

Saxån-Braåns vattenvårdskommitté

YTTRANDE

1(8)

Handläggare
Ekolog
Olle Nordell

Datum
1997-09-11

M_OVERV/SXNLANHA.DOC
Beteckning
Saxån-Braån
Möv 533

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Kväve från land till hav SNV rapport 4735

Det har kommit en remiss från miljödepartementet till Saxån-Braåns vattenvårdskommitté. Rapporten är ett svar på ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket. Uppdraget går ut på att utvärdera det 50 % reduktionsmålet för kväve till havet samt att föreslå kostnadseffektiva åtgärder för att uppnå målet. Uppdraget redovisas i huvudrapporten "Kväve från land till hav" samt tre underlagsrapporter: "Källor till kväveutsläpp", "Kväveläckage från svensk åkermark" och "Modellerad kvävetransport, retention och källfördelning för södra Sverige". Yttrandet kommenterar i huvudsak det som är relevant för västra Skåne.

Beslut

Saxån-Braåns vattenvårdskommitté anser att det är viktigt och värdefullt att rapporten kommit till stånd och den ökar detaljeringsgraden i det befintliga kunskapsläget. Dock hyser kommittén oro för att de föreslagna åtgärderna inte leder till att de nationella miljömålet rörande den 50 % iga reduktionen av kvävetransporten till havet uppnås.

Kommittén vill därför lämna följande synpunkter på rapporten "Kväve från land till hav":

1. Kommittén vill understryka vikten av att ny- och återskapande av våtmarker/dammar underlättas i både administrativt hänseende och underlättas ekonomiskt. I de regioner där dammar kan göra störst nytta i kvävereduceringshänseende och vara positivt för den biolo-

- giska mångfalden är de i regel dyrast att anlägga. Ett ekonomiskt stöd bör utformas så att åtgärderna genomförs där de har störst effekt.
2. Bland metoderna för att minska kväveläckaget från jordbruket vill kommittén framhålla det ekologiska jordbruket. Det ligger i det ekologiska jordbrukets natur att behålla närsalterna i jorden och minimera läckaget. Vidare kan bevattningsdammar där dräneringsvattnen nyttjas utgöra ett viktigt komplement.
 3. Det är kommitténs åsikt att kunskapsläget är tillfyllest och lämpliga åtgärder kända sedan flera år tillbaka. Kraftfulla åtgärder kan därmed inledas omgående. Dock är en fortsatt kunskapsuppbyggnad viktigt för att utveckla och optimera åtgärderna.
 4. Kommittén befarar att avgiftssystem på kväveeffektivitet/kväveförluster på gårdsnivå kan bli tungrott och orsaka icke produktivt merarbete för berörda myndigheter. Avgiftssystemet för att minska kväveläckaget bör göras så smidigt och tydligt som möjligt. Kommittén förordar att en avgift på handelsgödsel som sedan återförs till jordbruksnäringen i form av ett arealstöd, stöd för ekologiskt jordbruk eller annat som bidrar till att minska intensiteten i jordbruket och därmed läckaget.
 5. Kommittén vill understryka vikten av att olika miljöförbättrande åtgärders effekt inte bara bedöms ur kostnadseffektivitetssynpunkt för det primära syftet utan att alla aspekter beaktas. Totalt torde kostnadseffektiviteten för en åtgärd öka om flera av de nationella miljömålen uppnås.
 6. Kommittén anser att huvudproblemet att genomföra vattenvårdande åtgärder inte är av administrativ natur utan bristen på resurser och styrmedel.
 7. Kommittén anser att för att det 50 % -iga reduktionsmålet skall kunna uppfyllas måste åtgärder även prioriteras till områden där det finns en stor potential för reduktion.
 8. Kommittén saknar en utvärdering av effekten av tidigare utförda åtgärder och en tillbakablick över tidigare liknande utredningar.

Bakgrund och motivering

Utredningen konstaterar att målet att halvera kvävebelastningen på haven som nationellt mål inte är för högt satt utan troligen behövs mer långt gående mål för att åstadkomma en god havsmiljö. Vidare konstateras att belastningsmål och åtgärdsarbetet måste regionaliseras i högre grad än vad som görs idag. Utredningen konstaterar vidare att hur åtgärdsarbetet konkret bör genomföras på en regional nivå beror av besluten om miljöbalken, EU:s ramdirektiv för vatten och resultaten av utredningen om avrinningsområden. Utredningen föreslår en rad åtgärder och styrmedel för att åstadkomma den beslutade halveringen av kvävebelastningen på haven 20 000 ton (från Sverige) rörande Västerhavet och egentliga Östersjön.

