



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkande Hållbar slamhantering, SOU 2020:3

Ert diarienummer M2020/00078/Ke

Sammanfattning

Länsstyrelsen Östergötland anser att utredningens betänkande är mycket välskrivet och väl underbyggt med vetenskapliga fakta. Utredningen visar på komplexiteten i frågan samt de osäkerheter som kvarstår för olika hanteringsmetoder och teknikers miljö- och klimatpåverkan samt kostnader.

Vi delar uppfattningen att det inte finns motiv för ett totalt spridningsförbud enligt alternativ 1.

Vi förordar alternativ 2 som innebär ett förbud mot spridning av avloppsslam på alla marker utom produktiv åkermark. Det är dock viktigt att det avloppsslam som sprids på åkermark håller god kvalitet med avseende på metaller, organiska ämnen, mikroplaster och patogener och att gränsvärdena är tydligt reglerade. Det är också viktigt att avloppsslam endast sprids på åkermark som är lämplig för detta (till exempel att halterna av kadmium inte är för höga), samt att man fortsätter med uppströmsarbetet och ambitionen att hela tiden förbättra kvaliteten på slammet. Förslaget att se över gränsvärdena och justera utifrån nya forskningsresultat vart 5:e år är ett bra förslag i utredningen.

Vi ser en risk att alternativ 1 kan innebära att motivationen för att bedriva ett aktivt uppströmsarbete på avloppsreningsverk minskar. Alternativ 1 innebär även en risk att biogasproduktionen kraftigt minskar vid avloppsreningsverken eftersom ett orötat slam har ett betydligt högre värmevärde.

Det är positivt att utredningen hänvisar till den nationella livsmedelsstrategin och målet att öka den svenska livsmedelsproduktionen. Det är bra att utredningen inte enbart beaktar behovet av återföring av fosfor till åkermarken, utan även tar hänsyn till behovet av att återföra kväve, andra makro- och mikronäringsämnen samt mullbildande ämnen.

Vi är positiva till förslaget om att Naturvårdsverket får i uppdrag att sätta gränser för andra organiska gödselmedel. Det finns annars en risk att de ämnen som avses att regleras vid spridning av avloppsslam ändå kommer att spridas genom användning av andra gödningsmedel.



Länsstyrelsens synpunkter

1.2 Förslag till förordning om användning av avloppsslam och vissa ytterligare avloppsfraktioner samt återvinning av fosfor

2 §

Vi anser att sista delen av definition av avloppsslam, som lyder "*eller från andra anläggningar som behandlar avloppsvatten med liknande sammansättning*", är svår att tolka i tillsynen.

4 §

Utifrån denna paragraf tolkar vi in att förordningen även omfattar fraktioner där det idag råder osäkerhet om hur de tolkas, exempelvis använt filtermaterial från fosforfällor och restprodukter från minireningsverk.

Ett frågetecken är om fraktioner från personaltoaletter inom lantbruket ska omfattas, som idag oftast leds ut till gödsellagret. Det kan ge praktiskt svåra tillämpningar då avloppsfraktionerna idag blandas med gödseln.

8 §

Vi anser att "*tillståndsgiven anslutning*" i första stycket, bör ersättas med "*tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken för mottagning*" eftersom det behöver framgå vilket tillstånd som avses. Vi menar vidare att det kan medföra svårigheter att använda kommungränser när andelen fosfor för återvinning ska beräknas eftersom avloppsvatten från större tätbebyggelser (över 20 000 personequivaler) i flera fall leds över kommungränser före rening och kan ske inom ramen för kommungemensamma bolag.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

I paragraf 47 föreslås i utredningen ny lydelse av punkt 7, "*användning av avloppsslam i jordbruk*". Eftersom alternativ 2 i utredningen enbart avser undantag för spridning av avloppsslam på produktiv jordbruksmark anser vi att även bemyndigandet bör begränsas till användning av avloppsslam på produktiv jordbruksmark.

5.4 Klimataspekter

Som framgår av utredningen kvarstår ännu oklarheter kring klimatpåverkan från olika alternativ. Utredningen nämner bland annat att tekniker som innebär storskalig monoförbränning av avloppsslam förutsätter längre transportvägar, eftersom antalet anläggningar i landet sannolikt blir få. Av det som kan utläsas från utredningen om diskussioner kring tekniker för förbränning likt de som finns i Tyskland är vi tveksamma till om det i Sverige finns incitament eller de förutsättningar som krävs för att detta ska vara av kostnads- eller klimatnytta.

