



SVEA HOVRÄTT
Rotel 0602
060206

BESLUT
2023-05-31
Stockholm

Mål nr
M 3003-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-02-21 i mål nr M 3654-21, se bilaga A

PARTER

Klagande

Econova Recycling AB

Ombud: Advokaterna M.B. och O.H.
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB

Motpart

Länsstyrelsen i Värmlands län

SAKEN

Beslut om komposterat fiberslam har upphört att vara avfall

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BESLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom undanröjer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Värmlands läns beslut den 24 augusti 2021 i ärende dnr 555-1769-2021.

Dok.Id 1945141

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

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Econova Recycling AB (Econova) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska fastställa att fiberslammet har upphört att vara avfall.

Länsstyrelsen i Värmlands län har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Econova har anfört bl.a. följande.

Som länsstyrelsen angett har det överklagade beslutet meddelats efter att diskussion har uppkommit mellan Econova och länsstyrelsen i samband med tillsyn av verksamheten. Beslutet är, som länsstyrelsen också framhåller, inte föranlett av en uppmärksammasad brist i verksamheten.

Econova delar däremot inte länsstyrelsens uppfattning att det överklagade beslutet kan anses utgöra ett förbud. Inte heller i övrigt ålägger beslutet Econova att vidta eller avstå från någon särskild åtgärd vilket innebär att det inte är fråga om ett föreläggande eller förbud i den mening som avses i 26 kap. 9 § miljöbalken.

Det stämmer som länsstyrelsen framhåller att Econova önskar få det klarlagt att fibermullen i fråga inte utgör avfall, men det innebär inte att länsstyrelsen kan meddela beslut utan författningsstöd. Att bolaget och tillsynsmyndigheten har olika uppfattning får därför hanteras på annat vis.

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande.

Beslutet är inte föranlett av uppmärksammasade brister i den faktiska tillsynen på anläggningen. Det är i stället kommet ur en frågeställning från verksamhetsutövaren. Det primära syftet med ställningstagandet har inte varit att förelägga eller förbjuda en

konkret åtgärd utan att möjliggöra för bolaget att få frågan rättsligt prövad i flera instanser.

Beslutet är handlingsdirigerande och det har varit bolagets avsikt att följa ett lagakraftvunnet avgörande i sakfrågan. Det kan därmed objektivt sett betraktas som ett förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken att hantera det färdigkomposterade fiberslammet annat än som avfall. Åtminstone såsom ett förbud bör frågan kunna överprövas i sak.

Det finns ett behov för verksamhetsutövare att få frågan om status som avfall prövad även om det inte finns anledning för tillsynsmyndigheten att ingripa i anledning av en specifik överträdelse. Utan sådan möjlighet till rättslig prövning krävs ett medvetet ”felaktigt” agerande av verksamhetsutövaren, som därmed åsamkas tillsynsåtgärder som kunnat undvikas om frågan löses på förhand.

Det enda alternativa sätt som länsstyrelsen i rollen som tillsynsmyndighet för närvarande kan finna ut för att möjliggöra en rättslig prövning för bolaget är att kontrollera dokumentation avseende utgående fibermull i förhållande till reglerna i 5 kap. 18 § avfallsförordningen och, vid brister i det avseendet, meddela ett föreläggande med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. I övrigt är det främst i mottagarledet, de aktörer som måste ha tillstånd för att ta emot och hantera avfall om fibermullen inte har upphört att vara ett avfall, som en tillämpning av tillsynsverktygen i 26 kap. 9 § miljöbalken aktualiseras. Dessa mottagare omfattas högst troligt inte av länsstyrelsens tillsynsansvar. Frågan riskerar därmed att falla mellan tillsynsmyndigheternas ansvarsområden.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS SKÄL

Länsstyrelsen har i sitt beslut bedömt att fiberslam som komposteras på den aktuella fastigheten inte har upphört att vara avfall efter avslutad kompostering. Frågan är om länsstyrelsen har haft laglig möjlighet att fatta ett sådant beslut.

Eftersom det överklagade beslutet inte ålägger Econova att vidta eller avstå från någon särskild åtgärd är det inte fråga om ett föreläggande eller förbud i den mening som

avses i 26 kap. 9 § miljöbalken. Vidare reglerar bestämmelsen i 15 kap. 9 a § miljöbalken endast när avfall som genomgått ett återvinningsförfarande upphör att vara avfall. Bestämmelsen kan således inte läggas till grund för ett beslut av det slag som länsstyrelsen har fattat. Det har inte heller i övrigt framkommit att länsstyrelsen haft lagligt stöd för att meddela beslutet. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska därför länsstyrelsens beslut undanröjas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Li Brismo, referent, tekniska rådet Kerstin Gustafsson samt hovrättsrådet Henrik Jonsson.

Föredragande har varit Cecilia Forsman.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-02-21
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 3654-21

PARTER

Klagande

Econova Recycling AB

Ombud: Advokaterna M.B. och O.H.
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB

Motpart

Länsstyrelsen i Värmlands län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Värmlands län beslut den 24 augusti 2021 i ärende
555-1769-2021, se bilaga 1

SAKEN

Återvinning av fiberslam inom fastigheten X i Grums kommun.

