



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060209

DOM
2014-03-11
Stockholm

Mål nr
M 7166-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-06-27 i mål nr M 3945-12, se bilaga

KLAGANDE

Miljönämnden i Lunds kommun

MOTPART

Ragn-Sells Aktiebolag

SAKEN

Spridning av rötslam på fastigheterna X i Lunds kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1128821

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden i Lunds kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa nämndens beslut.

Ragn-Sells Aktiebolag (Ragn-Sells) har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan hänvisat till vad som tidigare anförts samt tillagt i huvudsak följande.

Reningsverkens funktion

Huvudmotivet för reningsverken är som namnet antyder att oskadliggöra eller avlägsna miljöfarliga ämnen så att dessa inte kommer ut i och förorenar vår natur eller ingår i matproduktionens kretslopp. Denna uppgift är inte begränsad till organiska ämnen utan så mycket som möjligt av avloppens miljöfarliga ämnen ska fångas upp i slammet. Detta blir därför en fångstfälla för kemikaliesamhällets ämnen. Genom att slammet är biologiskt aktivt bildas dessutom många nya mer eller mindre toxiska ämnen via biotransformation. Olika behandlingsalternativ för slam måste ses mot denna bakgrund.

Kadmium

Idag är medelvärdet på svenskt slam 26 mg Cd/kg P. Det tycks råda en stor enighet om att gränsvärdet för kadmium skall vara satt så att en ackumulering av detta ämne inte sker. I Skåne har ett slamförsök pågått i 30 år som visar att halten inte bara av kadmium utan också av koppar, kvicksilver och zink ökat i jorden. Någon ökning i grödan har ännu inte kunnat konstateras vilket kanske inte heller är att vänta efter så relativt kort tid. Frågan är dock vad som kommer att hända på längre sikt om marken uppnår en mättnadsnivå som gör att till exempel kadmium börjar upptas av grödorna för att på denna väg överförs på djur och människor.

Läkemedel

Biologiskt aktiva ämnen från mediciner medför speciella risker. Antidepressiva, lugnande och smärtstillande mediciner samt antibiotika har påvisats i särskilt höga halter i slam. Östrogener och andra hormoner sprids från människor via toalett och avlopp. En studie presenterad av Naturvårdsverket i december 2011 visar att av de 101 läkemedel, som kunde upptäckas i det avloppsvatten som kom in till de undersökta reningsverken, fanns 54 kvar i kvantifierbara halter i slammet.

Smittämnen

Undersökningar visar att smittämnen finns kvar i behandlat slam men att effekten av spridningen är oviss. Marie-Louise Danielsson-Tham, som redan 1977 presenterade doktorsavhandlingen "Salmonella in sewage and sludge - health hazards to man and animals", har uttryckt sin förvåning över att gränsvärden och åtgärdsförslag i stort sett lyser med sin frånvaro trots 40 år av diskussioner om faror med patogena mikroorganismer i avloppsslam. Certifiering enligt REVAQ ställer inga krav på analys av medicinskt aktiva ämnen i slam och sopar därmed problemen under mattan.

Kemikalier

Vi omges av 10 000-tals kemiska ämnen. Många av dessa fångas upp av reningsverkens slam. Några exempel är hormonimiterande nonylfenol från tensider och ftalater från färgtryck, bromerade flamskyddsmedel, persistenta fluorföreningar från impregnering och antibakteriella medel som triklosan. Dessa ämnen, och många andra, frigörs vid tvättning och går med avloppsvattnet till reningsverk och slam.

Från duschar och badrum kommer en stor mängd dåligt kontrollerade kemiska ämnen via avloppen till reningsverken. Medel för färgning, styling, mjällbehandling, tvättning och sköljning av hår är en kemisk djungel. Detsamma gäller hudkrämer, fotkrämer, ansiktskrämer, solkrämer, tandkrämer och munsköljmedel. Biologiskt aktiva ämnen i form av konserveringsmedel och medel mot svampinfektioner och bakterier är vanliga.

Det amerikanska naturvårdsverket EPA anger att åtskilliga studier visat att "många organiska ämnen verkligen kan tas upp av växter från jord". Slamspridningen tillför således cancerframkallande polycykliska aromatiska kolväten till den svenska

åkerjorden och därmed till råvaror för svensk livsmedelsproduktion. För de flesta ämnen har dock inga försök till analys gjorts. Certifiering enligt REVAQ ställer inga krav på analys av sådana ämnen i slam och på detta vis väljer man att dölja problemet.

