

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över utredningen om hållbar slamhantering (SOU 2020:3)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Utredningen om en giffri och cirkulär återförening av fosfor från avloppsslam lägger i betänkandet fram två alternativ till reglering samt förslag om kompetensstöd, uppströmsarbete och kvalitetsutveckling. De huvudsakliga förslagen innebär:

- förbud mot spridning av avloppsslam och andra avloppsfraktioner som uppstår vid rening av avloppsvatten samt uppsamlat klosettwater, urin och fekalier, på eller i mark genom (1) totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag, eller (2) spridningsförbud, med undantag för hygieniserat och kvalitetssäkrat slam på produktiv jordbruksmark, med utgångspunkten att eventuella risker kan hanteras och åtgärdas,
- återvinningskrav på minst 60 procent av den fosfor som finns i avloppsslammet för allmänna avloppsreningsanläggningar överstigande 20 000 personekvivalenter (pe),
- bemyndigande till Naturvårdsverket att utfärda föreskrifter om bland annat hygieniserande behandling och andra kvalitetskrav, hantering i form av användningsbegränsningar, innehållsdeklaration, provtagning och analys samt information, anteckningar och rapportering

Förslagen innebär en ny förordning om användning av avloppsslam och vissa ytterligare avloppsfraktioner samt återvinning av fosfor samt ändringar i miljöbalken (1998:808), förordningen om förbud m.m. i vissa fall med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utredningen föreslår vidare uppdrag till Naturvårdsverket att koordinera det nationella uppströmsarbetet och säkra en central kompetens- och stödfunktion för avloppsfrågor och resurser i kretslopp, ansvara för regelbundet återkommande kontrollstationer samt föreslå kompletterande reglering för andra organiska gödselmedel. De nya reglerna föreslås träda ikraft 1 januari 2022, men tillämpningen föreslås ske successivt, där större anläggningar (mer än 50 000 pe) ska tillämpa de nya reglerna senast efter 12 år och mindre anläggningar efter 15 år.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen konstaterar att det finns omfattande farhågor kring skadliga ämnen i avloppsslam, såsom metaller, organiska föreningar, läkemedelsrester och mikroplaster. Det anges att gränsvärden för tungmetaller behöver skäpas och kompletteras och att krav behöver ställas på slammets hygienisering för att undvika effekter av mikroorganismer och smittämnen. Samtidigt saknas evidens för att grödor odlade på slamgödslade marker ger upptag som har betydelse för hälsa eller miljö. Tungt gödslade

marker har följts i åtskilliga decennier utan att sådana effekter har kunnat beläggas. Försiktighetsprincipen ska dock tillämpas och okunskapen är stor kring de eventuella framtida kemikaliehot som kan komma att manifesteras i samhällets avloppsslam. Avloppssystemen konstruerades inledningsvis för mer begränsade ändamål men kom inte minst i Sverige att medverka till avsevärda miljövinster. Målsättningen har i dag vidgats, där det ses som önskvärt att också kunna tillvarata samhällets resurser, ytterligare reducera tillkommande miljöproblem och utveckla en cirkulär ekonomi. Va-systemen och utvecklingen av moderna reningsanläggningar står nu inför stora förändringar då det gäller tekniska möjligheter och synen på den framtida verksamheten. Avloppsslammet utgör endast en av flera fraktioner som lämnar avloppsreningsanläggningarna. Återvinning av fosfor och andra näringsämnen bedöms kunna ske under flera olika processteg i en framtida anläggning. Förbud mot spridning av avloppsslam kan ses som ett sätt att avföra vissa skadliga och potentiellt skadliga ämnen från kretsloppet. Förbudet kan dock inte i sig förhindra att mer eller mindre renat avloppsvatten, behandlat slam i form av t.ex. aska och kol eller andra avfallsfraktioner och biogödsel med liknande innehåll under andra beteckningar sprids, t.ex. inom jordbruket. För detta krävs att kompletterande regelverk utformas för fler avlopps- och avfallsfraktioner. Det konstateras vidare att det idag saknas specifika regler om spridning av slam på annan mark än jordbruksmark och att det därför är angeläget att ta fram övergångsregler som reglerar spridning på all mark.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att hanteringen av växtnäringsämnen, strävan mot resurseffektiva kretslopp, samhällets avfalls- och avloppshantering, klimatarbetet och övriga uppsatta miljö kvalitetsmål gäller frågor som förutsätter helhetssyn och systemtänkande. De kompromisser och den långsiktiga styrning som behöver utvecklas kring detta ligger betydligt ovanför utredningens arbetsområde och uppgifter. En grundläggande frågeställning gäller därför om utredningens uppgifter kan resultera i förslag som kan genomföras utan att störa ett samlat resursutnyttjande och den långsiktigt övergripande systemutveckling och tekniska anpassning av samhällets reningsanläggningar som erfordras. Utredningen gör bedömningen att ett förändringsarbete som enbart rör mer avgränsade frågor om hantering av avloppsslam med krav på fosforåtervinning, inte självklart bör genomföras i sitt mer avgränsade perspektiv. Genomförandet av kompletterande insatser och ytterligare reglering skulle öka värdet av att reglera den avgränsade avloppsfraktionen slam. Riskerna för suboptimering är annars påtagliga, särskilt med tanke på de omfattande investeringar som utredningsförslagen kan leda till och de alternativa vägar som marknaden kan komma att utveckla för avloppsfraktioner och produkter utan täckande reglering.

