



Vägledning

– bedömningar av överträdelser av verksamhetskrav som grundar sig på direktiven om grundvatten och avloppsslam

Naturvårdsverket ansvarar för sakinnehållet om grundvatten och avloppsslam i denna vägledning. Jordbruksverket ansvarar för vägledningens beskrivning av tvärvillkorens koppling till jordbrukarstöden.

Användningsområde för vägledningen

Denna vägledning ska underlätta för tillsynsmyndigheter att rapportera överträdelser av verksamhetskrav som grundar sig på EU-direktiven om grundvatten respektive avloppsslam. När en sådan överträdelse konstateras vid tillsyn enligt miljöbalken ska tillsynsmyndigheten ange detta i Rapporteringsformulär – inspektion av verksamhetskrav. Verksamhetskraven utifrån grundvattendirektivet utgörs av 4 § i Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd för grundvatten mot förorening med vissa ämnen (SNFS 1996:11). Verksamhetskraven utifrån slamdirektivet finns i svensk lagstiftning i förordningen (SFS 1998:944) om vissa hälso- och miljöfarliga produkter 20 § och i Naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket; SNFS (1994:2), senast införda ändring SNFS 2001:5.

I rapporteringsformuläret ska tillsynsmyndigheten ange en bedömning av eventuella överträdelser omfattning. Kriterier för bedömningarna och vägledning för att göra dessa bör vara grundat på ett system som är enkelt och lätt att tillämpa. Det innebär att begrepp och sådana kriterier som ingår ska vara av den typ som tillsynsmyndigheten normalt kan antas använda i sin tillsyn enligt miljöbalken.

FAKTARUTA

Från och med 2005 ställer EU krav på att jordbrukarna ska följa så kallade tvärvillkor för att inte riskera avdrag på sina direktstöd. Tvärvillkoren omfattar:

- skötselkrav för jordbruksmarken
- verksamhetskrav för jordbruksverksamheten

Verksamhetskraven omfattar bland annat de bestämmelser i Sverige som bygger på rådets direktiv 80/68/EEG om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen, och rådets direktiv 86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken när avloppsslam används i jordbruket.

Grunderna för direktstöden och tvärvillkoren finns i rådets förordning EG 1782/2003. Närmare tillämpningsbestämmelser finns i kommissionens förordning EG 796/2004. Av artikel 48.1c) i sistnämnda förordning framgår bland annat att tillsynsmyndigheten ska bedöma överträdelser allvar, omfattning och varaktighet.

Regeringen har genom 1 kap. 12 § förordning (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare m.m. bestämt att resultatet av ordinarie tillsyn ska ligga till grund för prövningen av om jordbrukaren uppfyller tvärvillkoren. När det gäller grundvatten och avloppsslam är det för de flesta jordbruksföretag kommunen som har ansvaret för tillsynen.

Länsstyrelsen beslutar om eventuell minskning av jordbrukarens direktstödsbelopp i fall där överträdelser av tvärvillkoren har observerats. Rapporteringsformulären från kommunernas tillsynsbesök utgör beslutsunderlag för länsstyrelsen.

Hur kan vägledningen användas?

Bedömning av överträdelser allvar, omfattning och varaktighet

Varje avvikelse ska bedömas utifrån dess allvar, omfattning och varaktighet i en skala med bedömningsvärdena 1–3 där 3 är allvarligast. I tabellen på sidan 6 framgår vad som bör vara uppfyllt för att respektive bedömningsvärde kan anses föreligga när det gäller avloppsslam. För vissa av kraven kommer endast ett eller ett par av kriterierna allvar, omfattning och varaktighet att vara relevanta att bedöma. Detta framgår av tabellen. Eftersom det inte går att förutse alla olika möjliga avvikelser i detalj är kriterierna för de olika nivåerna 1–3 endast vägledande. Tillsynsmyndigheten måste ange den nivå som den anser passar bäst in i varje enskilt fall.

Överträdelse av synnerligen allvarlig karaktär

Förutom att ange överträdelserna i en skala 1–3 ska tillsynsmyndigheten oberoende av detta ange om man anser att överträdelserna är av synnerligen allvarlig karaktär. Orsaken till att man anser detta ska då motiveras och dessutom ska allt material från inspektionen skickas till länsstyrelsen. Tillsynsmyndigheten bedömer själv i varje enskilt fall om en överträdelse är av synnerligen allvarlig karaktär.