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Econova Recycling AB bedriver komposteringsverksamhet av fiberslam på fastigheten X i Grums kommun. Fiberslam är ett avfall som uppstår i samband med pappersmassatillverkning. Fiberslam komposteras av bolaget under en viss tid. Komposterat fiberslam, av bolaget benämnt fibermull, ingår som råvara i jordblandningar som bolaget säljer. Fibermull säljs även som råvara direkt till jordtillverkare.

Efter att fråga väckts om fibermull efter avslutad kompostering är att betrakta som avfall har länsstyrelsen den 24 augusti 2021 fattat ett beslut riktat mot bolaget. I beslutet anges att länsstyrelsen bedömer att fiberslam som komposteras på fastigheten inte har upphört att vara ett avfall efter avslutad kompostering.

Bolaget har överklagat beslutet till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen ska ändra länsstyrelsens beslut och fastställa att fiberslammet har upphört att vara ett avfall. Bolaget har anfört bl.a. följande. Efter fulljord kompostering har fiberslammet återvunnits och därmed upphört att vara ett avfall. Fibermullen är ämnad att användas för ett visst ändamål i form av instansmedel i jord. Bolaget säljer fibermull till externa jordproducenter som använder det som instansmedel, vilket visar att det finns en marknad för och en efterfrågan av fibermull. Det finns inga produktrelaterade lagkrav för fibermull eller jordförbättringsprodukter, inte heller behöver ämnet registreras av produktregistret enligt Reach. Föroreningsinnehållet motsvarar nivåer för andra jordförbättringsprodukter och kommer varken vid användning som insatsmedel i jord eller vid slutlig användning av jorden att leda till allmänt negativa följder för människors hälsa och miljö.

Återvinningsverksamheten

Bolaget bedriver en anläggning för återvinning av avfall vid Värhult i Grums kommun. Vid anläggningen återvinns bland annat fiberslam som tas emot från

Gruvöns bruk. Hanteringen av avfallet består i att två olika typer av fiberslam blandas tillsammans med bark, varefter blandningen komposteras under ungefär ett år. Under denna tid kontrolleras materialet och tillsätts syre genom vändning för att säkerställa en fungerande process. Efter genomförd behandling har avfallet återvunnits och består av fibermull, vilket är ett mörkt och kornigt material som ser ut och luktar som jord. Bolaget säljer den färdiga fibermullen som en jordförbättringsprodukt till externa jordtillverkare och använder den också som sådan vid egen jordtillverkning. Syftet med denna typ av jordförbättringsprodukt, som utöver fibermull även kan bestå av barkmull eller torv, är att höja mullhalten i jorden. Mullen ger jorden bra struktur och hjälper till att hålla vatten och näring. Bolaget har ett väl utarbetat kontrollsystem för att säkerställa att materialet efter återvinning uppfyller kvalitetskrav för produkten fibermull. Kontrollerna utgörs av temperaturmätning, provtagning, stabilitetstest, lukt och färg samt s.k. squeeze test. Det är först när metoderna är utförda och överensstämmer med bolagets högt satta krav som materialet är återvunnet och kan användas i sitt tilltänkta syfte.

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen har genom det överklagade tillsynsbeslutet beslutat att fibermullen efter genomgången kompostering inte har upphört att utgöra avfall. Skälet för denna bedömning är sammanfattningsvis att analyserna av föroreningshalten i fibermullen visar att halterna av kadmium, barium och zink överskrider Naturvårdsverkets generella riktvärden för s.k. känslig markanvändning (KM) vilket innebär att bolaget, enligt länsstyrelsen, inte har kunnat visa att fibermullen uppfyller tillämpliga krav eller att den fortsatta hanteringen av fibermullen kan leda till negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Skäl för ändring

Enligt 15 kap. 9 a § miljöbalken ska avfall som har genomgått ett återvinningsförfarande upphöra att vara avfall om 1. ämnet eller föremålet ska användas för visst ändamål 2. det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål 3. ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och

annan författning, och 4. användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Bestämmelsen genomför artikel 6.1 i ramdirektivet för avfall och dess innebörd, vilka krav som kan ställas för att avfall ska anses ha upphört att utgöra avfall, har bedömts i praxis även innan denna bestämmelse infördes i miljöbalken. Det finns relativt utförlig avfallsrättslig praxis från EU-domstolen. Såvitt avser återvinning av avfall har EU-domstolen bland annat uttalat att en förutsättning för att en åtgärd ska utgöra återvinning är att dess huvudsyfte är att avfallet kan användas på ett ändamålsenligt sätt genom att ersätta andra material som annars skulle behövts för detta ändamål. Så kan, enligt mark- och miljööverdomstolen, exempelvis vara fallet om det är utrett att det i avsaknad av avfall hade varit nödvändigt att använda ett annat material för det aktuella syftet. Enligt praxis gäller vidare att en förutsättning för att ett förfarande ska anses utgöra ett återvinningsförfarande är dels att avfallet fyller samma funktion som ett naturmaterial, dels att användningen av avfallet inte ger upphov till ökade störningar för människors hälsa eller miljön, eller i vart fall mycket begränsade sådana störningar. Funktionskravet eller miljökravet kan emellertid inte sättas så högt att någon avvikelse från naturmaterialens egenskaper över huvud taget inte accepteras. Vid bedömningen bör hänsyn även tas till den praxis som avser definitionen av avfall. Vad som utgör avfall bestäms inte av innehållet i materialet utan utifrån samlad bedömning av avfallsbegreppet i 15 kap. 1 § miljöbalken, såsom en bedömning av vilket ändamål som materialet ska användas och vilka produkter och råvaror det ska ersätta. En sådan bedömning måste ske i varje enskilt fall.