Efter denna inledning redovisar utredningen en beskrivning av effekter om ingen reglering kommer till stånd, referensalternativet, som alltså innebär att spridning av slam på mark är fortsatt möjlig inom t.ex. jordbruket, i skogsmark, vid jordtillverkning, som täckning av deponier m.m. Kvalitetsgranskning av slammet sker i huvudsak endast för den spridning som sker till jordbruksmark, genom de hanteringsregler och gränsvärden för tungmetaller som gäller idag. Utredningen redogör bland annat för det frivilliga certifieringssystem, Revaq, som flertalet större reningsanläggningar anslutit sig till och som i avsaknad av lagstiftning ställer krav på övervakning, kvalitet och spårbarhet. Fortsatta kvalitetsförbättringar av det certifierade slam som sprids inom jordbruket kan i viss utsträckning förväntas även vid referensalternativet, men andra former av spridning som saknar nationella specifika regler, ökar riskerna för okontrollerad spridning av slam eller import av avfall baserat på avloppsslam till den svenska marknaden. Spridningen kan gälla jordtillverkning, deponier, skogsmark eller avse slam eller slambaserade gödselmedel. Referensalternativet bedöms vidare innebära att endast en mindre andel (högst 40 procent) av slammets fosforinnehåll, andra växtnäringsämnen och kol återförs till kretsloppet via spridning på åkermark. Det saknas f.n. direkta drivkrafter i form av regelstyrning, samhällsmål eller ekonomiska incitament som styr mot en förändrad utveckling. Utredningen anger att frånvaron av ett

tydligare samhällsengagemang i slamfrågan har minskat förtroendet för det kvalitetsarbete som fortgår och att marknadens aktörer noterar och agerar i enlighet med detta, t.ex. genom att slamgödslade grödor i huvudsak inte upphandlas för livsmedelsproduktion. Den kvalitetssäkring av slam som fortgår inom främst Revaq riskerar att urholkas. Det kan i sin tur leda till att spridningen av slam och därmed även dagens fosforåterföring till kretsloppet minskar i omfattning.

