



DOKUMENT

Vårt datum
2020-04-22

Vår beteckning
Tn/2020:38

Ert datum
2020-02-25

Er beteckning
M2020/00078/Ke

Tekniska förvaltningen

Jan Mattsson, 0550-881 10
jan.mattsson@kristinehamn.se

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia
Annika.lofgren@regeringskansliet.se

Remiss Hållbar slamhantering - yttrande Kristinehamns kommun

På omstående sidor återfinns kommunens yttrande rörande Miljödepartementets remittering av betänkandet SOU 2020:3 Hållbar slamhantering.

Monika Gustavsson
Ordförande tekniska nämnden

Krister Nyström
Vice ordförande

Allmänna synpunkter

Utredarens uppdrag tar tyvärr utgångspunkt i ett alltför förenklat betraktande av miljöarbetet. Varje fråga tas var för sig utan att det görs en balanserad avvägning rörande den komplexa helheten.

Utredningen ska beskriva hur ett totalt förbud av spridning av avloppsslam ska utformas. Samtidigt ställs krav på en fullskalig återföring av fosfor till kretsloppet. Vidare ska detta pressas in i ett sammanhang där uppdragsgivaren anger att utgångspunkten är våra miljömål. Detta blir ett omöjligt pussel om det samtidigt inte finns vare sig samhällsekonomiska eller tekniska förutsättningar att lösa uppgiften.

Trots detta har utredaren gjort ett utmärkt arbete med att ta fram två alternativ utifrån förutsättningarna och beskrivit konsekvenserna på ett utmärkt sätt.

Speciellt viktigt är att ta till sig utredarens beskrivning av såväl den tekniska förmågan som de samhällsekonomiska konsekvenserna av att genomföra ett totalförbud samtidigt som man ställer krav på en fullödig utvinning av just fosfor. Utredaren har på ett bra sätt lyft fram behovet att hantera även andra ämnen utöver fosfor, bl.a. mullbildande ämnen och kväve, vilka är viktiga för kretsloppet i ett helhetsperspektiv.

Att försöka ta bort skadliga ämnen i sista steget av en livscykel är sällan lyckat. Det är ofta förenat med mycket stora kostnader om det ens är lösbart. Det är, som i många andra sammanhang, effektivare att inte tillföra skadliga ämnen till processen från början. I det här fallet handlar det om att vi behöver säkra det s.k. uppströmsarbetet redan så långt uppströms som vid vad vi stoppar in i munnen. Då en stor del av våra livsmedel är importerade har vi möjlighet att redan vid importen styra undan skadliga ämnen som inte bör förtäras. Om dessa livsmedel inte innehåller skadliga ämnen torde heller inte avloppsslammet bli behäftat med några större mängder skadliga ämnen. Därför bör regeringen satsa en stor del av kraften redan där.

Omhändertagande av läkemedelsrester behöver hanteras men bör i stället göras under reningsprocessen där det idag finns flera fungerande metoder som inte menligt påverkar närings- och energiinnehållet i det slutliga slammet.

Utredaren visar också på att det saknas evidens för att de mängder av oönskade ämnen som nu sprids på vår åkermark skulle innebära någon negativ påverkan på våra egenproducerade livsmedel. Det finns i stället undersökningar som tyder på att många grödor inte tar upp denna typ av oönskade ämnen och då inte heller överför dem till livsmedelsråvaror. Mot bakgrund av detta föreligger heller inte någon anledning att totalförbjuda spridning av avloppsslam ens på åkermark. För fördjupning i frågan hänvisas till Svenskt Vattens yttrande.

Att blanda slammet i tillverkning av jord för anläggningsändamål bör därför heller inte vara något problem.

Kommunen anser att vi alla ska arbeta för att minska mängderna av oönskade ämnen generellt. Därför är det lämpligt att man, inom ramen för miljömålsarbetet, sätter upp mål för att ytterligare minska spridningen av dessa ämnen. Där emot bör inte ett totalförbud införas så länge det saknas klart uttalade och påvisade risker. Ett totalförbud behöver också vara vägt såväl ur ett tekniskt perspektiv som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv så att vi har en balans i hela hållbarhetsarbetet. Utredaren pekar på att det saknas ett brett synsätt kring biogöd-

selmedel och återföring av avlopps- och avfallsbaserad gödning i olika former. Det bör snarare vara inom detta område kraft ska läggas inledningsvis än att, utan evidens, förbjuda all spridning av slam. Alla olika växtnäringssämnen behöver beaktas. Nästa bristvara kan vara kväve som nu går förlorad i de alternativ som utredaren föreslår.

