



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060209

DOM
2014-03-11
Stockholm

Mål nr
M 8188-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-08-15 i mål nr M 725-13, se bilaga

KLAGANDE

Miljönämnden i Landskrona kommun

MOTPART

J M

SAKEN

Spridning av rötslam på fastigheterna X i Landskrona kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1129723

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

J M har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Det finns starka ekonomiska intressen av att sprida slam på åkermarken. Va-huvudmannen vill spara pengar och besvär genom att få lantbrukare att ta emot slammet och lantbrukare som tar emot slammet sparar pengar på fosforgödsel och får betalt för att ta emot slammet. Nästan varje ny rapport förstärker bilden av slammet som en risk för hälsa och miljö vilket är helt logiskt när fler kemiska ämnen och dess effekter undersöks närmare. Bättre undersökningsmetoder och bättre analysteknik ökar även möjligheterna att upptäcka risker som inte var kända tidigare.

Kadmium

Det är två viktiga principer som avgör eller borde avgöra hur bl.a. slam hanteras. Den ena är de naturlagar som styr vår verklighet och som det är omöjligt att kompromissa bort. Den andra är de mänskliga lagar som tagits fram genom kompromisser mellan olika intressen i samhället. När det gäller naturlagarna finns det en obändig regel som anger att grundämnen, bl.a. kadmium, inte förstörs. Om det tillförs åkermarken lagras det upp och ökar halten eller förs bort genom vatten som tillförs marken genom regn eller bevattning. Det kadmium som förs bort med vattnet hamnar så småningom i sediment i sjöar, hav och vattendrag och tas upp av bottenlevande organismer som i sin tur blir föda åt fiskar och fåglar. Det är vidare känt att halterna i grödan ökar om kadmiumhalten i marken ökar. Kadmium ackumuleras således i högre organismer och påverkar hela ekosystemet. Den kraftiga ökningen (fördubblingen) av kadmium i det översta skiktet av odlingsjorden i jämförelse med den underliggande alven under 1900-

talet är exempel på detta vilket lett till att vete odlat i Skåne inte kan användas till barnmat p.g.a. höga kadmiumhalter. Det enda sättet att lösa problemet är att bryta det onda kretsloppet och eftersom kadmiumhalten är så hög i slam bör andra gödselalternativ användas.

Fosfor

Det finns alternativa sätt att återföra fosfor till kretsloppet och den mest närliggande metoden är att lagra slammet tills det finns metoder som möjliggör återföring av ren fosfor till kretsloppet. Ett annat sätt är att förbränna slam vilket redan idag görs i andra länder. Fördelen med förbränning av slammet är att fosfor hamnar i bottenaskan och kadmiumet i flygaskan.

Normhierarki m.m.

Professorn Annika Nilsson har i en artikel från 2013 utrett frågan om hur man gör när två miljömål kolliderar med varandra samt relationen mellan olika författningar som reglerar samma fråga. I aktuellt fall finns ett EU-direktiv från 1986, miljöbalken från 1999 och en föreskrift från Naturvårdsverket från 1994. EU-direktivet anger att slammet ska användas så att kvaliteten hos jorden samt yt- och grundvattnet inte försämras. Av artikeln framgår att ”intrycket blir då närmast att direktivet formulerar ett grundläggande kvalitetskrav, nämligen att skadliga effekter inte får uppkomma till följd av användningen av avloppsslam i jordbruket, t.ex. genom förhöjda halter av tungmetaller eller andra skadliga ämnen i marken eller grödan.” Strängare krav på slammet än det som anges i direktivet eller i föreskrifterna är således inte i strid med direktivet. Artikeln avslutas med följande slutsats: ”Det ingår inte i rättstillämparens uppgift att åsidosätta lagregler när lägre normer är mindre ambitiösa; däremot att bortse från lägre normer som inte motsvarar lagens ambitionsnivå”. Gängse normhierarki visar att överordnade lagar ska slå ut lägre normer. Detta innebär att EU-direktivet och miljöbalkens regler ska tillämpas i första hand. Produktvalsprincipen och bästa teknik enligt 2 kap. miljöbalken och EU-direktivets ”icke-försämringsprincip” gäller alltså före Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1994:2) om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (härefter SNFS 1994:2). Slutsatsen är att slamspridning inte kan betraktas som tillåtlig då den står i strid med reglerna i miljöbalken och i EU-direktivet.