Därefter redogörs för de två föreslagna regleringsalternativen som utformats utifrån olika scenarier för en utfasning av framtida slamspridning och som ska möta kommittédirektivens krav på förbud mot slamspridning (med eventuella undantag), och samtidigt innebära krav på fosforåtervinning. Utredningen anger att ett totalt slamstopp med mycket få undantag ligger tydligast i linje med direktiven. Det har emellertid bedömts som mindre realistiskt givet osäkerheterna beträffande tillräcklig evidens för eventuella hälso- och miljöeffekter och förenlighet med EU:s regelverk om fri rörlighet för varor förändringsförslag måste vila på.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen beskriver, motiverar och jämför utförligt och föredömligt de olika regleringsalternativen och förväntade effekter, liksom konsekvenser om ingen reglering kommer tillstånd. Förutsättningar, antaganden och osäkerheter redovisas tydligt, vilket också är positivt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen anger att direktiv 86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (slamdirektivet) utgör ett minimiharmoniseringsdirektiv. Ett totalt användningsförbud eller användningsbegränsningar kan utgöra handelshinder i EU-rättslig mening. Om Sverige vill införa ett nationellt förbud mot spridning av avloppsslam måste Sverige visa att åtgärden är nödvändig och att användningen av avloppsslam, efter en riskbedömning, utgör ett hot mot människors hälsa eller miljön samt att bestämmelserna är förenliga med proportionalitetsprincipen. Utredningens samlade bedömning är att ett förbud mot spridning av avloppsslam kan genomföras, men bör förenas med undantag. Utredningen förslår olika långtgående undantag enligt två alternativ. Det kan ifrågasättas om de riskbedömningar som genomförts motiverar ett totalt förbud mot spridning av slam med de mycket ingripande åtgärder detta skulle innebära för en rad aktörer och enskilda som träffas av förbudet. Det finns därför risk för att ett förbud med mer begränsade undantag enligt alternativ ett kan strida mot EU-rättens regler om fri rörlighet. Mycket talar för att försiktighetsprincipen kan tillgodoses med de mindre restriktiva åtgärder som medger undantag för viss fortsatt spridning av slam av god kvalitet enligt alternativ två. Reglerna ska notifieras till kommissionen i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

Krav på återvinning av fosfor ur slam är däremot inte reglerat på EU-nivå, men principen om den fria rörligheten för varor måste beaktas. Kravet på återvinning riktar sig till nationella aktörer, men kan påverka handeln mellan medlemsstaterna indirekt, eftersom utformningen påverkar företag som utvecklar och säljer tekniska lösningar för utvinning av fosfor ur avloppsslam. Utredningen bedömer att även de föreslagna nationella reglerna om krav på återvinning av fosfor bör anmälas till kommissionen som tekniska regler i enlighet med anmälningsdirektivet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen anger att föreslagen om spridningsförbud och krav på fosforåtervinning innebär ett successivt ikraftträdande med avseende på anläggningsstorlek. Större anläggningar med tillståndsgiven anslutning av avloppsvatten från mer än 50 000 personekvivalenter ska tillämpa det nya regelverket senast 12 år efter dess ikraftträdande. Det är dessa anläggningar som står för merparten av det fosfor som kan återvinnas, vilket gör ett snabbt omställningsarbete angeläget ur samhällets perspektiv. De större anläggningarna bedöms också ha förutsättningar att hantera omställningen på ett effektivt sätt. Övriga anläggningar som omfattas av spridningsförbudet och kraven på fosforåtervinning ska tillämpa regelverket senast 15 år efter dess ikraftträdande. Tidsperioden fram till ikraftträdande har satts så att va-huvudmän och företag ska få rimliga förutsättningar att hinna förbereda och genomföra de förändringar som krävs. Det kan gälla avveckling av leverantörsåtaganden och avtal kring dagens slamhantering, tekniska anpassningar och investering i anläggningar för nya förhållningssätt eller utveckling av nya leverantörsrelationer. Investeringar i ny teknik för hantering och behandling av avloppsslam förutsätter inledande planering, upphandlingsförfaranden och genomförandeperioder. Det kan vidare krävas tillstånd för miljöfarlig verksamhet för t.ex. mellanlagring och förbränning. Utveckling av nya strategier och planeringsunderlag inför teknikval, investeringar, tjänsteutveckling och andra förändringar kan bli nödvändiga. Resurserna för tillsynsvägledning, tillsyn, prövning, stöd och information utgör viktiga delar i det kommande omställningsarbetet. Särskilt kompetensstöd kring regelverk, systemkunnande och kretsloppsaspekter på avlopp och avfallshantering kan behövas, vilket främst gäller kommuner och va-huvudmän, men även länsstyrelser och andra aktörer. Även vid införandet av övergångsbestämmelser för kvalitet och hantering av slam i föreskrifter från Naturvårdsverket behöver hänsyn tas till att omställningstid behövs för aktörerna. Det kan t.ex. tillgodoses genom att kraven skärps stegvis, för en successiv anpassning till strängare krav.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningens förslag till reglering riktar sig till slamproducenter och slamanvändare. Indirekt påverkas även andra företag. Slamproducenter kan vara företag som till följd av sin verksamhet producerar slam i allmänna eller enskilda avloppsreningsanläggningar. Slam användare kan t.ex. vara markentreprenörer, avfallsbolag eller verksamhetsutövare inom jordbruk eller företag som tillverkar anläggningsjord. Allmänna avloppsreningsanläggningar bedrivs inte sällan i företagsform genom kommunala bolag. Sammantaget finns i dag 71 kommunala bolag. Även livsmedelsindustrier kan omfattas.

