

§ 34 Svar på remiss från miljödepartementet, Betänkande av utredningen om hållbar slamhantering, SOU 2020:3

Dnr: ALLM.2020.849

Miljönämndens beslut

Miljönämnden antar miljökontorets förslag till yttrande daterat 2020-04-09.

Sammanfattning av ärendet

Södertälje kommun har fått "Betänkande av utredningen om en giffri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam" (SOU 2020:3) på remiss från miljödepartementet. Kommunstyrelsens ordförande har genom delegationsbeslut 2020-02-26, § 15, delegerat till miljönämnden att för Södertälje kommuns del besvara remissen.

Utredningen främsta uppdrag var att utreda ett förbud mot all spridning av slam och att ta fram ett förslag på fosfor ur slam. Utgångspunkten för förbudet är att få bort oönskade kemikalier ur cirkulationen men att skapa kretslopp för framförallt fosfor. På så sätt kan beroendet av en ändlig resurs minskas samtidigt som arbetet med miljömålet en giffri miljö gynnas.

I korthet redovisar utredningen följande två förslag med utgångspunkt i givna direktiv:

1. Ett förbud mot all spridning av slam med få undantag tillsammans med krav på återvinning av fosfor.
2. Ett förbud mot all spridning av slam utom kvalitetssäkrat slam på produktiv åkermark.

Diskussionen kring konsekvenserna av dessa förslag gäller bland annat ekonomi, spridning av potentiella miljögifter, teknikutveckling, uppströmsarbete och kretslopp av näringsämnen. Vidare tas behovet av ett bättre regelverk för innehållet i organiska såväl som oorganiska gödselmedel upp. I synnerhet pekar man på att reglerna för hur mycket av framför allt metaller slam får innehålla inte ändrats sedan 1990-talet.

Miljökontoret bedömer att utredningens Alternativ (2) är att föredra då det möjliggör återföring av mull och näringsämnen. Miljökontoret välkomnar utredningens förslag att uppdraga till Naturvårdsverket att koordinera det nationella uppströmsarbetet och säkra en central kompetens- och stödfunktion för avloppsfrågor och resurser i kretslopp.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse från miljökontoret daterad 2020-04-09

Förslag till yttrande daterat 2020-04-09

SOU 2020:3, Hållbar slamhantering, Betänkande av Utredningen om en giffri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam

Yrkande

Göran Karlsson (M) yrkar bifall till kontorets förslag men med undantag av de två sista styckena i yttrandet.

Ordförande Lars Greger (MP) yrkar avslag till Göran Karlsson yrkande om att undanta de två sista styckena i förslaget och yrkar i stället bifall till kontorets hela förslag.

Justerandes signum

Anslagsdatum

2020-04-29

Utdragsbestyrkande

Proposition

Ordförande ställer proposition på Göran Karlssons yrkande om att undanta de två sista styckena i förslag till yttrande mot sitt eget att anta hela förslaget och finner att ordförandes eget yrkande bifallits.

Beslutet skickas till

- Akten
- Regeringskansliet, remissvar@regeringskansliet.se, annika.lofgren@regeringskansliet.se

Justerandes signum



Anslagsdatum

2020-04-29

Utdragsbestyrkande





Handläggare
Karl-Axel Reimer
Miljökontoret
Gruppchef ekologi och vatten
08-523 066 79
karl-axel.reimer@sodertalje.se

Miljönämnden

Remiss Betänkande av utredningen om hållbar slamhantering, SOU 2020:3

Kontorets/förvaltningens förslag till nämnden

Miljönämnden beslutar att anta förslaget till yttrande.

Sammanfattning av ärendet

Södertälje kommun har fått Betänkande av Utredningen om en giffri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam (SOU 2020:3) på remiss från miljödepartementet. Kommunstyrelsens ordförande har genom delegationsbeslut 2020-02-26/§ 15 delegerat till miljönämnden att för Södertälje kommuns del besvara remissen.

