

2020-05-06

Diarienummer

KS 2020/0233

Regeringskansliet, miljödepartementet  
M2020/00078/Ke

## Remissvar betänkande Hållbar slamhantering SOU 2020:3

### Sammanfattning

Lunds kommun ser positivt på att en aktualiserad och tydlig lagstiftning skapas på området. Ett förbud mot spridning av avloppsslam på jordbruksmark, med väldigt få undantag, är i linje med en ändamålsenlig tillämpning av försiktighetsprincipen och uppfyllelse av miljömålen. Av samma skäl är det angeläget att finna en långsiktig lösning på effektiv fosforåtervinning och fosforåterföring. Utredningens direktiv omfattar framtagande av lämpliga krav för fosforåtervinning ur avloppsslam samt redovisning av kända och etablerade tekniker för att möjliggöra sådan återvinning, vilket givetvis är en prioriterad fråga. Behovet av en bredare syn bör enligt kommunen inte ignoreras i det fortsatta arbetet med en helhetssyn på avlopps- och avfallssystemens resursåtervinning.

Utredningen pekar på att skärpta nationella regler för slamspridning indirekt kan påverka handeln mellan medlemsstaterna, eftersom utformningen påverkar företag som utvecklar och säljer tekniska lösningar för utvinning av fosfor ur avloppsslam. Enligt EU-rätten föreligger förbud mot nationella regler som strider mot de grundläggande principerna i EU:s fördrag, bland annat principen om fri rörlighet för varor. Utredningen har på ett förtjänstfullt sätt lyft begränsningarna som EU-rätten medför för reglering av innehåll i avloppsslam, begränsning av spridning på produktiv jordbruksmark samt reglering av fosforåterföring. Lunds kommun menar att ett välmotiverat och vetenskapligt underbyggt beslut med stöd i en tillämpning av försiktighetsprincipen torde kunna accepteras utan att den nationella bestämmelsen befinns strida mot EU-fördraget.

Mot bakgrund av det som kommit fram i utredningen, samt det som är känt beträffande ackumulation av miljöstörande ämnen, kumulativa effekter och nedbrytningsprodukter i nya föreningar förespråkar Lunds kommun utredningens alternativ 1. Alternativet ter sig som mest ändamålsenligt mot bakgrund av den utmanande uppgiften att kvalitetsgranska och kontrollera samtliga ämnen i

2020-05-06

Diarienummer

KS 2020/0233

avloppsslam, samt i ljuset av osäkerheten som föreligger angående inverkan av kemikalier, inte bara på människors hälsa utan även på miljön.

## Betänkandet

### **Synpunkter angående ämnen i slam**

Mot bakgrund av miljömålet *Giftfri miljö*, behöver gränsvärden sättas på så sätt att naturfrämmande föreningar är nära noll och naturligt förekommande ämnen inte adderas utan består i nivå med bakgrunds-nivån. Inom EU finns närmare 40 000 ämnen. Idag saknas överblick av de kombinationseffekter som troligtvis uppstår samt inverkan av kumulativa verkningar och den påverkan detta medför på människors hälsa och miljön. Det kan heller inte uteslutas att vidare reaktioner sker i marken och ger ytterligare föreningar som resultat. Nuvarande kontroller och mätningar avser endast ett fåtal ämnen och ger inte den överblick och trygghet beträffande minimering av skadlig inverkan som en regelrätt tillämpning av försiktighetsprincipen skulle innebära.

I den kunskapsöversikt som togs fram år 2018 med anledningen av utredningen anges att perfluorerade ämnen, dioxiner, klorparaffiner, bromerade flamskyddsmedel och PCB anrikas i jord. I allt visar forskning att närmare 250 olika organiska föreningar förekommer i avloppsslam. Enligt Kemikalieinspektionen belastar benskörhet orsakad av inlagring av kadmium samhället en vårdkostnad om fyra miljarder kronor per år. Det finns studier som visar att långsiktig exponering av exempelvis hormonstörande ämnen, också i låga doser, ger betydande negativ inverkan på människors hälsa.<sup>1</sup>

Utredningen tar upp att begränsningsvärdena för bland annat kadmium i Sverige är lägre än på många andra håll i Europa, något som enligt kommunen dock inte nödvändigtvis kan likställas med att slammet är av bra kvalitet. Utredningen talar om så kallat kvalitetssäkrat slam, emellertid sker kvalitetssäkringen endast i förhållande till de ämnen som undersöks och såvida tekniska lösningar finns för avlägsnandet av miljögifterna.

