

Handläggarens namn
Maria Hübinette

2020-04-21

Remiss - Hållbar slamhantering, betänkande SOU 2020:3 (Dnr KS2020/0448-2)

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 12 juli 2018 (dir 2018:67) att tillkalla en särskild utredare för att föreslå hur ett krav på utvinning av fosfor ur avloppsslam och ett förbud mot att sprida avloppsslam bör utformas. Utredningen har kommit med ett betänkande. Kungälv kommun har som remissinstans fått Hållbar slamhantering, Betänkande av Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam, SOU 2020:3.

Regeringen vill särskilt få synpunkter på alternativ 1 i betänkandet, dvs. förslaget om ett totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag.

Utredningens direktiv pekar på viktiga aspekter i den mångåriga diskussion som förts kring avloppsslammet. I Europa sprids cirka hälften av allt avloppsslam inom jordbruket, ofta med betydande inslag av tungmetaller, organiska föroreningar och andra oönskade ämnen. I Sverige används bara en tredjedel av slammet för sådan spridning, slammets kvalitet är också betydligt bättre än på många andra håll i Europa. Totalt produceras här årligen drygt 200 000 ton slam (torrsubstans).

Frågeställningarna har återkommande belysts i en rad utredningar under senare decennier, även om uppdragen då varit bredare och mer förutsättningslösa. Tidigare förslag från Naturvårdsverket, senast 2013, om ett mer samlat perspektiv och skärpta kvalitetskrav för spridning av slam och andra avloppsfraktioner har dock inte genomförts. Detta får inte minst ses mot bakgrund av frågornas komplexitet och de målkonflikter som haft betydelse för ett genomförande.

Kungälv kommun tycker att betänkande är väl genomarbetat med mycket hög vetenskaplig standard och hög ambitionsnivå när det gäller fokus på långsiktig hållbarhet. Det är positivt att betänkandet belyst andra ämnen, än bara fosfor, som är viktiga för kretsloppet, till exempel kväve och mullbildande ämnen.

Kungälv kommun avstyrker

Alternativ (1) vilket innebär totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag.

Kungälv kommun tillstyrker

Alternativ (2) spridningsförbud med undantag för hygieniserat och kvalitetssäkrat slam på produktiv jordbruksmark.

Återvinningskrav på minst 60 procent av den fosfor som finns i avloppsslammet för allmänna avloppsreningsanläggningar överstigande 20 000 pe.

VA

KUNGÄLV
KOMMUN



ADDRESS Stadshuset · 442 81 Kungälv
TELEFON 0303-23 80 00
FAX 0303-190 35
E-POST kommun@kungalv.se
HEMSIDA www.kungalv.se

Att Naturvårdsverket, i samverkan med andra myndigheter, ansvarar för regelbundet återkommande kontrollstationer för att säkra kvaliteten på det avloppsslam som får spridas.

Kungälv kommun anser vidare att de kvalitetskrav som tagits fram inom certifieringssystemen Revaq och SPCR 178 ska beaktas och att branschorganisationerna Svenskt Vatten och Avfall Sverige ska involveras i arbetet med kvalitetskrav.

Juridisk bedömning

EU-rätten sätter ramarna för en utvecklad reglering om spridning av avloppsslam. EU:s direktiv om avloppsslam i jordbruket (slamdirektivet) 72 utgör ett s.k. minimiharmoniseringsdirektiv. Det innebär att Sverige vid behov får införa bestämmelser som är strängare än de som finns i direktivet. Skyddsnivån får dock inte sänkas för exempelvis slam från små och enskilda avloppsanläggningar. Det innebär att den nationella utformningen av nya regler ska ha EU-direktivet som en lägsta skyddsnivå. Nationella strängare regler kan införas, men de måste vara förenliga med fördragets generella regler om fri rörlighet. Ett totalt användningsförbud eller användningsbegränsningar kan utgöra handelshinder i EU-rättslig mening.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 12 juli 2018 (dir 2018:67) att tillkalla en särskild utredare för att föreslå hur ett krav på utvinning av fosfor ur avloppsslam och ett förbud mot att sprida avloppsslam bör utformas.