Verksamhetsutövare inom jordbruket utgör enligt utredningen sannolikt den mest omfattande gruppen av privata företag som berörs. Entydig statistik saknas över hur många jordbruksföretag som tar emot slam för spridning på åkermark. De spridningsregler som gäller innebär begränsningar av givor över en femårsperiod, vilket innebär att företag kan välja mellan årlig spridning och mer periodisk spridning i större givor. Delar av arealerna kan gödslas med slam alternativt kan hela arealer gödslas periodiskt. Sammantaget innebär det svårigheter att bedöma antalet företag som årligen respektive över en längre period berörs av slamspridning. Utredningen har med stöd av Svenskt Vatten använt uppgifter från olika källor, bland annat certifieringssystemet Revaq och arealstatistik. Sammantaget bedöms 500–1 000 jordbruksföretag årligen gödsla delar av sin areal med slam. Därutöver bedöms 50–100 företag årligen nyttja ej certifierat slam. Motsvarande bedömning från Återvinningsindustrierna överensstämmer med dessa siffror, men ligger något högre, cirka 700–1 200. Sett över tid är det betydligt fler. Verksamhetsutövare inom skogs-, trädgårds- och parkanläggningsområdet påverkas också av förslaget men är svåra att uppskatta till antalet. Flera av dessa berörda företag bedöms också ingå i kategorin jordbruk. Eftersom jordtillverkning är vanligt förekommande med avloppsslam som en av flera ingående

komponenter, finns ytterligare ett stort antal företag som kan beröras av sådana fraktioner eller produkter. Det har inte visat sig möjligt att säkert uppskatta detta antal. Även företag som transporterar och hanterar slam kan beröras av regleringen. Återvinningsindustrierna uppskattar antalet företag som berörs av slamhantering nedströms, utöver jordbruk, till cirka 100–250 företag. Merparten av dessa företag har mindre än 20 anställda.

Företag som mer indirekt berörs av förslagen är företag som tillverkar, säljer och hyr ut spridningsutrustning för avloppsslam. Det rör sig endast om ett fåtal svenska företag som tillverkar spridningsutrustning vars huvudsakliga produkter utgörs av flytgödselspridare. Avvattnat avloppsslam sprids normalt med fastgödselspridare, vilka huvudsakligen tillverkas i utlandet. Berörs gör även företag som säljer tjänsten spridning av avloppsslam. I denna grupp finns bland annat de samarbetsorganisationer som organiserar främst lokala lantbruksföretag som Maskinringen med cirka 4 500 medlemsföretag och Farmartjänst med cirka 90 företag. Dessa fungerar ofta som underentreprenörer till större slamspridnings- eller avfallsföretag, som sluter avtal med avloppsreningsanläggningar och va-bolag. Företag som säljer tekniklösningar för slamhantering kan påverkas mer direkt genom utvecklade krav från va-huvudmännen på hur slam ska hanteras på reningsverket. Utredningen bedömer att det finns drygt 20-talet svenska teknikföretag i landet som tillhandahåller tekniklösningar och produkter för slamhantering. Några av dessa har ett bredare tillhandahållande av produkter och tekniklösningar för reningsanläggningar medan andra är specialiserade mot slamhantering. Ytterligare andra har tekniklösningar inriktade på särskilda processteg, som torkning, förädling eller fosforåtervinning. Av dessa utgör ett mindre antal innovationsföretag i startskede med nya tekniklösningar, medan flertalet tillhandahåller teknik till reningsanläggningarnas nuvarande verksamheter. Vidare finns ett flertal större internationella företag aktiva på den svenska marknaden, t.ex. i form av svenska dotterföretag.