Vägledning avseende grundvatten

Tillsynsmyndighetens uppdrag

Tillsynsmyndighetens uppdrag enligt Jordbruksverkets ”Rapporteringsformulär – inspektion av verksamhetskrav” innebär att myndigheten ska kontrollera om det är fritt från synliga tecken på att utsläpp har skett/sker direkt till grundvatten av de ämnen som finns angivna i bilagans förteckning 1 i SNFS 1996:11 nämligen:

- Organiska halogenföreningar och ämnen som kan bilda sådana föreningar i vattenmiljön.
- Organiska fosforföreningar.
- Organiska tennföreningar.
- Ämnen som har cancerogena, mutagena eller teratogena egenskaper i eller genom vattenmiljön.
- Kvicksilver och dess föreningar.
- Kadmium och dess föreningar.
- Mineraloljor och kolväten.
- Cyanider.

Direkta utsläpp till grundvatten innebär (enligt 3 §) tillförsel till grundvatten utan infiltration genom markyta och underliggande jordlager.

Direkta utsläpp, av sådana ämnen som anges ovan, till grundvattnet är förbjudna enligt föreskrifterna. Myndigheterna får inte heller ge tillstånd till sådana utsläpp. Det finns inga undantagsbestämmelser om detta i SNFS 1996:11. Dumpning av sådant avfall direkt i grundvattnet är ett miljöbrott och är förbjudet och regleras enligt särskild ordning.

Indirekta utsläpp till grundvatten via mark eller av ämnen angivna i bilagans förteckning 2 (SNFS 1996:11) omfattas inte av kraven i tvärvillkoren.

Föreskrifterna är inte tillämpliga (2 § 2 punkt) om det är uppenbart att mängderna och koncentrationerna av ämnena är så små att det nu och i framtiden inte föreligger någon risk för att det mottagande vattnets kvalitet ska försämrans.

Vägledning för tillsyn

Kan man vid en okulär besiktning eller utifrån eventuellt tagna prover se tecken på utsläpp av de aktuella ämnena i bilagans förteckning 1 direkt till grundvatten? Titta i brunnar, markrör och liknande.

De angivna ämnena kan ingå i t.ex. färg, bekämpningsmedel och andra kemiska produkter. Ämnena kan ofta också ingå i varor, t.ex. impregnerat eller målat virke, och kan lakas ur dessa varor direkt till grundvattnet. Har ämnena släppts ut direkt, runnit ur slängda förpackningar eller nått grundvattnet direkt på annat sätt?

Föreskrifterna anger att ämnet inte får ”släppas ut” dvs. att det inte får finnas i grundvattnet. Om ämnena finns i produkter som har dumpats direkt i grundvattnet behöver det inte innebära att ämnet har släppts ut. Provtagningar och förpackningars innehållsförteckning bör kunna ge vägledning om ämnena ingår i produkterna och om ämnet kan ha kommit ut i grundvattnet.

Bedömning av överträdelsernas allvar, omfattning och varaktighet

Varje överträdelse ska bedömas utifrån dess allvar, omfattning och varaktighet. I vissa fall kan endast ett av kriterierna vara relevant att bedöma. Tillsynsmyndigheten måste ange den nivå som den anser passar bäst i varje enskilt fall. Bedömningsvärde 2 bör utgöra utgångspunkten vid konstaterad överträdelse. Detta motsvarar 3 procent minskning av jordbrukarens stödbelopp, vilket utgör den nivå som i allmänhet ska användas enligt artikel 66.1 i förordning (EG) 796/2004.

Vägledning avseende avloppsslam

För att en jordbrukare ska kunna anses uppfylla verksamhetskraven som grundar sig på slamdirektivet måste åtminstone den kravnivå som anges i förordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter vara uppfylld. För att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna enligt miljöbalken kan i praktiken en verksamhet behöva vidta ytterligare åtgärder. För verksamhetskraven är det dock nivån i förordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter som gäller.

Frågorna 2–4 i rapporteringsformuläret berör verksamhetskrav utifrån slamdirektivet. Kriterierna för de olika nivåerna 1–3 för de olika kraven/frågorna framgår av tabellen på sidan 6. Nedan följer också kommentarer till respektive fråga.

För att kunna svara på frågorna rörande avloppsslam behöver man ha tillgång till de dokument som redogör för bland annat slammets innehåll, hur slammet är behandlat och på vilken mark slammet har spridits.