Att föreslå att lägga begränsningar på andra närliggande produkter såsom stallgödsel eller rötresten från rötning av matavfall och liknande, utan evidens, är inte bara klåfingrigt utan tyder ett stort mått av oförstånd.

Kommunen avstyrker kraftfullt hela **alternativ 1** som innebär ett totalt spridningsförbud för avloppsslam.

Vi avstyrker också att Naturvårdsverket skulle få någon som helst roll i att reglera andra organiska gödningsmedel. Det finns såväl regelverk som certifieringar på plats i den omfattning som behövs.

Alternativ 2 kan till nöds accepteras men endast om omfattande förändringar görs i förhållande till utredarens förslag vilket utvecklas nedan.

Kommunen anser att tillverkning av anläggningsjord eller andra liknande produkter samt användande av dessa ska tillåtas under förutsättning att de ingående komponenterna, t.ex. slam, har certifierats enligt någon av de certifieringar som idag finns på marknaden. Om slammet ska vara grund i anläggningsjord kan lämplig teknik tidigt i reningsverkets process användas för att utvinna fosfor. Om slammet ska vara grund för rötning och sedan användas för gödsling bör materialet hanteras enligt nedan.

Utvecklingen av slamhantering bör styras genom

- Miljömålsarbete
- Stimulansåtgärder, som investeringsstöd och utvecklingsstöd, för nya sätt att hantera avloppsslam så att alla de ämnen som vi behöver återföra till kretsloppet också kan återföras. Det bör, utöver fosfor, även minst omfatta mullbildande ämnen och kväve men också andra micro-/makro-näringssämnen och spårämnen nödvändiga för grödors växtmöjligheter.
- Fortsatta undersökningar för att skapa evidensbaserat beslutsunderlag och
- Kompetensstöd för att utveckla de cirkulära tankarna och ambitionerna utan att låsa in sig i ny och dyrbar infrastruktur där vi riskerar att förstöra resurser som med annan teknik skulle kunna återföras främst i ett lokalt kretslopp

Den tidshorisont som utredaren föreslår är trots att den verkar lång i själva verket alltför kort. Minimum torde behöva vara 25-30 års omställningstid även i alternativ 2.

Förslaget till kompetensstöd

Här visar utredningen tyvärr brister i kunskap. Man anser att det är tillräckligt att koordinera uppströmsarbetet för avloppsslam som tillkommer genom VA-huvudmännens verksamheter. Tyvärr är inte detta tillräckligt då det finns en stor mängd avloppsslam som inte hanteras via dem. Denna mängd hanteras genom avfallshuvudmännen då det avloppsslam som kommer från enskilda anläggningar är ett hushållsavfall.

Kommunen förordar att man inte riktar speciella stöd enbart till VA-huvudmän utan gör detta brett för att skapa förutsättningar även för andra intressenter att ta del av detta stöd.

Kostnadsaspekten

Kommunen vill också tydligt peka på de kostnader som utredaren påvisar i förhållande till den tänkta nyttan.

Enligt utredaren skulle man kunna utvinna ca 2 700 ton fosfor per år till ett marknadsvärde på 20 kr/kg, en intäkt på 54 Mkr.

På andra sidan i balansen beskrivs en kostnad per år för att utvinna denna mängd till ca 150 Mkr/år. Det ger en kostnad av 55,56 kr/kg. Dessutom beskriver utredaren en investeringskostnad på ca 9 Mrd kr vilket är en kostnad som, omräknat för en avskrivningstid av 30 år, skulle belasta kostnadssidan med ytterligare 111,11 kr/kg.

Alltså; intäkt 20 kr/kg – kostnad 166,67 kr/kg.

Slutsatsen av detta är att samhället ska förlora ca 395 Mkr/år för att få ut 2 700 ton fosfor på våra åkrar. Detta trots att det saknas evidens för att de mängder oönskade ämnen som förekommer i avloppsslammet har en påtaglig skadeverkan.

Om man dessutom lägger till att det redan idag sprids ca 40 % av tillgänglig fosfor (1800 ton av de 2700 ton som är målet) med de metoder som används handlar det om 20 % -enheter till som behövs för att nå utredningens mål om att 60 % av den tillgängliga fosfor ska utvinnas och spridas. Denna ”vinst” på 900 ton fosfor ska egentligen stå för hela kostnaden. Då blir det en kostnad på ca 500 kr/kg för den mängd fosfor som vi kan få ut, utöver det som vi redan idag sprider. Men fortfarande är intäkten bara 20 kr/kg. D.v.s. en förlust på 480 kr/kg.