Det anges vidare att flertalet undersökningar visar på ackumulering av persistenta miljögifter såsom PFAS. Utredningens riskbedömning hänvisar dock till att upptaget i grödorna är litet.

I utredningen framförs svårigheten att bedöma samlade effekter av läkemedel, antibakteriella ämnen och metaller samt betydande osäkerhet kring kumulativa effekter av organiska föreningar.

---

<sup>1</sup> State of the science of endocrine disrupting chemicals 2012, UNEP/WHO

2020-05-06

Diarienummer

KS 2020/0233

Utredningen anger också att kunskapssammanställningen visar ett behov av upprepad övervakning och uppdatering bland annat med avseende på idag okända kombinationseffekter.

Den kunskapsöversikt som företogs inför utredningen pekar på betydande osäkerhet beträffande ämnens rörlighet, nedbrytning, toxicitet och ekotoxicitet m.m. Det anges också att utredning behövs kring fler ämnen, men att det stora antalet kemikalier försvårar identifiering av de ämnen som är nödvändiga att reglera. Likväl menar utredningen att ett förbud inte kan motiveras dels för att beräknade risker är små, dels för att mängden slam som tillsätts varje giva är lite. Kommunen noterar härvid att redan tillskottet av en liten mängd föreningar som med tiden ackumuleras står i strid mot de miljömål och principer som gäller på området.

Kommunen har beaktat att Folkhälsomyndigheten förespråkar återföring av näringsämnen genom företrädesvis slam och inte tillsatt mineralgödsel. Detta på grund av att framställningsprocessen för mineralgödsel bidrar till utsläpp av växthusgaser.

Lunds kommun har också uppmärksammat att utredningen hänvisar till flertalet långvariga analyser som genomförts i Skåne i syfte att få fram huruvida halten av tungmetaller ökar i grödor efter spridning av avloppsslam. Det anges även att fältstudier av svenska åkrar där slamspridning skett under en längre tid inte visar någon negativ inverkan av betydelse på vare sig mikrobiologiska processer eller dagmaskar.

Utredningen redogör för att det råder osäkert vilka källorna är till förekomsten av mikroplaster i jordbruksmark, mer kunskapsunderlag behövs, dock synes mikroplast från avloppsslam inte utgöra den huvudsakliga källan. Mikroplaster i sig ger enligt utredningen inte stöd för att framhålla ett totalt spridningsförbud.

Avvägningar kring motstående miljömål kan visa sig vara svåra. Miljömålen Ett rikt odlingslandskap, Hållbara städer och Begränsad miljöpåverkan kan i viss mån ställas mot miljömålet Giftfri miljö.

Lunds kommun menar att ytterligare forskning kring innovativa metoder vore fördelaktigt. En bestämmelse om förbud kan komma att påskynda det arbetet. Aktörer som är intresserade av kvittbildning får incitament att få fram mer miljömässigt hållbara metoder att återföra fosfor, kol och mullbildande ämnen. En avvägning mellan det reella behovet att bland annat tillföra mullämnen måste ställas mot osäkerheten i att samtidigt tillföra kretsloppet miljögifter, läkemedelsrester, hormonstörande preparat etc.

2020-05-06

Diarienummer

KS 2020/0233

Utredningen tar kortfattat upp flertalet studier som visar hur klimatpåverkan reduceras genom källsorterande system med näringsåtervinning. Sådana system anses vara mer förmånliga än dagens avloppssystem, med slamspridning på jordbruksmark och brukande av mineralgödsel. Lunds kommun ser i likhet med vad som framkommer i betänkandet ett behov av en utredning av avlopps- och avfallssystemet. Bland annat behövs aktualiserade regelverk för återföring av växtnäringsämnen, för näraliggande avfallsfraktioner och för organiska gödselmedel. Kommunen välkomnar att utredningen, trots begränsningarna i direktivet, uppmärksammar att ett nationellt regelverk för användning av organiska gödselmedel måste bli föremål för en samlad översyn.