Framtida åtgärds- och styrmedelsstruktur

Tre nivåer föreslås:

1. Centrala beslut om åtgärder som gäller i hela landet
2. Centrala beslut om åtgärder som gäller delar av landet
3. Avrinningsområdesvisa åtgärder och styrmedel.

Den tredje nivån anses nödvändig för att åstadkomma en god havsmiljö på ett kostnadseffektivt sätt. Besluten måste även fattas regionalt eller lokalt med avrinningsområdet som grund. Det vill säga att lokala förhållanden och kunskaper skall vara vägledande i åtgärdernas utformning.

Regional vattenförvaltning, målstyrning och underifrånperspektiv.

Naturvårdsverket anser att en regional vattenförvaltning är en förutsättning för att uppnå en god havsmiljö på ett miljömässigt lämpligt och kostnadseffektivt sätt. För att det skall fungera krävs bl a samordning av myndigheters arbete, komplettering av regelsystem, regionernas befogenheter utökas. Vidare framhålls underifrånperspektivet (t ex miljösamverkan mellan lantbrukare) och målstyrning som viktiga ingredienser.

Jordbruket.

Naturvårdsverket föreslår en rad åtgärder för jordbruket som bl a:

- Utbildning i växtnäringsspår
- Förändring i miljöstödsprogrammet
- Avgiftssystem för kväveeffektivitet/kväveförluster på gårdsnivå
- Skatt på handelsgödsel
- Stöd för energiskogsanläggningar, nya gödselspridare, utveckling av biogasanläggningar
- Balans mellan växtodling och djurhållning
- Reformering av EU:s jordbrukspolitik
- Avrinningsområdesvisa styrmedel utvecklas
- Samt åtgärder som ingått i tidigare åtgärdsförslag för att halvera kvävebelastningen

Stöd till ekologiskt jordbruk och anläggning av dammar och våtmarker nämns inte som en metod att minska näringsläckaget. Bland metoderna för att minska kväveläckaget från jordbruket bör det ekologiska jordbruket framföras som en metod. Det ligger i det ekologiska jordbrukets natur att behålla närsalterna i jorden och minimera läckaget. Tillgången på kväve och fosfor är ofta den begränsande faktorn för produktionen och eftersom handelsgödsel inte får tillföras i ett ekologiskt lantbruk måste de hållas i cirkulation. Vidare kan bevattningsdammar där dräneringsvatten nyttjas utgöra ett viktigt komplement.

Det föreslagna avgiftssystemet för kväveeffektivitet/kväveförluster på gårdsnivå (och som föreslås utredas av jordbruksverket) torde kunna medföra administrativa svårigheter. Enklare vore att lägga en avgift på handelsgödsel som sedan återförs till jordbruksnäringen i form av ett arealstöd och stöd för ekologiskt jordbruk.

Avloppssektorn och industrin

Naturvårdsverket föreslår att möjligheten att införa ett system för utsläppsavgift/skatt utreds och att avrinningsområdesvisa styrmedel utvecklas.

Våtmarker

Naturvårdsverket föreslår att prövningsförfarandet vid återskapande av våtmarker underlättas och att vissa bevattningsdammar ska berättiga till EU:s miljöstöd. Vidare

föreslås att delar av de föreslagna skatter/avgifter återförs till regionerna för att återskapa våtmarker.

Anläggning av Dammar och våtmarker är en av metoderna att reducera närsaltläckaget. Kostnadseffektiviteten i reduktionen styrs av bl a utformningen, uppehållstiden, klimatet och belastningen. Medel för att nyskapa/återskapa dammar och våtmarker bör styras till de regioner där den största reduceringsgraden kan uppnås. Vidare bör åtgärderna styras till regioner där de kan bidra till att uppfylla andra nationella miljömål som t ex att bibehålla den biologiska mångfalden.