Till detta ska också läggas att, främst, VA-kollektiven står inför enorma åtaganden, reinvesteringar, för att säkerställa framtida drift av VA-nätverk och andra anläggningar. Sådana åtgärder kan komma att trängas undan om de alternativ som föreslås också genomförs.

Som en del i kostnadspåverkan kommer också behovet av utökad prövning, tillståndsgivning och tillsyn/uppföljning. Detta kommer att bli enormt tydligt i det fall alternativ 1 skulle införas. Men även alternativ 2 innehåller stort behov av prövning, tillståndsgivning, dispenshantering och tillsyn/uppföljning. Vidden av detta går inte att utläsa av utredningen men det torde bli omfattande konsekvenser. I ett övergångsskede skulle det kunna innebära enorma arbetsbördor om exv. alla jordbruksföretag ska kontrolleras med utgångspunkt i ett totalt förbud rörande spridning av biologiska gödselmedel eller strängt kontrollerade, till skillnad från certifierade, sådana.

Av utredningen framgår också att det ”kan” uppstå kostnadsökningar för svensk växtodling och livsmedelsindustri. Av hela beskrivningen framgår med önskvärd tydlighet att sådan kostnadsökning kommer att bli fallet. Mot bakgrund av den utsatta konkurrenssituation som svensk växtodling befinner sig i, redan idag, kan detta mycket väl bli droppen som får bägaren att rinna över och ännu fler inhemska företag dukar under.

Även ur ett försörjningssäkerhetsperspektiv kan hela ämnet ifrågasättas. Mot bakgrund av de kunskaper som vi idag, genom Corona-krisen, skaffar oss, bör regeringen skicka utredningen tillbaka till utredaren och ställa krav på en komplettering rörande hur åtgärdsförslagen påverkar våra möjligheter till säker livs-

medelsförsörjning i en krissituation, mot bakgrund av de utslagningseffekter som kan bli fallet av de föreslagna regleringen.

För ytterligare utveckling av kostnadsaspekten hänvisar vi till Svensk Vattens yttrande.

Syftet med hela arbetet är dessutom, enligt Kristinehamns kommun, felaktigt. Syftet med hela processen bör vara att återföra fosfor, och andra viktiga ämnen, till kretsloppet, inte att utvinna fosfor. Utvinning av fosfor har inget egenvärde. Värdet ligger i att hitta lösningar där fosfor återförs i kretsloppet!

Detaljerade synpunkter

Särskilt om alternativ 1

Alternativ 1 har idag ingen plats i den Svenska floran av förbud.

Alternativet innebär att enorma kostnader vältras över på, i första hand, kommunerna och därifrån till VA- och avfallskollektiven genom enorma påslag på avgifter. Detta utan att det finns någon som helst forskning som påvisar nyttan av åtgärderna. Skador på naturen har inte kunnat påvisas och nyttan med ett förbud kan inte visas. Se även Svenskt Vattens yttrande.

Följande skador riskeras för kommunen som huvudman för såväl VA- som avfallsverksamhet

- Då det idag saknas möjligheter till ett omhändertagande genom förbränning lokalt eller regionalt (enda möjligheten att lösa alternativ 1 med dagens teknik) kommer kommunernas verksamheter att vidkännas stora kostnader för
 - o Driftkostnader för avvattning, mellanlagring och hantering/ omlastning inför transport då inga anläggningar har kapacitet att ta om hand de volymer som blir aktuella från såväl kommunala reningsverk som enskilda anläggningar.
 - o Kostnader för att uppföra mellanlagringsanläggningar
 - o Transporter till en sådan anläggning och senare vidare till omhändertagande
 - o Omhändertagande i stora förbränningsanläggningar, om det ens skulle finnas utrymme
 - o Beslutet om införande av en förbränningsskatt (denna måste ovillkorligen tas bort om ett införande beslutas).
- De kommuner som ligger långt från anläggningar och är glest befolkade kommer att få orimligt stora kostnader, främst för transporter, i jämförelse med större orter där det finns en närhet till anläggningar som kan ta hand om materialet.
- Den verksamhet som idag är beroende av anläggningsjord för åtgärder t.ex. vid sluttäckning kommer att behöva ta i anspråk jungfruligt material, och i konkurrens med andra aktörer på marknaden, till mycket stora kostnader. Alternativet är att använda förorenad jord vilket medför stora kostnader för ytterligare provtagningar, tillståndsansökningar och andra kostnader rörande sådant material.
- Den prestige och det arbete som lagts ner för att få våra medborgare att börja sortera ut matavfall kommer att förstöras om alternativ 1 genomförs och biogasen inte nyttjas på det sätt som vi, på uppdrag av statsmakterna, in-