Professorn i kemisk miljövetenskap vid Chalmers, Göran Petersson, kom i en rapport till cancer- och allergifonden i februari 2009 bland annat till följande slutsatser:

"Globaliseringens konsumentprodukter och massor av mediciner har gjort slammet alltmer riskabelt" och "slam från reningsverk samlar kemikaliesamhällets miljögifter och kan därför inte få spridas." "Certifiering enligt REVAQ hindrar inte att spridning av slam medför miljöförgiftning" och "Insatser för mindre inflöden av miljöfarliga ämnen till reningsverken och för att tekniskt kontrollera slammet är värdefulla.

Missbruk av REVAQ som ett argument för slamspridning på odlingsmark är däremot oförsvarligt".

Ovanstående synpunkter visar att slamspridning innebär ett grundskott mot det nationella miljömålet Giftfri miljö. Avloppsslam är i huvudsak ett avfall med en låg halt av näringsämnen som till stor del består det av olika typer av föroreningar. Många är dessutom kvalificerade miljögifter som bör tas om hand på ett särskilt ansvarsfullt sätt. Nämnden finner inte att de kvalitetsförbättringar som sker genom REVAQ räcker för att trygga en långsiktigt trygg användning av åkermark.

Slutsats

Sammanfattningsvis är mark- och miljödomstolens motivering till domen felaktig. Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1994:2) om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (härefter SNFS 1994:2), som domstolen hänvisar till, tar inte hänsyn till ny kunskap gällande risker med oönskade ämnen i slammet. Gränsvärden för läkemedelsrester, smittämnen och kemikalier saknas helt och gränsvärdet för kadmium är för högt satt för att en ackumulering inte ska ske i åkermarken. Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken kan därmed inte bedömas med hjälp av de gränsvärden som föreskrivs.

Ragn-Sells har till stöd för sin talan givit in analysunderlag, hänvisat till vad som tidigare anförts samt tillagt i huvudsak följande.

Ragn-Sells tillhandahåller avloppsslam till lantbrukare som gödselmedel. Slammet levereras från svenska kommuner och transport, hantering och användning sker i enlighet med den miljöprofil och den miljöcertifiering som företaget har. Platsen för slamspridning är vald bl.a. utifrån markens behov av fosfor och jordens behov av mull. En metallanalys är genomförd och av den framgår att platsen är lämplig för slamgödsling. Aktuellt slam är hygieniserat och certifierat enligt REVAQ.

Kadmium

Ledande för frågan om kadmium är att detta inte ska anrikas i marken, dvs. tillförsel med gödselmedel ska inte vara större än bortförsel med gröda. Detta för att inte äventyra jordbruksmarkens långsiktiga produktionsförmåga. I miljömålet Rikt odlingslandskap finns ett delmål om kadmiumbalans. I aktuellt fall skulle, enligt ingivna balansräkningar över kadmiumsaldot, bortförsel av de grödor som var aktuella under en fyraårig växtföljd skett med 0,72 g kadmium/hektar och år. Detta ska jämföras med beräknad tillförsel om 0,61 g kadmium/hektar och år. Det sagda innebär alltså att i aktuellt fall skulle odlingen ha inneburit en minskad ackumulation med 0,11 g kadmium/hektar och år. Det bör även beaktas att det kadmium som finns i slam innebär återföring av ett kadmium som redan finns i kretsloppet. Kadmium i handelsgödsel innebär däremot ett nytt till skott av kadmium till Sveriges åkerjord.

Läkemedel

Innehållet av läkemedel i det aktuella slammet antas följa den utveckling som läkemedel i slam för närvarande har. Det kan konstateras att någon negativ påverkan på hälsa och miljö från läkemedel inte har kunnat konstateras. En forskningsrapport finns som stöder teorin om att något negativt upptag av vissa typer av läkemedel inte sker i grödorna (Estelle Larsson, 2013). Den studie från Naturvårdsverket som nämnden hänvisar till gäller spår av läkemedel i inkommande avloppsvatten och talar inget om läkemedelsrester i utgående slam. Detta ger fog för påståendet att den aktuella slamgödslingen inte skulle påverka hälsa och miljö på ett negativt sätt.

Smittämnen

Det avloppsslam som planerades för denna spridning utgjordes av ett slam som var hygieniserat enligt reglerna i REVAQ. Hygieniseringsmetoden utgörs av lång tids lagring och för att kontrollera effekten analyserar man för salmonella. Anledningen till att man väljer denna metod är att man samtidigt erhåller reduktion av flera oönskade smittämnen. I en rad försök har man studerat effekten av långtidslagring på flera organismer. Den senaste rapporten är publicerad av Östra Göinge kommun i ett EU-projekt (Tor Carlsson, 2013). Dessa försök visar att man för enterococker och colibakterier erhåller önskvärd reduktion vid mätning som 2-log reduktion med ett visst antal bakterier per volym. Salmonellaanalysen är en ja/nej-analys som visar att bakterien antingen finns eller inte finns. Den analysen är därmed lättare att tolka och använda än övriga analyser. Därför visar salmonellaanalysen att hygieniseringen är genomförd.