Samhällsekonomisk bedömning

Naturvårdsverket poängterar vikten av att detaljerade åtgärdsprogram på regional och lokal nivå finns för att optimal och kostnadseffektiv kvävereduktion skall kunna genomföras. Vidare uppskattas kostnaderna för kvävereducering genom åtgärder inom industri och avloppsreningsverk till runt 30 kr per reducerat kg kväve. Olika åtgärder i jordbruket bedöms kosta mellan 10 och 200 kr.

Kostnaden för reduktion av kväve i dammar och våtmarker är i samma storleksordning som inom industri och avloppssektorn. Kostnaden styrs av retentionskapaciteten, anläggningskostnad och vilken avskrivningstid som tillämpas. Detta innebär att dammar och våtmarker är en attraktiv metod att reducera närsaltläckaget eftersom det bidrar till att uppfylla flera miljömål.

Styrmedel

Naturvårdsverket anser att nuvarande regelssystem behöver utvecklas för att uppnå det uppsatta reduktionsmålet. För att kunna uppnå miljömålen på ett kostnadseffektivt sätt bör de traditionella, centralt beslutade kravreglerna kompletteras med en regional beslutsprocess. Förslaget till miljöbalk och EU:s ramdirektiv för vatten och ekonomiska styrmedel nämns som viktiga medel för att skapa en avrinningsområdesvis vattenadministration men även som skäl till att en sådan skall byggas upp.

Vattenvårdande arbete har bedrivits under flera decennier av centrala och regionala myndigheter, vattenvårdsförbund (och motsvarande) fiskeintressen och olika ideella grupper. Tillståndet och problemen i vattendragen är generellt sett väl kända och många detaljerade åtgärdsprogram har sett dagens ljus. Problemet att genomföra dem är i högre grad bristen på resurser och styrmedel inte det vattenvårdande arbetets administrativa struktur.

Naturvårdsverket har utvecklat en avancerad modell med hög geografisk upplösning för att beräkna bl a antropogena kväveutsläpp (med och utan retention), kväveretention (dvs kvarhållning av kväve), kväveläckage från skogsmark, samt kväve från industri, enskilda avlopp och reningsverk. Modellen illustrerar tydligt var i Sverige problemen med kväveläckage/utsläpp finns och detaljeringsgraden är så hög att belastningen från mindre områden kan urskiljas.

Modellen har ökat överskådligheten och detaljeringsnivån men ökar egentligen inte kunskapsunderlaget för att fatta beslut om lämpliga vattenvårdande åtgärder. Storleken på och källfördelningen av kvävebelastningen på havet från vattendragen har varit tämligen väl känd under de sista decennierna. Kunskapsläget för att inleda kraftfulla åtgärder för att minska kväveläckaget har funnits i åtskilliga år. Utredningen saknar vidare en analys av vad tidigare utredningar i denna fråga kommit fram till och vad beslutade åtgärder har haft för effekt. En tidigare utredning av de effekter som förväntats av de centralt beslutade åtgärderna för bl a jordbruket visade att det 50 % reduktionsmålet skulle nåtts 1995. Modellen visar att kvävebelastningen på havet minskat de senare åren. Detta kan dock ej verifieras med de mätningar som utförts i åtskilliga vattendrag!

Prioritering av åtgärder

Naturvårdsverket framhåller att åtgärderna skall prioriteras till de kustzoner som är känsligast för hög belastning av kväve och fosfor. Områden som anges som känsliga för närsaltbelastning är Stockholmstrakten, delar av östkustens skärgård och Göteborgsområdet. Skånes kuster och större delen av västkusten anges ha hög belastning men lägre känslighet på grund av hög vattenomsättning. Naturvårdsverkets bedömning att åtgärderna skall prioriteras till de områden där behovet är stort är väl bra men skall det nationella målet om en 50% reduktion uppfyllas måste även områden med hög belastning och därmed hög reduceringspotential prioriteras.

Sammanfattning

Naturvårdsverket sammanfattar sitt regeringsuppdrag enligt texten nedan:

Övergödning av haven på grund av stor tillförsel av närsalter är ett välkänt problem. Målet att halvera kväveutsläppen mellan 1985 och 1995 har fastställts av miljöministrarna runt Östersjön och Västerhavet och olika åtgärdsprogram har beslutats och genomförts. Syftet med föreliggande utredning har varit att utvärdera vad som hittills åstadkommit samt att föreslå vad som ytterligare behövs för att på ett kostnadseffektivt sätt nå målet. Arbetet har lett fram till ny kunskap och nya slutsatser.

