



REGERINGEN

Regeringsbeslut

I:9

2012-02-02

M2012/317/Ke

Miljödepartementet

Naturvårdsverket
106 48 STOCKHOLM

Uppdrag om hållbar återföring av fosfor

Regeringens beslut

Naturvårdsverket ska göra en kartläggning av olika fosforresurser i samhället.

Naturvårdsverket ska även:

- Utreda, motivera och vid behov föreslå ett investeringsstöd för teknikutveckling för utvinning av fosfor ur olika fosforresurser. I uppdraget ingår att föreslå hur ett eventuellt stöd kan utformas samt kriterier för utbetalning, allt i enlighet med EU:s statsstödsregler. Om verket föreslår ett stöd ska verket även föreslå en finansiering av stödet. Verket ska redogöra för de samhällsekonomiska kostnaderna för och kostnadseffektiviteten av ett stöd.
- Föreslå de författningskrav avseende kvalitet för att möjliggöra spridning av olika fraktioner såsom slam, matavfall och andra röt- och kompostrester samt urin och gödsel till olika markområden (åkermark, skogsmark och övrig mark) med syftet att återföra fosfor. Utgångspunkten för förslagen ska vara miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Med kvalitetskrav avses bland annat hygienkrav och gränsvärden för metaller, samt krav avseende organiska föroreningar och läkemedel och andra relevanta ämnen. Redovisningen kan även innehålla förslag på andra styrmedel och åtgärder för att bidra till att möjliggöra en hållbar återföring av fosfor.
- Utifrån kartläggningen av fosforresurserna föreslå ett etappmål till miljömålssystemet för hållbar återföring av fosfor med utgångspunkten att fosfor ska återföras på ett resurseffektivt sätt i enlighet med miljökvalitetsmålet Giftfri miljö.

Förslag till författningsändringar ska ske i form av författningsförslag och åtföljas av dels en konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, dels en riskbedömning.

Uppdraget ska i sin helhet genomföras efter samråd med andra berörda myndigheter, däribland Havs- och vattenmyndigheten, universitet, högskolor, forskningsinstitut, organisationer, som miljö- och konsumentorganisationer, och aktörer. När det gäller uppdraget om att föreslå författningskrav avseende kvalitet för spridning av olika sorters fraktioner på mark ska Naturvårdsverket genomföra uppdraget efter samråd med Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen och Smittskyddsinstitutet. När det gäller uppdraget om investeringsstöd ska Naturvårdsverket genomföra uppdraget efter samråd med Vinnova och Tillväxtverket. Om myndigheterna har olika uppfattning ska detta redovisas.

Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget i sin helhet till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 12 augusti 2013. Uppdraget om förslag till investeringsstöd ska redovisas senast den 31 augusti 2012.

Bakgrund

Råfosfat är en ändlig resurs. Det är därför angeläget att utnyttja samhällets fosforresurser i ett kretsloppsperspektiv. Nyttjande av fosfor som växtnäring ur avfallsfraktioner sker idag främst via spridning av slam. Fosfor kan också utvinnas ur aska samt ur slammet innan det förbränns. Under 2000-talet har teknikutvecklingen varit begränsad. Fosfor finns även i andra fraktioner än avloppsslam, t.ex. i slagghögar vid järnmalmsgruvor samt i slakteri- och matavfall. Kommissionen har meddelat att de avser att föreslå en grönbok om fosfor under 2012 som ett led i arbetet för ett resurseffektivt Europa.

I miljömålssystemet finns sedan 2005 ett delmål om återföring av fosfor i avlopp till produktiv mark. Detta anger att senast år 2015 ska minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark.

I enlighet med det nya miljömålssystemet har Miljömålsberedningen (M2010:04) föreslagit ett etappmål som lyder: resurshushållningen i livsmedelskedjan ökar till 2015 genom att bland annat minst 60 procent av fosforföreningarna i avlopp tas tillvara och återförs till produktiv mark, varav minst hälften återförs till åkermark. Förslaget har remitterats och många synpunkter har inkommit till Regeringskansliet (Miljödepartementet). Merparten av remissinstanserna stöder förslaget att fosforföreningarna i större grad behöver tas tillvara. Många instanser är tveksamma till att detta ska ske genom återföring av slam från avlopp eftersom slammet innehåller farliga ämnen.

Slam

De nuvarande reglerna om spridning av slam på åkermark är föråldrade och har inte ett tillräckligt miljö- och hälsoskydd. Förutom miljöbalkens allmänna hänsynsregler finns regler på föreskriftsnivå riktade till

slamproducenter. Dessa gäller tillstånd och anmälan för till- och ombyggnader av nya avloppsanläggningar samt haltgränsvärden för vissa metaller i avloppsslam som saluförs eller överläts för jordbruksändamål. Däremot saknas regler kring smittskydd i form av hygienisering och haltgränsvärden för bl.a. organiska ämnen och läkemedel.