Ytterligare en grupp företag som har kopplingar till slamhantering är en rad företag inriktade på mätning och automation, där reningsanläggningarna representerar en viktig marknad. Även företag som tillverkar och säljer mindre kretsloppsbaseade avloppsanläggningar påverkas av förslagen. Därtill berörs leverantörer av minireningsverk med slamavvattning. Dessa företag påverkas främst av spridningsförbud enligt alternativ ett. Utredningen bedömer att denna grupp omfattar 5–10 större företag med betydande ekonomisk omsättning, främst avseende försäljning av tankar, rör, pumpar m.m., där olika typer av kretslopps lösningar utgör en mindre del. Vidare bedöms på marknaden även finnas 5–10 mindre företag som tillgängliggör mer specifika produkter, som toalettssystem eller helhetslösningar för små avlopp. Omsättningen för dessa senare bedöms ligga i storleksordningen några 10-tals miljoner kronor per år. Ytterligare en grupp företag som påverkas indirekt av förslagen är konsultbolag. Marknaden domineras av ett 10-tal större teknikkonsultföretag, men det finns även ett stort antal fåmansföretag och andra företag som specialiserat sig på va-frågor. De flesta av dessa arbetar i någon utsträckning med slam och kretsloppsfrågor. Ytterligare exempel på konsultföretag är en rad oberoende rådgivningsföretag inom växtodling- och miljörådgivning.

De företag som direkt berörs av ett krav på återvinning av fosfor ur avloppsslam är de 70-tal kommunala bolagen med avloppsreningsanläggningar med tillståndsgiven anslutning av avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar mer än 20 000 pe. Indirekt berörs företag som utvecklar och säljer tekniska lösningar för utvinning av fosfor ur avloppsslam och anknytande kemiska produkter. Utredningen bedömer att det i dagsläget finns ett tiotal företag aktiva i landet, varav ett fåtal multinationella och/eller större företag med fokus på vatten och avlopp eller närliggande teknikområden. Ytterligare andra är mindre innovationsföretag. Vidare berörs företag som utvecklar och marknadsför fosforgödselprodukter. Det finns några få företag med bas och verksamhet i Sverige. Ytterligare en grupp företag som indirekt berörs av ett krav på fosforåtervinning är konsultbolag, och är huvudsakligen samma företag som tidigare nämnts beträffande slamhantering och avloppsreningsverk. Antalet företag med spetskompetens bedöms vara färre än de som arbetar med traditionell slamhantering. Utredningen har inte kunnat bedöma antalet konsulter och forskningsingenjörer som aktivt arbetar med innovativa tekniklösningar för fosforåtervinning.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen beskriver utförligt och föredömligt de företag som berörs av förslaget, anger sina källor samt redovisar i förekommande fall svårigheter med att redogöra för antal eller storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Utredningen anger att förslaget till reglering kan leda till ökade administrativa kostnader för slamproducenter och slamanvändare i form av dispensansökningar. Det gäller dispens från spridningsförbud och de föreskrifter om kvalitet och hantering som föreslås utvecklas eller från kravet på återvinning. Ansökningsförfarandet bedöms kunna utformas på ett enkelt sätt genom ett elektroniskt ansökningsförfarande. Sökanden bedöms redan ha tillgång till de uppgifter som krävs och tidsåtgången för ansökan och de administrativa kostnaderna bedöms därför som marginella. Utredningen har inte uttryckligen föreslagit ytterligare administrativa skyldigheter, som utökade spårbarhets- eller rapporteringskrav, men anger att sådana kan komma att övervägas i anslutning till senare kontrollstationer.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen anger att förslaget kan leda till marginella administrativa kostnader och tidsåtgång i samband med dispensansökningar. Regelrådet anser att utredningen borde ha givit exempelberäkningar på dessa kostnader och bedömer därför redovisningen av de administrativa kostnaderna och tidsåtgång bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Utredningen anger att ett genomförande av utredningens förslagsalternativ (1) eller (2) innebär betydande omställningsbehov för flertalet va-huvudmän och de berörda va-bolagen. Kvantitativa kostnader för spridning och tekniktillämpning med de nya förslagen beräknas inom ramen för utredningens livscykelkostnadsanalyser (LCC), vilket omfattar investerings-, drift- och underhållskostnader. Ett mer omfattande spridningsförbud enligt förslagsalternativ (1) blir mer genomgripande då det gäller kraven på förändringar för att finna nya vägar för kvittblivning av avloppsslam. Olika typer av termisk behandling, främst förbränning bedöms öka kraftigt. Det kan leda till ökade kostnader för kvittblivning. Förslagsalternativ (1) förväntas öka förbränningen av avloppsslam i störst omfattning. En ny punktskatt på avfallsförbränning från 2020 bedöms ytterligare öka kostnaderna.