För att ytterligare minimera risken för eventuella ytterligare oönskade organismer är det lämpligt att införa ett barriärtänkande. Syftet med hygieniseringen skall vara att inte överföra oönskade organismer så att de kan påverka hälsa och miljö. En rad barriärer i form av åkermark, gröda under vintertid, skördeperioder etc. innebär att det finns många barriärer som hindrar oönskade organismer att nå människor och livsmedel. Slammet sprids på åkermark och plöjs ner inom fyra timmar efter spridning. Människor vistas inte på nyplöjd åkermark varför risken för smitta till människor är eliminerad vid spridning. Därefter ligger slammet i jorden över vintern och efter ett år skördas vetegrödan. Det är endast vetekärnan som skördas och jord kommer inte med. Veteskörden levereras till Lantmännen som sedan levererar grödan till en foderhandlare eller en kvarn. Där tillverkas foder eller bröd som levereras till konsument. I aktuellt fall går det tre år från det att slammet produceras till det att livsmedelsråvaror når konsument. Det finns inga kända fall där en transport av smittämnen överlevt och kunnat överföras till konsument via denna hanteringsgång.

Kemikalier

Nämndens påstående om att det finns 10 000-tals kemikalier som hamnar i avloppet och samlas in i reningsverkets slam kan inte anses vara väl underbyggt. Ett fåtal, väl kända och kontrollerade ämnen finns i avloppsvattnet och organiska ämnen bryts ner i

de biologiska processerna. Det slam som bildas i reningsverket är rester av inkommande toalett- och hushållsavfall och det överskott av biomassa som den biologiska processen skapar, bl.a. fosfor, kväve och organiskt material. Om annat spillvatten ska ledas till ledningsnätet sker detta efter en tillståndsprövning. Det granskas då vilka ämnen som finns i vattnet och om det är acceptabelt att leda till ett reningsverk. Det finns en mycket god kontroll över kemikaliesituationen vid aktuellt reningsverk och ingenting som tyder på att det finns några oönskade ämnen i slammet som negativt kan påverka den gröda som lantbrukaren avsåg att odla.

Studier

Nämnden refererar till en studie från amerikanska naturvårdsverket EPA om att organiska ämnen tas upp av växter från jord. Vi har sökt dessa studier men inte funnit någon som visar att oönskade ämnen från slam som tas upp till grödorna. Andra amerikanska studier finns redovisade som simulerar stressade upptag i höga koncentrationer av organiska ämnen men de har ingen likhet med aktuell avsedd slamspridning (University of Toledo, 2010). Det finns idag inga amerikanska studier som visar att organiska ämnen kan överföras till jordbruksgrödor med risk för hälsa och miljö i det odlingssystem som målet gäller.

Nämnden refererar även till en rapport av professorn Göran Pettersson. En litteratursökning på denna person ger ingen träff på några vetenskapliga arbeten vad gäller oönskade ämnen och slam. Personen i fråga har skrivit debattartiklar men inte publicerat några vetenskapliga artiklar om den sak som frågan gäller.

Slutsats

Ragn-Sells har visat att det uppfyller hänsynskraven enligt 2 kap. miljöbalken och att andra föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken följs. Verksamheten skulle ha bidragit till ett kretslopp och varit proportionerlig vad gäller kostnader.

Nämnden har genmält följande.

Kemikalieinspektionen (KemI) är den myndighet med högst kompetens om kemiska ämnen och dess egenskaper och det är därför beklagligt att KemI inte fått tillfälle att

ytra sig i ärendet. Av Naturvårdsverkets rapport från september 2013 (rapport 6580) framgår dock att KemI anser att spridning av slam på åkermark inte är i linje med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö eller Generationsmålet. KemI anser att det inte heller på lång sikt är förenligt med Giftfri miljö att återföra fosfor via intakt (rötat) slam till åkermarken.

Nämnden vill förtydliga att ett förbud mot slamspridning inte behöver innebära att kretsloppsprincipen frångås gällande fosfor. Alternativa metoder finns som innebär att fosfor kan utvinnas utan att oönskade ämnen tillförs åkermarken. De alternativa metoderna innebär nackdelar i form av ökade utsläpp till luft och vatten, högre kostnader och att kväve och mullbildande ämnen går förlorade men nackdelarna är acceptabla i jämförelse med riskerna med slamspridning på åkermark.

Balansräkningen över kadmiumsaldot i åkermarken som presenteras av Ragn-Sells är grovt felaktig. Man har inte tagit hänsyn till andra kadmiumkällor än den som tillförs med slammet, som atmosfärisk deposition och kalkning av jorden.