Utredaren skulle även redovisa den tekniska utveckling som skett vad gäller behandlingen av avloppsslam och utreda om det finns ett behov av etablerings- eller investeringsstöd för de tekniska lösningar som krävs för att återvinna fosfor ur avloppsslam. I uppdraget låg vidare att föreslå hur ett fortsatt uppströmsarbete för att minska utsläpp nära källan kan säkerställas sedan ett förbud mot spridning av avloppsslam har införts. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 15 september 2019. Genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2019:10) den 4 april 2019 förlängdes uppdraget så att slutredovisning skulle ske senast den 10 januari 2020.

Kungälv kommun har som remissinstans fått Hållbar slamhantering, Betänkande av Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam, SOU 2020:3. Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet senast den 25 maj 2020.

Regeringen vill särskilt få synpunkter på alternativ 1 i betänkandet, dvs. förslaget om ett totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Dagens systemlösningar för avloppshantering etablerades i mitten av förra seklet. Sverige var på flera sätt ett föregångsland och ligger även långt framme i den fortsatta utveckling som sker av reningsanläggningar.

Reningen av avloppsvatten innebär med dagens teknik att omfattande mängder avloppsslam produceras. I slammet ansamlas en rad oönskade ämnen, men även värdefulla resurser, som växtnäring och kol. Rötningen av slammet ger även förutsättningar för en omfattande biogasproduktion. Reningsanläggningarna har medverkat till avsevärda miljövinster men står nu inför omfattande krav på reinvesteringar och fortsatt förnyelse. Morgondagens avloppsanläggningar behöver utformas för att även kunna motverka negativa climateffekter,

återvinna samhällets resurser och stödja en cirkulär ekonomi. Strategiskt viktiga resurser behöver återvinnas samtidigt som skadliga ämnen inte ska spridas så att de genererar miljö- eller hälsoproblem.

Utredningens direktiv pekar på viktiga aspekter i den mångåriga diskussion som förts kring avloppsslammet. I Europa sprids cirka hälften av allt avloppsslam inom jordbruket, ofta med betydande inslag av tungmetaller, organiska föroreningar och andra oönskade ämnen.

I Sverige används bara en tredjedel av slammet för sådan spridning, slammets kvalitet är också betydligt bättre än på många andra håll i Europa. Totalt produceras här årligen drygt 200 000 ton slam (torrsubstans).

Merparten av slammet används i Sverige som deponitäckning eller för tillverkning av anläggningsjord, vilket trots potentiella miljö- och hälsorisker inte reglerats närmare. Debatten om slamspridning har främst gällt jordbruket, där marknaden inte accepterar slam som gödning för mjölk- eller annan livsmedelsproduktion. Det nationella regelverket med gränsvärden för slam som ska spridas på åkermark har inte uppdaterats sedan 1990-talet. Vårbranschen har därför själva utvecklat hårdare riktlinjer för slamspridning inom jordbruket genom certifieringssystemet Revaq.

Frågeställningarna har återkommande belysts i en rad utredningar under senare decennier, även om uppdragen då varit bredare och mer förutsättningslösa. Tidigare förslag från Naturvårdsverket, senast 2013, om ett mer samlat perspektiv och skärpta kvalitetskrav för spridning av slam och andra avloppsfraktioner har dock inte genomförts.

Detta får inte minst ses mot bakgrund av frågornas komplexitet och de målkonflikter som haft betydelse för ett genomförande.

Uppdraget

Utredningen ska enligt direktiven

- utforma förslag på ett förbud mot spridning av avloppsslam, med eventuella undantag, för att undvika att kretsloppet tillförs farliga ämnen, läkemedelsrester och mikroplaster och styra mot en giftfri miljö,
- utforma förslag till krav på utvinning av fosfor ur avloppsslam, eftersom fosfor är ett viktigt växtnäringsämne och en ändlig resurs som bör cirkuleras och ersätta brytning av ny råvara,
- ge en överblick, även internationellt, då det gäller de tekniska och andra förutsättningar som olika systemlösningar kan innebära för framtida hantering av avloppsslam med fosforutvinning,
- undersöka om det krävs etablerings- eller investeringsstöd för införandet av sådana tekniska lösningar, samt
- finna vägar att upprätthålla det förebyggande arbetet då det införs ett förbud mot slamspridning, där möjligheter att förbättra slammets kvalitet inte längre utgör drivkraft i det lokala uppströmsarbetet.