Utredningens främsta uppdrag var att utreda ett förbud mot all spridning av slam och att ta fram ett förslag på återvinning av fosfor ur slam. Utgångspunkten för förbudet är att få bort oönskade kemikalier ur cirkulationen men att skapa kretslopp för framför allt fosfor. På så sätt kan beroendet av en ändlig resurs minskas samtidigt som arbetet med miljömålet en giffri miljö gynnas.

I korthet redovisar utredningen följande två förslag med utgångspunkt i givna direktiv:

- (1) Ett förbud mot all spridning av slam med få undantag tillsammans med krav på återvinning av fosfor.
- (2) Ett förbud mot spridning av slam utom kvalitetssäkrat slam på produktiv åkermark.

Diskussionen kring konsekvenserna av dessa förslag gäller bl.a. ekonomi, spridning av potentiella miljögifter, teknikutveckling, uppströmsarbete och kretslopp av näringsämnen. Vidare tas behovet av ett bättre regelverk för innehållet i organiska såväl som oorganiska gödselmedel upp. I synnerhet pekar man på att reglerna för hur mycket av framför allt metaller slam får innehålla inte ändrats sedan 1990-talet.

Miljökontoret bedömer att utredningens Alternativ (2) är att föredra då det möjliggör återföring av mull och näringsämnen. Miljökontoret välkomnar utredningens förslag att uppdra till Naturvårdsverket att koordinera det nationella uppströmsarbetet och säkra en central kompetens- och stödfunktion för avloppsfrågor och resurser i kretslopp.

Beslutsunderlag

- Betänkande av *Utredningen om en giffri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam - SOU 2020:3*
- Tjänsteutlåtande daterat 2020-04-09
- Förslag till yttrande

Ärendefördjupning

Om den remitterade utredningen

Utredningen innehåller en gedigen genomgång av slamfrågan ur olika perspektiv. En historisk bakgrund ges samt en beskrivning av nuläge och behov av förändring och utveckling av VA-systemen. Utredaren konstaterar att dagens VA-system utformades vid mitten av 1900-talet och att de är ett arv av äldre teknologiskt tänkande där miljö- och kretsloppsprinciper ännu inte fått genomslag. Dagens VA-system har medfört stora miljövinster men de innehåller också svagheter ur perspektivet att bidra till ekologisk hållbarhet. Utredaren konstaterar att morgondagens VA-system behöver bidra med andra värden för att möjliggöra omställning till ett mer hållbart samhälle; det handlar bland annat om att bidra till:

- att motverka negativa climateffekter
- att återvinna resurser
- en cirkulär ekonomi samt
- att i högre grad förhindra spridning av miljö- och hälsoskadliga ämnen.

Utredaren redogör för att i Sverige återförs en tredjedel av slammet till jordbruket. I absoluta tal 1/3 av 200000 ton slam (torrsubstans) per år. Det mesta av slammet från reningsverken i Sverige används som deponitäckning eller till anläggningsjord. Detta innebär att det är en förhållandevis liten andel av den fosfor som reningsverken avskiljer från hushållens avloppsvatten som i praktiken återförs i kretslopp inom jordbruket. Detta är inte långsiktigt hållbart.

Utredningen redogör för det direktiv som varit utgångspunkten för uppdraget. Det framgår att direktivet kanske har haft en för snäv avgränsning; kanske främst det avgränsade fokuset på enbart fosfor. Utredaren har därför förtjänstfullt på eget initiativ fördjupat utredningen i vissa delar samt satt in avloppsslammet i ett större sammanhang. Fosfor är en del av jordbrukets växtnäringsbehov och den kraftfulla inriktningen på just slam kan leda till att andra relevanta lösningsspår varken studeras eller värderas. Avloppsslammet utgör exempelvis endast en av flera möjliga fraktioner som kan lämna avloppsanläggningarna. Återvinning av fosfor och andra näringsämnen bedöms kunna ske under flera olika processteg än enbart ur slammet i en framtida avloppsrening.

