

Jonas Ericson
Telefon: 08-508 28 946

Till
Miljö- och hälsoskyddsämnden
2014-03-18 p. 32

Hållbar återföring av fosfor

Remisser från Miljödepartementet

Förvaltningens förslag till beslut

- 1 Godkänna detta tjänsteutlåtande som svar på Miljödepartementets remisser.
- 2 Översända detta tjänsteutlåtande jämte protokollutdrag över nämndens beslut till Miljödepartementet med kopia till Kommunstyrelsen.
- 3 Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljöförvaltningen har givits möjlighet att yttra sig över Naturvårdsverkets utredning ”Hållbar återföring av fosfor” samt Förslag till investeringsstöd för Fosforåterföring.

Miljöförvaltningen har även tagit del av Stockholm Vattens remissvar till utredningen samt Naturskyddsföreningens skrivelse till kommunerna

Miljöförvaltningen instämmer i att minsta möjliga mängd oönskade ämnen bör återföras med kretsloppet så att miljökvalitetsmålet Giftfri Miljö kan uppnås och delar Naturvårdsverkets uppfattning när det gäller slamspridning att fördelarna överväger nackdelarna och att de risker som finns kan hanteras.

Miljöförvaltningen är också positiv till förslaget om investeringsstöd, men anser att förslaget behöver kompletteras med krav på att fosforåtervinningen ska kombineras med biodrivmedelsframställning från attraktiva kolkällor som slaktavfall, matavfall gödsel mm.

Miljöförvaltningen tillstyrker det föreslagna delmålet 2018 om att minst 40 % av fosfor i avlopp återförs till åkermark.

Miljöförvaltningen avstyrker det föreslagna delmålet om att minst 10 % av kvävet i avlopp återförs till åkermark år 2018. Enligt Stockholm Vatten kan ca 6 % av kvävet återföras samtidigt som 40 % av fosfor återförs. För att uppnå 10 % krävs stora och kostsamma omställningar. Det viktigaste är att kvävet inte når Östersjön.

Miljöförvaltningen avstyrker de föreslagna gränsvärdena för metaller vid återföring av biogödsel till åkermark samt förslaget till hygienisering av slammet. Dessa förslag fokuserar ensidigt på sk. nedströms arbete och innebär starkt negativa konsekvenser för produktionen av biogas från matavfall och gödsel samt för möjligheterna att sluta kretsloppet genom återföring av biogödsel till marken. De gränsvärden Naturvårdsverket föreslår för metallinnehåll i biogödsel är betydligt strängare än gränsvärden för metallinnehåll i livsmedel. Därmed försvåras möjligheterna att nå Miljömålen Begränsad Klimatpåverkan och Frisk Luft, målet om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030, samt Stockholms egna miljömål. Höga halter av oönskade metaller och

andra ämnen i biogödsel är ett symptom på motsvarande höga halter i mat och foder och bör istället åtgärdas uppströms. Gränsvärden som omöjliggör återföring av biogödsel riskerar istället att öka nettoimporten av samma oönskade ämnen i form av ökad import av konstgödsel, foder och mat.

Miljöförvaltningen föreslår att

- biogödsel lyfts ur förslaget.
För reglering av biogödsel föreslås istället en hänvisning till Certifierad Återvinning, SPCR 120 som reglerar metallinnehåll i biogödsel som både producenter och myndigheter står bakom.
- Att kraven på långtgående hygienisering av avloppsslam utgår. Långtidslagring enligt REVAQ bedöms vara tillräckligt

Miljöförvaltningen vill också uppmana Jordbruksverket att snarast upprätta regler för anläggningar som producerar biogas från matavfall

Samråd i ärendet har skett med Trafikkontoret Avfall, vilka även presenterar ett eget remissvar med överensstämmande synpunkter i Trafik och Renhållningsnämnden 20 mars.

Bakgrund

Naturvårdsverket har redovisat sitt uppdrag om Hållbar återföring av fosfor till regeringen. Redovisningen innehåller bland annat förslag till etappmål och ny författning gällande slam (slamförordning).

Miljödepartementet har skickat Naturvårdsverkets förslag på remiss, tillsammans med kompletteringen Delredovisning investeringsstöd för Fosforåterföring.

Naturvårdsverket föreslår bl.a. att

- Minst 40 % av fosfor i avlopp tas tillvara och återförs till åkermark utan att det medför risk för människor eller miljö
- Minst 10 % av kvävet i avlopp tas tillvara och återförs till åkermark utan att det medför risk för människor eller miljö
- Stallgödsel tas tillvara på jordbruksmark så att tillförsel av växtnäringsämnen balanserar bortförsl
- Minst 50 % av matavfallet från hushåll, storkök, butiker och restauranger sorteras och behandlas biologiskt så att växtnäring tas tillvara, där minst 40 % behandlas så att även energin tas tillvara

Förvaltningens synpunkter

Slamspridning på åkermark innebär alltid en avvägning mellan nytta och risk. Fördelar som att återföra växtnäring och mullämnen till kretsloppet ska vägas mot nackdelar som risk för smittspridning och effekter av oönskade ämnen.

I underlagsrapporterna till Naturvårdsverkets redovisning har framför allt riskerna med slamspridning blivit väl belysta medan nyttan och uppfyllandet av övriga miljömål är mindre väl redovisade.

Övergripande mål

Det finns inget i utredningen eller i underlagsmaterialet som pekar mot att det med dagens slamkvalitet finns några problem med slamgödsling på kort sikt. Även i ett 100-års perspektiv är riskerna låga men för att minska upplagring i mark behöver den långsiktiga tillförseln av ämnen som perfluoroktansulfonat (PFOS), koppar, kvicksilver, silver och kadmium minska.

Miljöförvaltningen stödjer därför Naturvårdsverkets förslag till framtida mål med begränsningen att gälla endast för avloppsslam, samt understryker att målet måste kompletteras med medel framför allt för uppströms metoder för att minska halten oönskade ämnen i avloppet, men också för nedströms metoder att återvinna fosfor. Dessa måste emellertid kombineras med återvinning av energiinnehållet, framför allt som drivmedel, då detta är den svåraste energiformen att ersätta.

Stockholms avloppsslam är REVAC-certifierat och därmed godkänt för spridning på åkermark. Stockholm Vatten bedömer att 40 % återföring av fosfor är ett rimligt mål, och att detta också innebär återföring av ca 6 % kväve. Däremot skulle ett mål på 10 % kväveåterföring kräva omfattande investeringar och ökad energiförbrukning, antingen det sker som ökad slamåterföring eller separerad behandling av urin eller rejecktatten. Miljöförvaltningen instämmer i Stockholm Vattens bedömning.

Biogödsel och biogasproduktion

Utredningen saknar framför allt en redovisning av konsekvenserna för biogasframställningen och därmed för uppfyllande av Miljömålen Begränsad Klimatpåverkan och Frisk Luft, samt målet om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030. Inte heller principerna i EUs avfallshierarki har beaktats.

Vid framställning av biogas från matavfall eller samrötning med gödsel och växtavfall är restprodukten ett värdefullt gödselmedel som också innehåller höga halter mullämnen, vilket förbättrar jordens bördighet, vattenhållande förmåga och minskar läckage av kväve och andra växtnäringsämnen. Inkomsterna från detta gödselmedel bedöms av branschen vara en förutsättning för lönsamhet i att producera biogas från matavfall och gödsel. Detta gödselmedel sluter kretsloppet och ersätter därmed konstgödsel som kräver stora mängder fossil insatsenergi och som med sitt kadmiuminnehåll ökar mängden kadmium i landet.

Metallinnehållet i biogödsel härstammar från mat och foder som gödslats med konstgödsel samt importerad mat och foder. Om biogödseln återförs ökar halterna långsammare än om biogödseln måste ersättas med konstgödsel. Om biogödsel inte kan användas kan också mat- och foderimporten komma att öka vilket ytterligare torde öka halterna.

Biogödsel är idag reglerat med avseende på kadmiuminnehåll genom Certifierad Återvinning, SPCR 120, ett system som godkänts av myndigheter, livsmedelsorganisationer, lantbruksorganisationer, branschorganisationer m.fl.

De gränsvärden Naturvårdsverket föreslår för metallinnehåll i biogödsel är strängare än gränsvärdena för metallinnehåll i livsmedel. Gränsvärdena kan vara motiverade ur ett långsiktigt giftspridningsperspektiv men riskerar att omöjliggöra spridning av biogödsel och därmed både försvåra biogasproduktion och öka importen av kadmiumhaltig fosfor samt foder och mat med höga halter metaller och andra oönskade ämnen. Naturvårdsverkets egen bedömning är att gränsvärden som förhindrar spridningen av biogödsel leder till ökad nettoimport av exv. kadmium.

Miljöförvaltningen föreslår att biogödsel lyfts ur förslaget och ersätts med en satsning på sk. uppströms åtgärder, dvs striktare gränsvärden för halter i importerad mat och foder.

Hygienisering och biogasproduktion

Utredningens krav för hygienisering är mycket detaljerade och långtgående och skulle styra mot ökad värmebehandling, vilket är mycket energikrävande. Detta riskerar att leda till ökade utsläpp av klimatgaser, såväl direkt genom användning av fossila bränslen, som indirekt genom att biogas undandras från drivmedelmarknaden. I Stockholm skulle 25 % av biogasen behöva användas till hygienisering samtidigt som möjligheten att

importera biogas från andra reningsverk skulle minska i motsvarande grad.

Stockholm tillämpar idag 6 månaders långtidslagring innan spridning på jordbruksmark. Enligt Stockholm Vatten finns inget känt fall av smitta från avloppsslamspridning med dagens metoder för hygienisering.

Det är med denna bakgrund inte försvarbart att införa långtgående och energikrävande metoder för hygienisering av avloppsslam som dessutom ökar utsläppen av klimatgaser.

För matavfall som rötas till biogas gäller enligt EU-förordningarna om Animaliska Biprodukter ((EG) nr 1069/2009 (EU) nr 142/2011 samt (EU) nr 294/2013) att Jordbruksverket ska godkänna och kontrollera anläggningarna. Jordbruksverket har dock ännu inte upprättat några specifikationer och inga anläggningar har kunnat godkännas. Befintliga anläggningar riskerar nu kritik och i värsta fall dryga böter i den stundande EU-besiktningen av Sveriges tillämpning av förordningarna. Miljöförvaltningen vill därför uppmana Jordbruksverket att snarast upprätta regler och påbörja godkännandeprocessen av anläggningar som producerar biogas från matavfall.

Samråd i ärendet har skett med Trafikkontoret Avfall, vilka även presenterar ett eget remissvar med överensstämmande synpunkter i Trafik och Renhållningsnämnden 20 mars.

Bilagor

1. Hållbar återföring av fosfor. Naturvårdsverkets redovisning av ett uppdrag från regeringen
2. Komplettering av delredovisning investeringsstöd för fosforåterföring.