Ändamål och efterfrågan

Länsstyrelsen synes i sitt beslut inte ha ifrågasatt att punkt 1 och 2 i det tillämpliga lagrummet är uppfyllda. Bolaget vill till undvikande av missförstånd ändå understryka att fibermullen används i ett specifikt syfte, till jordförbättring, och att det finns en marknad för och en efterfrågan på fibermullen eftersom det är en produkt som jordproducenter köper i syfte att förbättra sina jordar.

Tillämpliga krav

Som framgår av punkt 3 är det krav i lag och annan författning som produkten ska uppfylla. Andra krav behöver alltså inte uppfyllas för att avfall ska anses ha upphört att vara avfall. I förarbetena beskrivs detta krav enligt följande (prop. 2019/20:156 s. 35). ”I direktivet anges att ett ämne eller föremål, för att det ska upphöra att vara avfall, ska uppfylla de tekniska kraven för de specifika ändamålen och befintlig lagstiftning och normer för produkter (artikel 6.1 c i avfallsdirektivet). Det finns flera frivilliga standarder och riktlinjer med tekniska specifikationer för varor. Dessa standarder utarbetas ofta av privata standardiseringsorgan. Vissa tekniska krav finns dock i författning och är obligatoriska. Regeringen anser att de krav som ställs på ämnen eller föremål som upphört att vara avfall bör motsvara de krav som ställs på ämnen eller föremål som har tillverkats av jungfruligt material. De tekniska krav som är frivilliga att uppfylla för ämnen eller föremål som tillverkats av jungfruligt material bör vara frivilliga även för ämnen eller föremål som upphört att vara avfall.”

I förevarande fall har länsstyrelsen jämfört fibermullens föroreningsinnehåll med generella riktvärden som har tagits fram av Naturvårdsverket i syfte att bedöma föroreningar i mark. Dessa riktvärden är inte lagreglerade och är inte heller en produktlagstiftning utan är framtagna för att tillämpas vid hantering av förorenad mark. Huruvida dessa riktvärden uppfylls eller inte ska alltså inte beaktas vid bedömningen enligt 15 kap. 9 a § punkten 3 miljöbalken. Länsstyrelsen har under handläggningen av ärendet även efterfrågat hur fibermullen förhåller sig till Avfall Sveriges certifieringskrav för kompost, SPCR 152. Detta utgör just tekniska krav som är frivilliga att uppfylla och som alltså inte utgör ett krav för att materialet ska anses ha upphört att utgöra avfall. Däremot kan det finnas skäl att tillämpa kraven som underlag för bedömning enligt fjärde punkten.

Inte heller i övrigt finns någon produktlagstiftning avseende jord eller jordförbättringsprodukter. I förarbetena anges vidare att vilka krav i lag och annan författning som är tillämpliga måste bedömas i det enskilda fallet och som exempel nämns bland annat Reach-förordningen. Enligt artikel 6 i Reach ska alla ämnen –

såväl ämnen i sig som ämnen ingående i blandningar och varor – registreras hos den Europeiska kemikaliemyndigheten. Ett ämne är enligt artikel 3 i Reach ett kemiskt grundämne och föroreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive de eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen. Begreppet ämne omfattar alltså mer än bara grundämnena och kan vara relativt komplexa. Exempelvis finns en typ av ämnen som kallas UVCB-ämnena, vilket består av ämnen med okänd eller varierande sammanställning, komplexa reaktionsprodukter eller biologiskt material. Även sådana ämnen utgör ämnen som ska registreras enligt Reach. Det innebär att jordförbättringsprodukter skulle kunna vara ett ämne som ska registreras enligt Reach. Från registreringsplikten av ämnen i Reach finns emellertid ett stort antal undantag. Bland annat undantas enligt artikel 2.7 (b) alla ämnen som finns upptagna i bilaga V till Reach. Som undantaget från registreringsplikten anges i punkt 12 i bilaga V bland annat kompost. Av Europeiska kemikaliemyndighetens Vägledning för bilaga V – Undantag från registreringskyldigheten framgår att undantaget för kompost är tillämpligt på ämnen som består av fasta partiklar som har sanerats och stabiliserats med hjälp av mikroorganismer och som uppstår vid kompostering. Det innebär att komposterade ämnen alltså är undantagna från registreringskravet enligt Reach. Att komposterade ämnen dock är upptagna i bilaga V till Reach innebär att de ska anses utgöra ämnen i Reach mening. Det tyder även på att ämnet ska anses utgöra en produkt.

Sammantaget har det alltså varit fel av länsstyrelsen att bedöma att fibermullen utgör avfall med hänvisning till att tillämpliga lagkrav inte är uppfyllda, eftersom några sådana krav inte finns.