formerat om. All den möda som lagts ner på att skapa den förhållandevis goda insamlingen kommer att vara förgäves om Naturvårdsverket får uppdrag att strama åt kraven för organiska gödselmedel samtidigt som förutsättningarna för uttag av biogas/fordonsgas urholkas genom kravet på förbränning.

Mot bakgrund av de ohemult höga kostnader i förhållande till den ringa vinst som utredaren ger uttryck för anser kommunen att åtgärden inte heller ligger i linje med proportionalitetsprincipen vilken är en grundsten för all verksamhet och alla åtgärder inom EU. Kostnaden är inte tydligt utskrivet i rapporten men den torde kunna bli så hög som 170 kr/kg utvunnet fosfor, enbart för teknikkedjan för förbränning, att jämföra med dagens marknadsvärde på ca 20 kr/kg. Till denna kostnad ska också läggas de investeringar lokalt som VA- och avfallshuvudmännen behöver för den försvårade hanteringen och behovet av mellanlagring som vi ser nödvändiga.

Vidare slår förslaget oerhört hårt mot landsbygdskommuner och andra glest befolkade områden där mellanlagring och transporter kommer att kosta stora pengar. Tyvärr beskrivs denna omständighet alltför kortfattat i redovisningen.

Behovet av mellanlagring innan transport samt i avvaktan på förbränning kommer också att ytterligare påverka miljön genom avgång av växthusgaser på ett okontrollerat sätt.

Förslaget motarbetar vidare det arbete som många kommuner under ett flertal år genomfört rörande all källsortering, inkl. insamling av matavfall i syfte att skapa råvaror för fordonsgasproduktion. Det är alltså helt kontraproduktivt mot de ambitioner som regeringen sedan tidigare lagt sig vinn om rörande målet att Sverige ska bli fossilbränsleoberoende. Förslaget kommer med all sannolikhet också att försämra invånarnas acceptans och stöd till insamling av matavfall och nyttjande av denna resurs. Samtidigt har avfallsförordningen ändrats och nu krävs att alla kommuner ska erbjuda separat insamling av matavfall från 1/1 2021. Risken är stor att man får lägga ner hela satsningen på matavfallsinsamling och skicka allt till förbränning redan från början. Är det en återgång till denna hantering som egentligen förordas? Vilken trovärdighet ger detta till svensk avfallshantering i framtiden? Mycket liten troligen!

Skulle ändå alternativ 1 genomföras anser kommunen att det är nödvändigt att göra undantag rörande allt källsorterat material från avlopp och alla andra typer av organiska gödselmedel under förutsättning att de är certifierade produkter eller saknar förutsättningar att sprida oönskade ämnen.

Naturvårdsverket bör inte få uppdrag att föreslå kompletterande reglering. Det finns redan ett väl fungerande certifieringssystem som inte behöver ifrågasättas. Vidare finns EUs reglering rörande gödselmedel som har fångat upp dessa frågor.

Skulle förslaget ändå genomföras anser kommunen att de funktioner och branschorganisationer som redan idag hanterar certifieringar får en ledande roll i detta arbete, inte Naturvårdsverket!

Om alternativ 2

Kristinehamns kommun kan till nöds acceptera alternativ 2 men då krävs ytterligare undantag från huvudregeln men också andra åtgärder.

Bla. bör sådant material som är källsorterat (redan hos kunden) och som samlas in och hanteras i enlighet med ett certifieringssystem undantas.

Huvudmålet med all avfallshantering bör vara att, i enlighet med avfallshierarkin, säkerställa att så mycket som möjligt av avfallet får en fullgod återvinning. Detta gäller även avloppsslam. Detta säkerställs genom att använda den s.k. avfalls-trappan.

Det innebär att man i första hand ska undvika att avfall uppstår. Nivån torde vara utesluten i fråga om hantering av avloppsslam.