Ett perspektiv där utredaren har gjort en fördjupning är avseende motivbilden, den bakomliggande riskanalysen, för att införa ett stopp mot slamspridning. Utredaren skriver bland annat följande: Den kanske starkaste drivkraften – en strävan mot giffri odlingsmiljö – har varit tongivande i debatten om slamspridning. Evidensen för att ett totalförbud är nödvändigt saknas dock, 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. Den bakomliggande motivbilden för en reglering blir därmed viktig, särskilt som konsekvenserna av olika alternativ kan bli ingripande för flera aktörer, inte minst för hushållen och företagen.

Utredningens två alternativ

Utredningen har presenterat två alternativ till utfasning av framtida slamspridning. Båda alternativen riktar sig till producenter av slam och till användare av slam. Så här beskriver utredningen alternativen:

"Utredningens förbudsalternativ (1) avser ett totalt slamstopp med mycket få undantag, vilket ligger tydligast i linje med direktiven. Det har emellertid bedömts som mindre realistiskt, givet kraven på evidens

avseende hälso- och miljöeffekter samt förenlighet med EU-regelverket. Detta alternativ bedöms vidare stimulera utvecklingen av storskaliga tekniska lösningar, främst förbränning av avloppsslam med efterföljande fosforutvinning för större anläggningar. Valet av förbränning kan minska incitamenten för biogasproduktion.

Ytterligare ett förbudsalternativ (2) har utformats. Hänsyn tas där även till andra förhållanden, t.ex. möjligheter att tillämpa kretsloppsprincipen för såväl fosfor som en rad andra växtnäringsämnen och det innehåll av kol som finns i slammet. Eventuella hälso- och miljörisker hanteras i enlighet med försiktighetsprincipen genom återkommande kontrollstationer med breddade och skärpta krav på kvalitet och hygienisering vid spridning av slam på produktiv jordbruksmark.

För såväl alternativ (1) som (2) medges spridning vid dispens för eget omhändertagande och vid synnerliga skäl. Förbudsalternativ (1) avser ett totalt slamstopp."

Vid en jämförelse är alternativ (2) att föredra då det bottnar i en vidare helhetssyn och medför att en större andel av näringsämnena i slammet når jordbruksmark samtidigt som avsikten är att förbättra kvaliteten i det slam som återförs. Miljökontoret anser dock att utredningen hade kunna nå ännu längre, som ett viktigt bidrag till omställningen och genomförande av Agenda 2030, om utredningens direktiv hade haft ett öppnare anslag. Sammantaget är slamfrågan endast en del av VA-systemet. Om vi ska ställa om samhället till att bli hållbart så gäller det att applicera systemtänkande och helhetssyn. Det handlar om att bruka landskapets ekosystemtjänster hållbart. Fosforresurserna i avloppsslam är egentligen endast en pusselbit i jordbrukets växtnäringsförsörjning, vilket i sin tur ska utgöra en hållbar verksamhet som en del av en hållbar landskapsförvaltning. Andra utmaningar som finns i landskapsförvaltningen med koppling till VA-systemens utformning är exempelvis tillgång och hushållning av vattenresurser. I samhällsbyggandet, när nya bostäder och områden planeras, är det viktigt att tillvarata innovationer kring kretslopp och effektivare resurshushållning för att påverka för en övergång till mer långsiktigt hållbara system. På det området är det önskvärt med ett tydligare stöd och proaktivt förhållningssätt från centrala myndigheter. Därför välkomnas utredningens förslag att uppdra till Naturvårdsverket att koordinera det nationella uppströmsarbetet och säkra en central kompetens- och stödfunktion för avloppsfrågor och resurser i kretslopp.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Remissen handlar om förändringar av regelverk för slamhantering, något som kommer att få konsekvenser för de aktörer som berörs såsom för exempel VA-huvudmän. Förslaget innebär dock inga ekonomiska konsekvenser som skulle vara specifika för Södertälje kommun.

Helena Götherfors Westman

Miljöchef

Beslutet skickas till

- Biläggs miljönämndens yttrande över remissen.