Utredningen anger vidare att verksamhetsutövare inom jordbruket nyttiggör sig med dagens slamspridning årliga värden motsvarande minst 50–60 miljoner kronor för tillförd växtnäring, mikronäringsämnen och bördighetsförbättrande egenskaper i slammet. Slammet sprids i regel kostnadsfritt till åker, vilket inte gäller alternativa gödselmedel. Slamanvändare behöver vid ett genomförande av förbudsalternativ (1) förändra sin verksamhet och kan komma att få ökade kostnader. Det gäller även vid andra typer av spridning, t.ex. att alternativa material får anskaffas för inblandning i anläggningsjord (förbudsalternativ 1 och 2). Ett utbyte av slammet mot annan råvara, t.ex. torv, kan förändra prisnivå och materialegenskaper. Det finns också möjlighet att nyttja andra källor till gödning, som stallgödsel, vilka i dag inte används. Sådana fraktioner är inte säkert tillgängliga i hela landet, vilket innebär att alternativa material med näringsämnen och mull i vissa delar av landet kan komma att utgöra en bristvara. Effekten kan bli ökade kostnader och mer omfattande transporter för att försörja nuvarande verksamheter.

Företag som erbjuder transporttjänster och spridning av slam kan åsamkas högre kostnader om fordon och utrustning behöver anpassas även för annat än slam, t.ex. för "biokol" eller aska. Det kan också innebära konkurrens från andra transportföretag specialiserade på denna typ av fraktioner. Samtidigt kan intäkterna öka om transporterna blir mer omfattande, t.ex. då behov av längre transportvägar uppstår vid genomförande av förslagsalternativ (1). Det gäller särskilt transporter till monoförbränningsanläggningar, där tekniken förutsätter stark centralisering till en eller ett fåtal anläggningar. En sådan utveckling kan gynna företag med mer omfattande nationella transporttjänster på bekostnad av mindre och lokalt/regionalt verksamma transportörer. Vissa företag kommer att påverkas negativt i ekonomiskt hänseende vid genomförande av ett spridningsförbud för slam.

Spridningsförbud med undantag för produktiv jordbruksmark, utredningens förslagsalternativ (2), innebär att det även fortsättningsvis ges möjlighet att sprida avloppsslam på produktiv jordbruksmark. Det innebär att konsekvenserna för verksamheter hos slamproducenter, transportörer och slamanvändare inte blir lika omfattande som med alternativ (1). Slamproducenter behöver dock även vid alternativ (2) kunna hantera avvikande slampartier som inte uppfyller ställda kvalitetskrav. För slamanvändare som nyttjar slam för annan mark än jordbruksmark, t.ex. i skog, parker, deponi eller som anläggningsjord, blir konsekvenserna de samma för båda förslagsalternativen. En möjlig effekt av ett förbud enligt förslagsalternativ (2) är dock marknadseffekter som ger konsekvenser motsvarande ett mer omfattande förbud.

Förslagen bedöms inte innebära några direkta kostnadsökningar för de företag som indirekt berörs av regleringen. Den föreslagna regleringen bedöms däremot ge effekter för företags möjligheter och lönsamhet. För vissa typer av företag innebär det fördyringar eller att produktområden helt försvinner. Företag som säljer tekniklösningar för slamhantering kan påverkas mer direkt genom utvecklade krav från va-huvudmännen på hur slam ska hanteras på reningsverket. Detta leder till möjligheter att sälja ny eller befintlig teknik men kan även innebära en successivt förändrad styrning från reningsanläggningarna mot produktion av andra avloppsfraktioner än slam. För företag som tillverkar, säljer och hyr ut spridningsutrustning för avloppsslam och säljer själva tjänsten spridning av avloppsslam, kan delar av marknaden försvinna vid tillämpning av förslagsalternativ (1). Viss spridarutrustning kan användas vid spridning av fastgödsel likväl som för slamspridning varför konsekvenserna inte behöver bli så omfattande. Företag som tillverkar och säljer mindre kretsloppsbaseerade avloppsanläggningar och minireningsverk med slamavvattning kan komma att påverkas kraftigt om förslagsalternativ (1) genomförs, även om viss spridning kan medges vid eget omhändertagande av hushållsavfall. Både alternativ (1) och (2) innebär förbud mot spridning av avloppsslam på andra marker än produktiv jordbruksmark, dvs. på deponi, i skog eller som anläggningsjord m.m. Sammantaget innebär förslaget till reglering påtagliga negativa konsekvenser för denna typ av företag. Regleringen ger också förutsättningar för nya företag, produkter och affärsmodeller att utvecklas för sådan kvittblivning av slam som inte innebär spridning på mark. Ökade affärsmöjligheter uppstår även för en rad konsultbolag och aktörer med expertkompetens inom slam och va-frågor. För rådgivningsföretag inom växtodling- och miljörådgivning är konsekvenserna troligen små, då verksamheten även berör andra gödselmedel som kan ersätta slamgödsling.

De kommunala bolag som direkt berörs av ett krav på fosforåtervinning bedöms få högre kostnader. Storleken på dessa kostnadsökningar beror på teknikval, logistiska möjligheter m.m. Bolag kan välja att investera i viss egen teknisk utrustning med de drift- och underhållskostnader som följer, eller upphandla hantering och återvinning av fosfor som tjänst på marknaden. Det är inte möjligt att fullt ut förutse vilka tekniklösningar och produkter som kommer att vara aktuella som en följd av förbud och återvinningskrav. Beslut fattas normalt utifrån lokala förutsättningar och samverkansförhållanden. I vissa fall kommer upphandling av omhändertagandetjänster att ske, i andra fall kan egna investeringar vara mer fördelaktigt. Det senare kan t.ex. bli aktuellt i samband med att anläggningar behöver nyanläggas, utvecklas eller moderniseras. Uttalade lokala mål om biogasproduktion, effektivisering och kostnadsbesparingar kan bli styrande. Inom branschen diskuteras alltmer en utveckling av att gå från

traditionella reningsanläggningar mot "återvinningsverk" med fokus inte bara på rening utan även resurserhantering. En sådan utveckling skapar nya affärsmöjligheter för företag som utvecklar tekniklösningar men innebär även att traditionell slamhanteringsteknik kan komma att ersättas med nya lösningar. Även en sådan utveckling kan bedömas påverka marknaden och förutsättningar för många mindre och medelstora företag. Företag som utvecklar och säljer tekniska lösningar för utvinning av fosfor ur avloppsslam och anknytande kemiska produkter kan uppleva ökade marknader och affärsmöjligheter. Även företag som utvecklar och marknadsför fosforgödselprodukter kan uppleva förändrade affärsmöjligheter genom tillgång till nya typer av fosforråvaror/insatsvaror för gödselmedel. Efterfrågan på denna typ av återvunnen fosfor är osäker, inte minst då fosforpriserna på världsmarknaden är låga. Ökade affärsmöjligheter kan även uppstå för en rad konsultbolag.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redovisar utförliga och djupgående samhällsekonomiska analyser och livscykelanalyser som i flera fall kvantifieras, samtidigt som osäkerheter och antaganden tydligt redovisas. Detta ser Regelrådet som positivt, liksom att utredningen utförligt resonerar kring kostnader, lönsamhet och verksamhetspåverkan både för företag som är direkt berörda regleringsförslagen, men även för företag som inte är direkt berörda. Det hade dock varit önskvärt om det hade funnits några fler exempelberäkningar av kostnader där sådana inte anges, men Regelrådet anser likväl att redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredningen konstaterar att när en betydande omställning blir nödvändig och ny teknik och nya arbetsformer krävs, kommer de större företag som har kapacitet och förutsättningar att utveckla nya affärsmodeller och processer att gynnas. Ett totalt spridningsförbud enligt alternativ (1) bedöms innebära begränsade förutsättningar för många mindre företag att klara konkurrensen i slamhanteringen. Några av de större etablerade slamentreprenörerna och avfallsföretagen kommer då att kunna skapa ytterligare konkurrensfördelar. Utredningen erfar att många va-huvudmän i olika delar av landet redan i dag ser att antalet anbudsgivare på större slamentreprenader minskar. Konkurrensförhållanden för berörda växtodlingsföretag kan också komma att påverkas i relation till företag och livsmedelsindustri i andra länder. De svenska växtodlarna drabbas av högre kostnader för sin verksamhet och sin gödsling än företag i andra länder där användning av avloppsslam fortfarande är tillåten. Inom EU har inget annat land infört ett totalt förbud mot användning av avloppsslam. För företag som indirekt berörs av förslagen, som företag som tillverkar, säljer och hyr ut spridningsutrustning för avloppsslam och säljer själva tjänsten spridning av avloppsslam, försvinner hela den svenska marknaden med förslagsalternativ (1) och delar av marknaden med alternativ (2). Det påverkar konkurrensförhållanden gentemot motsvarande företag i andra länder. Även företag som tillverkar och säljer mindre kretsloppsbaseade avloppsanläggningar m.m. bedöms komma att påverkas.