Kommunen vill poängtera vikten av ett väl utfört systematiskt uppströmsarbete på nationell nivå, i linje med principerna om bästa möjliga teknik, produktvalsprincipen och att förorenaren betalar. Också på den här fronten krävs nytänkande, bättre samarbetsformer mellan mindre kommuners VA-organisation och samverkan med myndigheter. Kommunerna strävar redan idag mot en helhetssyn på avloppsrening, cirkulära system och skydd för vattenmiljön.

### ***Inverkan av EU-rätten***

Enligt kommissionen tillämpas försiktighetsprincipen i riskanalyser när risk för potentiellt oacceptabla skadliga effekter inte kan fastställas med tillräcklig vetenskaplig säkerhet. Åtgärder får inte meddelas av protektionistiska skäl.<sup>2</sup> Kommunen menar att redan befintligt kunskapsunderlag ger stöd för att i riskanalysen fastslå att användningen av avloppsslam på åkermark är av sådan risk för människors, djurs och växters hälsa, samt miljön att förbudet blir förenligt med proportionalitetsprincipen. Eftersom förbudet gäller samtliga aktörer på marknaden är avsaknaden av protektionistiska motiv tydlig.

I brist på tekniska lösningar och metoder saknas det idag möjlighet att meddela mindre restriktiva åtgärder än totalt förbud mot spridning av slam i syfte att uppnå motsvarande resultat till skydd för miljön samt människors, djurs, och växters hälsa.

### ***Framställning av biogas***

Förbudet mot spridning av avloppsslam får enligt utredningens direktiv inte utgöra hinder mot att utvinna biogas från slam genom rötning.

---

<sup>2</sup> Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen (KOM(2000) 1 slutlig av den 2 februari 2000

2020-05-06

Diarienummer

KS 2020/0233

Det hävdas att utredningens alternativ 1, med i huvudsak förbud mot spridning av avloppsslam på jordbruksmark skulle minska incitament för biogasproduktion, då ekonomiska överväganden leder till att VA-huvudmän istället väljer att förbränna slammet. Kommunen befarar att ett sådant synsätt är alltför förenklat i syfte att utvärdera konsekvensen för biogasproduktionen vid ett förbud mot slamspridning. Genom att identifiera potentiella risker för biogasproduktionen kan konsekvenserna istället adresseras genom erbjudande av incitament för biogasproduktion, oaktat spridningsförbudet. Det är inte heller spridningsförbudet som sådant som hindrar teknikutveckling för biogasproduktion.

### ***Beträffande fosforåtervinning***

Fokusering på spridning av avloppsslam skulle kunna medföra att utvecklingsarbetet med alternativa metoder för fosforutvinning och möjligheterna till ökad fosforåterföring fortsatt bromsas. Dessutom saknar utredningsdirektivet ett uppdrag om noggrann genomgång av perspektivet kring utvinning av fosfor ur stallgödsel, där mängden fosfor är tre gånger så stor som i avloppsslam.

Återföring av fosfor är självklart angeläget. Eftersom fosforsalter är stabila kan metoder för återvinningen säkert optimeras genom innovativ teknik, samtidigt som riskerna för människors hälsa och miljön minimeras, utan att för den skull sätta upp hinder för en ökad livsmedelsproduktion. Kommunen finner det positivt att utredningen lyfter att det föreslagna kravet om 60 procent återföring av fosfor ska kunna öka allteftersom ny teknik tas fram och långsiktig investering sker i beprövad teknik.

Kommunen menar det är av vikt att det fortsatta arbetet tar fasta vid utredningens syn att denna endast utgör ett första steg på vägen mot ett hållbart och långsiktigt kretsloppsperspektiv avseende återföring av näringsämnen och kol. Framtida fokus bör ligga på bland annat utredning av fosforåtervinning i den samlade processen.