Fråga 2.

Har man vid spridning av avloppsslam hållit sig inom tillåtna gränser för mängden totalfosfor respektive ammoniumkväve per hektar, enligt bilaga A i SNFS (1994:2)?

Aktuell reglering: Naturvårdsverkets Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket; (SNFS 1994:2), 5 §

Bilaga A: Växtnäringsstillförsel till åkermark via avloppsslam

| Totalfosfor | | |
|---|---|--|
| Maximal mängd totalfosfor per hektar som vid tillämpning av 5 § högst får tillföras åkermark vid avloppsslam. | | |
| Jordens Fosforklass ¹ | Kilogram per hektar och år Årsmedelvärde | Kilogram per hektar och spridningstillfälle |
| I och II | 35 | 245 |
| III–V | 22 | 154 |

¹ Lättlöslig fosfor (P-AL): SNFS 1998:4

| Klass | mg per 100 gram torr jord |
|-------|---------------------------|
| I | < 2 |
| II | 2,0 – 4,0 |
| III | 4,1 – 8,0 |
| IV | 8,1 – 16,0 |
| V | > 16 |

Vid varje slamspridningstillfälle får maximalt spridas 250 kg totalfosfor per hektar på jorden i fosforklass I och II, respektive 160 kg totalfosfor per hektar på jordar i fosforklass III–V.

| Ammoniumkväve | |
|--|---|
| Maximal mängd ammoniumkväve per hektar som vid tillämpning av 5 § högst får tillföras åkermark via avloppsslam | |
| Kilogram per hektar och år | Kilogram per hektar och spridningstillfälle |
| 150 | 150 |

Tillförseln kan delas upp på flera spridningstillfällen, men den totala mängden får inte överstiga 150 kg ammoniumkväve per hektar under spridningsåret. SNFS 1998:4

Fråga 3a.

Har avloppsslammet behandlats, enligt SNFS (1994:2), innan det används i jordbruket?

Om "Nej": Har avloppsslammet brukats ner inom ett dygn från spridningen?

Fråga 3b.

Har avloppsslam endast använts på sådan åkermark där det får spridas, enligt SNFS (1994:2)?

Aktuell reglering: Naturvårdsverkets Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket; (SNFS 1994:2), 6 och 7 §§

Behandlat avloppsslam: Avloppsslam som har behandlats biologiskt, kemiskt eller termiskt, lagrats under lång tid eller behandlats på annat sätt för att bland annat avsevärt minska hälsoriskerna i samband med användningen.

Avloppsslam får inte användas på:

- betesmark,
- åkermark som ska användas för bete eller om vallfodergrödor ska skördas inom tio månader räknat från spridningstillfället,
- mark med odlingar av bär, potatis, rotfrukter, grönsaker eller frukt, dock inte frukt på träd,
- mark avsedd för kommande odling av bär, potatis, rotfrukter eller sådana grönsaker som normalt är i direkt kontakt med jorden och normalt konsumeras råa, under tio månader före skörden.

Fråga 4a.

Har man vid spridning av avloppsslam hållit sig inom tillåtna gränsvärden för halten metaller i åkermark, enligt bilaga B i SNFS (1994:2)?

Fråga 4 b.

Har man vid spridningen av avloppsslam hållit sig inom tillåtna gränsvärden för mängden metaller som högst får tillföras åkermark enligt bilaga C i SNFS (1994:2)?

Aktuell reglering: Naturvårdsverkets Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket; (SNFS 1994:2), 5 §

Bilaga B: Metaller i åkermark

Gränsvärden enligt 8 och 10 §§ för halten metaller i åkermark vid användning av avloppsslam
Metall mg/kg torrsubstans i jord

| Metall | mg/kg torrsubstans |
|-------------|--------------------|
| Bly | 40 |
| Kadmium | 0,4 |
| Koppar | 40 |
| Krom | 60 |
| Kvicksilver | 0,3 |
| Nickel | 30 |
| Zink | 100 |

Trots vad som sägs i tabellen får åkermarkens zinkhalt uppgå till 150 mg/kg torrsubstans jord i Jämtlands, Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Västernorrlands och Västmanlands län. **SNFS 1998:4**

Bilaga C: Tillförsel av metaller till åkermark

Gränsvärden enligt 9 § för den årliga mängd metaller som högst får tillföras åkermark vid användning av avloppsslam. Gränsvärdena avser genomsnitt räknat för en sjuårsperiod. Metallmängderna anges i gram per hektar och år.

