



Datum

2020-04-22

Vår referens

Gunilla Andersson

Projektledare

gunilla.i.andersson@malmo.se

**Remiss från Miljödepartementet - Hållbar slamhantering (SOU 2020:3)
MN-2020-2296**

Sammanfattning

Miljönämnden har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet Hållbar slamhantering som utgör en del av utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam.

Miljönämnden anser att regelverket gällande slamspridning behöver uppdateras utifrån tillgängliga riskanalyser, men anser att betänkandets alternativ 1 (totalt spridningsförbud) är för snävt och begränsande. Nämnden anser att utredningens alternativ 2 (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. Om alternativ 2 blir realitet måste kvalitetskraven som ställs bli tillräckligt höga för att slamspridningen fortsättningsvis ska kunna vara långsiktigt hållbar. Miljönämnden anser vidare att möjligheten att införa miljöstraffavgifter bör utredas för att den nya regleringen av slamspridningen ska få önskad effekt.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden svarar på Miljödepartementets remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2020-04-22
- Bilaga 1 Miljödepartementet - Hållbar slamhantering (SOU 2020:3)

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2020-05-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har översänt remiss från Miljödepartementet angående utredning om Hållbar slamhantering (SOU 2020:3) till miljönämnden, tekniska nämnden och VA Syd för yttrande. Svar önskas senast 2020-04-28, men anstånd har begärts och meddelats så att svar ska lämnas direkt efter miljönämndens sammanträde 2020-05-26.

Bakgrund

Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam har lämnat sitt betänkande Hållbar slamhantering till regeringen. Utredningen tillsattes den 12 juli 2018 med följande direktiv:

- 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 växtnäringssämne 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 fosfortutvinning,
- 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 till reglering. Därtill läggs förslag för att möta framtida behov av kompetensstöd, uppströmsarbete och kvalitetsutveckling. De huvudsakliga förslagen innebär:

- förbud mot spridning av avloppsslam på eller i mark genom totalt spridningsförbud med mycket begränsade undantag (alternativ 1) eller visst spridningsförbud men där undantag medges för hygieniserat och kvalitetssäkrat slam på produktiv jordbruksmark (alternativ 2),
- återvinningskrav på minst 60 procent av den fosfor som finns i avloppsslammet för allmänna avloppsreningsanläggningar överstigande 20 000 personekvivalenter,
- 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.

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

Förvaltningens förslag till yttrande

Miljönämnden vill framföra följande synpunkter som bör beaktas och arbetas in i svaret till Miljödepartementet.

Allmänt

Miljönämnden anser att utredaren har gjort en genomgående bra och välskrivna kartläggning som tagit en bred ansats. Miljönämnden anser att det är nödvändigt med tydligare regleringar av hanteringen av allt avfall från avloppsreningen. Det behöver göras ett tydligt skifte från att enbart skydda recipienterna till att sträva mot mer cirkulära material- och energiflöden. Det är problematiskt att utvecklingen mot hållbarare system hittills varit så långsam. Lagstiftningen från 1994 som berör spridning av avloppsslam på mark inom EU och nationellt är inte uppdaterad i förhållande till dagens kunskaper och tekniska utveckling. Nuvarande uppströmsarbete bygger dessutom på frivilliga system som går längre än kraven i lagstiftningen. Miljönämnden, som är tillsynsmyndighet över den spridning av avloppsslam som sker på mark inom kommunen, anser att lagstiftningen är i stort behov av översyn för att hanteringen av avloppsslam ska vara långsiktigt hållbar.

Miljönämnden anser att nollalternativet, att fortsätta som nu utan ny reglering (enligt avsnitt 5.6.1), inte är lämpligt. Det är av största vikt att ett nytt regelverk kommer på plats inom en överskådlig framtid eftersom dagens reglering är otillräcklig ur risksynpunkt. Det är positivt med ett förbud mot spridning av avloppsslam på alla andra marker än produktiv jordbruksmark eftersom spridning på annan mark än gödselkrävande jordbruksmark inte ger samma förutsättningar för återföring av fosfor och andra ämnen till kretsloppet.

Om utredningsuppdraget

Miljönämnden 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 mullämnena, 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 miljönämnden befarar att det riskerar att skapa inlåsningseffekter som är kontraproduktiva om man vill sträva mot ett hållbart kretslopp i längre och vidare perspektiv. Miljönämnden 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 vi i första hand ska 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. Miljönämnden 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 miljönämnden 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. Miljönämnden befarar också att en ensidig inriktning på slamförbränning kan hindra satsningar på bredare kretsloppslösningar. 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 miljönämnden att ett förbud mot slamspridning måste kompletteras med reglering av kvarvarande hälso- och miljöfarliga ämnen i andra avfallsprodukter som genereras, till exempel aska.

Miljönämnden 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 miljönämnden 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 miljönämnden 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. Miljönämnden anser att även alternativ 2 innebär ett klart rättsläge och klara spelregler för branschens aktörer. 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.

Miljönämnden anser att alternativ 2 lämnar mer flexibilitet för större och bredare kretsloppslösningar 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 miljönämnden 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. Miljönämnden 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 miljönämnden 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. Miljönämnden 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

Miljönämnden 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 miljönämndens bedömning har sanktioner i form av miljösanktionsavgifter en bättre effekt på lagefterlevnaden eftersom straffet

då blir tydligt reglerat i förordningen om miljöstraffsavgifter 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.

Barnkonventionen

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

Förslaget har utarbetats av Gunilla Andersson, Projektledare
Samråd har skett med Olof Liungman, avdelningschef, miljöstrategiska avdelningen, Lisa Bülow, miljöinspektör, Hedda Areskough, miljöinspektör, Maria Lecander, miljöinspektör, Emma Söderlund, miljöinspektör och Martin Stockfors, miljöinspektör, samtliga på avdelningen för miljö- och hälsoskydd samt Rasmus Fredriksson, projektledare och Lotten Jönsson Johansson, enhetschef, båda på miljöstrategiska avdelningen.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Olof Liungman
Avdelningschef
Miljöstrategiska avdelningen