Negativa följder för människors hälsa eller miljön?

Frågan är i förevarande fall om fibermullen kan användas i sitt tilltänkta syfte utan att leda till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön. I förarbetena framhålls att bedömningen om risk för negativ påverkan på människors hälsa eller miljön ska göras med utgångspunkt i det tänkta ändamålet för materialet (a. prop. s. 36 och 95). Som har redovisats ovan är syftet med jordförbättringsprodukter att de

ska blandas in i jord för att förbättra jordens egenskaper. En sådan inblandning gör bolaget själv vid sin jordproduktion, men det görs även av andra jordproducenter. Fibermullen är alltså ingen konsumentprodukt som ska användas vid trädgårdsskötsel eller liknande, utan en produkt som används av professionella jordtillverkare. Bolaget uppfattar att de riktvärden som länsstyrelsen tillämpar, KM, är det föroreningsinnehåll som länsstyrelsen anser säkerställa en trygg användning av jord. Länsstyrelsen tycks då inte ha tagit hänsyn till det faktiska användningsområdet för fibermull. Det går inte att generellt sett dra slutsatsen att produkter som innehåller höga halter av specifika ämnen är farliga att använda. Det finns en mycket stor mängd olika ämnen och produkter som skulle kunna innebära negativa följder för människors hälsa eller miljön om de används på fel sätt. För att ta exempel inom trädgårdsskötsel finns ogräsmedel och andra produkter som vid en felaktig användning kan vara ytterst skadliga. Det avgörande är alltså inte fibermullens föroreningsinnehåll, utan vilka risker som innehållet innebär vid den avsedda användningen. Som har nämnts ovan har länsstyrelsen efterfrågat en jämförelse med Avfall Sveriges certifieringskrav för kompost, SPCR 152. Bolaget vill inledningsvis tydliggöra att fibermull inte omfattas av certifieringen eftersom den inte omfattar restprodukter från skogsindustrin. Däremot kan det vara relevant att närmare jämföra vilka halter som anses vara godtagbara för dessa produkter eftersom de har genomgått samma typ av behandling som fibermull. Även gödsel, som också används inom jordbruk och trädgårdar, är en produkt som det finns certifieringskrav och som kan vara relevanta att jämföra med. För biogödsel gäller Avfall Sveriges certifieringssystem. De metallhalter som tillåts enligt SPCR 152 och SPCR 120 är de samma och framgår av tabellen nedan.

Metall	Maximal halt, mg/kg TS	KM	MKM
Bly	100	50	400
Kadmium	1	0,8	12
Koppar	600	80	200
Krom	100	80	150
Kviksilver	1	0,25	2,5

Nickel	50	40	120
Zink	800	250	500

Av tabellen ovan framgår att tillåtna halter i både kompost och biogödsel överskrider Naturvårdsverkets generella riktvärden för känslig markanvändning för samtliga ämnen. Det framgår därför tydligt att detta riktvärde inte anses utgöra ett krav på föroreningshalter för produkter som används i jorden. Till skillnad från fibermullen är de produkter som omfattas av kraven ovan, kompost och biogödsel, dessutom ämnade att användas direkt. Föroreningshalterna motsvarar alltså de nivåer som anses godtagbart att sprida i jorden av konsumenter och andra slutanvändare. Även om föroreningsinnehållet i fibermullen skulle överskrida vissa av nivåerna som tillåts för kompost och biogödsel går det inte att göra en direkt jämförelse, eftersom fibermullen kommer att blandas ut med jord innan den säljs till konsumenter och slutanvändare. De halter som slutprodukten innehåller kommer därmed att vara mycket lägre. Det bör dock framhållas att analyserna av föroreningshalterna i fibermullen innehåller kraven för kompost och biogödsel för samtliga ämnen utom kadmium.

I förarbetena poängteras att även användning av jungfruliga material, d.v.s. material som inte är återvunna, kan innebära risker för människors hälsa eller miljön (a. prop. s. 95). Endast om det återvunna materialet innebär högre risker än det jungfruliga bör materialet anses vara avfall (se även MÖD 2010:7). Det avgörande är därför om ämnet är olämpligt eller inte med hänsyn tagen till det avsedda ändamålet. Genom att blanda ut fibermull med jord kommer föroreningshalterna att vara mycket låga i den slutprodukt som säljs till konsumenter och andra användare. De enda som använder fibermullen är de professionella jordproducenter som är vana att använda denna typ av produkt. Det är därför vid denna typ av användning som bedömningen om risk för negativ påverkan för människors hälsa och miljö ska göras. Som framgår av praxis ska det aktuella materialet jämföras med material som det avser att ersätta. En annan jordförbättringsprodukt som motsvarar fibermull och som är en allmänt använd produkt är barkmull. Barkmull kan tillverkas på ett liknande sätt och anses generellt sett inte utgöra avfall. Av de analyser som bolaget