Bättre än tidigare kan vi i dag med hjälp av ett geografiskt informationssystem, som vi utvecklat, beskriva var i landet situationen är problematisk, från vilka källor kväveutsläppen härrör och hur mycket av det utsläppta kvävet som når havet efter transporten via sjöar och vattendrag. Utifrån en sammanställning av forskningsresultat och data från miljöövervakningen kan vi beskriva hur känsligheten för kväve varierar längs kusten. Eftersom Bottniska viken har låg känslighet för kväve har vi avgränsat kartläggningen till södra Sverige, söder om en tänkt linje från Norrtälje längs Dalälven till norska gränsen.

Kväveutsläpp orsakade av mänsklig aktivitet (antropogena utsläpp) som når havet via svenska vattendrag samt direkta utsläpp vid kusten kommer enligt våra beräkningar till ca 45 % från jordbruket och ca 33 % från avloppssektorn. Depositionen på sjöar

och vattendrag i inlandet står för ca 14 %, skogsbruket för ca 1 % och industrin för ca 5 %. Med hänsyn tagen till retentionen (naturlig kvävereduktion) var de antropogena utsläppen från Sverige till Västerhavet och egentliga Östersjön 1995 54 tusen ton kväve. År 1985 var belastningen 66 tusen ton. Det innebär att det skett en minskning med ca 20 %. Kring de tätbefolkade områdena i Mälardalen och delar av Bohuskusten är kvävebelastningen stor och kusten dessutom i vissa delar känslig. Av den svenska antropogena kvävebelastningen på omgivande hav på ca 54 tusen ton står belastningen via Göta Älv för ca 12 tusen ton. Belastningen mellan Norrtälje och Bråviken är ca 11 tusen ton. Kvävebelastningen är vidare stor i de jordbruksintensiva områdena i Skåne och Halland. Där är emellertid kusten öppen och vattnet omsätts fort, vilket gör kusten mindre känslig.

Utifrån kunskaper om kvävebelastning och kustområdenas varierande känslighet drar vi slutsatsen att både utsläppsmål och åtgärdsarbete behöver regionaliseras i större utsträckning än i dag. De behöver anpassas till förutsättningarna i skilda delar av landet. För att regionalisera utsläppsmålet behöver vi mer kunskap om vilka belastningsnivåer vi måste ner till för att återfå en god havsmiljö. Hittills kan vi konstatera att halveringsmålet i vart fall inte är för högt satt som ett nationellt mål. Redan på 1950-talet, när belastningen var ungefär hälften så stor som 1985, fanns synliga tecken på övergödning. För vissa kuststräckor behövs inte så stor minskning, medan i andra, mer känsliga kustområden krävs att kvävebelastningen minskas kraftigt för att uppnå önskad effekt. Åtgärder bör prioriteras till de områden där de ger effekt i svenska kustvatten. Härvid kan emellertid två synsätt anläggas på, i vilken mån redan beslutade och planerade åtgärder ska implementeras. Detta gäller inte minst tillämpningen av EG:s avloppsvattendirektiv vad avser behovet av kväverening vid vissa av våra reningsverk. Naturvårdsverket gör bedömningen att redan beslutade och planerade åtgärder för att nå 50 %-målet bör ligga fast, eftersom de på ett kostnadseffektivt sätt minskar kvävebelastningen på havet. Dessa överväganden och i vilken grad olika kustvattens eutrofieringskänslighet bör tillmätas avgörande betydelse diskuteras i ett avslutande avsnitt i rapporten.

De åtgärder och styrmedel som vi föreslår är sådana som redan nu kan beslutas på central nivå. Om förslagen genomförs beräknas kvävebelastningen på haven att kunna halveras jämfört med belastningen 1985. Den totala samhällsekonomiska kostnaden härför uppskattas till 500-600 miljoner kronor per år.

