



Datum
2016-05-24
Adress
Bergsgatan 17
Diarienummer
270:04035-2016

Näringsdepartementet

Yttrande till Näringsdepartementet över förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av CE-märkta gödselprodukter och om ändring av förordning (EG) nr 1069/2009 och (EG) nr 1107/2

Dnr N2016/02410/JM

Miljönämnden beslutar att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Näringsdepartementet har remitterat EU-kommissionens förslag att ersätta bland annat dagens gödsel förordning med en ny förordning om tillhandahållande av CE-märkta gödselmedel på marknaden. Remissen är en del i Europeiska kommissionens paket om den cirkulära ekonomin. Dagens förordning innebär att gödsel som klarar förordningens krav får märkas "EG-gödselmedel", och idag är det huvudsakligen mineralgödsel som saluförs med den märkningen. Förslaget har som syfte att gödselprodukter, som innehåller näringsämnen eller organiskt material som återvunnits från bioavfall eller andra returråvaror (inte avloppsslam), ska få tillträde till den inre marknaden. Nationella bestämmelser och standarder ska harmoniseras på sikt. Därmed ska behovet av import av fosfor från länder utanför EU minska.

Miljönämnden anser att idén till upprättande av förordningen är god och att syftet ligger i linje med Sveriges nationella mål om resurshållning. Resurshållning är en viktig del av miljöbalken och förslaget betraktas som en inledning till en mer utvecklad cirkulär ekonomi inom och mellan medlemsländerna i EU. Miljönämnden ser dock ett antal oklarheter och orosmoment i förslaget, framför allt gällande hur säkerhet och kvalitet ska upprätthållas samt vill påpeka vikten av klargörande svensk kompletterande lagstiftning och tillsynsvägledning. Förslaget reglerar exempelvis inte eventuellt innehåll av hormoner, läkemedelsrester och liknande som kan härröra från animaliska råvaror.

Yttrande

Miljönämnden ser positivt på att man har höjt frågan kring resurshållning inom området för gödselmedel men vill understryka att det finns ett antal oklarheter och orosmoment i förslaget.

Ökad resurshållning i livsmedelskedjan är ett av etappmålen för Sveriges miljökvalitetsmål ”god bebyggd miljö”. Gödselprodukter som återvunnits från bioavfall eller andra returråvaror innehåller växtnäringsämnen, bland annat fosfor, som bör återföras till kretsloppet i större utsträckning än idag. Det ligger en stor utmaning i att åstadkomma en effektiv förordning för detta komplexa område, särskilt när spannet mellan medlemsländerna är så stort som det är idag.

Säkerhet, kvalitet och spårbarhet

Utöver växtnäringsämnen kan organiska gödselprodukter innehålla ämnen som gör att markkvalitet, hälsa och biologisk mångfald äventyras. Det är viktigt att de gödselprodukter som får CE-märkning inte innehåller avloppsslam från reningsverk, eftersom avloppsslam kan innehålla bland annat bromerade flamskyddsmedel, PCB, läkemedelsrester, kadmium och silver. Animaliska produkter och annat organiskt material kan, liksom avloppsslam, även innehålla andra smittämnen än salmonella och andra bakterier som regleras i den nya förordningen. Det finns också en uppenbar risk att gödsel baserat på animaliska råvaror från andra medlemsstater innehåller hormoner, antibiotika och andra läkemedel i betydligt högre grad än motsvarande produkter som producerats i Sverige. Även risken för parasiter och invasiva arter behöver beaktas vid en ökad handel över gränserna. Miljönämnden vill understryka att en minskning av halterna av sådana oönskade ämnen och organismer måste ske för att vi inom EU ska kunna utnyttja växtnäringsämnena i fraktionerna i större utsträckning än vad vi gör idag.

Av förslaget framgår gränsvärden för ett antal ämnen, exempelvis kadmium. Miljönämnden anser att man i förslaget inte har tagit ställning till ovan nämnda oönskade ämnen i produkterna. Läkemedelsrester och hormoner m.m. diskuteras inte alls i förslaget. Vi har redan idag för lite kunskap om hur läkemedelsrester och hormoner påverkar oss för att kunna hävda att det är säkert att sprida avloppsslam på åkermark. Spridning av gödsel med samma typ av ämnen är sannolikt ännu svårare att kontrollera.

I Sverige har vi idag höga krav på de gödselmedel som används för spridning på åkermark. Miljönämnden tycker att det är ytterst viktigt att ha kvar hög skyddsnivå med tanke på tillförsel och innehåll för att skydda människors, djurs, växters hälsa och miljön. Utöver höga krav har vi även en god kontroll över de gödselmedel som används i Sverige idag och vi har haft få utbrott av smittspridning i grödor. Implementeringen av förordningen i Sverige får inte medföra en lägre standard på kontrollen.

Om EU menar allvar med sina ambitioner att öka den cirkulära ekonomin av näringsämnen inom unionen, är det av avgörande vikt att användningen av bland annat antibiotika och andra läkemedel minskar kraftigt inom djurhållningen i EU.

Av förslaget framgår att utöver gödselprodukter, ska även medel som gynnar växternas näringsupptag, så kallade växtbiostimulanter, omfattas av förordningen. Miljönämnden vill understryka att det är viktigt att vi inte tappar kontrollen över vad som finns i produkterna. Det blir en otydlig gränsdragning mellan de medel som omfattas av förordningen och de medel som ska definieras som växtskyddsmedel. I artikel 46 punkt 3 definieras en växtbiostimulant som en produkt som syftar till att förbättra en eller flera av tre olika egenskaper hos växten: näringsutnyttjande, tolerans mot abiotisk stress och grödans kvalitetsegenskaper. Detta oberoende av produktens näringsinnehåll eller andra inneboende egenskaper. Definitionen är väldigt övergripande och innebär att man kan komma att få räkna in många olika produkter/ämnen som växtbiostimulanter.

Miljönämnden anser att det är nödvändigt att produkter som kommer i kontakt med livsmedel ska kunna spåras i alla stadier av produktions-, marknadsförings- och livsmedelskedjan. Eftersom syftet med förordningen är att fler produkter ska kunna få avsättning som gödsel inom den inre marknaden, kan transportarbetet förväntas öka och därmed antal inblandade ekonomiska aktörer. Det ställer höga krav på en välfungerande marknadskontroll och spårbarhet. Trots det förväntas kostnaderna för myndigheterna bli närmast neutrala jämfört med dagens reglering. Det är av vikt att det allmännas kostnader för marknadskontroll och rättelser betalas av branschen.

Ett ökat transportarbete medför också ökade koldioxidutsläpp. I förslaget nämns dock endast att de kemiska processerna för att tillverka exempelvis oorganiska kvävegödselmedel är energikrävande och koldioxidintensiva. En ändring av förordningen om gödselmedel skulle enligt förslaget få branschen att istället tillverka organiska gödselmedel, som kräver mindre koldioxidintensiva råvaror.

Kompletterande svensk lagstiftning och vägledning

Miljönämnden anser att det är ytterst viktigt att tänka över hur förordningen ska genomföras. Det är av stor vikt att Sverige inför kompletterande lagstiftning och att detta sker omgående. Förordningen ska enligt förslaget tillämpas från och med 1 januari 2018. Den kompletterande lagstiftningen ska innehålla bestämmelser om bland annat avgifter och effektiva sanktioner. Miljönämnden vill rekommendera sanktionsavgifter. Om straffbestämmelser införs kan påpekas att endast grova brott, med fängelse i straffskalan, kan ge brottsbekämpande myndigheter de verktyg som krävs vid gräns-överskridande brott. Tydliga vägledningar kommer vara nödvändiga för samtliga myndigheter som omfattas av förordningen. Vägledningarna bör vara klara att användas när förordningen träder i kraft. Vägledningar och standarder ska syfta till att tillsynen inte försvåras samt att tolkningsmöjligheten minimeras.

Av förslaget framgår att det ska finnas marknadskontrollmyndigheter i respektive medlemsland. Det måste tydliggöras vilken myndighet i Sverige som ska ha den rollen samt vad uppdraget innebär. Detsamma gäller för anmälade myndigheter och organ för bedömning av överensstämmelse (tredjepartsorgan).

Tillverkaren ansvarar själv för att produkten som är avsedd att släppas ut på EU-marknaden har konstruerats, tillverkats och kontrollerats enligt regelverket. För de flesta produkter räcker det att tillverkaren själv säkerställer att produkten uppfyller alla krav. För vissa produkter som anses särskilt riskfyllda krävs att tillverkaren låter ett oberoende tredjepartsorgan kontrollera produkten. Det är viktigt att en enhetlig kvalitetsnivå tydligt fastställs vid bedömningen. En svensk kompletterande lagstiftning behöver peka ut tredjepartsorganet och den marknadskontrollerande myndigheten. Den sistnämnda myndigheten har möjlighet att besluta om återkallelse av en CE-märkt gödselprodukt från marknaden om den visar sig inte uppfylla kriterierna.

Av artikel 23.2 framgår det att ett tredjepartsorgan får vara ett organ ”*som bör till en näringslivsorganisation eller branschorganisation som företräder företag som är involverade i konstruktion, tillverkning, leverans eller användning av de CE-märkta gödselprodukter som det bedömer, förutsatt att det kan styrkas att organet är oberoende och att det inte finns några intressekonflikter*”. Miljönämnden avstyrker denna punkt och anser att det kan uppstå jävssituationer. En branschorganisation som företräder den typen av företag kan inte vara oberoende i frågan.

Av förslaget framgår att provtagning ska göras på gödselprodukterna. Ett stort ansvar ligger på tillverkaren själv. Provtagning av tredjepartsorganet bör ske regelbundet för att säkerställa att säkerheten och kvaliteten behålls.

Barnkonventionen

Barnkonventionen har beaktats vid handläggningen av detta ärende då barns rätt till god hälsa och en hälsosam och trygg uppväxtmiljö ställer höga krav på säkerhet vid produktionen av livsmedel. Risker för spridning av smitta och oönskade läkemedel, och anrikning av farliga ämnen i livsmedelsproducerande jordar måste därför minimeras. Samma krav kan ställas med hänvisning till miljöbalkens mål om hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer.

Förslaget har utarbetats av miljöinspektör Lisa Bülow. Samråd har skett med utredare Jennie Hügert vid avdelningen för stadsutveckling och strategi, miljöinspektör Ellinor Josefsson och enhetschef Kristina Lembre vid avdelningen för miljö- och hälsoskydd samt stadsjurist Andrea Hjärne Dalhammar vid enheten för kansli och juridik.

Ordförande

.....
Carina Svensson
.....

Nämndsekreterare

.....
Eva Kristiansson
.....