låtut utföra framgång av föroreningsinnehållet i barkmull och fibermull är likartat. Nivåerna är inte exakt de samma för alla analyserade ämnen, men skillnaden är liten. Länsstyrelsen har i sitt beslut framhållit att halterna av kadmium, barium och zink generellt sett är högre i fibermull än i barkmull och att halterna i fibermull överskrider KM i alla genomförda analyser. Bolaget medger att halterna av dessa ämnen är något högre i fibermullen än i barkmullen, men skillnaden är mycket begränsad. Att halterna överskrider KM är som ovan nämnts inte relevant. Att halterna är något högre i ett fåtal av de analyserade ämnen medför inte att materialen inte kan jämföras och att innehåller är mycket likartat. Som har framhållits i praxis får funktionskravet eller miljökravet emellertid inte sättas så högt att någon avvikelse från naturmaterialets egenskaper över huvud taget inte accepteras. Halterna underskrider dessutom kraven för biogödsel och kompost för samtliga ämnen utom kadmium, trots att dessa krav avser produkter som är färdiga att användas direkt till skillnad mot fibermull som blandas ut med jord innan det används. Vid bedömningen om följderna kan anses allmänt negativa för människors hälsa eller miljön bör enligt förarbetena även tas hänsyn till miljöbalkens syfte, d.v.s. vad som mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling (a. prop. s. 95). Att minska mängden avfall och att kunna använda det fiberslam som uppkommer som restprodukt vid Gruvöns bruk som jordförbättringsmedel är ett bra exempel på god hushållning och ett sätt att främja ett fungerande kretslopp. I detta avseende har EU-domstolen i ett avgörande om förbränning av avloppsslam framhållit följande angående bedömningen av risken för negativ påverkan på människors hälsa eller miljön. ”Vid denna bedömning är det bland annat av betydelse att den värme som alstras vid förbränningen av avloppsslammet återanvänds i en process för framställning av papper och cellulosa och att en sådan process medför betydande fördelar för miljön på grund av att återvunnet material används för att bevara naturresurser och för att skapa en cirkulär ekonomi.”

Möjligheten att ta tillvara resurser och skapa en cirkulär ekonomi ska alltså beaktas inom ramen för denna bedömning. Som har nämnts ovan kan även torv utgöra en motsvarande jordförbättringsprodukt. Torv är emellertid en ändlig resurs och i dagsläget motsvarar inte utbudet efterfrågan. Det finns alltså inte tillräckligt torv för

att tillgodose behovet. Därtill anses torv av Naturvårdsverket vara likvärdigt med fossila bränslen som stenkol och olja och som har en stor klimatpåverkan inte bara vid förbränning utan även som en följd av utvinningen. Att ersätta torv med fibermull är alltså nödvändigt med hänsyn till den bristande tillgången, men det medför också minskade utsläpp av växthusgaser vilket är en förutsättning för en hållbar utveckling.

Sammanfattningsvis finns det alltså stora miljömässiga fördelar med att använda fibermull som jordförbättringsmedel. Föroreningsinnehållet motsvarar innehållet i den alternativa produkten barkmull, som är en etablerad produkt och som också används som jordförbättringsmedel i jord. Även om halterna av kadmium, barium och zink överstiger KM måste hänsyn tas till att fibermull endast utgör en mycket liten del av den jord som den är en del av när produkten väl säljs till slutanvändare. I jord för gräsmattor, som är den jordprodukt bolaget säljer mest av, ska mull enligt branschens standard utgöra 3-5 procent av innehållet. Fibermullen utgör alltså endast en liten del av det totala innehållet i jorden, vilket innebär att föroreningshalten kommer att vara låg i den jord som används av konsumenter och andra. Risken för negativa följder för människors hälsa eller miljön är därför mycket liten. Då samtliga krav i 15 kap. 9 a § miljöbalken därmed är uppfyllda bör fibermullen efter genomförd återvinning i form av kompostering anses ha upphört att vara avfall.

Fiberslammets uppkomst

Fiberslammet, som av bolaget komposterats till fibermull, uppstår vid den interna vattenreningen på Gruvöns pappersbruk. Vid papperstillverkningen pressas pappersmassa med en hög andel vatten samman till papper/kartong av olika kvalitet. Kvar blir ett processvatten bestående huvudsakligen av vatten och pappersfibrer (träfibrer) av oönskad kvalitet (exempelvis för korta eller för långa fibrer). Processvattnet renas i en reningsanläggning via ett antal reningssteg och fiberslammet bildas i ett första reningssteg när fibrerna avskiljs i sedimenteringsdammar. Det är detta slam, som huvudsakligen består av träfiber, som bolaget tar till vara genom att kompostera och tillverka fibermull av.

Varför kompostering är en lämplig behandling av fiberslam

Råvaran till fibermull är träfibrer. Träfibrerna komposteras under minst ett år vilket ger ett homogent jordförbättringsmedel med neutralt pH-värde. Fibermull innehåller betydligt mer mull per m³ än torv. Fibermullens stabila struktur gör att den även verkar längre i jorden. Detta gör att fiber är ett material av god kvalitet och med goda egenskaper för fortsatt användning, vilket motiverar återvinning framför bortskaffande. Som har redovisats tidigare finns det en efterfrågan på den av bolaget producerade fibermullen.

Avfallet är lämpligt för ändamålet

Bolaget har utförligt redovisat att återvinningen av fiberslammet inte kommer att medföra någon negativ påverkan för människors hälsa eller miljön. I motsats till vad som var fallet i exempelvis Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 14 maj 2021 i mål M 11887-19, är det i aktuellt fall väl känt vilket avfall som återvinns och därmed är även föroreningsinnehållet väl känt. Det vållar därmed inga svårigheter att bedöma avfallets lämplighet för ändamålet. Genom de analyser som har gjorts av materialets innehåll har bolaget även en god kunskap om dess lämplighet samt att det inte föreligger några risker med vare sig återvinningsförfarandet eller den fortsatta användningen av fibermullen.

Återvinningen ersätter användning av ändliga resurser

Genom att återvinna fiberslammet kan uttaget av jungfrulig torv minska vilket bidrar till bevarande av naturresurser samt att återvinningen ersätter annat material som annars hade behövts. Att kompostera fiberslammet och ge det en ny användning är lämpligt enligt avfallshierarkin där avfall i första hand ska förebyggas. Kompostering av fiberslammet ligger inom ramen för avfallshierarkin. Vid tillverkning av jord används bland annat sand, kalk, gödsel och torv. Jungfrulig torv skördas ur torvmossar och för att främja hushållning av jungfruliga resurser blir myndigheterna runt om i landet alltmer restriktiva med synen på uttag av torv från torvtäkter. Enligt Svensk Torvs bedömning, som baseras på nu befintliga tillstånd

på torvmossar i landet, kommer en akut brist på torv att inträda om 10 till 15 år. Bolaget arbetar aktivt med att ersätta jungfruliga resurser genom förnybara och återvunna råvaror som går att återföra som resurser i kretsloppet. Behovet av torvråvara kan däremot inte antas minska, vilket kräver en ökad återvinning av ersättningsmaterial såsom fiber. Fibern innehåller, precis som torven, ett organiskt strukturmaterial som behövs för att skapa rätt sammansättning på jorden. På samma vis som Mark- och miljööverdomstolen i avgörandet den 14 maj 2021 i mål M 11887-19 såg fördelar ur ett kretsloppsperspektiv med att överskottsmassor kan användas i olika anläggningsprojekt, i stället för att läggas på deponi, finns motsvarande fördelar om fiberslam kan användas vid jordtillverkning i stället för att bortskaffas. Det finns därför skäl för att i även detta fall göra en nyanserad bedömning av om avfallet ersätter andra material som hade behövts.

Återvinningen innebär att avfallet inte behöver bortskaffas

Komposteringen innebär materialåtervinning av fiberslammet i stället för att det skulle hamna längst ned i avfallshierarkin via bortskaffning eller möjligen energiåtervinning genom förbränning. Eftersom det är förbjudet att deponera organiskt avfall sedan år 2005 kvarstår alternativet förbränning av fiberslammet. Fiberslammets höga vattenhalt gör dock materialet olämpligt att förbränna. För att det ska kunna förbrännas måste det därför först genomgå ytterligare behandling i form av sol- och vindtorkning. En sådan behandling medför att kostnaderna för hanteringen ökar, medan resultatet är en lägre form av återvinning än om avfallet i stället kan materialåtervinnas. Förbränning av avfallet, som alltså är det alternativ som finns att tillgå om kompostering inte bedömts vara möjligt, innebär därför en olämplig metod för återvinning av avfallet jämfört med att använda materialet som insats till jordförbättringsprodukter. Som tidigare har anförts uppfyller återvinningen av fiberslammet kraven i 15 kap. 9 a § miljöbalken och går helt i linje med avfallshierarkin. Därmed är bolagets återvinning av fiberslammet ett lämpligt förvarande.

Länsstyrelsen har motsatt sig ändring av beslutet och anför bl.a. följande.

Länsstyrelsen vidhåller inställningen att det ifrågavarande materialet, fibermullen,

inte har upphört att vara ett avfall när det lämnar bolaget som just fibermull. Länsstyrelsen har däremot inte tagit ställning till statusen på den av bolaget framtagna jordblandningen där fibermull ingår som en komponent. Länsstyrelsen vill särskilt framhålla följande.

Ett avfall med ett nyttigt ändamål som ersätter ett annat material i en cirkleekonomi kan under vissa förutsättningar anses upphöra att vara ett avfall. Det återvunna materialet ska då bl.a. klara de krav på att skydda människors liv och hälsa och miljön som finns i såväl EU-rätten som i svensk rätt. Redan i miljöbalkens portalparagraf tydliggörs att balken ska tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. I det avseendet kan jämförelser med exempelvis KM och MKM bli relevanta parametrar när det kommer till frågan om slammet som komposterats till fibermull upphört att vara ett avfall. Då fibermullen är tänkt att användas i jordtillverkning för t.ex. trädgårdar bedömer länsstyrelsen att halter motsvarande KM är mest lämpade att användas som referens i resonemang kring föroreningsinnehållet.

Länsstyrelsen bedömer att bolaget inte har kunnat presentera ett tillräckligt omfattande underlag och konkret resonemang avseende föroreningshalter i fibermullen för att det ska anses vara säkerställt att risker kopplade till den fortsatta användningen är försumbara. Ett sådant resonemang bör utgå från jämförvärdet där påverkan på hälsa och miljö är känd. Då det saknas ett resonemang kring vilka halter som kan anses vara godtagbara i fibermullen så finns det inte heller någon möjlighet för bolaget att avgöra om halterna i den löpande egenkontrollen vid något tillfälle skulle vara för höga för att fibermullen ska vara lämplig att använda i jordtillverkning.