| Metall | Gränsvärde (gram per hektar och år) gällande från och med denna kungörelses ikraftträdande | år | |
|---------------------|--|------|------|
| | | 1995 | 2000 |
| Bly | 200 | 100 | 25 |
| Kadmium | 4,0 | 1,75 | 0,75 |
| Koppar ¹ | 600 | 600 | 300 |
| Krom | 100 | 100 | 40 |
| Kvicksilver | 5 | 2,5 | 1,5 |
| Nickel | 50 | 50 | 25 |
| Zink | 800 | 800 | 600 |

¹ För koppar kan större mängder godtas om det kan visas att den aktuella åkermarken där avloppsslam ska spridas behöver koppartillskott.

| Fråga | Krav | Nivå | Bedömning av överträdelsens omfattning utifrån | | |
|-------|---|------|---|---|---|
| | | | Allvar | Omfattning | Varaktighet |
| 2 | Har man vid spridning av avloppsslam hållit sig inom tillåtna gränser för mängden totalfosfor respektive ammoniumkväve per hektar, enligt bilaga A i SNFS (1994:2)? | 1 | Tillförd mängd fosfor eller kväve ligger mindre än 10 % över tillåten tillförsel med slam. | Gränserna har överskridits, dock på mindre än 1 ha mark. | Ej aktuellt |
| | | 2 | Tillförd mängd fosfor eller kväve ligger 10–30 % över tillåten tillförsel med slam. | Gränserna har överskridits på 1–5 ha mark. | Ej aktuellt |
| | | 3 | Tillförd mängd fosfor eller kväve ligger mer än 30 % över tillåten tillförsel med slam. | Gränserna har överskridits på mer än 5 ha mark. | Ej aktuellt |
| 3a | Har avloppsslammet behandlats, enligt SNFS (1994:2), innan det används i jordbruket? Om "Nej": Har avloppsslammet brukats ner inom ett dygn från spridningen? | 1 | Obehandlat slam är inte nedmyllat inom ett dygn. Jordbrukaren har dock fått informationen av entreprenören/slamproducenten att slammet är behandlat. | Obehandlat slam har spridits, dock på mindre än 1 ha mark. | Obehandlat slam är nedmyllat mindre än 2 dygn senare än tillåtet. |
| | | 2 | Obehandlat slam är inte nedmyllat inom ett dygn. | Obehandlat slam har spridits på 1–5 ha mark. | Obehandlat slam är nedmyllat 2–5 dygn senare än tillåtet. |
| | | 3 | Obehandlat slam är inte nedmyllat inom ett dygn trots att jordbrukaren är medveten om att slammet är obehandlat. | Obehandlat slam har spridits på mer än 5 ha mark. | Obehandlat slam är nedmyllat mer än 5 dygn senare än tillåtet. |
| 3b | Har avloppsslam endast använts på sådan åkermark där det får spridas, enligt SNFS (1994:2)? | 1 | Slam har använts vid insådd av vallfodergrödor som skördas inom 10 månader. | Otillåten spridning har skett, dock på mindre än 1 ha mark. | Ej aktuellt |
| | | 2 | Slam har använts för insådd av gröda som betas inom 10 månader. | Otillåten spridning har skett på 1–5 ha mark. | Ej aktuellt |
| | | 3 | Slam har använts på redan insått bete som betats efter spridning eller på mark med odling av bär, potatis, grönsaker, rotfrukter eller kommande odling av bär, potatis osv. | Otillåten spridning har skett på mer än 5 ha mark. | Ej aktuellt |
| 4a | Har man vid spridning av avloppsslam hållit sig inom tillåtna gränsvärden för halten metaller i åkermark, enligt bilaga B i SNFS (1994:2)? | 1 | Använd endast allvarsnivå 2 eller 3 vid överträdelser på denna fråga. | Spridning på okontrollerad mark har skett, dock på mindre än 1 ha mark. | Ej aktuellt |
| | | 2 | Slam har spridits utan kontroll av metallhalter i marken trots att jordbrukaren känt till att vissa metallhalter är höga i området. | Spridning har skett på 1–5 ha okontrollerad mark. | Ej aktuellt |
| | | 3 | Slam har spridits trots jordbrukarens vetskap om att metallhalter i berörd mark överstiger gränsvärdena. | Spridning har skett på mer än 5 ha okontrollerad mark. | Ej aktuellt |
| 4b | Har man vid spridningen av avloppsslam hållit sig inom tillåtna gränsvärden för mängden metaller som högst får tillföras åkermark enligt bilaga C i SNFS (1994:2)? | 1 | Tillförd mängd av någon reglerad metall är mindre än 10% över tillåten tillförsel. | Spridning av okontrollerat slam har skett, dock på mindre än 1 ha mark. | Ej aktuellt |
| | | 2 | Tillförd mängd av någon reglerad metall är 10–30 % över tillåten tillförsel. | Spridning av okontrollerat slam har skett på 1–5 ha mark. | Ej aktuellt |
| | | 3 | Tillförd mängd av någon reglerad metall är mer än 30 % över tillåten tillförsel, eller tre av de reglerade metallerna överstiger tillåten tillförsel med minst 20 %. | Spridning av okontrollerat slam har skett på mer än 5 ha mark. | Ej aktuellt |

Länsstyrelsens sammanvägning av bedömningarna och minskning av stödbelopp

De enskilda bedömningar som tillsynsmyndigheten rapporterar in vägs samman av länsstyrelsen. För varje enskild fråga/delfråga innebär det att ett medeltal beräknas utifrån bedömningarna för allvar, omfattning och varaktighet (se exempel).

Exempel:

| Kriterium | Bedömningsvärde |
|------------------------------------|---------------------------------|
| Allvar | 3 |
| Omfattning | 2 |
| Varaktighet | 3 |
| Medeltal för fråga/delfråga | $(3+2+3)/3=3$ |

Sedan vägs olika överträdelser inom olika tvärvillkorsområden samman så att den slutliga minskningen av stödbeloppet kan fastställas enligt Jordbruksverkets princip för tvärvillkorsavdrag. För de avrundade medelvärdena motsvarar nivåerna 1, 2 och 3 en minskning av stödbeloppet med 1 %, 3 % respektive 5 %.

När tillsynsmyndigheten har kryssat i att överträdelserna är av synnerligen allvarlig karaktär ska länsstyrelsen utifrån det material som tillsynsmyndigheten har skickat in göra en bedömning. Länsstyrelsen bedömer om den samlade minskningen av stödbeloppet för kravet ska ligga kvar på den uträknade nivån eller om den ska höjas. Länsstyrelsen ska även göra en bedömning om överträdelserna kan anses avsiktlig.

Vad gäller beloppsminskningen för överträdelser av tvärvillkoren är det viktigt att vara medveten om att den eventuella minskningen i detta sammanhang enbart berör det stödbelopp som jordbrukaren annars skulle ha fått utan avdrag. Minskningen av stödbeloppet ersätter inte miljöbalkens straffbestämmelser och miljöstraffavgifter och kommer heller inte täcka in alla aspekter som kan komma upp i det sammanhanget.

Läs mer... www.sjv.se

- Naturvårdsverket, 1993. Renare slam. NV Rapport 4251.
- Naturvårdsverket, 1995. Användning av slam i jordbruket. NV Rapport 4418.
- Naturvårdsverket, 1997. Tillståndet i svensk åkermark. Rapport 4778
- Naturvårdsverket, 2003. Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp. Rapport 5214.
- Naturvårdsverket, 2003. Växtnäring från avlopp – historik, kvalitetssäkring och lagar. Rapport 5220.
- Naturvårdsverket, 2003. Återanvändning av växtnäring från avlopp – aktörernas värderingar, ställningstaganden och agerande. Rapport 5223.
- SFS 1998:901 Förordning om verksamhetsutövares egenkontroll.
- SFS 1998:944 Förordning om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Senaste ändring SFS 2003:1190.
- SNFS 1994:2 Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket. Senaste ändring NFS 2001:5.

De nyare rapporterna finns att hämta som pdf-fil eller beställa som trycksak på Naturvårdsverkets webbplats (www.naturvardsverket.se) under Bokhandeln, sök efter aktuellt rapportnummer. De två äldsta rapporterna finns endast att låna på biblioteket.

Föreskrifterna (SNFS) går att hitta på Naturvårdsverkets webbplats (www.naturvardsverket.se) under Lag och rätt, NFS, aktuellt årtal.

Författningarna (SFS) finns att hämta på regeringens webbplats (http://www.riksdagen.se/debatt/lagar_forordningar.asp).