Ragn-Sells har genmält följande.

Tillförsel av kadmium med gödselmedel och bortförsel med grödan är det som en lantbrukare kan påverka och också de parametrar som man idag baserar kadmiumbalansen på. Kadmiumtillförsel med nedfallet har minskat under senare år och det kompenseras nu av den bortförsel som sker med dränerande vatten.

REMISSYTTRANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har yttrat i huvudsak följande.

När det gäller spridning av avloppsslam ställs två miljöhänsyn mot varandra. En ökad resurshushållning genom återvinning av avfall som innebär återföring av fosfor till åkermark ska vägas mot olägenhet i form av bl.a. den mängd kadmium som tillförs marken. En avvägning får alltid göras i det enskilda fallet av vad som ger den totalt sett bästa effekten med avseende på miljöbalkens mål. En av avsikterna med de allmänna

hänsynsreglerna är att leda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle beträffande råvaror och material (prop. 1997/98:45, del 2, s. 15 ff.).

För användande av slam från avloppsreningsverk i jordbruket finns SNFS 1994:2 som reglerar såväl tillåten halt av metaller i den mark där slam från avloppsreningsverk avses spridas som tillåten tillförsel av metaller till denna mark vid spridning av slam från avloppsreningsverk. Dessutom finns gränsvärden för tillförseln av näringsämnen. Dessa föreskrifter kan sägas vara en konkretisering av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken på så sätt att det anges vilka försiktighetsmått som Naturvårdsverket generellt anser behövliga för slamspridning.

I september 2013 redovisade Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om hållbar återföring av fosfor till miljödepartementet (rapport 6580). Inom ramen för detta uppdrag har Naturvårdsverket tagit fram ett förslag till ny författning i form av en förordning. Författningsförslaget innehåller bl.a. gränsvärden för olika metaller och organiska ämnen vid spridning av avloppsslam på åkermark, skogsmark eller annan mark. Underlaget till gränsvärden har utgjorts av riskbedömningar utförda av konsultföretaget WSP. Detta underlag har inte medfört att Naturvårdsverket sett behov av att införa gränsvärden för andra ämnen än de metaller som redan regleras samt för silver och fyra organiska ämnen. Författningsförslaget måste anses ta hänsyn till ny kunskap gällande risker med oönskade ämnen i slammet.

Under förutsättning att gällande föreskrifter följs anser Naturvårdsverket att slamspridning generellt sett är förenligt med miljöbalken. Med beaktande av de förhållanden som råder i det här aktuella fallet uppfyller slamspridning de krav som följer av Naturvårdsverkets föreskrifter. Avloppsslammet och marken uppfyller också de gränsvärden för metaller som följer av det nya författningsförslag som Naturvårdsverket redovisade i september i år, som dock än så länge endast är ett förslag. Av de föreslagna organiska ämnena är det endast PCB som har analyserats för det aktuella slammet, men även här innehålls det föreslagna gränsvärdet.

För att det ska anses finnas behov av att som tillsynsmyndighet meddela förelägganden om begränsning av eller förbud mot slamspridning på jordbruksmark trots att kraven i

Naturvårdsverkets föreskrifter är uppfyllda bör det, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, finnas särskilda omständigheter i det enskilda fallet, t.ex. att marken där slammet avses användas är särskilt känslig eller att det specifika slammets egenskaper medför att det inte är lämpat att sprida på åkermark. Såvitt Naturvårdsverket kan bedöma av underlaget i ärendet föreligger inte några sådana särskilda omständigheter som motiverar ett förbud mot slamspridning på de aktuella fastigheterna.

Livsmedelsverket har yttrat i huvudsak följande.

Slamspridning på åkermark kan medföra risker för kontaminering av grödor med potentiellt hälsoskadande effekter på konsumenter. Den hälsoskadande effekten bestäms av ämnets giftighet och den mängd som konsumenten utsätts för. Eftersom det saknas underlag som visar vilka halter av föroreningar den aktuella slamspridningen skulle kunna resultera i tvingas man göra beräkningar i matematiska modellsystem för att få en uppfattning om detta. Detta ligger utanför Livsmedelsverkets kompetens. Däremot kan följande sägas allmänt om problematiken med slamspridning med fokus på en av de aktuella föroreningarna, kadmium.

För icke-rökare utgör livsmedel den huvudsakliga exponeringskällan för kadmium. Konsumtion av livsmedel förorenade med kadmium kan orsaka skador på hälsan, till exempel njurskador och benskörhet. Nya studier på människa har visat på en statistiskt säkerställd koppling mellan kadmiumexponering och ökad risk för cancer i lunga, livmoderslemhinna, urinblåsa och bröst. Vissa forskargrupper anser att kadmium kan orsaka störningar i hjärnutveckling hos barn.