För att åstadkomma en god havsmiljö på ett kostnadseffektivt sätt krävs dock att detaljerade åtgärdsprogram utformas på regional och lokal nivå, där kunskapen finns om förutsättningarna för olika åtgärders framgång. Detta är även av största vikt för att den ytterligare kvävereduktion som är nödvändig för att få en god miljö längs våra kuster. Naturvårdsverket redovisar vilka områden i landet samt vilka sektorer som bör prioriteras i det framtida åtgärdsarbetet. För att arbetet ska kunna regionaliseras behövs också nya verktyg på den regionala nivån.

Åtgärder och styrmedel som föreslås är:

Jordbruket

Utbildning i växtnärlingsfrågor. Utveckling av svenska miljöstödsprogrammet inom EU till ett: *Basstöd* med krav på utbildning och dokumentation av gårdens växtnärlingsflöde *Tilläggsstöd* till speciellt föroreningskänsliga områden för vårplöjning, vårspridning av stallgödsel, fånggröda m.m.

Utvidgning av anläggningsstödet till energiskog i föroreningskänsliga områden.

Investeringsstöd till stallgödselspridare.

Jordbruksverket bör i samråd med näringen ges i uppdrag att utreda ett avgiftssystem baserat på kväveeffektivitet/kväveförluster på gårdsnivå. Utredningen bör färdigställas så att ett avgiftssystem kan införas senast den 1 juli 1999, annars bör skatten på handelsgödsel höjas från 1.80 kronor till 3.00 kronor per kilo kväve.

Jordbruksverket bör i samråd med näringen utreda vilka styrmedel som krävs för att åstadkomma regional balans mellan växtodling och djurhållning.

Avloppssektorn och industrin: Ett system med utsläppsavgift/-skatt bör i princip införas. Systemets utformning, omfattning och konsekvenser (dispenser, undantag, övergångstider m.m.) bör utredas av berörda efter principbeslut av regeringen.

Skogsbruket: Miljöhänsyn införs i skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att utforma föreskrifter om begränsad skogsgödsling och skyddszoner.

Informationskampanj till skogsägare i föroreningskänsliga områden.

Skogsstyrelsen bör bemyndigas att föreskriva om regler för skyddsdikning.

Våtmarker: Prövningsförfarandet för restaurering underlättas.

Utvidgning av det svenska miljöstödsprogrammet inom EU till att omfatta även bevattningsdammar.

Deposition:


Här hänvisas till Naturvårdsverkets Rapport 4532 och "Flyktiga organiska ämnen och kväveoxider" och Jordbruksverkets ammoniakutredning.

Utöver dessa förslag som rör den centrala nivån behövs en regionaliserad vattenförvaltning för ett effektivt åtgärdsarbete. Mer precisa förutsättningar för detta arbete beror av beslutet om miljöbalken, EG:s ramdirektiv för vatten och resultaten från utredningen om avrinningsområden. Eftersom beslut i dessa avseenden inte är fattade har vi inte kunnat bygga våra åtgärdsförslag på dem. Vi skisserar emellertid hur denna regionaliserade vattenförvaltning kan utformas och preciserar förutsättningarna för att systemet ska kunna fungera, nämligen:

- effektiv samordning
- befintligt regelsystem kompletteras med målstyrning
- regionerna får utökat ansvar och tillräckliga befogenheter
- aktörerna ges möjligheter att påverka och få insyn i det regionala och lokala vattenvårdsarbetet.

Sveriges andel i den totala (antropogena + naturliga) vattenburna tillförseln utgör ca 6 % av totalbelastningen på egentliga Östersjön. Till Kattegatt bidrar Sverige med ca 50 % och till Skagerak med ca 10 %. För att få tillstånd en önskvärd förbättring i det öppna havet krävs sålunda kraftfulla insatser i alla länder runt Östersjön och Västerhavet. Det är av största betydelse att halveringsmålet uppfylls av samtliga länder

som ett första steg samt att arbetet inom LRTAP (konventionen om långväga gräns-överskridande luftföroreningar) resulterar i bindande överenskommelser. Sverige bör agera för att halveringsmålet uppnås samt att det fortsatta internationella arbetet inriktas mot effektrelaterade belastningsmål (critical-load-tänkande) i stället för att som i dag utgå från procentuella nedskärningar lika för alla länder.



Göran Nyström
ordförande



Högni Hansson
sekreterare