



Datum
2020-06-08
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2020-391

Yttrande

Till
Miljödepartementet
Kemikalieenheten
103 33 Stockholm

Remiss från Miljödepartementet - Hållbar slamhantering (SOU 2020:3) M2020/00078/Ke

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 12 juli 2018 att tillsätta en utredning med direktiv att föreslå ett förbud mot spridning av avloppsslam, med eventuella undantag, för att undvika att kretsloppet tillförs farliga ämnen, läkemedelsrester och mikroplaster och för att styra mot en giftfri miljö. Utredningen fick också i direktiv att lämna förslag till krav på utvinning av fosfor ur avloppsslam eftersom fosfor är ett viktigt växtnäringämne och en ändlig resurs som bör cirkuleras och ersätta brytning av ny råvara. Den s.k. Fosforutredningen lade i januari 2020 fram betänkandet Hållbar slamhantering SOU 2020:3. Regeringen vill särskilt få in synpunkter på alternativ 1 i betänkandet, dvs förslag om ett totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag.

Yttrande

Malmö stad anser att utredaren har gjort en genomgående bra och välskrivna kartläggning som tagit en bred ansats.

Malmö stad anser att betänkandets alternativ 1 (ett totalt spridningsförbud) är för begränsande men att utredningens alternativ 2 (ett spridningsförbud men med vissa undantag) är väl avvägt och att det är det alternativ som bör realiseras tillsammans med de uppdrag till Naturvårdsverket som föreslås gällande uppströmsarbete och kontroll av den slamspridning som tillåts. Malmö stad anser att om alternativ 2 blir en realitet måste kvalitetskraven som ställs bli tillräckligt höga för att slamspridningen ska kunna vara långsiktigt hållbar. Vidare anser Malmö stad att möjligheten att införa miljöskattavgifter bör utredas för att den nya regleringen av slamspridning ska få önskad effekt.

Om utredningsuppdraget

Malmö stad anser att utredningens direktiv har varit för snäva och endast riktat in sig på att utreda ett förbud för spridning av avloppsslam. Avloppsslam utgör den sista komponenten av ett komplext system för rening av avloppsvatten. Det är problematiskt att uppdraget enbart innefattar reglering av vidare hantering av avloppsslam, men inte av restflöden från

andra steg i reningsprocessen. Att utredningen har ett ensidigt fokus på fosfor är också problematiskt, då även mullämnen, kväve och andra näringsämnen kan vara viktigt att få in i ett cirkulärt system om det kan ske på ett säkert sätt.

Att ett totalförbud mot spridning av avloppsslam är förutsättningen för utredningen gör också att Malmö stad befarar att det riskerar att skapa inlåsningseffekter som är kontraproduktiva om man vill sträva mot ett hållbart kretslopp i längre och vidare perspektiv. Malmö stad anser att ett totalförbud mot spridning av avloppsslam kan göra att incitamentet för ett effektivt uppströmsarbete delvis försvinner. Det kommer också behövas ytterligare reglering av andra typer av avfall som kan tänkas genereras vid rening av avloppsvatten, till exempel den aska som bildas vid förbränning av slammet.

Specifika lokala och regionala perspektiv

VA Syd är ansvarig för slamhanteringen i Malmö men arbetar på uppdrag av Malmö stad med flera kommuner. När Sjölundaverket byggts ut för att hantera avloppsvatten även från Lund och andra intilliggande kommuner kommer produktionen av slam att öka. Frågan om vad man ska göra med slam och andra avfallsprodukter från avloppsreningen blir därför större i framtiden. Inom Malmö stads gränser finns bara små arealer jordbruksmark, vilket kräver samsyn och samarbete med fler kommuner om slammet ska spridas på produktiv åkermark. Spridning av slam på åkermark är i nuläget en mycket liten fråga inom Malmö stads gränser då få lantbrukare visat intresse hittills. Det finns dock gott om produktiv jordbruksmark om man räknar in närliggande kommuner. Generellt ses sjunkande mullhalter på kreaturslösa gårdar i Skånes slättbygder. Dessa skulle kunna vinna på spridning av ett kvalitetssäkrat slam genom höjning av mullhalten utöver det värde som fosfortillskottet ger.