Delar av den svenska befolkningen har ett intag av kadmium som ligger på eller över den nivå som den Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten, EFSA, och Livsmedelsverket anser vara säker. Detta gäller även andra länder inom EU. EFSA har därför slagit fast att exponeringen för kadmium generellt sett bör minska inom EU. Med anledning av detta har Livsmedelsverket vid ett flertal tillfällen påpekat att halterna av kadmium inte bör öka i svensk åkermark.

Baserat på de data som presenteras förefaller det sannolikt att det slam som avses spridas kan öka kadmiumnivåerna i åkermark. Om spridning av det aktuella slammet medför en ökning av åkermarkens kadmiumhalt anser Livsmedelsverket att ett sådant förfarande, ur ett livsmedelssäkerhetsperspektiv, inte är lämpligt.

Socialstyrelsen har avseende hälsoaspekter av kadmiumexponering anfört i huvudsak detsamma som Livsmedelsverket. Avseende eventuella smittrisker anförs följande.

I avloppsverkens slam koncentreras smittbärare (patogener) såsom bakterier, virus och andra mikroorganismer som kan vara sjukdomsframkallande. Mikroorganismerna kan även bära på antibiotikaresistens. Smittämnenen i avloppslam härrör framför allt från fekalier, och har därmed liknande resistens som finns i befolkningen. Antibiotikaresistens är inte längre ett begränsat problem inom vården, vilket det var när SNFS 1994:2 fattades, det är nu ett utbredd samhällsproblem. De krav på behandlingar av avloppslam som anges av föreskrifterna bedöms av Naturvårdsverket i nuläget inte nå upp till en tillräcklig smittskyddsnivå.

Olika metoder för hygienisering kan användas enligt reglerna för REVAQ-certifieringen. Enligt REVAQ ska slammet kontrolleras för salmonella innan spridning. Det senaste decenniets forskning har visat att mikroorganismer i olika mängd kan överleva hygieniseringen och därmed finns det en risk för smittspridning. De senare årens större smittutbrott har inte varit salmonellautbrott utan har varit från parasiter och mikroorganismer som kan bilda sporer eller oocystor. Dessa mikroorganismer har större möjlighet än salmonella att överleva en hygienisering. Utifrån de inkomna uppgifterna har Socialstyrelsen svårt att bedöma hur stor smittrisk är då inga uppgifter om vilken hygienisering av slammet som genomförts finns uppgivet. Dock är efterkontrollen med enbart salmonellaprovtagning otillräcklig för att visa att det inte finns någon risk för smittspridning. Vid spridning av slammet sker även en spridning av läkemedelsrester i miljön. Läkemedelsrester, särskilt antibiotika, i slammet kan leda till en framtida risk för smittspridning. Svenska avloppsverk är inte byggda för att rena från läkemedelsrester. Uppströmsarbete fungerar inte då läkemedelsresterna tillförs via urin och fekalier. En del av läkemedelsresterna, de ej vattenlösliga, anrikas i slammet. Vid slamspridning kan

läkemedelsrester som innehåller antibiotika leda till att antibiotikaresistens utvecklas i faunan och så småningom ge upphov till smittspridning i humanpopulationen, eftersom smittspridning mellan djur och människor förekommer. Vidare forskning inom området behövs men tills vidare bör försiktighetsprincipen gälla.

Jordbruksverket har yttrat i huvudsak följande.

Slam som ett organiskt gödselmedel tillför marken mullämnen och ett brett utbud av de olika näringsämnen som en växt är beroende av. Slam innehåller även en hel del ämnen som växten inte är beroende av eller som är skadliga i för höga halter för växter, människor och miljön. Förslaget i Naturvårdverkets rapport 6580 medför ett i många fall bättre skydd för människors hälsa och miljö jämfört med nuvarande regler. Jordbruksverket anser att så länge regelverk för slamspridning följs, och de gränsvärden som finns för innehåll av oönskade ämnen i slam eller mark inte överskrids, finns det ingen anledning att generellt förbjuda slamspridning på åkermark. I aktuellt mål lyfts heller inte några platsspecifika förhållanden som skulle kunna motivera ett förbud av slamspridning.

VA Syd har, efter hemställan om att få yttra sig i målet, anfört sammanfattningsvis följande.

VA Syd är ett kommunalförbund som ansvarar för Burlövs, Eslövs, Lunds och Malmös va-verksamheter. I denna verksamhet ingår bl. a. avloppsrening och därmed också produktion av slam. VA Syd har i egenskap av slamproducent och kommunalförbund mångårig praktisk erfarenhet och en helhetssyn över problematiken i målet.