Därtill har åberopats ett flertal andra vetenskapliga rapporter och sammanställningar.

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

Miljöbalken föreskriver bl.a. att återvinning och återanvändning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi ska främjas så att ett kretslopp uppnås. Man ska också applicera ett helhetsperspektiv när man gör en avvägning av hänsynsreglerna, d.v.s. konsekvenserna av ställda krav inte ska inte bara ses med hänsyn till verksamhetsutövaren utan också till samhället i stort.

Att använda slam som gödselmedel på svenska åkrar är att återföra den fosfor som tillförts avloppsvattnet från mat, foder och åkermark. Därmed minskar man behovet av mineralfosfor som är en ändlig resurs. Att sprida slam är vidare att främja kretsloppsanvändning. Det utgör ett energieffektivt gödslingsalternativ och medför relativt låga utsläpp av växthusgaser. Jorden får en bättre struktur efter slamgödsling vilket minskar förbrukningen av diesel.

Så länge gränsvärdena i SNFS 1994:2 följs ska slamspridning generellt tillåtas. Strängare krav ska ställas endast i den mån det är motiverat i det enskilda fallet, exempelvis att jordbruksmarken är särskilt känslig där slammet ska spridas. I förevarande fall finns det inget som motiverar strängare krav då aktuell fastighet befinner sig inom ett område där det inte finns behov av ytterligare restriktioner kring slamhantering. Spridningen kommer dessutom ske på det sätt som gällande föreskrifter anger.

Enligt miljöbalkens regler ska också alternativa lokaliseringar och metoder för avsättning av slam utredas i strävan efter att finna bästa möjliga teknik. En annan lokalisering medför inga förbättringar avseende själva spridningen av slammet då marken där det skulle spridas är väl lämpad. Det finns i dagsläget inga miljömässigt mer motiverade alternativ för avsättning av slam än att sprida det på åkermark. Aktuell

fastighet är dessutom belägen centralt i Skåne med korta transporter till många kommuner.

På aktuell fastighet bedrivs en typisk skånsk växtodling med sockerbetor, höstvet, korn och oljeväxter. Grödorna roteras över hela fastigheten och slamgödsling sker vart femte år på de skiften och till de grödor som är lämpliga för att motta slam. Därefter sker ingen slamgödsling på dessa skiften men grödan förses med fosfor under hela denna växtföljd. Enligt beräkningar utförda inom certifieringssystemet REVAQ skulle en slamgödsling med denna växtföljd innebära en mindre kadmiumtillförsel än den bortförsel som sker med grödorna vilket innebär att det inte sker någon kadmiumackumulation i marken.

Vid växtodling och slamgödsling finns vidare ett stort antal barriärer och kontrollapparater som skall förhindra att oönskade ämnen når slam och åkermark. Dessa barriärer tycks fungera då det inte finns någon rapport som visar att planerad slamgödsling skulle ge några negativa konsekvenser för grödan. Dessa barriärer och kontroller, där både reningsverk och lantbrukare samverkar, gynnar inte bara miljöfrågan utan bidrar också till ett bra smittskydd och att vi producerar säkra livsmedel.

Konsekvenserna av ett förbud att sprida slam på åkermark

Vid en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken är konsekvenserna av ett förbud mot spridning av slam på åkermark viktiga att ta i beaktande. Konsekvenserna för jordbrukare blir kännbara då det ger en kostnadsökning i jämförelse med slamspridning, minskad tillförsel av mullämnena vilket långsiktigt ger en lägre bördighet och minskad tillförsel av essentiella spårämnen. Utebliven slamspridning medför också att de fördelar för miljön som slamspridning medför uteblir, såsom återföring av lokalt producerade näringsämnen, kretsloppsanvändning, energieffektivitet, minskade växthusgasutsläpp och utbyggnad av biogasproduktion.

Konsekvenserna av ett slamförbud för aktuell odling skulle innebära att handelsgödsel måste köpas in. Förutom den ekonomiska konsekvensen skulle det också innebära lägre skördenivåer på grund av minskad mullhalt därmed minskad bördighet i marken.

Vidare skulle marken bli mer svårbearbetad vilket ökar dieselförbrukningen. Under år med blöt väderlek skulle risken för vattenskador och isbrännor bli större på grund av dålig markstruktur och sämre vattenavrinning. Växtodlingen skulle ge lägre skördar till en högre produktionskostnad.

För samhället i stort skulle ett förbud mot slamspridning få stora nationella konsekvenser och påverka verksamhetsutövare i flera led. Det skulle tvinga fram en omfattande omställning av slamavsättningen i hela landet och kräva investeringar i form av nya metoder och anläggningar för omhändertagande av slam. Alternativa omhändertaganden som är miljömässigt godtagbara finns i dagsläget inte för så stora mängder slam.

Några rättsliga förutsättningar för att meddela vare sig förelägganden eller förbud föreligger inte. Även om sådana förutsättningar hade förelegat, vore förbud en oproportionerlig åtgärd.

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 slampridning 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, livmoderslemlinna, 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 i Livsmedelsverkets yttrande. Avseende eventuella smittrisker har följande anförts.

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 utbrett 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.

Även om slammet har hygienserats enligt REVAQ beror smittrisen på vilken hygienisering som skett. Efterkontroll med enbart salmonellaprovtagning bedöms vara 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 Naturvårdsverkets 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 slaminnehållet 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

hushållspillvatten 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

DOM
2013-08-15
meddelad i
Växjö

Mål nr M 725-13

KLAGANDE

Landskrona kommun, Miljönämnden

MOTPART

1. Länsstyrelsen i Skåne län

2. J M

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 22 januari 2013 i ärende nr 505-20728-11, se bilaga 1

SAKEN

Spridning av rötslam på fastigheterna X, Landskrona kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 256580

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

Efter anmälan från J M beslutade Miljönämnden i Landskrona stad (nämnden) att förbjuda honom att låta sprida rötslam på del av fastigheterna X i Landskrona. Nämnden angav som skäl för beslutet sammanfattningsvis att den aktuella slamgödslingen kan leda till större miljö- och hälsoeffekter än vid konstgödsling. J M överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen, som den 22 januari 2013 upphävde beslutet. Nämnden har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Miljönämnden yrkar att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer miljönämndens beslut.

Som skäl för överklagandet anför miljönämnden följande.

Länsstyrelsen bygger hela sin argumentation på att slam och mark uppfyller de krav som ställs i naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 1994:2) och att slamspridning därmed uppfyller miljöbalkens 2 kapitlet 2 § och att frågan inte enbart kan avgöras utifrån miljöbalken 2 kapitlet 4 §.

Naturvårdsverkets föreskrifter är från 1994 och utarbetades något år tidigare. De är således ca 20 år gamla. Största delen av den kunskap som finns om riskerna med slamspridning har kommit genom forskning och undersökningar efter 1994. Sannolikheten för att föreskrifternas gränsvärden återspeglar verkligheten som vi känner till den idag är ganska låg, för att inte säga mycket låg. Mark- och miljödomstolen har i ett annat ärende angett att föreskrifterna kan anses "tjäna som tolkning av innebörden av miljöbalkens bestämmelser, varför dessa bestämmelser inte kan frångås enbart med hänsyn till att de står lägre ner i normhierarkin." Den springande punkten måste därför vara hur bra dessa föreskrifter tolkar innebörden av miljöbalkens bestämmelser.

Det kommer flera rapporter varje år som bidrar till kunskapen om riskerna med slamspridning. I stort sett utan undantag bekräftar de nya rapporterna tidigare kunskaper eller misstankar om faran av att sprida slam. En del rapporter tillför kunskaper om nya risker med slam. De rapporter som tillkommit under året eller i slutet av 2012 som är av störst intresse är: Livsmedelsverkets rapport nr 1-2013 "Tungmetaller och mineraler i livsmedel för spädbarn och småbarn del 3 Risk- och nyttohandling" och Hushållningssällskapets rapport nr 16 från Skåne 2012 "Slamspridning på åkermark fältförsök med kommunalt avloppsslam från Malmö och Lund under åren 1981-2011", Nordiska ministerrådets rapport 2012:711 "Chemical cocktails - a serious matter of concern och WHO:s rapport "State of the Endocrine Disrupting Chemicals 2012 Summary for Decision-Makers".

Av sammanfattningen av Livsmedelsverkets rapport framgår bl.a.: "Resultatet visar att det finns arsenik, bly och kadmium i många av de barnmatsprodukter som ingått i undersökningen, vilket kan innebära hälsoproblem." (sid 6).

Även bristerna i lagstiftningen påtalas av livsmedelsverket: "Livsmedelsverkets undersökning synliggör anmärkningsvärda brister i reglerna för tungmetaller i produkter avsedda för små barn. Exempelvis saknas helt lagstiftning som reglerar halten arsenik i livsmedel, och för kadmium saknas gränsvärden. När det gäller bly finns gränsvärden för olika typer av barnmat men undersökningar visar att dessa inte är tillräckligt lågt satta för att skydda barn från potentiella hälsoeffekter." (sid 7).

Livsmedelsverkets slutsats och åtgärder när det gäller kadmium är att intaget av vissa av de undersökta produkterna "bör hållas så lågt som möjligt." Man avser informera företag som producerar att vara noggranna vid val av råvaror och föräldrar att variera mellan olika märken. Livsmedelsverket har för avsikt att arbeta aktivt för en sänkning av EU-gemensamma gränsvärdena för kadmium och att delge EFSA (EU-organ) Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet), (sid 59-60). Av tidigare rapporter bl.a. en undersökning som miljönämnden i Landskrona genomförde 2009, framgår att kadmiumhalterna i vete odlat i Skåne är så höga att högsta tole-

rabla intag riskerar att överskridas. Svenska producenter använder inte vete odlat i Skåne till barnmat p.g.a. höga kadmiumhalter.

Hushållningssällskapets rapport visar att försöken är genomförda på jordar som redan har höga kadmiumhalter. Medelhalterna i jordar i Sverige är enligt naturvårdsverkets rapport 5148 0,17 mg/kg jord med 0,05 mg som lägst och 0,35 som högst. Medelhalterna i försöksjordarna var 0,30 mg och högsta halten 0,43 mg/kg jord. Den relativa ökningen av kadmium i jorden blir därför lägre än om jordarna haft lägre kadmiumhalter. Ökningen av kadmiumhalten i försöksjordarna (även om dagens renare slam används även i framtiden) skulle öka kadmiumhalten med 20-30 % om jorden tillförs 100-200 g/ha (1 ton ts/ha och år) under 100 år (försöken har pågått under 30 år). Nästan allt kadmium som tillförts jorden i försöken stannar kvar i marken. Efter att jordarna kalkades 1998 har halterna i skörden sjunkit några år framåt troligen p.g.a. att upptaget i grödan minskar vid högre pH. Halterna av andra metaller i marken ökar också om slam sprids. Kvicksilverhalten skulle fördubblas under 100 år och kromhalten öka med 30 %. Ett enkelt räkneexempel visa att dessa processer är långsamma, men ofta oåterkalleliga. Matjorden innehåller ca 1 kg kadmium per hektar. Ett extra tillskott av 2 gram kadmium per år i 30 år skulle öka mängden med 60 gram till 1,06 kg. Även om grödorna reagerar proportionellt på detta kan inte skillnaden spåras med den variation som finns. Halterna kadmium i grödan i försöken är höga, exempelvis 110 µg/kg i höstvetet. Det medför att ett barn som väger 7 kg inte kan äta mer än 23 g av detta mjöl per dag för att inte överskrida EFSA:s "gränsvärde" för veckointag (EU:s livsmedelsorgan). Det motsvarar ca halv portion välling per dag.

Slutsatsen är att halterna av metaller i marken stiger i takt med att metallerna tillförs marken med slammet. Enda sättet att förhindra att metallerna tas upp av grödan är att kalka marken. Halterna av kadmium i vetet som odlas på försöksjordarna är så höga att det inte går att använda till välling till barn. Detta gäller i stort sett allt vete som odlas i Skåne. Av bilaga 1 och bilaga 2 framgår att halterna i matjorden är högst i Skåne och Östergötland och att halterna i vete i Skåneförsöken är högre än de genomsnittliga värdena för Skåne i denna sammanställning.

Kemikalieinspektionen anser att gränsvärdet för kadmium i slam måste sänkas till åtminstone 12 mg/kg P och även naturvårdsverket föreslår lägre gränsvärde än dagens gränsvärde. Båda dessa myndigheter anser således att gränsvärdena inte utgör någon bra uttolkning av miljöbalkens bestämmelser. De ovan redovisade rapporterna visar med ännu större tydlighet att den riskanalys som låg till grund för de gränsvärden för metaller som beslutades om 1994 och som fortfarande gäller är helt föråldrad. Det leder till slutsatsen att gränsvärdena inte är någon bra tolkning av miljöbalkens krav, rent av inte är relevanta när miljöbalkens bestämmelser ska tolkas. P.g.a. att föreskrifterna står lägre i normhierarkin än miljöbalken och EU:s direktiv får föreskrifterna vika när dessa står i konflikt med de överordnade författningarna. Detta framgår även av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 I s. 342). Där anges om generella föreskrifter: "Ett annat kriterium är att hälso- och miljöskyddet inte får riskera att försämrans vid övergång till generella föreskrifter." Detta stämmer väl med EU-direktivets "icke-försämringskrav." Enligt Art. 8 ska slammet användas på ett sådant sätt att kvaliteten hos jord samt yt- och grundvatten inte försämrans. Av inte minst Hushållningssällskapets rapport framgår att jordens kvalitet på sikt kommer att försämrans bl.a. p.g.a. höjda kadmiumhalter. Slutsatsen är att föreskrifterna inte är relevanta när det gäller gränsvärden för metaller.

Övriga nya rapporter som återopats gäller organiska miljögifter. Nordiska minister rådets korta rapport anger koncist att hoten av de kombinerade effekterna av kemikalier på människans hälsa och miljön är för ofantliga för att kunna ignoreras. Rapporten behandlar kombinationseffekter av flera olika kemikalier ("Well-documented examples of mixture toxicity"). Dessa s.k. cocktail-effekter beskrivs symboliskt i rapporten som $0+0+0=3$? Vilket betyder att tre kemikalier som var för sig inte har någon effekt kan tillsammans ha effekt var och en. Slutsatsen är att det inte finns någon tid att förlora ("no time to waste").

WHO:s rapport ("State of the Endocrine Disrupting Chemicals 2012") visar hur hormonstörande ämnen påverkar vår och våra barns hälsa. De sätts i samband med bröstcancer, låg spermiekvalitet, missbildade könsorgan, för tidiga födslar, låga

födelsevikter, prostatacancer, testikelcancer, fetma, diabetes och tidigarelagd pubertet, beteendestörningar, astma, ökad infektionskänslighet, hjärtsjukdom, Alzheimer, Parkinson, tidig menopaus, åderförkalkning m.m. Man räknar med att 800 av de kemikalier och miljögifter som finns i industrisamhället har hormonstörande påverkan. De allra flesta av dessa hamnar i avloppsvatten och samlas effektivt upp i avloppsslammet. WHO:s rapport tillsammans med Nordiska ministerrådet rapport visar risker som inte alls regleras genom naturvårdsverkets föreskrifter. Hushållningssällskapets rapport berör inte alls spridningen av organiska miljögifter.

Livsmedelsverket varnar regelbundet för konsumtion av "fet östersjöfisk". Sådan fisk bör inte ätas mer än 2 - 3 ggr per år. Det gäller i synnerhet gravida, ammande och små barn. Orsaken är innehållet av några av våra svåraste miljögifter. Det har visat sig att samma miljögifter också finns i mjölk, ägg och kött. Det gäller i första hand gifter från grupperna av dioxiner och PCB. Vissa i dessa grupper har likartad och allvarlig giftverkan och mäts som TEQ (Toxic Equivalent Quantity) i picogram/gram i livsmedel. Följande beräkningar bygger på uppgifter från flera av livsmedelsverkets rapporter bl.a. nr 7/2012 och 4/2006:

Kött	6,54 pg/dag TEQ		eller 2 387 pg/år TEQ
Mjölk	7,68	-"	eller 2 803
Ägg	1,22	-"	eller 445
			Summa 5 635

Om intaget under året består av lika dela strömming och lax så fås:

Lax och strömming 2 ggr per år ger intaget 2 400 pg/år TEQ

Lax och strömming 3 ggr per år ger intaget 3 731 pg/år TEQ

Intaget av dioxin och PCB från kött, mjölk och ägg är större än intaget från "fet östersjöfisk", om denna äts 2 till 3 ggr per år. Även om halterna är lägre i kött, mjölk och ägg, så äter vi desto mer av dessa livsmedel.

