



## Yttrande över betänkandet Hållbar slamhantering (SOU 2020:3), Dnr 00141/2020

### Synpunkter från Helsingborgs stad

#### Inledning

Helsingborgs stad anser att regelverket gällande spridning av slam behöver uppdateras utifrån tillgängliga riskanalyser, men anser att betänkandets alternativ 1 (totalt spridningsförbud) i nuläget är för snävt och begränsande. Helsingborgs stad förordar därför utredningens alternativ 2 (visst spridningsförbud men med vissa undantag) som är bättre avvägt och därmed det alternativ som bör realiseras, tillsammans med de uppdrag till Naturvårdsverket som föreslås gällande uppströmsarbete och kontroll av slamspridning. Helsingborgs stad ställer sig positiv till att återvinning av fosfor möjliggörs uppströms i avloppsreningsverkens processer.

Helsingborgs stad anser vidare att möjligheten till att införa sanktioner i form av miljöstraffavgifter bör utredas för att den nya regleringen av slamspridningen ska få önskad effekt. Frågan om slamhantering är emellertid komplex och även om slam med rätt kvalitet enligt alternativ 2 får läggas på jordbruksmark kommer det att finnas slam som ej kommer att innehålla de kvalitetskrav som ställs trots ett välorganiserat uppströmsarbete.

Det finns även en vinst med ett totalförbud enligt alternativ 1, då det kan ge bättre incitament till teknikutveckling för att utvinna både fosfor och kol ur slam för återföring till mark. Ett begränsat spridningsförbud enligt alternativ 2 får inte innebära att sådan viktig teknikutveckling fördröjs. Behandling av slam med pyrolys innebär att både fosfor och kol kan tas tillvara. Slammet som produceras på reningsverken är kvalitetsmässigt ett avtryck över hur det ser ut i samhället och vilka ämnen som används bland annat i våra hem. Slammet är i dag en föroreningskälla och det finns risk att en kontinuerlig tillförsel av slam medför en ackumulerande ökning av skadliga svårnedbrytbara ämnen som t ex PFAS eller tungmetaller. Nya föroreningar tillkommer över tid med ämnen som inte analyseras med förorenad åkermark som konsekvens. Att nå allt bättre kvalitet på slammet kräver inte bara ett gediget uppströmsarbete utan även att andra åtgärder genomförs i samhället som t ex krav på livsmedel, kemikalier och ämnen som vi alla använder oss av i vår vardag.

Helsingborgs stad anser att täckning av deponier med slam är ett dåligt alternativ oavsett om det är i tätskikt eller skyddsskikt. Staden har erfarenhet av näringsläckage från ytor som sluttäckts med avloppsslam vilket påverkar omgivningen negativt.

### **Ytterligare åtgärder som behövs**

Helsingborgs stad anser att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att uppnå ett giftfritt och långsiktigt hållbart kretslopp. Utredningens smala direktiv har inneburit att betänkandet inte omfattat förslag på krav gällande exempelvis spridning av andra organiska gödselmedel eller aska, återföring av kväve och mullämnen till kretsloppet samt reglering av vilka typer av spillvatten som medges i allmänna nät.

Vidare är det viktigt att betona att uppströmsarbetet för att minska farliga ämnen i slam fortsätter, även om behandling av slam med pyrolysis blir en vanligt förekommande metod. Att ta bort farliga ämnen vid källan bör alltid prioriteras. Kvalitetssäkring av kolet är därför också viktig, men en viktig skillnad är att underkänt biokol kan hitta andra användningsområden än spridning på åkerbruk, medan underkänt slam inte med lätthet kan nyttiggöras.

Utökad nationell samordning kring uppströmsarbete bör bedrivas enligt utredningens förslag, dvs Naturvårdsverket koordinerar det nationella arbetet med uppströmsarbete och kvalitetssäkring av avloppsfraktioner och bistår med stöd och vägledning till länsstyrelser, kommuner och VA-huvudmän i arbetet.

Utredningens förslag om en tydligare nationell kompetens- och stödfunktion för avloppsfrågor och resurser i kretslopp som etableras vid Naturvårdsverket är positivt. Inledande fokus läggs på hantering av avloppsslam och återvinning av fosfor och andra växtnäringsämnen.

Direktivets begränsning och dess effekter lyfts fram tydligt i utredningen och vissa förslag gällande behov av ytterligare åtgärder redovisas. Helsingborgs stad vill ändå påtala vikten av att dessa förslag blir realitet och att genomförandet inte stannar av på samma sätt som det historiskt gjort när det gäller reglering av slamspridning. Det är olyckligt att utredningen på grund av direktiven har utretts så smalt att det är betydande risk för att lock-in effekter genom att bygga in sig i storskalig infrastruktur för återvinning av ett enda näringsämne (fosfor). Lock-in effekter i infrastruktur medför i praktiken en stor ekonomisk svårighet för teknikskifte under hela den tekniska livslängden.

### **Avsnitt 1.2 Förslag till förordning om användning av avloppsslam och vissa ytterligare avloppsfraktioner samt återvinning av fosfor**

#### *De olika alternativen*

Helsingborgs stad förespråkar införande av utredningens alternativ 2, det vill säga att det införs ett visst spridningsförbud mot slam men där undantag medges för hygieniserat och kvalitetssäkrat slam på produktiv jordbruksmark. Detta alternativ stärker kretsloppsarbetet och möjliggör fortsatt nyttjande av näringsämnen och kol från kvalitetsgranskat slam på jordbruksmark. Ett totalt spridningsförbud enligt alternativ 1 är i dagsläget svårare att motivera med de fakta och de riskbedömningar som finns tillgängliga. Införandet av alternativ 2 kräver dock en utvidgad övervakning av slamspridningen på det sätt som föreslås i utredningen, det vill säga att Naturvårdsverket ges i uppdrag att koordinera det nationella uppströmsarbetet och att ansvara för regelbundet återkommande kontrollstationer för att säkra kvaliteten på det avloppsslam som får spridas.

