd i varierande längd, se fotografier i domsbilaga 2. Dessa mossor, lavar och träd har etablerats sig där under de drygt 20 år som har gått sedan massorna från älven lades upp på platsen. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning har växtligheten i de delarna av området etablerat sig på ett sådant sätt och i en sådan omfattning att ett ”nytt naturtillstånd” måste anses ha inträtt där, varför ytterligare uttag i de delarna av området förutsätter att det finns ett täkttillstånd, vilket Svevia inte har. Någon ytterligare avtäckning av vegetationsskikt, dvs. av mineraljord, och avverkning av små tallar och björksly får därmed inte ske i de delarna av området.

Ett nytt naturtillstånd kan möjligen anses ha inträtt även i den nordvästra delen av slänten i norra delen av området, men det kvarvarande partiet av denna slänt fyller i dagsläget inte någon egentlig funktion i ett efterbehandlingsskede, varför ett visst ytterligare uttag bör tillåtas inom ramen för den ursprungliga anmälan. Detta möjliggör tillskapandet av en mjuk övergång från uttagsområdet vid slänten till den anslutande bakomliggande naturmarken, något som redan har skett i den östra delen av uttagsområdet, vilken del redan delvis har efterbehandlats.

Utifrån de iakttagelser som mark- och miljödomstolen har gjort vid synen på platsen finner domstolen att uttag av material från upplaget bör få ske inom ramen för den ursprungliga anmälan i alla delar, med undantag för de västra och nordvästra delarna av området där något uttag vid tiden för domstolens syn på platsen i oktober 2017 ännu inte hade skett. Länsstyrelsens föreläggande under punkten 1 bör ändras i enlighet med den bedömningen.

De delar av upplaget där ytterligare avtäckning av mineraljord och avverkning av små tallar och björksly enligt domstolens bedömning inte får ske framgår av en till domen bifogad karta (skrafferat område), se domsbilaga 3. Genom att bifoga den kartan till avgörandet blir föreläggandet tydligare till sin utformning. Den ändring av länsstyrelsens beslut som domstolen nu gör innebär ingen skärpning av föreläggandet, varför ändringen inte kan anses vara till nackdel för Svevia i förhållande till länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen finner inte skäl att ändra vad länsstyrelsen har beslutat om under punkten 2 i föreläggandet.

Föreläggandepunkten 4

Svevia har i en inlägga daterad den 31 augusti 2017 uppgett att en reviderad exploaterings- och efterbehandlingsplan har skickats in till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har invänt att inlämnat material inte uppfyller syftet att visa hur exploatering och efterbehandling ska ske, med nivåkurvor för befintliga höjdförhållanden och släntjustering ner till täktbotten.

Enligt mark- och miljödomstolens bedömning har länsstyrelsen haft fog för att förelägga Svevia att inge en reviderad exploaterings- och efterbehandlingsplan. Det saknas därför skäl att upphäva länsstyrelsens föreläggande i denna del. Huruvida Svevia har uppfyllt föreläggandet när det gäller denna föreläggandepunkt eller inte, kan inte bli föremål för domstolens prövning inom ramen för det här målet.

När det gäller frågan om släntlutning, har länsstyrelsen i det överklagade beslutet inte fastställt några gränser för maximal släntlutning. Länsstyrelsens beslut har överklagats endast av Svevia. En ändring av beslutet till nackdel för Svevia skulle strida mot principen om förbud mot reformatio in pejus, vilken framgår av 27 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden.

En ändring av föreläggandet på det sätt som länsstyrelsen har yrkat i fråga om släntlutning skulle innebära en skärpning av föreläggandet, vilket således skulle strida mot förbudet mot reformatio in pejus. Länsstyrelsens yrkande ska därför avvisas.

Vite

Mark- och miljödomstolen bedömer att det är påkallat att förena föreläggandet med vite och att länsstyrelsen således har haft fog för sitt beslut i den delen. Det saknas anledning att upphäva beslutet i denna del och det finns heller inte anledning att sätta ned vitesbeloppet.

Slutsats

I enlighet med den bedömning som mark- och miljödomstolen har gjort när det gäller frågan om ett ”nytt naturtillstånd” har inträtt på delar av upplaget och i så fall vilka, ska länsstyrelsens beslut ändras när det gäller föreläggandepunkten 1 på så sätt att förbudet att avtäcka ytterligare mineraljord och avverka små tallar och björksly begränsas till att gälla de västra och nordvästra delarna av upplaget. Länsstyrelsens föreläggande i övrigt ska stå fast i de delar som har överklagats.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 4 (DV 427)
Överklagande senast den 1 juni 2018.

Kristina Johnsson

Erik Olauson

I domstolens avgörande har rådmannen Kristina Johnsson och tekniska rådet Erik Olauson deltagit.