Malmö stad har höga ambitioner när det gäller cirkulär ekonomi och strävar efter att hamna högt upp i avfallshierarkin enligt EU:s avfallsdirektiv, alltså att i första hand förebygga att avfallet uppkommer, i andra hand återanvända hela eller delar av avfallet, i tredje hand återvinna material, i fjärde hand återvinna energi och först som sista åtgärd deponera avfallet. I ett cirkulärt samhälle kan de resurser som återfinns i slammet vara av nytta under förutsättning att det kan ske på ett säkert sätt. Detta begränsas inte bara till fosfor utan innefattar även andra ämnen i slammet, till exempel kväve och mullämnen. Ett totalförbud mot slamspridning, det vill säga att allt slam kommer att gå till energiutvinning kombinerat med utvinning av fosfor, kan äventyra stadens höga ambitioner att sträva uppåt i avfallshierarkin. Det är dock bättre att bränna slammet för energiutvinning än att slammet läggs på deponi.

Malmö stad har mål om att öka biogasproduktionen. I förslaget till aktualiserad översiktsplan för Malmö (ÖP 2022 Samrådsförslag) anges att Malmö stad ska ge plats för och planlägga för biogasanläggningar. Utredningen påpekar att incitamenten för biogasproduktion kan minska vid vissa reningsanläggningar för att bibehålla energivärdet i orötat slam som ska förbrännas.

Synpunkter på alternativ 1

Alternativ 1 innebär ett totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag.

Fördelar med alternativ 1

Alternativ 1 innebär ett slut för slamspridning på och utanför jordbruksmarken, med starkt begränsade möjligheter till undantag. Malmö stad anser att det ger ett mycket klart rättsläge och väldigt klara spelregler för branschens aktörer och ett mycket tydligt incitament för en ny marknad för förbränning av slam med tillhörande fosforåtervinning. Ett totalt förbud mot spridning av slam hindrar också effektivt spridning av potentiellt hälso- och miljöfarliga ämnen (läkemedelsrester, tungmetaller, mikroplaster mm) till jordbruksmarken.

Nackdelar med alternativ 1

Att införa ett totalt förbud för spridning av avloppsslam på åkermark, med krav på återvinning av 60% av all fosfor, kommer på sikt innebära att huvuddelen av allt slam kommer att förbrännas i storskaliga anläggningar som har möjlighet att utvinna fosfor ur askan. Om systemen optimeras för förbränning av allt slam befarar Malmö stad att incitamentet för biogasproduktion från rötningsprocessen kommer att bli mindre eftersom rötning minskar energivärdet på slammet och man vill behålla mer av energivärdet i slammet inför förbränning. Malmö stad befarar också att en ensidig inriktning på slamförbränning kan hindra satsningar på bredare kretslopps lösningar. Ur samhällsekonomisk synvinkel är utvinning av fosfor efter förbränning mindre fördelaktigt då kostnaderna för fosforutvinningen vida överstiger värdet på fosfor som återvinns. För att vara heltäckande anser Malmö stad att ett förbud mot slamspridning måste kompletteras med reglering av kvarvarande hälso- och miljöfarliga ämnen i andra avfallsprodukter som genereras, till exempel aska.

Malmö stad anser att ett totalförbud för slamspridning på jordbruksmark riskerar att minska möjligheterna för en kostnadseffektiv återföring av fosfor och andra nyttiga ämnen, till exempel kväve och mullämnen till jordbruksmarken. En återföring av mullämnen kan vara särskilt värdefull vid kreaturslöst jordbruk med sjunkande mullhalter, något som är vanligt i Skånes slättbygder. Om slammet inte får spridas på jordbruksmark minskar incitamentet för uppströmsarbete, det vill säga att avlägsna hälso- och miljöfarliga ämnen i avloppsvattnet så nära källan som möjligt, särskilt från industrier. Vid ett slamspridningsförbud kommer uppströmsarbete att behöva regleras via hårdare lagstiftningen i stället för som nu genom frivilliga branschöverenskommelser som går längre än vad lagen kräver.