Att bolaget jämför fibermullen med barkmull och hänvisar till att det senare är en produkt är inte tillräckligt för att fibermullen ska anses ha upphört att vara ett avfall. Barkmullen kan ha passerat utan egentlig prövning av dess omgivningspåverkan. Vidare skiljer sig föroreningshalterna väsentligt där fibermullen ligger högre än

barkmullen avseende halter av bl.a. kadmium, barium och zink (varierar inom spannet KM - MKM).

Bedömning av kadmiumhalter bör göras med särskild försiktighet eftersom kadmium klassas som ett utfasningsämne av Kemikalieinspektionen. Kadmium kan även leda till negativa hälsoeffekter redan vid låga exponeringsnivåer och är farligt för miljön med negativa och kroniska effekter.

Länsstyrelsen menar att kravet på att användningen av det komposterade fiberslammet inte ska leda till negativa följder för människors hälsa eller miljön och inte ge upphov till ökade störningar rimligen bör gälla för materialet i det ögonblick det lämnar bolaget, d.v.s. innan den av bolaget förväntade utspädningen sker hos jordtillverkare. Länsstyrelsen tar inte ställning till materialets status efter användning eller hantering jordtillverkare. Enligt länsstyrelsen har bolaget inte visat att den komposterade fibermullen upphört att vara ett avfall när den presenterats på marknaden.

Länsstyrelsen vill även påpeka att det tycks finnas stora skillnader i hur stor andel som fibermullen utgör i de färdiga jordblandningarna. I överklagandet anger bolaget att fibermullen utgör 3–5 procent av jord för gräsmattor, tidigare i ärendet har bolaget angett att fibermullen utgör 20 procent i anläggningsjordar. Det framgår inte om det finns andra jordar där andelen fibermull kan utgöra en större andel, eller om andra jordtillverkare använder sig av samma andelar.

DOMSKÄL

Frågan om länsstyrelsens beslut kan överklagas

Av 16 kap. 12 § miljöbalken framgår att överklagbara domar eller beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot.

Länsstyrelsen har i beslutet tagit ställning i frågan om fiberslam som komposteras på fastigheten har upphört att vara avfall efter avslutad kompostering. Enligt

länsstyrelsen är så inte fallet. Det finns inledningsvis anledning att ta ställning till om länsstyrelsens ställningstagande överhuvudtaget är överklagbart.

I praxis har vid bedömningen av om ett beslut är överklagbart eller inte avgörande betydelse lagts vid beslutets rättsliga och faktiska verkningar för den enskilde samt dennes behov av rättsskydd (se bl.a. RÅ 2004 ref. 8 och HFD 2014 ref. 56). Om en myndighets ställningstagande inte har – eller är ägnat att få – en påvisbar effekt för den som är berörd är det inte fråga om ett överklagbart beslut. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är alltså beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det. Om ställningstagandet har rubricerats som beslut eller getts en annan beteckning spelar då ingen roll.

Länsstyrelsens ställningstagande är inte formulerat som ett förbud eller föreläggande om att bolaget ska vidta eller underlåta att vidta en åtgärd. Det är inte heller utformat på något annat liknande sätt som innebär att ställningstagandet kan anses ha någon direkt rättsverkan för bolaget. Att beslutet saknar rättsverkningar hindrar emellertid inte att det ändå kan anses vara överklagbart. För att den enskildes behov av rättsskydd ska kunna tillgodoses måste ett beslut kunna överklagas om det är utformat på ett sätt som är ägnat att uppfattas som bindande och därmed kan ge verkan enligt sitt innehåll (jfr a. rättsfall och MÖD 2020:14).

Länsstyrelsen bedriver tillsyn enligt miljöbalken över bolagets verksamhet. Bolaget informerade länsstyrelsen under tillsynsärendet att det ville ha ett beslut som gick att överklaga. Med beaktande av detta och vad som anges i beslutsskälerna är det uppenbart att länsstyrelsen har haft för avsikt att fatta ett beslut som är ägnat att vara handlingsdirigerande. Även om beslutet inte har utformats på ett adekvat och lämpligt sätt bör bolaget därför kunna få de rättsliga förutsättningarna för ställningstagandet prövat i domstol. Beslutet får därmed anses vara överklagbart.

Bedömningen i sak

Av den generella bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken som gäller vid all tillsyn, jämförd med 2 kap. 3 §, framgår att det är den som bedriver en verksamhet

som har bevisbördan för att verksamheten bedrivs under sådana former att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö inte uppkommer. Kraven i den senare paragrafen gäller enligt 2 kap. 7 § i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

För att fibermull inte ska vara att betrakta som avfall har bolaget att visa att fiberslammet efter återvinningsförfarandet har upphört att vara avfall enligt kriterierna i 15 kap. 9 a §. Enligt nämnda bestämmelse ska avfall som har genomgått ett återvinningsförfarande upphöra att vara avfall om 1. ämnet eller föremålet ska användas för ett visst ändamål, 2. det finns en marknad för eller efterfrågan på sådana ämnen eller föremål, 3. ämnet eller föremålet uppfyller tillämpliga krav i lag och annan författning, och 4. användningen av ämnet eller föremålet inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

Länsstyrelsens ställningstagande är begränsat till frågan om fibermullens status i koncentrerad form, alltså innan fibermullen har blandats med annat jordmaterial hos bolaget eller extern mottagare.

