

Remissvar om 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

- Kemikalieinspektionen välkomnar att även organisk gödsel som återvinns från djurhållning, livsmedelsproduktion etc. är inkluderat i förslaget till förordning.
- Kemikalieinspektionen välkomnar att harmoniserade gränsvärden för olika föroreningar sätts.
- Kemikalieinspektionen välkomnar en fastställd tidtabell för att införa striktare gränsvärden för kadmium i oorganisk gödsel. Det är viktigt att tidtabellen hålls för att utgöra ett incitament för att vidareutveckla metoder för att avlägsna kadmium ur råmaterialet.
- Kemikalieinspektionen anser att gränsvärdena för kadmium inte är tillräckligt stränga för att minska halten i svensk åkerjord och därmed inte heller i viktiga baslivsmedel.
- Kemikalieinspektionen anser att det tydligare bör framgå om slam täcks av förslaget till förordning. Om så är fallet anser Kemikalieinspektionen att ytterligare gränsvärden bör övervägas.
- Kemikalieinspektionen saknar en diskussion om de samhällskostnader för hälsoeffekter som orsakas av exponering för kadmium i livsmedel i konsekvensutredningen.
- Kemikalieinspektionen anser att det förslag till definition av ”plant biostimulants” som föreslås införas i förordning (EG) nr 1107/2009 riskerar att komplicera definitionen av ett växtskyddsmedel onödigt mycket. Det finns en risk att så kallade stråförkortningsmedel inkluderas. Dessa medel bör även fortsättningsvis hanteras under växtskyddsmedelsförordningen som har betydligt strängare krav på en riskbedömning för hälsa och miljö.
- Kemikalieinspektionen anser att det vore önskvärt att klargöra vad som skulle krävas för att enskilda medlemsstater ska kunna behålla eller införa strängare gränsvärden för föroreningar.

Mot bakgrund av den korta remisstiden har vi begränsat våra huvudsakliga synpunkter till de föreslagna gränsvärdena för olika föroreningar, i synnerhet för kadmium. Kemikalieinspektionen lämnar även synpunkter på den legala grunden till förordningen samt förslaget att inkludera så kallade ”plant biostimulants”.

Generella synpunkter

Kemikalieinspektionen välkomnar att förslaget till ny förordning inkluderar organiska gödselmedel och att gränsvärden för vissa föroreningar införs. Förslaget utgår från cirkulär ekonomi och möjligheten till ökad användning av organiskt avfall. I den konsekvensutredning som bifogas förslaget diskuteras kostnader för att avlägsna kadmium från råmaterial till oorganiska gödselmedel. Kemikalieinspektionen ser inte att motsvarande samhällskostnader för de hälsoeffekter som orsakas av exponering för kadmium i livsmedel har beaktats.

Vissa detaljsynpunkter

Rättslig grund

Förslaget har två huvudsyften. Det ena är att inkludera organiska gödselmedel och skapa en harmoniserad inre marknad för dessa. Den andra är att stärka skyddet för hälsa och miljö. Förslaget grundar sig på artikel 114 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF). Kemikalieinspektionen kan inte överblicka konsekvenserna av förslagets utformning på denna punkt. Det är därför önskvärt att klargöra vad som skulle krävas för att enskilda medlemsstater ska kunna behålla, eller införa, strängare gränsvärden för föroreningar till exempel genom att rådets rättssekretariat får uttala sig. Vad som är klart är däremot att för det fall förslaget blir verklighet så kommer Sverige att behöva anmäla sina bestämmelser i 3 § förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter i enlighet med artikel 114.4 FEUF (den s.k. ”miljögarantin”).

Skäl 5

I skäl 5 anges att överensstämmelse med harmoniserade regler är valfritt. Detta innebär att reglerna för gränsvärden och CE-märkning enbart gäller om produkterna sätts ut på EU-marknaden. Alltså kan medlemsstater välja att importera råmaterial till oorganiska gödselmedel med hög kadmiumhalt för att producera sina egna gödselmedel så länge dessa enbart används inom det egna territoriet. På samma sätt kan organiska gödselmedel som inte uppfyller kriterierna användas i det egna landet. Konsekvensen av detta kan bli att halterna i livsmedel som sätts ut på marknaden inte minskar i den utsträckning som är önskvärt.