Synpunkter på alternativ 2

Alternativ 2 innebär ett spridningsförbud med utgångspunkt i att eventuella risker kan hanteras och åtgärdas – undantag medges enligt detta alternativ för hygieniserat och kvalitetssäkrat slam på produktiv jordbruksmark. Om alternativ 2 blir realitet anser Malmö stad att kvalitetskraven som ställs måste bli tillräckligt höga för att slamspridning på produktiv jordbruksmark fortsättningsvis ska kunna vara långsiktigt hållbar.

Fördelar med alternativ 2

Alternativ 2 innebär ett slut för oreglerad slamspridning på och utanför jordbruksmarken, vilket Malmö stad ser ger en minskad risk för spridning av läkemedelsrester, tungmetaller, mikroplaster med mera. I och med att alternativ 2 innebär fortsatt möjlighet till spridning av kvalitetssäkrat slam behåller man incitamentet för ett effektivt uppströmsarbete. Malmö stad anser att även alternativ 2 innebär ett klart rättsläge och klara spelregler för branschens aktö-

rer. Det behövs för att långsiktigt kunna planera dyra investeringar. Det skapas också ett incitament för att vidareutveckla tekniken för att skapa ett renare slam som kan spridas på produktiv jordbruksmark. Det möjliggör kostnadseffektiv återföring av fosfor och mullämnen, vilket är särskilt viktigt på kreaturslösa slättjordbruk, något som är vanligt i sydvästra Skåne.

Malmö stad anser att alternativ 2 lämnar mer flexibilitet för större och bredare kretslopps-lösningar som kan möjliggöra samhällsekonomiskt fördelaktigare lösningar i framtiden. En ny marknad för förbränning av de slamvolymerna som inte sprids på jordbruksmarken skapas också.

Nackdelar med alternativ 2

Om man fortsatt kommer att ge dispens för spridning av kvalitetssäkrat slam på jordbruksmark anser Malmö stad att riskerna med tillförsel av hälso- och miljöfarliga ämnen till jordbruksmarken kvarstår. Detta eftersom det kan framkomma problem med nya typer av farliga ämnen som vi inte har kännedom om idag, vilka sprids med slammet. Malmö stad anser även att ett förslag som egentligen är ett förbud, men med frekventa undantag, kan uppfattas som mindre tydligt.

Om inte en större andel av den samlade slamvolymen blir tillgänglig för förbränning befarar Malmö stad att det minskar det ekonomiska incitamentet för investeringar i fosforåtervinning.

Kvalitetskrav i alternativ 2

Enligt utredningens alternativ 2 ska förbudet kompletteras med hygieniserings- och gränsvärdeskrav. Utredningen föreslår att översyn ska ske över vilka ämnen som ska regleras och vilka de angivna gränsvärden ska bli. Malmö stad vill 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.

Miljösanktionsavgifter

Malmö stad anser att man bör se över möjligheten att koppla miljösanktionsavgifter till den nya regleringen om spridning av avloppsslam. Särskilt bör man överväga att koppla miljösanktionsavgift till förbudet mot slamspridning. Enligt Malmö stads bedömning har sanktioner i form av miljösanktionsavgifter en bättre effekt på lagefterlevnaden eftersom straffet då blir tydligt reglerat i förordningen om miljösanktionsavgifter och sanktionen döms ut direkt vid överträdelse. Detta är en stor skillnad mot åtalsanmälningar där, i de få fall de leder till åtal, straffet ofta kommer flera år efter att brottet begåtts. I de fall brottet inte leder till något straff innebär åtalsanmälningar otydlighet för verksamheten om vad som gäller enligt regelverket. I de fall brottet straffas med böter långt efteråt blir det svårare för verksamheten att koppla ihop orsak och verkan och genom detta göra rätt framöver.

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Anna Larsson
.....