Utredningen har redovisat dagens tekniska möjligheter för slamhantering med fosforåtervinning samt utifrån olika scenarier om en utfasning av framtida slamspridning utformat två alternativ tillreglering. Därtill läggs förslag för att möta framtida behov av kompetensstöd, uppströmsarbete och kvalitetsutveckling. De huvudsakliga förslagen innebär i punktform

- förbud mot spridning av avloppsslam på eller i mark genom (1) totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag, eller (2) spridningsförbud med utgångspunkt i att eventuella risker kan hanteras och åtgärdas – undantag medges enligt detta alternativ för hygieniserat och kvalitetssäkrat slam på produktiv jordbruksmark,
- återvinningskrav på minst 60 procent av den fosfor som finns i avloppsslammet för allmänna avloppsreningsanläggningar överstigande 20 000 pe,

- uppdrag till Naturvårdsverket att koordinera det nationella uppströmsarbetet och säkra en central kompetens- och stödfunktion för avloppsfrågor och resurser i kretslopp. Naturvårdsverket föreslås vidare ansvara för regelbundet återkommande kontrollstationer i samverkan med andra myndigheter för att säkra kvaliteten på det avloppsslam som övergångsvis eller mer långsiktigt får spridas, samt
- uppdrag till Naturvårdsverket att efter samråd med andra berörda myndigheter föreslå kompletterande reglering för andra organiska gödselmedel. Förbud mot slamspridning bedöms annars leda till att avloppsfraktioner i olika former, som biokol, kan spridas som ersättning för slam utan större begränsningar eller kvalitetskrav.

Utredningen konstaterar att arbetet enligt direktiven varit väl avgränsat, men även väckt en rad frågor om anknytande behov och utvecklingslinjer.

En rad bedömningar görs, främst att

- ett spridningsförbud för avloppsslam inte kan motiveras enbart genom de riskbedömningar som är tillgängliga, utan även behöver motiveras på andra sätt. Det kännetecknar också de spridningsbegränsningar som genomförts i några andra europeiska länder,
- återvinning med nya tekniska metoder förutsätter marknadens acceptans för återföring av fosfor till kretsloppet. Ett spridningsförbud med teknisk återvinning av fosfor innebär i första hand ökade ekonomiska åtaganden för landets va-huvudmän, hushåll och ett stort antal verksamhetsutövare inom jordbruket,
- ingen av de tekniska processer utredningen inventerat uppfyller alla de krav som kan ställas. Fosfor kan återvinnas ur slam, men andra makronäringsämnen förloras med flertalet tillgängliga tekniker. Hög återvinning av fosfor kräver slamspridning alternativt pyrolys/förbränning av slam eller att flera flöden i reningsanläggningen hanteras. Genomförda LCA-analyser ger inte entydiga besked inför valet av teknisk process. Pyrolys är den enda metod som vid sidan av slamspridning kan återföra kol till åkermark. Metoden innebär dock inte att fosforprodukten blir fullt giftfri, samt
- att avloppsrening i framtida moderna anläggningar för resursutnyttjande i kretslopp därför kräver ett bredare synsätt på återvinning och återföring i anläggningarna, som även omfattar andra växtnärsämnen och kol. Målangivelser för växtnärsämnen skulle t.ex. kunna anges som etappmål inom miljömålssystemets ram.

Verksamhetens bedömning

Kungälv kommun tycker att betänkande är väl genomarbetat med mycket hög vetenskaplig standard och hög ambitionsnivå när det gäller fokus på långsiktig hållbarhet. Det är positivt att betänkandet belyst andra ämnen, än bara fosfor, som är viktiga för kretsloppet, till exempel kväve och mullbildande ämnen.

Kungälv kommun avstyrker

- Alternativ (1) vilket innebär totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag.

Utredningen konstaterar att evidensen för att ett totalförbud är nödvändigt saknas.

Forskningen har inte kunnat belägga att slamgödslade grödor ger hälsopåverkan eller påverkar ekosystemen i jordbruket på ett negativt sätt. Klara belägg finns däremot för att slamgödning tillför växtnäring och mullämnen som jordbruket efterfrågar.

Kungälv kommun anser att det varken finns något naturvetenskapligt stöd, någon hållbarhetsmässig grund - eller någon samhällsekonomisk rimlighet i alternativ 1. De samlade kostnaderna för hantering av avloppsslam och fosforåtervinning kommer enligt utredningens

bedömningar vida att överstiga de nyttor som återvunnen fosfor representerar för dem och samhället.