En långsiktigt god hushållning utifrån ekologisk och samhällsekonomisk synpunkt måste främjas. Möjligheten att återvinna slam innehåll är en viktig del av bedömningen som måste göras. I denna bedömning inbegrips även att råvaror, material och energi ska hushållas med på ett sätt som främjar att ett kretslopp uppnås.

Det finns gällande gränsvärden från Naturvårdsverket för slam och regler för hur slammet får användas. Krav som går längre än gällande föreskrifter och förordningar

måste vara mycket väl motiverade utifrån miljöförhållanden och omständigheter i det enskilda fallet för att få genomslag. VA Syd anser att slamspridning i aktuellt mål ska tillåtas eftersom slammet och slamspridningen uppfyller gällande regler och gränsvärden och eftersom några särskilda omständigheter som talar mot slamspridning inte föreligger. REVAQ-certifiering bidrar till arbetet med att åstadkomma en slamprodukt som är miljömässigt kvalitativ.

Slamspridning har i försök visat sig öka produktiviteten i åkermark utan att medföra ökat upptag av tungmetaller i grödor. Med framtida allt strängare gränsvärden i beaktande utgör tillförsel av tungmetaller till mark ingen reell risk eller försämring av marken.

Kadmiumhalten varierar mellan olika platser i Sverige och det finns flera faktorer som påverkar dess ackumulering i jord. Även upptaget av kadmium i grödor påverkas av ett flertal faktorer. Man kan inte generellt hävda att kadmiumupptaget i grödor endast är beroende av mängden kadmium i jorden. Det kan finnas jord som är särskilt känslig för kadmiumtillförsel och då är det befogat att ställa hårdare krav än de som gäller enligt nuvarande förordningar och föreskrifter. Det finns dock inget som tyder på att så skulle vara fallet i det aktuella målet.

Forskning stöder slutsatsen att de små mängder läkemedelsrester som förekommer i slam inte leder till några påtagliga risker för miljön eller människors hälsa. Tillförseln av ett urval av de vanligaste hälsofarliga kemikalierna som återfinns i slam beräknas vara i så låga nivåer att någon risk för skada inte kan antas föreligga.

Det finns inget som tyder på att slamspridning som genomförs enligt regelverket medför någon hälsorisk genom smittoämnen men man kan inte heller helt utesluta en sådan risk. Genom att hygienisera, kontrollera och hantera slammet rätt kan riskerna för smittspridning dock kontrolleras på ett betryggande sätt. Inom REVAQ hanteras eventuell smittorisk genom krav på dokumenterade åtgärder före spridning, hygienisering och kontroll av salmonella i slam vilket är att gå längre än lagstiftningen kräver.

Slamanvändning kan, om den utförs på rätt sätt, bidra till att uppfylla flera miljömål. Fosfor som cirkulerar i ett kretslopp bidrar till att minska beroendet av fosfatmineraler som är en ändlig resurs. Den fosfor som används på åkern tas upp av grödorna som i sin tur äts upp av människor. Därefter transporteras fosfor i avföring, urin och annat hushållsspillvatten ned i vatten- och avloppssystemet och hamnar i avloppsslam som sedan förs tillbaka till åkern. Förutom denna kretsloppsanvändning av fosfor bidrar slamspridning relativt lite till växthusgasutsläpp och är en energieffektiv fosforkälla jämfört med andra alternativ. Slam medför dessutom ett tillskott av välbehövlig mull samt tillför kväve och en rad mikronäringsämnen till jorden.

Möjligheten för reningsverk att tillhandahålla slam till jordbruket sker under förutsättning att slammet uppfyller lagstadgade och marknadsmässiga krav som utgör ett viktigt incitament till uppströmsarbete. Uppströmsarbete går ut på att stoppa oönskade ämnen från att hamna i va-systemets inkommande vatten, genom att påverka utsläppskällorna.

Det finns i dagsläget inga väl fungerande och hållbara alternativ till slamspridning som ett sätt att använda slam. Förbränning är det som ligger närmast till hands men kan inte användas för allt slam och är sämre ur hållbarhetssynpunkt. Andra alternativ är tillgängliga men innebär stora svårigheter och medför ett slöseri med de tillgångar som slammet innehåller. Att välja andra alternativ framför slamspridning strider dessutom mot EU:s avfallshierarki eftersom slamspridning är den användning som i högsta grad medför en återvinning av slam innehåll.