Sedan 2008 finns ett frivilligt certifieringssystem, REVAQ, som drivs av Svenskt Vatten, Svensk Dagligvaruhandel, Lantmännen och LRF.

EU:s slamdirektiv (Rådets direktiv 86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket) har varit föremål för diskussion under en lång tid utan att kommissionen presenterat något förslag till revidering. Direktivet syftar till att främja användning av slam som gödselmedel inom jordbruket. Reglerna är över 20 år gamla och flera medlemsländer, inklusive Sverige, har idag mer långtgående krav på slammet för att möjliggöra spridning. Därutöver har t.ex. Schweiz infört förbud mot att sprida slam.

I april 2010 redovisade Naturvårdsverket, enligt regeringsuppdrag, en uppdaterad "Aktionsplan för återföring av fosfor". Naturvårdsverket presenterar i rapporten förslag till en rad åtgärder av olika aktörer, förslag till en ny förordning för återföring av avloppsfraktioner till mark samt förslag om att utreda förutsättningar och möjligheter för ett finansiellt stöd för ny teknik för utvinning av fosfor. Rapporten har remitterats och många synpunkter har inkommit till Regeringskansliet (Miljödepartementet).

Naturvårdsverkets förslag till förordning omfattar avloppsslam, klosettavatten, urin och innehåll i slutna tankar. Däremot ingår inte fraktioner från enskilda hushåll som inte överläts till annan, eller andra liknande röt- eller kompostrester. Förslaget innebär skärpningar i regelverket rörande vissa metaller samt regler för smittskydd. Remissinstanserna välkomnar ett regelverk för spridning av slam på mark men ser brister i det redovisade förslaget. Smittskyddsreglerna föreslås gälla för all mark, medan gränsvärdena för metaller endast föreslås gälla för åkermark. Det finns dock inga förslag om gränsvärden för tillförsel av organiska föroreningar eller läkemedel såsom antibiotika och förslaget innehåller inte heller några metallgränsvärden för spridning av slam i skogsmark.

Naturvårdsverkets förslag om att utreda ett investeringsstöd för ny teknik för utvinning av fosfor på annat sätt än genom återföring av slam välkomnas av ett stort antal remissinstanser.

Förnybar energi

Regeringens mål är att andelen förnybar energi år 2020 bör vara minst 50 procent av den totala energianvändningen. Biogas kan spela en viktig roll i omställningen av det svenska energisystemet, framför allt lokalt och

regionalt. Samtidigt finns ett behov av att fortsatt minska miljöpåverkan från matavfall och annat biologiskt avfall genom åtgärder för att främja biologisk behandling så att biogas kan produceras och växtnäring kan återföras. I det fall biogasproduktionen sker genom rötning av biologiskt avfall, inklusive slam, är det viktigt att undvika att rötresten innehåller föroreningar som hindrar att rötresten kan återföras till åkermark eller annan mark.

Enligt avfallsförordningen (SFS 2011:927) ska Naturvårdsverket se till att det finns en nationell avfallsplan. I det pågående arbetet med en uppdaterad nationell avfallsplan avser Naturvårdsverket att identifiera vilka aktörer som kan vidta olika åtgärder för att ytterligare förbättra resurshushållningen i livsmedelskedjan bl.a. avseende återvinning av växtnäring ur avlopp.

Angränsande uppdrag och initiativ

Regeringen har i sin prioritering inom kemikaliepolitiken satt fokus på att identifiera, begränsa och fasa ut farliga kemikalier i människors vardagsmiljö. Kemikalieinspektionen har därför i uppdrag att ta fram och genomföra en handlingsplan för en giftfri vardag under åren 2011–2014.

Miljömålsberedningen har fått i tilläggsuppdrag (dir. 2011:50) att ta fram en strategi för Sveriges arbete inom EU och internationellt för en giftfri miljö. I strategin ska även läkemedels påverkan på miljön behandlas. I uppdraget att ta fram denna strategi ingår att föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att uppnå generationsmålet delar om människors hälsa och om kretslopp fria från farliga ämnen samt miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2012.