Det saknas skäl att ifrågasätta att fibermullen ska användas för ett visst ändamål eller att det finns en marknad för eller efterfrågan på fibermull. Det har inte heller framkommit att fibermullen inte uppfyller tillämpliga krav i lag eller annan författning. Frågan i målet är då om det är visat att användningen av fibermullen inte leder till allmänt negativa följder för människors hälsa eller miljön.

I förarbetena har med hänvisning till kommissionens vägledning till avfallsdirektivet framhållits att det vid bedömningen ska tas hänsyn till att även användning av jungfruliga material, dvs. material som inte är återvunna, kan innebära risker för människors hälsa eller miljön. Det får inte uppstå ökade risker för människors hälsa eller miljön på grund av att avfallsregelverket inte tillämpas. Följderna av användningen av ämnet eller föremålet ska bedömas på ett generellt plan, dvs. vilka följder som användningen typiskt sett kan få. (Se prop. 2019/20:156 s. 94 f.)

Fibermull används enligt bolaget som tillsats vid framställning av jordprodukter. Fibermull har funktion som jordförbättring och kan ersätta naturmaterialet torv. Ett annat material som används i samma syfte är barkmull.

Bolaget har bl.a. anfört att det vid bedömningen ska beaktas att torv är en ändlig resurs och att utvinning av torv innebär en klimatpåverkan. Mark- och miljödomstolen kan inledningsvis konstatera att användning av fibermull i jordprodukter har vissa fördelar i jämförelse med användning av torv. I jämförelse med torv kan användning av fibermull emellertid vara problematisk med hänsyn till förekomsten av föroreningar.

Parterna har argumenterat i frågan om Naturvårdsverkets generella riktvärden för känslig respektive mindre känslig markanvändning är av relevans som jämförelseunderlag vid bedömningen av om användning av fibermull kan leda till negativa följder för människors hälsa eller miljön. Vid jämförelse med dessa riktvärden bör hållas i beaktande att dessa har tagits fram med ett annat syfte än att tjäna som underlag för bedömning av den nu aktuella frågan. Riktvärdena utgår från till vilka halter sanering behöver ske utifrån den aktuella platsens avsedda markanvändning. Då fibermull är avsett att användas som tillsats i jord är riktvärdena i vart fall inte oväsentligt som jämförelseunderlag. Med hänsyn till att den fråga som domstolen har att bedöma är begränsad till om fibermull i koncentrerad form utgör avfall och således utan beaktande av eventuella utspädningseffekter samt vad jorden ska användas till, framstår riktvärdena för känslig markanvändning mest relevant som jämförelseunderlag. Det kan då konstateras att fibermull i förhållande till riktvärdena innehåller relativt höga halter av kadmium, barium och zink.

Vid jämförelse med den provtagning av föroreningsnivåer i barkmull som bolaget har redovisat kan konstateras att halterna av kadmium, barium och zink är högre i fibermull. De relativt höga halterna av kadmium framstår som särskilt problematiska. Bolaget har även redovisat och jämfört med de föroreningshalter

som tillåts i Avfall Sveriges certifieringskrav för biogödsel och kompost. Mark- och miljödomstolen kan konstatera att de redovisade halterna kadmium i fibermull är högre än vad som tillåts enligt certifieringskraven.

Bolaget har angett att fiberslammet härrör från Gruvöns pappersbruk och att fibrerna avskiljs i sedimenteringsdammar (som slam) vid rening av processavloppsvatten och att slammet huvudsakligen består av träfibrer. Bolaget har anfört att det således är känt vilket avfall som återvinns och att därmed även föroreningsinnehållet är väl känt. Enligt mark- och miljödomstolen finns det emellertid skäl att ifrågasätta detta påstående. Fiberslam från massa-, papper- och kartongtillverkning är i vart fall typiskt sett inte ett homogent material utan innehållet av såväl träfibrer som föroreningar kan variera beroende på var i anläggningen slammet avskiljs.

Såsom länsstyrelsen har påpekat saknas vidare ett resonemang från bolagets sida om vilka föroreningshalter som kan anses vara godtagbara i fibermull för viss typ av användning.

Med ledning av det befintliga utredningsunderlaget finns det enligt mark- och miljödomstolen bedömning inte stöd för någon annan slutsats än att användningen av fibermull ger upphov till mer än en försumbar risk för människors hälsa eller miljön och att det som utgångspunkt därför bör betraktas som avfall. Länsstyrelsens ställningstagande att fiberslam som komposterats på fastigheten inte har upphört att vara avfall efter avslutad kompostering får utifrån det föreliggande utredningsunderlaget således betraktas som en riktig slutsats. Överklagandet bör mot denna bakgrund avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 14 mars 2022.

Rickard Forsgren

Gunnar Barrefors

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Rickard Forsgren, ordförande, och tekniska rådet Gunnar Barrefors. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.