Slamspridning medför en rad fördelar ur miljösynpunkt och skadan på miljön är begränsad så länge gränsvärden och övriga regler följs. VA Syd anser särskilt med beaktande av miljöbalkens syfte, och de allmänna hänsynsreglerna – i synnerhet kretsloppsprincipen – att slamspridning ska tillåtas i förevarande mål.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler kompletteras med förordningar och föreskrifter som förtydligar och preciserar balkens grundläggande bestämmelser. För användande

av slam från avloppsreningsverk i jordbruket finns Naturvårdsverkets särskilda föreskrifter (SNFS 1994:2) om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket. Föreskrifterna är avsedda att fånga upp de försiktighetsmått som Naturvårdsverket generellt anser behövliga vid slamspridning. Det kan dock i det enskilda fallet finnas skäl att ställa högre krav än vad som följer av föreskrifterna.

Av utredningen i målet framgår att de gränsvärden som föreskrifterna stipulerar innehålls. Det finns inte anledning att på ett generellt plan föreskriva strängare försiktighetsmått än de i föreskrifterna uppställda, varken vad gäller däri reglerade ämnen eller oreglerade ämnen. Det har inte heller påståtts att det skulle finnas några omständigheter i det enskilda fallet som ger anledning att ställa högre krav än vad som följer av föreskrifterna. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke, hovrättsrådet Henrik Runeson, tf. hovrättsassessorn Helen Blomberg, referent, och f.d. miljørådet Sven Bengtsson.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Anna Adolfsson.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
Enhet 3:2

DOM
2013-06-27
meddelad i
Växjö

Mål nr M 3945-12

KLAGANDE

MOTPART
Ragn-Sells AB

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2012-09-26 i ärende nr 505-13576-10, se bilaga 1

SAKEN

Spridning av rötslam på fastigheterna X i Lunds kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 252849

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: MMD.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-12:00 13:00-16:30

BAKGRUND

Miljönämnden i Lunds kommun (nedan nämnden) har den 9 september 2010 beslutat att förbjuda Ragn-Sells AB (nedan bolaget) att sprida rötslam på fastigheterna X i Lunds kommun.

Bolaget överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Skåne län (nedan länsstyrelsen) som upphävde det överklagade beslutet och visade ärendet åter till nämnden för fortsatt handläggning.

Nämnden har nu överklagat länsstyrelsens beslut.

YRKANDEN M.M.

Nämnden yrkar att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer nämndens förbud mot slamspridning.

Nämnden har som grund för yrkandet anfört i huvudsak följande.

Avloppsanläggningar har inrättats med syftet att förhindra eller begränsa den förorening av recipienten som avloppsvattnet kan ge. Det vill säga de föroreningar som man avskiljer vill man inte låta skada miljön eller människors hälsa. Vid rening av avloppsvatten från hushåll och från industrin koncentreras de oönskade ämnena i slammet. Slammet ska behandlas som det avfall som det är.

Det är allmänt känt att det behövs ökade begränsningar av kadmiumtillförseln än hittills varit fallet för att förhindra att fler människor drabbas av nedsatt njurfunktion och benskörhet. För att ingen ackumulering av kadmiumhalten i åkermarken ska ske måste kadmiumhalten i gödsel vara lägre än 12 mg Cd/kg P.

Det är inte självklart att det är tillåtet att sprida slam bara för att det håller sig inom angivna gränsvärden. Försiktighetsprincipen innebär att slam ska hanteras med största varsamhet så att osäkerheten inte ska gå ut över människor och miljö.

Enligt nämndens uppfattning saknas fortfarande tillräcklig kunskap om hur slammets innehåll av oönskade ämnen kan påverka människors hälsa och miljön på lång sikt och nämnden anser därför att slamspridningen inte kan accepteras.

Kadmiumhalterna i matjord i Skåne är höga samtidigt som jordarna i Skåne är mycket bördiga. Det finns ett tydligt samband mellan halten av kadmium i marken och halten i den producerade grödan. Kadmiumhalten i vete som produceras i Skåne är så hög att den inte kan användas till barnmat. Nettotillförseln av kadmium via gödselmedel till de skånska jordarna måste upphöra för att kunna producera livsmedel av fullgod kvalitet. Därmed finns det fog för att förbjuda slamspridning genom att den, bland annat, på grund av sin höga kadmiumhalt förstör åkermarkens förmåga att producera vete av fullgod kvalitet.

Halten av fosfor i avloppsslam är omkring tre procent och totalt finns cirka 6 000 ton fosfor per år i svenskt slam. Fosfor i slammet är hårt bunden till fällningskemikalier (järn eller aluminium) och det är därmed inte direkt växttillgängligt. Kunskapen om i vilken utsträckning slamfosfor blir tillgänglig för växter är i dagsläget otillräcklig. I svenska jordar finns mycket fosforförråd och det råder sällan brist på hårt bunden fosfor. Den fosfor som finns i slammet bör tas om hand för att kunna tillföras åkermark som så rent fosfor att det är jämförbart med de bästa fosformineralgödselmedlen. Forskning och försök med olika metoder att ta tillvara fosfor ur slam pågår på flera håll i landet.