Lunds kommun välkomnar att utredningen i sammanhanget också lyfter fram sårbarhetsaspekten för inhemsk livsmedelsproduktion vad gäller behovet av importerat mineralgödsel.

### ***Utredningens två scenarier***

Utredningens slutsats är att ett generellt förbud mot spridning av avloppsslam på produktiv jordbruksmark, med få undantag, inte kan motiveras med anledning av det direktiv som meddelats för utredningen och EU-rätten.

Oaktat utredningens motiv till den slutsatsen, ställer sig Lunds kommun bakom förslagsalternativ 1. Kunskap på området visar i

2020-05-06

Diarienummer

KS 2020/0233

stor utsträckning att det finns skäl att anta att slamspridning på jordbruksmark, med den sammansättning slammet har idag, riskerar att medföra skada för miljön och levande organismers hälsa. Det är tveksamt huruvida försiktighetsprincipen eller övriga principer på miljörettens område tillgodoses genom fortsatt spridning av slam på jordbruksmark. Ur ett långsiktigt helhetsperspektiv är det inte heller hållbart att tillföra mark och biologiska organismer en utökad mängd miljögifter. En tillämpning av försiktighetsprincipen blir mot denna bakgrund nödvändig, trots eventuella ekonomiska konsekvenser på kortare sikt.

Ett uppdrag till berörda myndigheter, såsom naturvårdsverket och kemikalieinspektionen, att ta fram en förnyad riskutvärdering skulle kunna ge regeringen ytterligare vetenskapligt underlag till stöd för genomförandet av alternativ 1. En aktualiserad riskutvärdering blir dessutom fördelaktig i ett EU-rättsligt perspektiv.

Behovet är stort av att skydda befolkningens hälsa mot alla föroreningar som förekommer i slam. Vissa kemikalier i slammet analyseras och kontrolleras, men det handlar om en gigantisk blandning av kemikalier som bidrar till att förorena marken. Över 350 000 ämnen finns registrerade för produktion i världen, de allra flesta av dessa har inte kunnat kontrolleras alls vad avser eventuell förekomst i slam. Vi vet inte ens var de förekommer då lagstadgade deklarationskrav för kemikalier som ingår i varor och material saknas. Det är oklart om utredningen gjort någon egen riskvärdering av konsekvenser för hälsa och miljö vid slamspridning. Nuvarande gränsvärden är från 1994 och är i stort behov av att uppdateras. Lunds kommun föreslår att regeringen uppdrar åt naturvårdsverket att tillsammans med kemikalieinspektionen m.fl. berörda myndigheter att ta fram en förnyad riskvärdering och att uppdateringen startar genast.

Alternativ 1 torde leda till incitament för näringslivet att ta fram nya effektiva metoder för att rena slammet och därmed få en produkt som är gångbar på marknaden vad gäller fosforåterföringen.

Lunds kommun uppfattar utredningens alternativ 1 som ett tydligt regelverk. Bestämmelsen tycks också relativt enkel att tillämpa för inblandade aktörer.

Bortsett från problematiken med att tillåta spridning av förorenat avloppsslam på produktiv jordbruksmark medför utredningens alternativ 2 en utmaning med avseende på framtagande av kravspecifikationerna. Det anges att utgångspunkten består i att hantera och åtgärda eventuella risker. Frågan är hur myndigheterna ska ta sig an en sådan uppgift då riskerna ännu inte är kända. Alternativet föranleder också praktiska svårigheter, bland annat med

2020-05-06

Diarienummer

KS 2020/0233

avseende på provtagning (utprov). Det blir av yttersta vikt att proverna är representativa för hela det utgående partiet, hur detta är tänkt att säkerställas framgår dock inte tydligt av utredningen.

Med anledning av skälen till införande av ett förbud enligt alternativ 1 skulle kommunen föredra ett omedelbart ikraftträdande av det nya regelverket. För det fall valet faller på ett förbud med en mycket lång ikraftträdandetid enligt utredningens förslag, instämmer kommunen i utredningens syn att aktualiserade övergångsregler med uppstramade gränsvärden för spridning på all mark måste tas fram att gälla till dess att förbudet träder i kraft.

Philip Sandberg

Kommunstyrelsens ordförande