Det skulle för Sveriges del snarare finnas fler klimatfördelar med att utveckla andra tekniker för att öka möjligheterna att återvinna fosfor och andra näringsämnen genom spridning av kvalitetssäkrat avloppsslam på åkermark.

Att utveckla tekniker för att tillvarata och återvinna ämnen från avloppsslammet och nyttja dessa för att växla upp produktionen inom jordbruket går i linje med såväl den nationella livsmedelsstrategin som strategier för klimatanpassning i ett förändrat klimat. I utredningen nämns bland annat att slammets bidrag till mullbildning och åkermarkens vattenhållande förmåga kan få betydelse för framtida planering, särskilt i ett torrare klimat.



8.5.2 Utredningens överväganden avseende riskbedömning avseende hantering och spridning av slam

Utredningen konstaterar att dagens forskning kring spridning av avloppsslam ännu inte har påvisat negativa effekter på hälsa och miljö av slamspridning med de kvalitetskrav som tillämpas inom jordbruket. Vi delar bedömningen att det därmed inte finns skäl att införa ett totalt spridningsförbud. Det är viktigt att försiktighetsprincipen följs genom kontroll och reglering av den spridning som även i fortsättningen kommer att ske på såväl jordbruksmark som eventuellt annan mark för att gå i linje med miljömålet Giftfri miljö.

9.4 Överväganden och förslag om förbud mot spridning av avloppsslam

Alternativ 1

Vi bedömer att det inte finns motiv att införa ett totalt förbud mot användning av avloppsslam enligt alternativ 1. Alternativ 1 tar inte hänsyn till kretsloppsprincipen för växtnäringssämnen och det innehåll av kol som finns i slammet. Det är mycket viktigt för den långsiktiga hållbarheten i vår livsmedelsförsörjning att kretsloppet sluts i så stor utsträckning som möjligt och att fosfor, kväve, andra makro- och mikronäringssämnen som är nödvändiga för livsmedelsproduktionen återförs till åkermarken. Det är också viktigt att mullbildande ämnen återförs för att säkra åkermarkens långsiktiga bördighet. Dessutom är det bättre ur klimatsynpunkt att lagra in kol i marken, istället för att släppa ut det i form av koldioxid som skulle bli effekten om slammet istället förbrändes.

Alternativ 1 riskerar att innebära att biogasproduktionen kraftigt minskar vid avloppsreningsverken eftersom ett orötat slam har ett betydligt högre värmevärde, och att slammet därmed går direkt till förbränning utan någon biogasproduktion. Ur ett energi- och klimatperspektiv, och med tanken på de nationella mål som är satta kring netto-noll utsläpp av växthusgaser 2045, är biogas som ett av de förnybara drivmedelsalternativen viktiga att främja.

Vi vill även koppla an till Betänkandet Mer biogas! För ett hållbart Sverige (SOU 2019:63) som vill främja en ökning av Sveriges biogasproduktion med tydliga produktionsmål. För att nå dessa produktionsmål krävs både fortsatt rötning av avloppsslam, samt en ökning av externt organiskt avfall i avloppsreningsverkens rötning. En total förbränning av allt avloppsslam kommer att motverka båda dessa möjligheter till produktion av biogas.

Alternativ 2

Vi förordar att alternativ 2 genomförs. Detta alternativ tar större hänsyn till möjligheter att tillämpa kretsloppsprincipen för såväl fosfor som en rad andra växtnäringssämnen och det innehåll av kol som finns i slammet. Vi ser en fördel om andelen avloppsslam som används på produktiv åkermark ökar eftersom användning på produktiv åkermark innebär en återföring till kretsloppet av näringsämnen.

Vi bedömer att det även skulle vara möjligt med undantag för att i viss utsträckning använda avloppsslam även till andra ändamål, som till exempel viss tillverkning av anläggningsjord. Men vid sådana undantag ska det också vara tydligt reglerat hur mycket fosfor och kväve och andra ämnen som den slutliga produkten får innehålla.

Vi ser att det även finns behov av reglering av hygienisering av slam och av lagring av slam i fält. Det bör inte bara föreskrivas vad som ska ske för att slammet ska anses vara hygieniserat, utan även *hur* hygieniseringen ska utföras. Detta för att inte andra miljö- eller hälsorisker ska uppstå vid hygieniseringen. Det kan handla om att hygieniseringen ska ske på ett underlag eller på andra sätt som gör att näringsämnen, patogena organismer med mera inte ansamlas i



marken. Även klimataspekter kan vara aktuellt. Idag sker hygienisering ofta i så kallade gårdslager i fält. Vi föreslår en anmälningsplikt för hygienisering i fält för att tillsynsmyndigheten ska kunna uttala sig om platsen, till exempel närhet till vattendrag, skyddsvärd natur och närboende. Idag tillämpas ofta 29 kap. 49 § i Miljöprövningsförordningen (2013:251), vilket dock är tvetydigt.

9.4.11 Ökad enhetlighet i regleringen av organiska gödselmedel

Vi är positiva till förslaget om att Naturvårdsverket får i uppdrag att föreslå reglering för andra organiska gödselmedel. Det finns annars en risk att de ämnen som avses att regleras vid spridning av avloppsslam, kan komma att spridas genom användning av andra gödningsmedel.

10.6 Överväganden och förslag avseende återvinning och cirkulär återföring av fosfor och andra näringsämnen

Vi bedömer att det är oklart i vilken utsträckning den återvunna fosfor kommer att föras tillbaka till kretsloppet, och därmed hur stor samhällsnytta förslaget om återvinningskrav för fosfor innebär. Det finns inga garantier för att fosfor från avloppsslammet kommer att återföras till kretsloppet då det beror av andra faktorer som inte regleras via lagstiftning, till exempel möjlighet till avsättning och acceptans för produkter med återvunnen fosfor på marknaden.

Som utredningen påpekar finns risker med att reglera återföring och utvinning av fosfor. Utifrån ett miljömålsperspektiv och kretslopp/resursnyttjande är det av vikt att inte låsa in sig i tekniker som bortser från att utveckla utvinning och återföring av andra makronäringsämnen också. Vi är positiva till förslaget med målangivelser för växtnäringsämnen som etappmål inom miljömålssystemets ram.

11 Uppströmsarbete

Vi är positiva till utredningens förslag om att utveckla ett fördjupat och systematiskt uppströmsarbete för att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Det är bland annat värdefullt att de erfarenheter och arbetssätt som utvecklats inom Revaq tas tillvara. Det är viktigt att uppströmsarbetet bedrivs på flera nivåer och att aktörer involveras både på lokal, regional och nationell nivå.

12.6.1 Nationell kompetens- och stödfunktion för avloppsfrågor och resurser i kretslopp

Vi anser att utredningens förslag om uppdrag till Naturvårdsverket för kompetensutveckling och stödformer är av vikt för att framför allt alternativ 2 ska kunna tillämpas utan att öka spridning av miljö- och hälsofarliga ämnen. Vi bedömer att införande av kontrollstationer är ett bra sätt att återkommande se över gränsvärdena och justera utifrån nya forskningsresultat.

Det är viktigt att de lagkrav som beskrivs i kapitel 5.5. med försiktighetsprincipen med flera efterlevs och kontrolleras samt lyfts fram i dialog med producenter och användare av avloppsslammet för att kartlägga eventuella behov av stöd och utveckling av tekniker etcetera.

Vi håller med om att utredningens förslag inte ensam kan genomföras utan att även parallella och kompletterande åtgärder behöver vidtas. Utredningen bör därför vara en utgångspunkt för att vidare öka kunskapen om eventuella samhälleliga och miljömässiga effekter av olika alternativ kopplat till fosfor och hantering av avloppsslam i stort.

13.4.2 Kostnader och finansiering inom staten

Det är viktigt att utredningens förslag om resursförstärkningar för länsstyrelsens arbete genomförs och är av långsiktig karaktär för att säkerställa att nya reglerna tillämpas på ett bra



sätt. Vi ser ett ökat resursbehov för arbete med prövning och tillsyn, när förändringar behöver genomföras på avloppsreningsverken, samt även tillsynsvägledning till kommunerna avseende spridning av avloppsslam.

De som medverkat i yttrandet

Beslut om yttrande har fattats av landshövding Carl Fredrik Graf med miljöskyddshandläggare Karin Fröbom som föredragande. I den slutliga handläggningen har också miljöskyddshandläggare Jenny Gyllensvaan, Jill Lindstam och Sofie Palmquist, energi- och klimatstrateg Helena Engström och Sara Spjuth samt samordnare Greppa Näringen Maria Källming medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia till

Annika Löfgren, annika.lofgren@regeringskansliet.se