Med ett totalt slamförbud finns ingen möjlighet kvar att tillvarata hela växtnäringsvärdet (fosfor, kväve, svavel, mikronäringsämnen, spårämnen) och de mullbildande ämnena i slammet.

Ett totalförbud enligt Alternativ 1 innebär allmän förbränning av slam av god kvalitet. Såväl förbränningsanläggningar som utvinningssystem för fosfor är avancerade processanläggningar som förbrukar mycket energi och kemikalier med motsvarande miljöpåverkan. Det kommer också att uppstå ett fosforsvinn i alla förädlingssteg jämfört med när en del av slammet kan återföras till jordbruk. Vid förbränning, i såväl mono- som samförbränningsanläggningar kommer en stor mängd restprodukter produceras som behöver omhändertas.

Alternativ 1 kommer att innebära att biogasproduktionen riskerar att kraftigt minska vid avloppsreningsverken eftersom ett orötat slam har ett betydligt högre värmevärde - och därför är det enklare att slammet går direkt till förbränning utan någon biogasproduktion.

Reningsverken är idag en av de drivande krafterna när det gäller uppströmsarbetet att fasa ut farliga ämnen som PFAS, kadmium och antibakteriellt silver som vi idag exponeras för i hemmen – ska resursen slammet eldas upp i sin helhet minskar tyvärr detta incitament kraftigt – eftersom uppströmsarbetets ambition drivs av vad som ställer de skarpaste kraven. Det är slammet till åkermark som ställer de betydligt skarpaste krav på uppströmsarbete. Minskar uppströmsarbetet anser vi att risken är uppenbar att exponeringen av farliga ämnen i hemmen ökar. Minskar uppströmsarbetet riskerar vi dessutom att få ett ökat innehåll av farliga ämnen i det reade vatten som går ut från reningsverken ut i våra hav, sjöar och vattendrag.

Kungälv kommun tillstyrker

- Alternativ (2) spridningsförbud med undantag för hygieniserat och kvalitetssäkrat slam på produktiv jordbruksmark.
- Återvinningskrav på minst 60 procent av den fosfor som finns i avloppsslammet för allmänna avloppsreningsanläggningar överstigande 20 000 pe.
- Att Naturvårdsverket, i samverkan med andra myndigheter, ansvarar för regelbundet återkommande kontrollstationer för att säkra kvaliteten på det avloppsslam som får spridas.

Kungälv kommun anser vidare att de kvalitetskrav som tagits fram inom certifieringssystemen Revaq och SPCR 178 ska beaktas och att branschorganisationerna Svenskt Vatten och Avfall Sverige ska involveras i arbetet med kvalitetskrav.

Ärendenivåer – bedömning utifrån kommunfullmäktiges strategiska mål eller kommunstyrelsens resultatmål

Kommunstyrelsens resultatmål Minskade utsläpp i luft och vattendrag har bättre möjlighet att uppfyllas med utredningens Alternativ 2.

Ett totalförbud enligt Alternativ 1 innebär allmän förbränning av slam av god kvalitet. Såväl förbränningsanläggningar som utvinningssystem för fosfor är avancerade processanläggningar som förbrukar mycket energi och kemikalier med motsvarande miljöpåverkan. Det kommer också att uppstå ett fosforsvinn i alla förädlingssteg jämfört med när en del av slammet kan återföras till jordbruk. Vid förbränning, i såväl mono- som samförbränningsanläggningar kommer en stor mängd restprodukter produceras som behöver omhändertas.

Alternativ 1 kommer att innebära att biogasproduktionen riskerar att kraftigt minska vid avloppsreningsverken eftersom ett orötat slam har ett betydligt högre värmevärde - och därför är det enklare att slammet går direkt till förbränning utan någon biogasproduktion.

Reningsverken är idag en av de drivande krafterna när det gäller uppströmsarbetet att fasa ut farliga ämnen som PFAS, kadmium och antibakteriellt silver som vi idag exponeras för i hemmen – ska resursen slammet eldas upp i sin helhet minskar tyvärr detta incitament kraftigt – eftersom uppströmsarbetets ambition drivs av vad som ställer de skarpaste kraven. Det är slammet till åkermark som ställer de betydligt skarpaste krav på uppströmsarbete. Minskar uppströmsarbetet anser vi att risken är uppenbar att exponeringen av farliga ämnen i hemmen ökar. Minskar uppströmsarbetet riskerar vi dessutom att få ett ökat innehåll av farliga ämnen i det renade vatten som går ut från reningsverken ut i våra hav, sjöar och vattendrag.