Gränsvärden för kadmium i oorganisk gödsel (Annex I, Part II, PFC 1 B och 1C)

Avsikten med den föreslagna stegvisa nedtrappningen av kadmiumhalten i oorganisk gödsel till 20 mg/kg P₂O₅ (46 mg per kg P) år 2030 är att på sikt minska innehållet av kadmium i livsmedel som produceras inom EU. Kemikalieinspektionen välkomnar en fastställd tidtabell för en nedtrappning då detta utgör ett incitament för att vidareutveckla metoder för att avlägsna kadmium ur råmaterialet. Gränsvärdena är dock inte tillräckligt låga för att minska kadmiumhalten i svensk åkerjord.

Förslaget till gränsvärden för kadmium bygger på en studie av Smolders och Six, 2013¹ som gäller för EU i genomsnitt. Studien har utvärderats av kommissionens vetenskapliga kommitté SHER² som konstaterat att det inte är troligt att kadmium, i genomsnitt, skulle fortsätta ackumuleras i jordbruksjord i EU-27 + Norge om oorganisk gödsel innehåller mindre än 80 mg Cd/kg P₂O₅. Det bör dock noteras att även SHER – trots sin generella slutsats - konstaterat att redan en halt på 20 mg Cd/kg P₂O₅ skulle kunna leda till ackumulering vid förhållanden med hög användning och kritiska jordförhållanden. Kadmiumtillförseln till jord måste minska för att skydda människors hälsa från allvarliga effekter av kadmium via födointag. Exponeringen av allmänheten ligger mycket nära den gräns som rekommenderas av EFSA, och för vissa grupper (barn, vegetarianer, rökare, människor som lever i kontaminerade områden) överskrids redan gränsen³.

Svenska studier visar klart att en generell europeisk massbalans inte kan vara giltig i varje mindre region.⁴ Skillnader i urlakning från olika jordar och olika mängd tillförsel i form av gödselmedel kan leda till avsevärda skillnader. I de svenska studierna har Jordbruksverkets rekommendationer om en genomsnittlig fosforgiva i Sverige på 22 kg/ha använts. I studien som ligger till grund för förslaget har man utgått från en betydligt lägre fosforgiva om 10 kg/ha. Enligt en utredning av WSP⁵ skulle en total kadmiumtillförsel per år på 0,57 g/ha från fosforgivor, i genomsnitt leda till en långsiktig kadmiumbalans i matjorden i Sverige. Utifrån Jordbruksverkets rekommendationer om 22 kg fosfor/ha och år beräknades den kritiska kadmiumhalten i oorganisk gödsel till 26 mg Cd/kg fosfor vilket motsvarar ca 11 mg Cd/kg P₂O₅. För vissa jordar bör halten vara ungefär hälften av detta, eller ca 5,5 mg Cd/kg P₂O₅⁴. Detta är långt under den lägsta haltgränsen i förslaget.

I Sverige köps i dag oorganiskt gödselmedel med låg kadmiumhalt, ca 2 mg/kg P₂O₅. Den låga halten beror främst på tidigare kadmiumskatt och frivilliga överenskommelser, inte på det rådande gränsvärdet som motsvarar hela ca 46 mg/kg P₂O₅. Trots detta har vi studier som visar på troliga hälsoeffekter och betydande kostnader orsakade av exponering för kadmium⁶.

För svenska förhållanden skulle de föreslagna gränsvärdena däremot betyda en risk för ökad kadmiumtillförsel på grund av konkurrens om renare råvara (se avsnitt om konsekvenser).

¹ Smolders E., and Six L. (2013) revisiting and updating the effect of phosphate fertilizers to cadmium accumulation in European agricultural soils; Leuven, Division Soil and Water Management, Heverlee, Belgium, pp 14-20.