Beträffande produktvalsprincipen räcker det att en viss produkt befaras medföra risker och det räcker med att anta att ersättningsprodukten är mindre farlig. Det betyder att om slammet är ”tillåtet” så ska det ändå undvikas om det går att ersätta.

Bolaget motsätter sig nämndens yrkande och anför i huvudsak följande.

Avloppsrening sker för att skydda ett vattendrag genom att hindra syreförbrukande ämnen att nå vattenrecipienten. Därmed bildas ett avloppsslam samtidigt som renat avloppsvatten leds till recipient. Detta material innehåller främst organiskt material,

lermineral, fällningsmedel och näringsämnen som kväve och fosfor. Syftet med avloppsrening är inte att avskilja gifter utan att hindra syrebrist att uppstå i våra vattendrag.

Det finns inga publicerade undersökningar som visar att användning av avloppsslam skulle innebära att oönskade föroreningar förs över till grödan. Bolagets ställningstagande att normal slam användning i Sverige inte ger ökad förekomst av oönskade ämnen styrks av pågående forskning. Hittills har inte heller någon rapport publicerats som visar att slamgödsling medför ökat upptag av läkemedel i gröda.

Beträffande kadmium är kadmium i handelsgödsel alltid nytt kadmium medan en del av det kadmium som finns i slam kommer från livsmedel och cirkulerar därmed mellan åkermark – livsmedel – avlopp – slam. Man ska därför inte jämföra halter av kadmium i olika gödselmedel utan granska vilka effekter det får i åkermarken. Naturligt finns ett innehåll av cirka 600 gram kadmium per hektar. Den tillförsel som den nu aktuella slamgödslingen ger är cirka 0,5 gram per hektar. Det går därmed inte att påstå att aktuell slamgödsling vare sig påverkar mark eller gröda så att det skadar hälsa och miljö.

Dessutom ska de positiva effekterna av slam vägas mot de negativa. En långsiktig målsättning är att slam ska ha en Cd/P-kvot på 17 mg Cd/kg, då ingen ackumulering sker. Idag är genomsnittet för REVAQ-slam Cd/P-kvot 25 mg Cd/kg P. Denna kvot sjunker succesivt som en del av det kvalitetsarbete som bolaget deltar i. Det aktuella slammet som frågan gäller hade en Cd/P-kvot på 28 mg Cd/kg P. Slammet från Källby reningsverk har idag en Cd/P-kvot på 26 mg Cd/kg P.

När det gäller fosfor finns det många undersökningar som visar att fosfor är växttillgänglig. Skälet till slam användning är bland annat fosfortillförsel.

Slam ger även en positiv effekt av mull och användning av slam på det sätt som bolaget planerar innebär en omfattande koldioxidbesparing.

Sammanfattningsvis uppfylls kunskapskravet idag av bolaget genom utbildning av egen personal samt en aktiv dialog med expertis inom området i Sverige.

Försiktighetsprincipen är beaktad av bolaget genom att välja ett slam som är kontrollerat, certifierat och som har genomsnittligt innehåll av både näringsämnen och oönskad ämnen. Produktvalsprincipen är väl beaktad av bolaget. Man har presenterat en produkt för lantbrukaren som ger både näringsämnen och mull.

Negativa effekter i form av kadmium och oönskade ämnen har beaktats. I denna värdering framstår att de positiva effekterna av slam i form av växtnäring, mull och minskade koldioxidutsläpp överväger de negativa effekterna av oönskade ämnen.

Den planerade slamspridningen uppfyller svensk lagstiftnings krav.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Av utredningen i målet framgår att gränsvärdena som stipuleras i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 1994:2) om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, innehålls. Det har, enligt domstolens bedömning, inte framkommit tillräckliga skäl i det aktuella fallet att ställa högre krav än vad som följer av föreskrifterna. Förhållandena på platsen är snarlika de förhållanden som rått i liknande fall där mark- och miljödomstolen bedömt att tillräckliga skäl för att frånga generella föreskrifter inte förelegat (se M 648-10, M 1046-11 och M 3985-12, i samtliga fall har mark- och miljööverdomstolen beslutat att inte meddela prövningstillstånd). Nämnden har enbart fört ett allmänt resonemang och inte gjort en platsspecifik analys av behovet av förbud.

Inte heller har det framkommit några andra omständigheter som föranleder domstolen att göra bedömningen att ett förbud är nödvändigt. Enligt domstolens mening får bolaget anses ha visat att bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken iaktas. Nämndens överklagande ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 18 juli 2013.

Bengt Johansson

Bruno Bjärnberg

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bengt Johansson, ordförande, och tekniska rådet Bruno Bjärnberg. Föredragande har varit beredningsjuristen Josefine Gällerspång.