Nästa steg är att i så stor utsträckning som möjligt återanvända materialet. Det förutsätter att det inte innehåller sådana mängder oönskade ämnen att det inte kan kvala in till denna nivå. Att säkerställa kvaliteten måste därför vara den högsta prioriteringen och den kan lösas genom att man arbetar uppströms för att minimera inblandning av oönskade ämnen. Sedan behöver man certifiera det utgående materialet för att säkerställa att det inte innehåller för höga halter av oönskade ämnen. För detta finns redan idag, frivilliga och väl fungerande, certifieringssystem som torde kunna användas, ev. kopplat till ytterligare miljömål i Sveriges miljömålsarbete. Därefter kan materialet användas för att ingå i kretsloppet. Härvid kan såväl energi, genom biogas som är högvärdig energi, som näringsämnen och mullbildande ämnen omhändertas och bidra till ett cirkulärt kretslopp där de lokala kretsloppen bör främjas.

Om man beslutar sig för förbränning halkar man ytterligare ett steg ner på avfallstrappan och utvinner, nästan, bara energi i form av lågvärdig värme. Ur askan kan man få ut en (1) beståndsdel nämligen fosfor. Detta ämne kan återföras till kretsloppet men inga andra ämnen. Askan blir sedan ett farligt avfall.

Den kvarvarande beståndsdel, askan, kommer sannolikt att deponeras vilket är det lägsta steget i avfallshierarkin. Om nu slammet innehåller så stor mängd oönskade ämnen som antas från regeringens sida torde askan genom anrikning under förbränningen bli farligt avfall och behöva hanteras på särskilda deponier.

Därför behöver så mycket material som möjligt undantas från kravet på förbränning. Allt annat strider mot den av riksdagen antagna miljöbalken där det ställs krav på att använda avfallstrappans olika steg.

Möjligheten att sprida/använda annat organiskt, kvalitetssäkrat, material än avloppsslam på annat sätt än spridning på åkermark behöver också tas tillvara. Det är en resurs som inte får underskattas. Därför behöver avloppsslam också kunna användas för t.ex. anläggningsjord eller som gödselmedel för annat än åkermark. Idag används mer än 65 % av slammet till sådant material. I de glesbebyggda skogsområdena som utgör en stor del av Sveriges landareal (nästan 70 %) blir det också svårt att hantera även alternativ 2 om man inte tillåter att anläggningsjord eller andra likvärdiga produkter får tillverkas och användas. Här finns inte tillgång till den mängd åkerareal som behövs för att, med ett undantag i alternativ 2, medge spridning av certifierat slam.

Intresset för att utveckla källsorterande lösningar för lokala avlopp behöver stimuleras och ge förutsättningar att skapa lokala cirkulära flöden, där förbränning inte har någon plats utan skulle kunna vara ett undantag från huvudinriktningen om återföring av näringsämnen!

Vidare krävs att statsmakterna arbetar med uppströmsarbetet i så motto att de oönskade ämnen som kommer med slammet ut, redan i inledningen av livscy-

keln, dvs. vid importen av livsmedel och råvaror, hanteras så att mängden oönskade ämnen minimeras.

Om alternativ 2 införs behöver också tillföras krav på att fosfor främst utvinns i syfte att återföras i kretsloppet genom spridning av slam efter att biogas utvunnits och att det ska vara möjligt att skapa lokala mindre kretslopp/eget omhändertagande utan hinder av huvudalternativet.

Den s.k. förbränningskatten måste ovillkorligen tas bort, för hela den mängd slam som ska förbrännas, om alternativet genomförs.

Eget omhändertagande behöver också uppmuntras genom att det införs ett generellt undantag från detta regelverk i de fall lokal tillsynsmyndighet medger eget omhändertagande. Eget omhändertagande ska vara möjligt för alla anläggningar i kategori 1, <200 PE, enligt Havs- o vattenmyndighetens vägledning för prövning av små avloppsanläggningar.

Kommunen avstår från att kommentera vilka förutsättningar och svårigheter förbränningsanläggningar kan ha rörande denna typ av avfall.

Författningsförslagen

Kommunen har valt att inte kommentera de enskilda förslagen till författningsändringar då det är meningslöst att peta i dessa detaljer när förutsättningarna för att genomföra förändringarna saknas. Våra synpunkter framgår av övriga delar av detta yttrande.

Övrigt

I de delar där vi inte lämnat yttrande/förslag ovan hänvisar vi till Avfall Sveriges resp. Svenskt Vattens yttranden över remissen.