

Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
(elektronisk innsendelse)

Oslo/Hamar, 18.06.2024

Deres ref.:

Vår ref.: 509.210/AH/2024/41

Høringssvar gjødselbrukforskriften

Norsk Vann hilser velkommen en avklaring på regelverket for organisk gjødsel, inkludert avløpsslam. Det er avgjørende viktig med avklarte rammebetingelser for de mange avløpsrensaneanlegg som er under bygging, planlegging og som skal bygges i årene framover, over hele landet.

Norsk Vann mener imidlertid at de foreslåtte endringer i bestemmelser for spredetidspunkt og om lagring for avløpsslam i forslaget til ny gjødselbrukforskrift vil vil få alvorlige konsekvenser for driften av avløpsrensaneanleggene dersom de blir gjennomført. I verste fall vil driften av avløpsrensaneanleggene måtte stanses.

Norsk Vann foreslår at spredefristen settes til 20. september, og at muligheten for lokal lagring videreføres.

Norsk Vann vil også påpeke at utredningsinstruksens krav til forhold som skal være belyst i regelverksarbeid fortsatt ikke er oppfylt.

Norsk Vann* viser til forslag til nytt gjødselregelverk fra LMD, KLD og HOD, og høringsnotatet datert 20. mars 2024. Som interesseorganisasjon for vann- og avløpsvirksomhetene, herunder produsenter av avløpsslam, vil Norsk Vann med dette gi våre innspill til høringen. I arbeidet med høringssvaret har vi også hatt kontakt med private aktører som står for en stor del av håndtering og distribusjon av avløpsslam for norske kommuner og avløpsrensaneanlegg.

Allerede i oktober 2018, tok Norsk Vann i et møte med KLD og LMD opp manglende konsekvensutredninger av foreslåtte regelverksendringer vedrørende spredetidspunkt og fjerning av mulighet for lokal lagring av avløpsslam utenom vekstsesong,. Vedlagt er en kopi av brevet som Norsk Vann sendte i etterkant av møtet, der vi oppsummerte våre innspill.

Av grunnlagsrapporten* som direktoratsgruppa, bestående av Landbruksdirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet, oversendte til sine oppdragsgivere (KLD, LMD og HOD) fra 2018 går det fram hva en slik konsekvensutredning skulle inneholde. Her gjengir vi for ordens skyld fra rapportens innledning:

Vedlegg til oversendelse, gjødselregelverket: Konsekvensvurdering i hovedtrekk

Oppdragsbrevet om revisjon av gjødselregelverket ber om å gjøre konsekvensutredninger for de ulike aktører, og at konsekvensene tallfestes så langt som mulig og vurderes opp mot de miljømessige og agronomiske fordeler og ulemper som tiltakene vil innebære.

Oversendelsesbrevet gjennomgår konsekvenser i grove trekk. Dette vedlegget går nærmere inn på aktuelle konsekvenser slik vi er bedt om i oppdraget. Samlet dekker oversendelsesbrevet og vedlegget mange av forholdene som etter utredningsinstruksen må være belyst i regelverksarbeid.

**: Vedlegg til oversendelse, gjødselregelverket: Konsekvensvurdering i Hovedtrekk, www.landbruksdirektoratet.no*

På tross av den klare bestillingen var dette ikke dekket i grunnlagsrapporten, noe som ble påpekt fra Norsk Vann i 2018. Men heller ikke i det foreliggende høringsnotat er det vist til noen vurdering av de miljømessige og agronomiske fordeler og ulemper som tiltakene vil innebære, eller konsekvensene for de ulike aktører. Dette er etter vår vurdering et brudd på utredningsinstruksen.

Det er derfor beklagelig å måtte registrere at bransjens innspill fra 2018 ikke er tatt hensyn til i foreliggende forslag, og konsekvensene av disse to sentrale bestemmelsene er heller ikke belyst, slik som vi etterlyste.

Norsk Vann ser behov for å understreke alvoret i denne situasjonen ved å peke på at sikker og trygg bortkjøring av avløps slammet som til enhver tid produseres, er en forutsetning for driften av alle avløpsrensaneanlegg. Dersom det ikke finnes et egnet mottak for avløps slammet, vil slammet hope seg opp på renseanlegget. Etter hvert må produksjonen av avløps slam stanses, noe som betyr stans av avløpsrensingen, og avløpsvannet må dermed slippes urensset til resipient.

Som en del av sin interne beredskapsplanlegging har en del kommuner og avløpsrensaneanlegg undersøkt alternative løsninger for avsetning av avløps slam dersom en situasjon skulle oppstå med hensyn til levering av avløps slam via de vanlige kanaler. Tilbakemeldingen fra forbrenningsanlegg og sementprodusent (i Norge) har vært at det ikke er mulig å levere avløps slam til disse. Det er dermed ingen kortsiktige løsninger tilgjengelig for avsetning av avløps slam, dersom en krise skulle oppstå.

Generelt om avløps slam

Regelverket for organiske gjødselvarer utgjør sammen med avløpsbestemmelsene i forurensningsforskriften det sentrale rammeverket for behandling, omsetning og bruk av avløps slam, og berører dermed alle landets behandlingsanlegg for kommunalt avløpsvann. Mange av dagens renseanlegg ble bygget for flere tiår siden og må utvides og fornyes for å møte bl.a. økning i befolkningsgrunnlag, klimaendringer og økte rensekraft. Pågående innstramminger og skjerpede håndhevelse av utslippstillatelser for renseanlegg, både i Oslofjordens nedbørfelt og øvrige deler av landet, sammen med varslede økte krav til avløpsrensing i EUs reviderte avløpsdirektiv, vil nødvendiggjøre betydelige investeringer innenfor sektoren i årene framover. Det er derfor avgjørende med et regelverk, også for avløps slam, som er forutsigbart og tydelig, og som stimulerer til innovasjon og utvikling for å få en god utnyttelse av ressursene og energien i avløps slammet.

Om de enkelte bestemmelser i forskriften

§ 1. Formål

Norsk Vann støtter formålet med forskriften, som er *å legge til rette for at gjødsel kan unyttes som en ressurs og samtidig forebygge forurensningsmessige, helsemessige og hygieniske ulemper ved lagring og bruk. Forskriften skal bidra til en miljøforsvarlig forvaltning av jordsmonnet og ivareta hensynet til biologisk mangfold.*

§ 8. Lagring og plassering av tørr organisk gjødsel direkte på bakken

Bestemmelsen innebærer at det ikke blir tillatt å lagre avløps slam utenom vekstsesong, slik praksis er i dag. Dagens regelverk stiller vilkår om at anlegg for lagring av avløps slam ikke må plasseres på flomutsatte områder eller så nært vassdrag, brønn eller annet vannforsyningssystem at det medfører fare for forurensning. Det skal også være skjerming mot overflatevann, og kommunen kan stille krav til skjerming mot nedbør.

Forslaget til ny bestemmelse stiller krav til grunnforhold som gir god infiltrasjon, samt tilstrekkelig avstand til vannforekomster til at det ikke medfører fare for forurensning.

Norsk Vann mener at en videreføring av dagens bestemmelser om lokal lagring av avløpslam, sammen med krav til grunnforhold og avstand til vannforekomster vil være dekkende for å oppnå formålet med forskriften.

I høringsnotatet påpeker departementene at *lengre tids lagring av avløpslam bør unngås for å hindre luktplager og sjenanse. Slik gjødselvarer bør dessuten leveres klar til bruk, og det gjelder likeså for kompost og andre gjødselvarer som mottas utenfra. Departementene foreslår derfor at mottak og bakkelagring av slik gjødselvarer på bruksstedet bare kan foregå innenfor gjeldende vekstsesong.*

Det gis ingen nærmere definisjon av hva som menes med lengre tids lagring, ei heller blir omfanget av luktplager og sjenanse ved slik lagring etter dagens bestemmelser beskrevet. De tilbakemeldinger som Norsk Vann har fått fra aktører i bransjen tyder ikke på at luktplager og sjenanse er et stort problem.

Det er vår forståelse at aktørene har gode rutiner for å forebygge luktplager. Miljørettet helsevern i kommunen er ellers den myndighet i kommunen som skal påse at unødig sjenanse ikke påføres befolkningen, noe som synes å fungere etter hensikten.

§ 14. Krav til spredetidspunkt

Kravet til spredetidspunkt om høsten er strammet inn for å redusere avrenning av næringsstoffer til vassdrag, en målsetning som Norsk Vann støtter.

Den foreslåtte innskrenkingen i spredetidspunkt 1. mars – 1. september er strengere enn det som ble foreslått fra direktoratsgruppa i 2018, der det ble åpnet for spredning fram til 15. september. Norsk Vann mener at spredefristen må samordnes med frist for å så høstkorn fram til 20. september, etter forskrift om regionale miljøkrav i jordbruket i Østfold, Akershus og Oslo.

En gårdbruker som vurderer å bruke avløpslam vil etter dette forslaget i praksis ha et svært kort tidsvindu i løpet av våren for å ta imot dette på sine arealer. I vårløsninga er det bløtt på jordene, noe som gjør transporten ut på aktuelt areal krevende og ofte lite ønskelig. Agronomisk sett er det en bedre løsning med tung transport på frosset mark i vintersesongen enn på jordene om våren.

I tillegg vil det by på store utfordringer med hensyn til transportkapasiteten fra sentrale lagerplasser til mottakere dersom alt skal kjøres ut ved starten av vekstsesongen. Tiden fra vårløsning til våronn er kort, kanskje bare 2 uker. Det vil derfor bli svært krevende å motta slam, og få spredd alt innen rimelig våronnstart. Mottak i løpet av sommeren, for spredning senest 1. september vil være et sjansespill, da en ikke kan være sikker på om kornet er ferdig tresket og arealet er klart for spredning og nedmolding innen fristen 1. september. Dette utløser spørsmålet om hva konsekvensen vil være dersom fristen ikke overholdes, og hvem som i så fall vil være ansvarlig? Hvilken risiko utsetter gårdbruker seg for?

Samlet effekt av § 8 og § 14

Lagerkapasiteten for avløpslam på renseanleggene eller på sentralt opparbeidede og godkjente mellomlagerplasser er allerede i dag en knapphetsfaktor. Dette gjelder for hele landet, og spesielt i regioner med mye avløpslam. Varierende og uforutsigbare kjøre- og leveringsforhold gjør at behovet er sterkt økende, og presset på eksisterende lagerplasser er stort.

Med de foreslåtte begrensningene må en slamprodusent eller leverandør, for å være sikker på å ha tilstrekkelig kapasitet, påregne å ha lagerkapasitet for 1-1,5 års produksjon.

Erfaringen fra de som har etablert og fått tillatelse til å etablere slike plasser er at det er svært krevende å finne egnede lokaliteter i nærheten av mottaker. Forsøk på å etablere lagerplasser kjennetegnes ved å være både ressurs- og tidkrevende prosesser – i tillegg til at det er et sjansespill, med hensyn til om en til slutt får de nødvendige tillatelser – først i vertskommune for anlegget og til slutt fra statsforvalter, som er forurensningsmyndighet.

Alt dette er utfordringer som kommer samtidig med at slammengden i Norge vil øke betydelig som følge av nye krav til sekundærrensing og nitrogenrensing.

De foreslåtte endringer i § 8 og § 14 vil gi betydelig økt transport av avløps slam til og fra lagerplass, med tilhørende økte utslipp av klimagasser. I tillegg må spredekapasiteten, i form av utstyr og mannskap, økes betydelig for å kunne håndtere spredning av alt avløps slam som skal spres i løpet av en kort vårsesong. Norsk Vann går ikke inn i konkrete tall eller beregninger, men viser til uttalelser som kommer fra kommuner og avløpsrenseanlegg.

Summen av disse endringer vil ytterligere øke investerings- og driftskostnader for kommuner og avløpsrenseanlegg, som fører til ytterligere økte avløpsgebyrer for innbyggerne.

Den samlede effekten av denne bestemmelsen og endring av spredetidspunkt gjør at de foreslåtte endringene ikke kan gjennomføres uten svært alvorlige konsekvenser for kommuner og avløpsrenseanlegg.

§ 36. Overgangsregler

I høringsnotatet kap 3.3, side 12 står det at *Departementene foreslår at ny forskrift trer i kraft 1. januar 2025, med overgangsregler for de første årene. I §36 nevnes bestemmelser om bruk av produkter med avløps slam i § 22 annet ledd bokstav e) og f) trer i kraft 1. januar 2030.*

Høringsnotatet nevner ingenting om overgangsordninger for lagring eller for spredetidspunkt for avløps slam. Norsk Vann har fått bekreftet fra LMD at dette stemmer. Som nevnt over utgjør summen av disse to endringene en drastisk endring i rammene for våre medlemmers virksomhet, og vår vurdering er at dette i praksis vanskelig vil la seg gjennomføre uten betydelige konsekvenser og stor usikkerhet for kommunene, eiere av renseanlegg og mottakere av slamressursene. Dette må etter vårt syn vurderes i tråd med utredningsinstruksens krav (se våre kommentarer om dette over) før eventuelle overgangsordninger kan diskuteres.

Avsluttende merknader

Norske kommuner står overfor en situasjon med økende utbygging av nye renseanlegg og oppgradering av eksisterende anlegg for å tilfredsstille skjerpede rensekra. I tillegg vil nytt avløpsdirektiv medføre at det må bygges flere renseanlegg over hele landet, noe som betyr økt produksjon av avløps slam. Avløpsdirektivet vil også komme med forventninger om utnyttelse og gjenvinning av ressursene i avløpsvann og -slam, noe som betyr ytterligere utfordringer for sektoren. Energinøytralitet er et annet nytt tema i avløpsdirektivet, som også vil påvirke hvilke valg som må tas, blant annet med hensyn til behandling av avløps slam.

For å belyse utfordringer og muligheter med avløps slam og ressursutnyttelse gav Norsk Vann i 2023 ut rapporten Nasjonal slamstrategi (Norsk Vann rapport 277). Rapporten gir anbefalinger om avløps slam som en ressurs i den sirkulære økonomien, hvor alle stoffer av verdi (nyttestoffer) resirkuleres og brukes på nytt, samtidig som innholdet av stoffer med negativ effekt på mennesker, dyr, planter og mikroorganismer reduseres til et akseptabelt nivå. Rapporten angir generelle strategier for resirkulering av organisk stoff (karbon), fosfor og nitrogen fra avløps slam, og også for eliminering av skadestoffer. Rapporten inneholder også fylkesvis oversikt over eksisterende slammengder og prognoser for framtiden, samt potensialet for resirkulering av nyttestoffer.

Etablering av eventuelt nye, avanserte behandlingsløsninger for avløps slam med sikte på gjenvinning av fosfor eller andre ressurser, vil kreve store investeringer, og vil måtte baseres på samarbeid mellom flere kommuner, noe som vil kreve lang tid å etablere.

Norsk Vann stiller gjerne til videre dialog med myndighetene om dette.

Vedlegg:

- Kopi av Norsk Vanns brev fra 07.01.2019
- Nasjonal slamstrategi (Norsk Vann rapport 277)

Med hilsen
Norsk Vann BA

Ragnhild Aalstad
Direktør

Arne Haarr
Rådgiver

** Norsk Vann er den nasjonale interesseorganisasjonen for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til rent vann og en bærekraftig utvikling av bransjen gjennom å sikre gode rammebetingelser, kompetanseutvikling og samhandling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide selskaper, kommunenes driftsassistanser og noen private samvirkevannverk. Norsk Vann representerer 320 kommuner med ca. 96 % av landets innbyggere. En rekke leverandører, rådgivere m.v. er tilknyttede medlemmer.*