² http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/docs/scher_o_168.pdf

³ EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain (CONTAM); Statement on tolerable weekly intake for cadmium. EFSA Journal 2011;9(2):1975. [19 pp.]. doi:10.2903/j.efsa.2011.1975. Available online at: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/1975.htm#>

⁴ Kemikalieinspektionen (2011). Kadmiumhalten måste minska – för folkhälsans skull, En riskbedömning av kadmium med mineralgödsel i fokus. KemI rapport 1/11.

⁵ WSP, Massbalans för kadmium i åkermark – jämförelse av svenska beräkningar med ett nytt EU-scenario, 2013.

⁶ Samhällsekonomisk kostnad för frakturer orsakade av kadmiumintag via maten. KemI PM 12/12 <http://www.kemi.se/global/pm/2012/pm-12-12-kadmium.pdf>

Gränsvärden för kadmium i organisk gödsel (Annex I, Part II, PFC 1(A))

I dag finns inga gränsvärden för kadmium i organiska gödselmedel, förutom slam. Det är dock oklart om slam omfattas av förslaget. Enligt definitionen av ett organiskt gödselmedel i Annex I (Produktfunktionskategori 1a (organiska gödselmedel)) ska det kol som medlet innehåller enbart vara av biologiskt ursprung. Detta borde diskvalificera slam och annat organiskt avfall som innehåller andra organiska ämnen och t.ex. plast. Dagens avloppsslam innehåller en stor mängd kända och okända kemiska ämnen inklusive särskilt farliga ämnen, både metaller och organiska ämnen som finns inbyggda i varor. Även läkemedel och därmed potentiellt hälso- och miljöfarliga läkemedelssubstanser kan förekomma i avloppsvatten och avloppsslam. Även om dessa problem kan minska i framtiden genom utökad kemikaliekontroll, kommer problemet delvis att kvarstå. Texten i Annex I måste förtydligas för att klargöra om slam ingår i någon produktfunktionsgrupp.

Det förslagna gränsvärdet för kadmium i organisk gödsel (1,5 mg Cd/kg TS) är ca 20 ggr lägre än dagens gränsvärde i slamdirektivet (20-40 mg Cd/kg TS), och något lägre än dagens svenska gränsvärde (2mg/kg TS i 1998:944). Värdet är dock högre än det som föreslås i Naturvårdsverkets senaste förslag (Hållbar återföring av fosfor): 1,0 mg/kg TS år 2015, 0,9 mg/kg TS år 2023 och 0,8 mg/kg TS år 2030). De svenska föreslagna gränsvärdena är baserade på att man får sprida max 110 kg fosfor per hektar över en femårsperiod (vilket motsvarar i genomsnitt 22 kg fosfor per hektar och år). I en underlagsrapport⁷ till Naturvårdsverkets förslag beräknades ackumuleringen i mark på 100 års sikt. Med dagens medelhalter av kadmium i slam, 0,9 mg Cd/kg TS, blir den förväntade anrikningen knappt 3 % efter 100 år. Med 1,5 mg Cd/kg TS (90-percentilen av svenska rapporterade värden) blir den beräknade anrikningen i matjord 10 % över 100 år. Målet måste vara att halterna i marken ska minska.

Gränsvärden för andra föroreningar (Annex I, Part II)

Gränsvärden föreslås även för ett antal andra ämnen (Cr (VI), Hg, Ni, Pb, As). Dessa är ungefär samma som dagens svenska gränsvärden i slam, men högre än de nya som föreslagits av Naturvårdsverket. Sverige har även gränsvärden för koppar och zink i slam, och ett gränsvärde för silver har föreslagits. De svenska förslaget innehåller också gränsvärden för fem organiska ämnen.

Plant biostimulants

I artikel 46 föreslås en ändring av Växtskyddsmedelsförordningen (EG) nr 1107/2009 vad gäller tillämpningsområdet. Förslaget är att artikel 2(1) (b) ändras till ”influencing the life processes of plants, such as substances influencing their growth, other than as a nutrient or a **plant biostimulant**.” I artikel 3 föreslås att en definition enligt följande läggs till: “*plant biostimulant* means a product stimulating plant nutrition processes independently of the product's nutrient content with the sole aim of improving one or more of the following characteristics of the plant:

⁷ WSP (2013): RAPPORT. Riskbedömning av fosforrika fraktioner vid återförsel till åker- och skogsmark samt vid anläggande av etableringsskikt.

- (a) nutrient use efficiency;
- (b) tolerance to abiotic stress;
- (c) crop quality traits."

Kemikalieinspektionen befarar att vissa tillväxtreglerande ämnen, till exempel de som ingår i stråförkortningsmedel, kan komma att inkluderas i definitionen. Dessa medel har inget näringsinnehåll men ett av de främsta syftena med användningen är just att öka näringsutnyttjandet. Sprutning med stråförkortare medger gödsling senare under spannmålsgrödans utveckling eftersom man begränsar risken för att grödan lägger sig. Avsikten är också att förbättra kvalitetsegenskaperna hos grödan (crop quality traits) genom att undvika liggsäd, och det är definitivt för att öka toleransen mot abiotisk stress hos plantan. Kemikalieinspektionen utgår från att avsikten inte är att stråförkortningsmedel ska undantas prövning under växtskyddsmedelsförordningen som har striktare krav för hälsa och miljö. Det förslag till definition av *plant biostimulants* som föreslås införas i förordning (EG) nr 1107/2009 riskerar nu att komplicera definitionen av ett växtskyddsmedel.

Kemikalieinspektionen har identifierat följande konsekvenser vid genomförande av kommissionens förslag

- För de medlemsstater där kadmiumtillförseln till åkermark via gödsel i dag är hög/mycket hög väntas förslaget efterhand leda till sjunkande kadmiumhalter i gödsel och sjunkande tillförsel om CE-märkta gödselmedel används. Detta är positivt för kadmiumhalten i importerade grödor.
- För Sveriges del väntas effekten tvärtom bli ökande kadmiumhalter i gödsel, på grund av ökad konkurrens om lågkadmiumgödsel, varvid Sverige kan tvingas köpa även högkadmiumgödsel.
 - I bästa fall bara en viss ökning av snitthalten i gödsel – istället för en sänkning – och viss ökad sannolikhet för hälsoeffekter och samhällskostnader för dessa.
 - I värsta fall en betydande ökning av snitthalten i gödsel, så att kadmium åter börjar ackumuleras i åkermark (åtminstone de första 12 åren efter ikraftträdandet) med påföljande väsentligt ökade hälsoeffekter och samhällskostnader.⁸
- Gränsvärdet i slam på 1,5 mg Cd/kg TS beräknas också leda till ökade kadmiumhalter över tid.
- Nationella regler kan behållas för gödselmedel som saluförs inom landet. Om slam räknas som organiskt gödselmedel kan effekten bli att Sverige kan importera EU-slam som klarar EU-gränsvärdena (=CE-märkt gödselprodukt) och som fritt får säljas som produkt här, trots att det har högre halt föroreningar än svenskt slam. Svenskt slam som inte klarar de nationella kraven för spridning på svensk åkermark kan ansöka om CE-märkning och exporteras till andra EU-länder.
- Enskilda medlemsstater kan importera råmaterial med hög kadmiumhalt och tillverka oorganiska gödselmedel för användning inom sitt territorium om

⁸ Kemikalieinspektionen (2012). Samhällsekonomisk kostnad för frakturer orsakade av kadmiumintag via maten. KemI PM 12/12.

dessa uppfyller nationella krav. Detta kan innebära fortsatt höga kadmiumhalter i livsmedel som sätts ut på den europeiska marknaden.

- Stråförkortningsmedel kan komma att inkluderas i definitionen av ”plant biostimulants”. Dessa medel bör även fortsättningsvis hanteras under växtskyddsmedelsförordningen som har betydligt strängare krav på en riskbedömning för hälsa och miljö.

I detta ärende har generaldirektör Nina Cromnier beslutat. Gunilla Ericson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Helena Parkman, Lars Gustafson, Peter Bergkvist och jurist Christophe Kellner deltagit.

På Kemikalieinspektionens vägnar

Nina Cromnier

Gunilla Ericson