Bedömning utifrån miljö, hållbarhet och mål i Agenda 2030

Med Alternativ 2 finns större förutsättningar än med Alternativ 1 för att uppnå ett stort antal mål i Agenda 2030:

Mål 3 är att säkerställa att alla kan leva ett hälsosamt liv och verka för alla människors välbefinnande i alla åldrar.

Mål 6 är att säkerställa tillgång till och hållbar vatten- och sanitetsförvaltning för alla.

Mål 7 är att säkerställa att alla har tillgång till tillförlitlig, hållbar och modern energi till en överkomlig kostnad.

Mål 11 är att städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara.

Mål 12 är att främja hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

Mål 13 är att vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och deras konsekvenser.

Mål 14 är att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt i syfte att uppnå en hållbar utveckling.

Mål 15 är att skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald.

Ett totalförbud enligt Alternativ 1 innebär allmän förbränning av slam av god kvalitet. Såväl förbränningsanläggningar som utvinningssystem för fosfor är avancerade processanläggningar som förbrukar mycket energi och kemikalier med motsvarande miljöpåverkan. Det kommer också att uppstå ett fosforsvinn i alla förädlingssteg jämfört med när en del av slammet kan återföras till jordbruk. Vid förbränning, i såväl mono- som samförbränningsanläggningar kommer en stor mängd restprodukter produceras som behöver omhändertas.

Alternativ 1 kommer att innebära att biogasproduktionen riskerar att kraftigt minska vid avloppsreningsverken eftersom ett orötat slam har ett betydligt högre värmevärde - och därför är det enklare att slammet går direkt till förbränning utan någon biogasproduktion.

Reningsverken är idag en av de drivande krafterna när det gäller uppströmsarbetet att fasa ut farliga ämnen som PFAS, kadmium och antibakteriellt silver som vi idag exponeras för i hemmen – ska resursen slammet eldas upp i sin helhet minskar tyvärr detta incitament kraftigt – eftersom uppströmsarbetets ambition drivs av vad som ställer de skarpaste kraven. Det är slammet till åkermark som ställer de betydligt skarpaste krav på uppströmsarbete. Minskar uppströmsarbetet anser vi att risken är uppenbar att exponeringen av farliga ämnen i hemmen ökar. Minskar uppströmsarbetet riskerar vi dessutom att få ett ökat innehåll av farliga ämnen i det renade vatten som går ut från reningsverken ut i våra hav, sjöar och vattendrag.

Bedömning utifrån politiska styrdokument

Inte relevant i ärendet.

Bedömning utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv

Ett spridningsförbud med teknisk återvinning av fosfor innebär i första hand ökade ekonomiska åtaganden för landets va-huvudmän, hushåll och ett stort antal verksamhetsutövare inom jordbruket.

Minskar uppströmsarbetet anser vi att risken är uppenbar att exponeringen av farliga ämnen i hemmen ökar. Minskar uppströmsarbetet riskerar vi dessutom att få ett ökat innehåll av farliga ämnen i det renade vatten som går ut från reningsverken ut i våra hav, sjöar och vattendrag.

Ekonomisk bedömning

Om Alternativ 1, det vill säga ett totalt spridningsförbud, införs kommer va-kollektivens och de enskilda hushållens samlade kostnader för hantering av avloppsslam och fosforåtervinning enligt utredningens bedömningar vida att överstiga de nyttor som återvunnen fosfor representerar för dem och samhället. Ett spridningsförbud med teknisk återvinning av fosfor innebär i första hand ökade ekonomiska åtaganden för landets va-huvudmän, hushåll och ett stort antal verksamhetsutövare inom jordbruket.

Förslag till beslut

1. Remiss - Hållbar slamhantering, betänkande SOU 2020:3 antas som Kungälv kommunens svar till Regeringskansliet.

Anders Holm
Sektorchef samhälle och utveckling

Martin Hollertz
Verksamhetschef teknik

Expedieras till:

För kännedom till: