



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

YTTRANDE

2016-05-16 Ärendnr:
NV-02844-16Näringsdepartementet
103 33 Stockholmn.registrator@regeringskansliet.se
ingrid.svedinger@regeringskansliet.se

Yttrande över remissen Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning COM(2016) 157 om fastställande av bestämmelser om tillhandahållande på marknaden av CE-märkta gödselprodukter och om ändring av förordning (EG) nr 1069/2009 och (EG) nr 1107/2009

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar kommissionens förslag, som kan bli ett betydelsefullt steg emot giftfriare och resurseffektivare kretslopp av näringsämnen i hela EU. Förslaget syftar till att bidra till en cirkulär ekonomi och minska beroendet av råmaterial från tredje land, är i linje med verkets förslag om hållbar återföring av fosfor från år 2013¹.

Vi anser dock att förslaget i sin nuvarande utformning är för svagt för att inom rimlig tid leva upp till syftet att vara ett av de centrala lagstiftningsförslagen i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin.

I de fortsatta förhandlingarna kring kommissionens förslag anser vi att underlag bör hämtas från Naturvårdsverkets ovan nämnda redovisning om återföring av fosfor. Om kommissionens förslag ska få en avgörande effekt för utvecklingen mot en cirkulär ekonomi bör slam och andra viktiga avfallsslag med innehåll av växtnäringsämnen också omfattas. Naturvårdsverket anser att det behöver framgå tydligare om kommissionens avsikt är att också slam kommer att omfattas av förslaget till förordning.

Naturvårdsverket anser att gränsvärdena för maximalt tillåtna halter av olika förorenande ämnen i förordningen bör sättas på en nivå som medför ett skydd

¹ www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2013/Hallbar-aterforing-av-fosfor

för människors hälsa och miljö. Vi anser därför att de begränsningsvärden som kommissionen föreslår, för bl.a. kadmium, är helt otillräckliga.

Kommissionens förslag i korthet

Förslaget innebär att förordningen om gödselmedel ersätts av en ny förordning. Förutom mineralgödsel föreslås förslaget omfatta vissa gödselprodukter som tillverkas från återvunnet och organiska material och därmed bidra till att skapa en cirkulär ekonomi och minska beroendet av råmaterial från tredjeland, såsom fosfor. Förslaget innefattar även bestämmelser för produkter som inte i sig själva är gödselmedel men används för att förbättra växternas näringsutnyttjande.

Syftet med förslaget är att skapa lika villkor för gödselprodukter på EU-nivån och öka företagens tillträde till den inre marknaden. Samtidigt kan medlemsstaterna behålla sina nationella regler och företagen kan välja att följa dessa och enbart saluföra gödselprodukterna nationellt. Syftet är också att öka skyddet för människors, djurs och växters hälsa och miljön genom att begränsa förekomsten av föroreningar i gödselprodukter och gödseltillsatser.

I förslaget ingår förutom krav på innehåll av minsta halt av näringsämnen i produkterna också gränser för produktens innehåll av ett flertal tungmetaller, bakterier och makroskopiska orenheter. Av särskild betydelse är förslaget att införa gränsvärde för kadmium och även andra tungmetaller i gödselprodukterna, något som saknas helt i EU:s nu gällande regler för mineralgödsel. Förslaget innebär en successiv sänkning av kadmiumhalten i gödsel till nivå 20 mg kadmium per kg fosforpentoxid, P_2O_5 (46 mg kadmium per kg fosfor), vilken är lägre än den nuvarande svenska förbudsnivån på 100 mg kadmium per kg fosfor för mineralgödsel, och även lägre än det svenska gränsvärdet (på 2 mg kadmium/kg torrs substans, motsvarande cirka 65 mg kadmium per kg fosfor) som gäller för att få sprida avloppsslam för jordbruksändamål.

En särskild och omfattande analys (90 sidor) har gjorts över vilka konsekvenserna blir vid olika alternativa åtgärder för att påverka innehållet i kadmium i fosforgödselmedel. Syftet med åtgärderna är att reducera tillförseln av kadmium till åkermarken, minska exponeringen av kadmium via födan och exponeringen av kadmium för mikroorganismerna i marken samt minska fragmentiseringen på gödselmarknaden inom unionen.

Kommissionens förslag gäller till att börja med endast ett fåtal (kompost och rötresten av stallgödsel) av de avfallsslag som regelbundet används för gödningsändamål, och som skulle kunna omfattas. Efter att särskilda kriterier har fastställts, är det tänkt att bilagorna till förslaget ska kunna kompletteras så att fler avfallsslag omfattas av regelverket.

Kommissionens förslag till förordning innebär att nationella regler kan behållas för slam som saluförs inom landet. Förslaget omfattar i nuläget inte slam för användning på jordbruksmark.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket anser att det är positivt att förslaget anvisar en väg emot ökad återföring av näringsämnen, ökad resurshushållning och även har ökat fokus på att inte sprida giftiga ämnen. Vi anser samtidigt att förslaget i sin nuvarande utformning är för svagt. Detta i och med att de begränsningsvärden som föreslås, t.ex. för kadmium, är helt otillräckliga och att alltför få avfallsslag med innehåll av växtnäringsämnen omfattas av förslaget. Det är en uppenbar risk att det kommer att ta flera decennier innan regelverket hinner ikapp den situation och de krav på begränsning av föroreningsnivåer som redan gäller i Sverige. Det kommer också att ta alltför lång tid innan utvecklingen mot en cirkulär ekonomi får ordentligt genomslag.

Naturvårdsverket välkomnar att kommissionen nu föreslår att begränsningsvärden för kadmium i gödselprodukter införs (se bilaga 1, Del II, Krav för produktionsfunktionskategorier). Det är ur hälsosynpunkt angeläget att minska människors kadmiumbelastning. Icke-rökarens exponering för kadmium sker främst via livsmedel. Några procent av icke-rökarna i den svenska befolkningen överskrider den europeiska livsmedelsmyndigheten EFSA:s maximalt tolerabla veckointag av kadmium.

I övriga EU är kadmiumhalterna i avfallsrelaterade gödselmedel i allmänhet väsentligt högre än de i Sverige, vilket kan leda till ökad kadmiumbelastning för invånarna. Tillgången på mineralgödselmedel med lågt kadmiuminnehåll räcker inte för behovet inom EU, varken nu eller på sikt.

Naturvårdsverket anser att om det skydd för hälsa och miljö som kommissionen eftersträvar ska uppnås, bör gränsvärdena i kommissionens förslag sättas på en betydligt lägre nivå. Vi vill i detta sammanhang hänvisa till Naturvårdsverkets tidigare förslag om hållbar återföring av fosfor, se nedan.

Sveriges förhållningssätt kring återföring av näringsämnen

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat ett förslag till hållbar återföring av fosfor (2013). Här finns bl.a. ett förslag till etappmål om ökad återföring av fosfor från avfall samt förslag på ytterligare gradvis sänkning av gränsvärdena för kadmium till nivåer som ligger väsentligt lägre än de som nu föreslås av kommissionen. Naturvårdsverkets förslag innebär en sänkning till 0,8 mg kadmium/kg torrs substans år 2030 motsvarande 25,5 mg kadmium/kg fosfor, vilket motsvarar medelhalten av det REVAQ-certifierade² slam som år 2014 spreds i det svenska jordbruket. Det nu aktuella förslaget från EU-kommissionen innebär en successiv sänkning av kadmiumhalten i gödsel till nivån 46 mg kadmium per kg fosfor år 2030, alltså nästan dubbelt så högt som den kravnivå som i praktiken redan tillämpades i Sverige år 2014. Naturvårdsverkets förslag innehåller även en gradvis sänkning av gränsvärdena för andra tungmetaller samt nya gränsvärden för ett antal organiska förorenande ämnen, i bl.a. slam.

² REVAQ är ett nationellt kvalitetssäkringssystem för reningsverk. Bakom REVAQ står Svenskt Vatten, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Lantmännen, Svensk Dagligvaruhandel samt Naturvårdsverket. Nästan hälften av landets avloppsvatten renas i dag i REVAQ-certifierade reningsverk.

Naturvårdsverket anser att förslaget om återföring av fosfor fortfarande är aktuellt och bör genomföras. Vårt förslag är i linje med syfte och inriktning för det nu aktuella förslaget från kommissionen, men förordar avsevärt strängare gränsvärden och inriktar sig helt på nationella åtgärder. Vi anser att underlagsmaterial från redovisningen 2013 bör kunna utgöra ett viktigt underlag för svenska ståndpunkter i förhandlingarna om kommissionens nuvarande förslag.

I Sverige har vi drivit ett effektivt uppströmsarbete för att rena slammet i nära tre decennier, vilket lett till låga halter föroreningar i svenskt slam. Ändå innehåller fortfarande drygt hälften av det svenska slammet för höga halter föroreningar för att accepteras av svenska bönder, men halterna är tillräckligt låga för att med råge klara de föreslagna EU-gränsvärdena. I dagsläget omfattas inte slam för användning på jordbruksmark av kommissionens förslag. Situationen är dock liknande för andra avfallsslag som antingen redan omfattas av förslaget, eller kan komma att infogas senare genom kompletteringar i bilagorna.

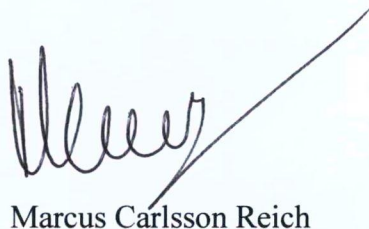
Etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp

Naturvårdsverket vill även hänvisa till etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp som regeringen beslutat införa i miljömålssystemet. Etappmålet innebär bl.a. att höga och likvärdiga krav på innehåll av farliga ämnen i både nytillverkat och återvunnet material ska införas som en princip i EU-lagstiftning, där så är lämpligt. Principen innebär att produkt- och kemikalielagstiftningen i de flesta fall inte bör göra skillnad på nytt och återvunnet material, när det gäller t.ex. förbud och gränsvärden för innehåll av farliga ämnen. Både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen har särskilda regeringsuppdrag som innebär särskilda insatser för detta etappmål. Mot den bakgrunden är kommissionens förslag välkommet. Samtidigt åskådliggör det nu aktuella förslaget om CE-märkta gödselprodukter att det kan vara utomordentligt svårt att i praktiken tillämpa principen om likvärdiga krav, till gagn för hälsa och miljö.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit bitr. avdelningschefen Marcus Carlsson Reich, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed, handläggare Erik Westin och handläggare Katrin Nilsson Taylor.


Kerstin Cederlöf


Marcus Carlsson Reich

Kopia till:
Miljö- och energidepartementet