Kravet på fosforåtervinning innebär en växande marknad för teknisk slamhantering med tekniker för återvinning av fosfor. Det gäller för båda de genomförandalternativ utredningen presenterar, men blir särskilt uttalat om förslagsalternativ (1) följs med ett mer omfattande förbud för slamspridning. Det kan i sin tur leda till nyetablering av företag och ökad konkurrens inom området. Risker föreligger även för en utveckling där ett mindre antal tidigt aktiva företag samt resursstarka företag inom branschområdet utvecklar en oligopolliknande situation. Det finns i dagsläget några få svenska och europeiska företag etablerade inom området, i vart fall om mer sammanhängande teknikkedjor på väg mot fosforåtervinning ska kunna erbjudas. De åtnjuter ett försprång gentemot företag som ännu saknar beprövade tekniklösningar, pilotprojekt eller försöksanläggningar. Landets va-huvudmän arbetar med långa planeringshorisonter, bland annat på grund av befintliga leverantörskontrakt för slamspridning

och långa ledtider för planering och prövning av ny infrastruktur. Vid utveckling av helt nya hanteringsvägar för slam med fosforåtervinning finns därför sannolikheter för att ett fåtal tidiga aktörer kan komma att dominera marknaden för längre tid. Konkurrensen inom fosforgödselområdet kan komma att präglas av ökad konkurrens om va-aktörer blir marknadsaktiva med nya fosforprodukter. Det bedöms dock som mindre sannolikt mot bakgrund av de trösklar som föreligger.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Utredningen anger att den föreslagna regleringen även i andra avseenden kan komma att påverka företagen, förutom vad som tidigare nämnts även genom att den kombination av förbud mot spridning och krav på återvinning av fosfor som föreslås sammantaget komplicerar omhändertagandet av slam. Mindre aktörer kan i dag klara omhändertagandet för spridning på åkermark, användning som anläggningsjord eller liknande, men kan få svårt att möta de sammansatta krav som kan komma att gälla som följd av både förslagsalternativ (1) och (2).

Såvitt Regelrådet kan bedöma har utredningen utförligt redovisat regleringens påverkan på företagen och finner även redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredningen anger att va-huvudmän i bolagsform med mindre anläggningar (20 000 pe eller mindre) undantas från kraven på fosforåtervinning. Särskilda hänsyn har vidare tagits till mindre leverantörer av tekniklösningar för återvinning av fosfor. Utredningens förslag om återvinningskrav har satts till 60 procent av fosfor i avloppsslammet, vilket anges skapa flexibilitet och motverka risker för att enbart storskaliga lösningar görs gällande med de tekniska inlåsningseffekter och leverantörsberoenden det skulle kunna innebära. Särskilda hänsyn har också tagits till mindre leverantörer och företag genom utformningen av ikraftträdandet för ett nytt regelverk. En längre ikraftträdandetid motverkar korta ledtider för sådana genomgripande förändringsarbeten där annars större aktörer riskerar att dominera under ett inledande skede.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar givet förutsättningarna i detta ärende.

Sammantagen bedömning

Regelrådet konstaterar att utredningen har gjort ett gediget arbete. Regelrådet ser, förutom de utförliga och avancerade beskrivningen av berörda företag, analyser av olika tekniker och samhällsnyttor och konkurrensaspekter, särskilt positivt på att man tar ett helhetsgrepp på dessa komplicerade frågor och utförligt resonerar kring osäkerheter och brister samt ger tydliga förslag, både vad avser reglering och tankar kring det fortsatta arbetet. Förståelsen och läsningen har också underlättats av den tydliga strukturen, inte minst i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 maj 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande