

Beslutsunderlag

Styrelsen 210416

Diarienummer: 0063/21

Handläggare: Dag Lorrick

Telefon: 0704- 74 92 30

E-post: dag.lorrick@gryaab.se

Betänkande Havet och människan, SOU 2020:83

Förslag till beslut

I styrelsen för Gryaab AB:

1. Bolagets beslutsunderlag godkänns och skickas till stadsledningskontoret som Gryaabs svar på remissen Havet och människan SOU 2020:83.
2. Beslutet under denna paragraf förklaras omedelbart justerat.

Sammanfattning

Gryaab ser positivt på ambitionen att ta ett helhetsgrepp på frågan om havsmiljön, men har inte möjlighet att ta ställning till om just remissens förslag till en övergripande havsmiljölag är det bästa sättet att göra det på. Gryaab förutsätter att Svenskt Vattens analys kommer att vara god på den punkten och hänvisar till Svenskt Vattens remissvar avseende den frågan. Gryaab har därför begränsat sitt svar till de delar av betänkandet som direkt eller indirekt rör avloppsvattenrening.

Gryaab vill särskilt framhålla följande:

Gryaabs erfarenhet är att miljö kvalitetsnormerna har stor inverkan på tillståndsgivning. Resonemanget som anges i avsnitt 12.5 ”Både kommuner och länsstyrelser vittnar samtidigt om att miljö kvalitetsnormerna inom havsmiljöförvaltningen har liten eller mycket liten inverkan för tillståndsgivning, normgivning och tillsyn” är därför missvisande, vilket är viktigt att understryka för det fortsatta arbetet.

Gryaab ser positivt på utredningens syn på vikten av kretslopp av slam inklusive dess innehåll av mull, kväve och fosfor. Gryaab välkomnar därför målet om återvinning av 60 % av slammets fosfor och 15 % av dess kväve. I det perspektivet blir dock påståendet i avsnitt 14.13 om att kommunalt avloppsslam ”i huvudsak är ett kvittblivningsproblem” motstridigt.

Gryaab välkomnar förslaget om att regeringen ska se över konsekvenserna av icke-försämringskravet som tillkommit som följd av Weserdomen. Icke-försämringskravet bortser från helheten och riskerar att få allvarliga följder för havsmiljön.

Gryaab ser även positivt på förslaget att förordningen om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester (2018:495) ändras så att den upphör att gälla vid en senare tidpunkt, vid utgången av 2030. Det finns fortsatt stora osäkerheter gällande läkemedelsrening och nyttorna därav. Bidrag för fortsatt testning och utvärdering av olika metoder är därför välkommet.

Gryaab anser att de kostnadsuppskattningar som gjorts för de föreslagna åtgärderna, särskilt angående uppfyllande av miljökvalitetsnormer, generellt är för vaga. Gryaab efterlyser mer djuplodande ekonomiska utvärderingar av hur förslagen kan komma att påverka olika parter ekonomiskt. För Gryaab och dess ägare riskerar uppfyllandet av miljökvalitetsnormerna, beroende på hur uppfyllandet till slut tolkas, att bli mycket kostsamt. Avgörande för kostnaden är hur snart normerna ska uppfyllas, vilket flöde som når reningsverket och hur man tolkar Gryaabs skyldighet att bidra till det totala uppfyllandet av normerna.

Gryaab saknar generellt i utredningen ett resonemang kring betydelsen av uppströmsarbete inklusive producentansvar enligt principen att förorenaren betalar. Gryaab anser att uppströmsarbete och producentansvar är det enda långsiktigt möjliga sättet att hålla mikroföroreningar borta från miljön och människan. Detta beror på att en stor del av mikroföroreningarna i samhället, till skillnad från till exempel fosfor i mänsklig urin och avföring, aldrig når ett kommunalt avloppsreningsverk.

Bedömning ur ekonomisk dimension

De ekonomiska konsekvenserna av strategin som föreslås är undermåligt beskrivna, vilket försvårar en detaljerad bedömning. De föreslagna målen om ökad recirkulering av näringsämnen till jordbruk och minskade utsläpp av diverse föroreningar till vattenmiljön för att uppfylla miljökvalitetsnormer i recipient förväntas leda till ökade kostnader för Gryaab. Om den föreslagna havsmiljölagen leder till att andra sektorer än VA-sektorn tar sin del av det totala behovet av utsläppsminskningar kan kostnaderna för VA-sektorn förväntas öka mindre, för att åstadkomma den önskade effekten.

Bedömning ur ekologisk dimension

Utredningen innehåller förslag på mål om minskning av föroreningar, inklusive närsalter, till havsmiljön för att uppfylla miljökvalitetsnormer i recipient och ökning av mängd näringsämnen som återförs till jordbruket. Om de målen uppfylls för det med sig fördelar från ett miljöperspektiv.

Bedömning ur social dimension

Bättre rening avseende närsalter och mindre utsläpp av orenat avloppsvatten till följd av strängare lagstiftning skulle innebära vissa förbättringar för badvattenkvalitén och minska risken för kontaminering av råvatten för dricksvattenproduktion.

Samverkan

Beslutet har behandlats på samverkansgruppsmöte den 9 april 2021.

Ärendet

Styrelsen har att ta ställning till remissvar avseende miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83).

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Miljömålsberedningen har på regeringens uppdrag utrett och utformat förslag till en ny strategi för hållbart nyttjande av hav och marina resurser vilket mynnat ut i betänkandet Havet och människan (SOU 2020:83). Miljödepartementet har skickat betänkandet på remiss till bl.a. Göteborgs kommun. Stadsledningskontoret har i sin tur skickat remissen för yttrande till Byggnadsnämnden, kretslopp och vattennämnden, miljö- och klimatnämnden, Gryaab AB och Göteborgs Hamn AB. Gryaab ska besvara remissen senast den 25 maj 2021.

Allmänna synpunkter

Gryaab anser i stora drag att arbetet som gjorts är väl utfört och av imponerande omfattning. Generellt uppskattar Gryaab ansatsen till att sammanfatta olika lagar som berör påverkan på havsmiljön under en ny, övergripande havsmiljölag. De juridisk-tekniska aspekterna av att en sådan lag införs är dock komplexa, t.ex. med avseende på hur en sådan lag kan komma att samspela och eventuellt krocka med redan existerande lagar och regelverk. Gryaab förutsätter att Svenskt Vatten kommer utföra en detaljerad analys i frågan och hänvisar därför till Svenskt Vattens remissvar i det avseendet.

Överlag anser dock Gryaab att det finns stora potentiella vinster i att arbeta med havsmiljö från ett helhetsperspektiv: till exempel finns det stora ekonomiska fördelar att skörda om utsläpp till vattenmiljö kan regleras övergripande och åtgärder kan utvärderas på lika villkor. Kommunala reningsverk är i många avseenden redan mycket effektiva, vilket också påpekas i avsnittet "Miljömålsberedningen lämnar inte några förslag om utökade reningskrav på kväve och fosfor i kommunala VA-anläggningar". Åtgärder som utformas för att minska utsläpp från avloppsreningsverk riskerar att bli ineffektiva ur kostnadssynpunkt jämfört med om åtgärder hade utformats från ett helhetsperspektiv som även tagit hänsyn till kostnadseffektivitet för t.ex. jordbruksspecifika åtgärder.

Vidare anser Gryaab att de kostnadsuppskattningar som gjorts för de föreslagna åtgärderna generellt är för vaga. Det anges t.ex. i avsnitt "13.1: Havsmiljö" att "Havs- och vattenmyndigheten har bedömt att vissa åtgärder, men inte alla, bör kunna utföras inom ramen för befintliga uppdrag och anslag men att hela det föreslagna åtgärdsprogrammet inte bedöms kunna genomföras inom befintliga ramar.". Gryaab efterlyser mer djuplodande ekonomiska utvärderingar av förslagen.

Specifika synpunkter

Angående miljö kvalitetsnormer

Under avsnitt 12.5 (s. 459) anges följande.

"Myndigheter och kommuner som beredningen har varit i kontakt med lyfter fram att i vatten- och havsmiljöarbetet är det EU-direktiven, som t.ex. havsmiljödirektivet och vattendirektivet, som har den drivande kraften i arbetet. Miljö kvalitetsmålen finns med i myndigheternas arbete, men är inte styrande i arbetet på samma sätt som direktiven. ...Både kommuner och länsstyrelser vittnar samtidigt om att miljö kvalitetsnormerna

inom havsmiljöförvaltningen har liten eller mycket liten inverkan för tillståndsgivning, normgivning och tillsyn.”

Gryaab är av motsatt uppfattning; miljökvalitetsnormerna har stor inverkan för vår tillståndsgivning. I Gryaabs senaste miljötillstånd ställs krav på att Gryaab ska utreda verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna i recipienten. För det fortsatta arbetet vill Gryaab därför understryka att detta resonemang inte gäller för samtliga kommuner och länsstyrelser.

Under avsnitt 13.1 (s. 484) anges följande:

“Åtgärderna i åtgärdsprogrammet för havsmiljön förväntas finansieras av antingen berörda verksamheter eller av de myndigheter och kommuner som åtgärderna riktats till. Havs- och vattenmyndigheten har bedömt att vissa åtgärder, men inte alla, bör kunna utföras inom ramen för befintliga uppdrag och anslag men att hela det föreslagna åtgärdsprogrammet inte bedöms kunna genomföras inom befintliga ramar”.

Gryaab anser att detta stycke inte med önskvärd tydlighet reflekterar att uppfyllandet av miljökvalitetsnormer, som i sin tur kan komma att kräva avancerad rening av ämnen som i dagsläget inte behandlas i reningsverk, kan komma att bli mycket dyr. Gryaab vill understryka att så är fallet och att åtgärdsprogrammet därför inte kommer kunna genomföras inom befintliga ramar.

Angående inverkan av utsläpp från kommunala avloppsreningsverk

Under avsnitt 14.13 (s. 601) anges följande.

”Avloppsvatten bidrar fortfarande med betydande mängder fosfor och kväve till kustvattenområdena. I statistiken skiljer man på utsläpp från kommunala avloppsreningsverk och enskilda eller små avloppsanläggningar. De senare hanteras separat i avsnitt nedan. De kommunala avloppsreningsverken står för cirka 28 procent av nettobelastningen av kväve och 15 procent av fosforbelastningen.”

Gryaab anser inte att det går att tolka rapportens siffervärden så att utsläppen från de Svenska kommunala reningsverken utgör betydande mängder fosfor vare sig i förhållande till andra sektorer eller till VA-anläggningar i övriga delar av Östersjöns avrinningsområde. I avsnitt 14.13.4 nämns det att ”Svenska bräddvattenproblem är jämförelsevis små i en Europeisk kontext.”, och i avsnittet ”Miljömålsberedningen lämnar inte några förslag om utökade reningskrav på kväve och fosfor i kommunala VA-anläggningar” nämns det att svenska reningsverk i genomsnitt reducerar fosfor till 96 % i förhållande till kravet på 80 % i avloppsdirektivet. Gryaab anser därför att formuleringen är missvisande.

Angående kretslopp av slam till jordbruk

Under avsnitt 14.13 (s. 602) anges följande.

”Slammet från avloppsvatten är i dag i huvudsak ett kvittblivningsproblem.”

Gryaab ställer sig frågande till formuleringen och vad som avses med den. Gryaab anser inte att det stämmer ur ett resurs- eller miljöperspektiv, och stora delar av remissen ägnas också åt att diskutera hur viktigt det är med cirkulering av näringsämnen från slam, vilket gör att denna formulering framstår som udda.

Under avsnitt 14.13 (s 602) anges följande.

”Så länge näringsämnen är tillgängliga till relativt låga priser via mineralgödsel, så är avloppet inte någon resurs med positivt värde för den enskilde aktören.”

Gryaab anser att denna mening är missvisande. Utöver näringsämnen bidrar slamtillförsel med mullämnen, som för den enskilda lantbrukaren kan vara lika värdefullt som övriga näringsämnen. Mullämnen ingår inte i mineralgödsel, varför det kan hävdas att slam har ett positivt värde för enskilda aktörer oavsett pris på mineralgödsel. Även i dagsläget används stora mängder slam på åkermark av bönder som ofta vittnar om att slam är en resurs med positivt värde. Vore slammet inte av värde så skulle lantbrukarna inte använda slam som gödsel.

Under avsnitt 14.18 (s 643) anges följande.

”Globalt bedöms de ekonomiska fosforreserverna räcka i 266 år, medan kväve som i dag till mestadels produceras med naturgas, har en ekonomisk reserv på enbart 53 år. Kväve är dyrt och energislukande att producera.”

Gryaab håller med om att kvävegödsel är dyrt och energislukande att producera och därför viktigt att ta vara på. Det är dock viktigt att påpeka att kvävegödsel även kan produceras med andra råvaror än naturgas. Det bör också påpekas att det är just kvävegödsel som är dyrt och energikrävande att producera, inte kväve, eftersom kväve i strikt mening inte produceras under Haber-Bosch-processen, utan enbart fixeras från redan existerande kvävgas i luft.

Under avsnitt 14.18 (s 644 och 648) anges följande.

”Målet innebär att till 2030 ska den ökade resurshushållningen och återföringen av använt fosfor och kväve till livsmedelsproduktionen vara att: minst 50 procent av fosfor och 15 procent av kväve från avlopp återförs.”

”Målnivån för återföring av fosfor från avlopp är densamma som lämnas i betänkandet Hållbar slamhantering. Förslaget ställer ett återvinningskrav på 60 procent av den fosfor som finns i avloppsslammet för allmänna avloppsreningsanläggningar som överstiger 20 000 personekvivalenter. Detta motsvarar närmare 50 procent, eller cirka 2 700 ton, av den totala fosformängden som årligen avses i landets produktion av avloppsslam vid kommunala reningsanläggningar.”

Gryaab välkomnar detta mål. Därtill vill Gryaab poängtera vikten av att sätta mål gäller över en längre tid. Då är det möjligt att bedriva ett långsiktigt och målmedvetet arbete i frågan.

Angående avancerad rening avseende mikroföroreningar

Under avsnitt 14.18 (s. 680) anges följande.

”Enligt Svenskt Vatten så kommer utvecklingen av avancerad rening av mikroföroreningar som läkemedel bidra till ytterligare rening av fosfor eftersom fosfor är partikulärt bundet.”

Gryaab anser att denna formulering är missvisande och kan leda till slutsatsen att krav på rening avseende mikroföroreningar skulle vara mindre kostsamma eftersom viss rening avseende fosfor skulle åstadkommas samtidigt. Gryaab anser att varje krav som ställs på en åtgärd måste kunna motiveras självständigt. D.v.s. om mikroföroreningar behöver renas vid kommunala avloppsreningsverk så behöver det motiveras i förhållande till andra åtgärder för att minska flödet av mikroföroreningar till vattenmiljön och inte utifrån en eventuell effekt som kan åstadkommas för fosfor. På samma sätt bör åtgärder för att minska fosforutsläpp motiveras utifrån recipienternas tillstånd och behov avseende fosfor. Med några av de möjliga metoderna för avancerad rening avskiljs fosfor inte alls, t.ex. för läkemedelsrening med hjälp av ozon eller UV.

Gryaab saknar också generellt ett resonemang kring uppströmsarbete inklusive producentansvar enligt principen att förorenaren betalar. Uppströmsarbete och producentansvar är det enda långsiktigt möjliga sättet att hålla mikroföroreningar borta från miljön och människan. Detta beror på det enkla faktum att en stor del av mikroföroreningarna når människan direkt vid användningen av produkterna (som innehåller mikroföroreningarna) eller miljön utan att passera ett avloppsreningsverk. Detta utgör en principiell skillnad från t.ex. fosfor där all fosfor från mänsklig urin och fekalier kan förväntas passera ett avloppsreningsverk på sin väg från att ha varit en komponent i ett livsmedel till att bli en förorening i recipienten.

Under 15.9 (s. 737) anges följande.

“Förslag: – att regeringen ändrar förordningen (2018:495) om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester så att den upphör att gälla vid en senare tidpunkt, vid utgången av 2030.”

Gryaab välkomnar detta förslag. Det finns fortfarande stora osäkerheter gällande läkemedelsrening och nyttorna därav. Bidrag för fortsatt testning och utvärdering av olika metoder är därför välkommet.

Angående konsekvensanalysen

Under avsnitt Konsekvensanalys - Kapitel 14 (s. 1442) anges följande.

”Miljömålsberedningen föreslår att regeringen beslutar om ett etappmål om ökad återföring av fosfor och kväve till livsmedelsproduktion från stallgödsel, avlopp och matavfall. Jordbruksverket föreslås bli ansvarig myndighet för att följa upp etappmålet.”

Gryaab välkomnar att en myndighet har övergripande ansvar för att följa upp dessa mål. Däremot anser Gryaab, likt Svenskt Vatten, att det är bättre att ett sådant ansvar ligger på Havs- och vattenmyndigheten eftersom denna är sektorneutralt grunduppdrag.

Under avsnitt Konsekvensanalys - Kapitel 14 (s. 1469) anges följande.

”Utredningen om hållbar slamhantering bedömde vidare att miljönyttan kan komma att bli större vid återvinning av fosfor med tekniska metoder, jämfört med traditionell spridning av slam inom jordbruket.”

Gryaab anser att detta stycke är missvisande. Stycket ger intrycket av att detta var en generell slutsats som drogs i utredningen. Det är en förenklad bild av vad som förmedlades i utredningen; i verkligheten är teknisk näringsämnesåtervinning från

avlopp eller slam en mycket komplex fråga och vilka slutsatser som dras beror på systemgränser, valda påverkanskategorier med mera. Detta diskuteras också i utredningen.

Under avsnitt Konsekvensanalys - Kapitel 14 (s. 1470) anges följande.

”Kommunerna behöver dock vid investeringar inom VA och biogas även inkludera teknik för att möjliggöra återvinning och återföring av näringsämnen, vilket kan medföra en kostnad, men även en långsiktig intäkt.”

Gryaab anser att detta stycke är missvisande. Av formuleringen kan man få uppfattningen att eventuella intäkter från slamgödselprodukter skulle kunna uppväga kostnaderna för att investera i storskaliga slambehandlingsprocesser. Kostnaderna för införande av avancerade tekniker för näringsämnesåtervinning är mycket höga och de eventuella intäkterna från de utvunna gödselprodukterna är förmodligen små eller obefintliga. Gryaab anser att detta stycke inte på ett tydligt sätt reflekterar det.

Under avsnitt Konsekvensanalys - Kapitel 14 (s. 1470) anges följande.

”Miljömålsberedningen föreslår att regeringen genomför en noggrann analys av potentiella och långsiktiga negativa effekter på miljötillståndet i vatten och hav av icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § miljöbalken, som är ett resultat av den s.k. Weserdomen. Förslaget kan på sikt på betydelse för tillståndsgivning till kommunalt VA.”

Gryaab välkomnar detta förslag. Weserdomen och därmed icke-försämringskravet riskerar att få allvarliga följder för havsmiljön och bör därför ses över.

Bedömning av ärendets principiella beskaffenhet

Ärendet bedöms inte vara av principiell beskaffenhet.

Ärendet är ett remissvar till ett förslag på ny strategi för hållbart nyttjande av hav och marina resurser och innehåller som sådant avsnitt som är relevanta för Gryaab, men inte till sådan omfattning att ärendet kan sägas vara av principiell beskaffenhet.

Bolagets bedömning

Bolaget har tagit fram ett remissvar på betänkandet Havet och människan SOU 2020:83. Styrelsen föreslås godkänna beslutsunderlaget och att det skickas till stadsledningskontoret som Gryaabs svar på remissen Havet och människan SOU 2020:83.