Livsmedelsverket anger att "Dioxin och PCB lagras i fettvävnader under flera år. Därför är det bra att utsättas för så lite dioxin och PCB som möjligt under uppväxten." (Livsmedelsverkets råd om fisk <http://www.slv.se/sv/grupp1/Mat-och-naring/Kostrad/Rad-om-fisk/>)

Man kan med andra ord inte godta argument att intaget, i synnerhet hos barn, underskrider något gränsvärde eller tolerabelt intag. Alla de ämnen som diskuteras här ovan i livsmedel återfinns i slammet.

Det är frustrerande för en tillsynsmyndighet att konstatera att historien alltid verkar upprepa sig. Rättssystemet tillämpas inte som det var tänkt; nya risker beaktas inte och lagarnas dynamik ger inget utslag i tillämpningen. Hänsyn till kommande generationer (långsiktiga effekter, oåterkalleliga) syns det få spår av. Helhetssyn får ingen plats p.g.a. att domstolarna behandlar varje ärende för sig utan hänsyn till att frågan kan ha vidare och mera långsiktigt intresse. Klimatfrågan är ett bra exempel på detta. Men även hanteringen av kemiska ämnen. Både metaller och långlivade organiska miljögifter ackumuleras i naturen och därför måste de långsiktiga aspekterna beaktas i alla beslut som rör sådana ämnen. När spridningen av bekämpningsmedel var som vildast på 1970- och 1980-talet där de spreds med flyg över åkrar med bostäder och stall, över skogar där allmänheten brukade plocka bär, över vattentäkter och känsliga områden försökte många miljönämnder eller hälsovårdsnämnder ingripa med stöd av 38 § hälsovårdsstadgan. De brukade regelmässigt förlora i alla instanser, såväl länsstyrelser som regeringsrätt. Naturvårdsverkets och dess generaldirektörs inställning till att bekämpningsmedel som en enbart välgörande teknisk utveckling av jordbruk och skogsbruk var troligen av avgörande betydelse. Historien har visat att hälsovårdsnämnderna hade rätt både rättsligt och sakligt. Bekämpningsmedels effekter på hälsa och miljö var underskattad och hälsovårdsnämndernas befogenhet att ingripa var klar. Naturvårdsverkets iver att få ut slammet på åkermarken förblindar inte bara verket utan även andra myndigheter. Överordnade myndigheters oförmåga att tolka lagen efter dess syfte och oförmåga att ta hänsyn till nya rön om risker som kommer fortare än regelverkets förändring leder till felaktiga beslut som skadar människors hälsa och miljö helt i onödan. Ke-

mikalieinspektionens uttryck att slammet är "ett avfall" och att det finns "ett kvittblivningsintresse" är ett annat skäl till spridningen av slam. Ytterligare ett skäl är att det alltid finns ett antal lantbrukare som inte kan motstå de 100-1000- lappar per hektar som erbjuds samtidigt som de sparar in fosforgödseln. Argumentet att fosfor håller på att ta slut stämmer inte. Fosfor är grundämne och tar inte slut. Dessutom avskiljs fosfor vid förbränning till bottenaskan och kadmium hamnar i flygaskan. Alla organiska miljögifter förbränns.

Länsstyrelsen har i yttrande vidhållit sitt beslut.

J M har beretts tillfälle att yttra sig i målet men har inte avhörtts.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen prövade frågan om spridning av rötslam på fastigheter i Landskrona kommun i två domar den 21 januari 2013 i målen M 3985-12 och M 3989-12. Mark- och miljödomstolen prövade därtill frågan om spridning på vissa av J Ms fastigheter i dom den 24 september 2012 i mål M 1046-11. I samtliga mål fann mark- och miljödomstolen att gällande gränsvärden underskreds och att det inte framkommit några särskilda omständigheter som föranledde ett förbud i det enskilda fallet. Mark- och miljödomstolens domar överklagades av miljönämnden till Mark- och miljööverdomstolen som inte lämnade prövningstillstånd.

Mark- och miljödomstolen finner att omständigheterna i förevarande mål i allt väsentligt är desamma och ansluter sig därför till länsstyrelsens bedömning. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 5 september 2013.

Bengt Johansson

Carl Philip Jönsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bengt Johansson, ordförande, och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Erik Molander.