Incitament för uppströmsarbete och förebyggande arbete skulle kunna påverkas negativt vid införande av slamspridningsförbud (alternativ 1).

Utredningen nämner att det uppströmsarbete som i dag bedrivs av VA-huvudmän inom REVAQ-samarbetet till stor del kan motiveras genom att det ökar förutsättningar för fortsatt spridning av avloppsslam på jordbruksmark. Ett fullständigt slamspridningsförbud kan komma att påverka detta förebyggande arbete i negativ riktning.

Vi anser att möjligheten att använda slam för jordtillverkning bör finnas kvar. Detta under förutsättning att fosfor utvinns tidigare i reningsprocessen och att rätt kvalitet innehålls. Med detta tillägg ges de VA-organisationer som inte kan sprida slam på jordbruksmark en möjlighet och ett incitament att jobba uppströms mot bättre kvalitet samt att utvinna fosfor i reningsprocesserna och då komma ifrån förbränning av slam som enda alternativ.

#### *Klimataspekter*

Utredningens analys av arbetet med effekt på övergripande klimataspekter till följd av förbud mot slamspridning på åkermark är alltför grund. Avsnitt 5.4 behandlar ämnet flyktigt och med få referenser. Likaså berörs resultaten från livscykelanalyser (LCA) i vaga formuleringar i kapitel 14. Utredningen konstaterar att "Det går inte med säkerhet att fastställa klimatpåverkan av gödning med återvunnen fosfor ur avloppsslam och om denna blir lägre än vid fortsatt användning av mineralfosfor eller vid spridning av avloppsslam". Det bör förtydligas vad klimateffekterna av en slamförbränning (i praktiken vad som kommer att ske vid förbud) medför för andra miljömål, i synnerhet klimatarbetet. Generellt visar resultaten från utförda LCA analyser över slamhantering på en ökad klimatpåverkan till följd av slamförbränning, och inte som utredningens LCA-analys visar att "Klimatpåverkan i form av emissioner ger liknande värden för dagens slamspridning som för teknikkedja A, monoförbränning av slam". Linderholm et al. (2012) publicerade en väl underbyggd artikel i ämnet som konstaterade att "Phosphorus recovery from incinerated sludge was the most energy demanding option and gave most emissions of greenhouse gases". Artikeln refereras i utredningen men dess resultat tas inte upp i avseende på klimatpåverkan av slamförbränning. Helsingborgs stad är därmed negativ till slamförbränning, men positiv till utveckling av pyrolysmetoder för tillvaratagande av både fosfor och kol.

#### *Moderniserat regelverk*

Den riskanalys som finns tillgänglig är i nuläget tillräcklig för ett moderniserat regelverk kring slamspridning gällande gränsvärdesättning och hygienisering. Vi vill därför särskilt framhålla vikten av att om alternativ 2 blir realitet måste kvalitetskraven som ställs bli tillräckligt höga för att slamspridningen fortsättningsvis ska kunna vara långsiktigt hållbar.

Oavsett vilket av de två alternativen som blir realitet anser staden att det är av största vikt att ett nytt regelverk kommer på plats inom en överskådlig framtid eftersom dagens reglering är otillräcklig ur risksynpunkt. Vi anser att nollalternativet med fortsatt utveckling utan ny reglering (enligt avsnitt 5.6.1) inte är ett reellt alternativ, särskilt med beaktande av det som framkommit i Naturvårdsverkets redovisning "Hållbar återföring av fosfor". I redovisningen framgår det bland annat att de metallhalter som enligt gällande lagstiftning tillåts tillföras åkermarken vid slamspridning inte är långsiktigt hållbar.

#### *Sanktioner*

Helsingborgs stad anser att miljöstraffavgifter (MSA) bör kopplas till en del av de nya kraven gällande spridning av avloppsslam.

Det finns risk för att sanktioner i form av böter för brott mot Naturvårdsverkets kommande föreskrift inte kommer att vara tillräckligt för att få en tillfredsställande och snabb effekt av de

nya regleringarna. Särskilt bör det övervägas att koppla MSA till förbudet mot slamspridning. Enligt stadens bedömning har sanktioner i form av MSA en bättre effekt på lagefterlevnaden eftersom straffet är tydligt reglerat i föreskriften om MSA döms ut direkt vid överträdelse.

### **Ytterligare synpunkter på utredningen**

- Utredningen tar i avsnitt 5.1.5 Kretsloppslösningar och certifiering av avloppsfraktioner upp att intresset för källsorterande lokala avloppslösningar hos Sveriges kommuner ökar. Ambitionerna är att i större utsträckning kunna skapa ett cirkulärt flöde av näringsämnen från stad till land. Utredningen nämner certifieringen SPCR178 och att kommunala anläggningar utan en begränsning i övre storlek kan innefattas av certifieringen om källsorterat klosettavlopp. Samtidigt påpekas att hantering av källsorterat klosettavlopp kan medföra återvinning av fler näringsämnen än fosfor ur avlopp.
- Staden bedömer att utredningen underskattar de praktiska problemen med fosforåtervinning och att ett krav på 60% i praktiken kan leda till ett oligopol med ett mycket litet antal aktörer. Utredningen bedömer att en kravnivå på 60% fosforåtervinning inte blir "påtagligt teknikstyrande".
- Utredningen riskerar att underskatta kostnaden för konstruktion av monoförbränningsanläggningar.

Helsingborg den 27 maj 2020

Peter Danielsson  
Ordförande