Regeringen har utsett en särskild utredare (dir. 2011:49) för att utreda miljöbalkens bestämmelser och bestämmelser utfärdade med stöd av miljöbalken med hänsyn till frågor som rör jordbruksföretag samt djurhållning. Utredaren ska i huvuddrag kartlägga vilka bestämmelser som gäller för hanteringen och användningen av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och belysa om överlappningar eller luckor finns i nuvarande regelverk samt föreslå förändringar för en enhetligare hantering av likartade produkter och åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

Uppdraget

Med utgångspunkt i miljökvalitetsmålen Giftfri miljö och God bebyggd miljö samt vad som anges ovan ska Naturvårdsverket göra en kartläggning av olika fosforresurser i samhället. I uppdraget ingår att redovisa vilka flöden i samhället som innehåller stora mängder fosfor. Kartläggningen bör omfatta bl.a. avloppsslam, slakteri- och matavfall, röt- och kompostrester, urin, gödsel samt slagghögar vid

järnmalmsgruvor särskilt i Kiruna och Grängesberg. En bedömning av mängder och potential till hållbar återföring som finns för respektive identifierad resurs ska ingå. Bedömningen bör särskilt ta hänsyn till om fosforresursen kan återföras utan risker för människors hälsa och för miljön i enlighet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. I uppdraget ingår att kartlägga befintlig tillämpbar teknik för återvinning av fosfor samt inom vilka områden det finns behov av utveckling av ny teknik.

Naturvårdsverket ska även utreda, motivera och vid behov föreslå ett investeringsstöd för teknikutveckling för utvinning av fosfor ur olika fraktioner. I uppdraget ingår att föreslå hur ett eventuellt stöd kan utformas samt kriterier för utbetalning, allt i enlighet med EU:s statsstödsregler¹. Om verket föreslår ett stöd ska verket även föreslå en finansiering av stödet. Verket ska redogöra för de samhällsekonomiska kostnaderna för och kostnadseffektiviteten av ett stöd. Utöver en beskrivning av förslaget så ska redovisningen innehålla ett förslag till förordning för investeringsstöd för teknikutveckling för främjande av fosforåterföring.

Naturvårdsverket ska också efter samråd med Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen och Smittskyddsinstitutet utarbeta och föreslå krav på kvalitet för att möjliggöra spridning av olika fraktioner såsom slam och andra röt- och kompostrester samt gödsel och urin till olika markområden (åkermark, skogsmark och övrig mark) för att bidra till en återföring av fosfor utan risk för människors hälsa och miljön i enlighet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Med kvalitetskrav avses bland annat hygienkrav och gränsvärden för metaller, samt krav avseende organiska föroreningar och läkemedel och andra relevanta ämnen. Redovisningen ska innehålla förslag till författningskrav för spridning av fraktioner på mark för återföring av fosfor. Redovisningen kan även innehålla förslag på andra åtgärder för att främja en hållbar återföring av fosfor.

Naturvårdsverket ska också utifrån kartläggningen av fosforresurser föreslå ett etappmål till miljömålssystemet för hållbar återföring av fosfor på ett resurseffektivt sätt i enlighet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Etappmål ska utformas på ett sådant sätt att de uppfyller de kriterier som regeringen har ställt upp för etappmål i miljömålssystemet. I anslutning till etappmålet bör även beskrivas hur fosforåterföringen bör gå till för att få tillgodoräknas.

Förslag till författningsändringar ska ske i form av författningsförslag och åtföljas av dels en konsekvensutredning som så långt möjligt ska utformas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, dels en riskbedömning.

¹ Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd samt statsstödsgruppundantaget (förordning (EG) 800/2008)

Konsekvensanalysen ska även innehålla en utförlig beskrivning av förslagets konsekvenser för miljön och människors hälsa men också av kostnader för alla berörda aktörer. Naturvårdsverket ska i uppdraget belysa hur förslagen bör genomföras på ett resursmässigt, miljömässigt och samhällsekonomiskt effektivt sätt. Även för ett föreslaget etappmål ska verket redovisa en konsekvensbedömning.

Uppdraget ska i sin helhet genomföras efter samråd med andra berörda myndigheter, däribland Havs- och vattenmyndigheten, universitet, högskolor, forskningsinstitut, organisationer, som miljö- och konsumentorganisationer, och aktörer. När det gäller uppdraget om att föreslå författningskrav avseende kvalitet för spridning av olika sorters fraktioner på mark ska Naturvårdsverket genomföra uppdraget efter samråd med Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen och Smittskyddsinstitutet.

Kemikalieinspektionen svarar särskilt för frågor om kemikalier och en giftfri miljö, Livsmedelsverket svarar särskilt för frågor om säkra livsmedel, Skogsstyrelsen för frågor om spridning på skogsmark, Statens jordbruksverk för frågor om spridning på åkermark och Smittskyddsinstitutet för frågor om smittskydd. När det gäller uppdraget om investeringsstöd ska Naturvårdsverket genomföra uppdraget efter samråd med Vinnova och Tillväxtverket. Om myndigheterna har olika uppfattning ska detta redovisas.

Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget i sin helhet till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 12 augusti 2013. Uppdraget om förslag till investeringsstöd ska redovisas senast den 31 augusti 2012.

På regeringens vägnar

Lena Ek

Charlotta Broman

Kopia till

Havs- och vattenmyndigheten
Kemikalieinspektionen
Livsmedelsverket
Statens jordbruksverk
Skogsstyrelsen
Smittskyddsinstitutet
Tillväxtverket
Vinnova