

Vårt datum: 2020-08-27

Ert datum: 2020-04-23

Vårt diarienummer: 33-1005/2020 Er beteckning: M2020100554/Nm

Handläggare

Carola Lindeberg

m.remissvar@regeringskansliet.se

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

SGU yttrande angående Stärkt lokalt åtgärdsarbete för övergödning – att nå målet Ingen övergödning, SOU 2020:10

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 2020-04-23 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

Övergripande synpunkter

Utredningen är omfattande och lyfter väl underbyggda förslag och överväganden för att minska problemen med övergödning av ytvatten. Utredningen ger en god beskrivning av de faktorer som har bidragit eller fortfarande bidrar till övergödning liksom av de möjligheter det finns att minska övergödningen. Särskilt värdefull är den genomgång av olika metoder att begränsa övergödning som finns i bilaga 3. Dock saknar utredningen grundvattenperspektivet, vilket är en mycket allvarlig brist. Det är därför viktigt att utredningen kompletteras utifrån övergödningens problematik för grundvatten. Då läckage av näringsämnen till och från grundvattnet utgör en betydande del av övergödningens fråga behövs kompletteringar eller tillägg till flertalet av utredningens olika områden. SGU anser att utredningen inte kan ligga till grund för vidare beslut utan att beslutsunderlaget kompletteras så att grundvattenperspektivet är inkluderat.

De påverkanskällor som bidrar till övergödning i ytvatten kan också orsaka problem i grundvatten, särskilt gödselhantering inom jordbruk och hästhållning samt utsläpp från enskilda avlopp. Framför allt påverkas grundvattnet av kväve, som i form av nitrat är lätttrörligt i marken och lätt transporteras genom jorden ner till grundvattnet. Av Sveriges ca 3 800 grundvattenförekomster bedöms drygt 400 riskera en försämring av kemisk status utifrån höga halter av kväve-föreningar, vilket innebär att det är en av de största riskorsakerna för grundvatten (VISS). Många enskilda brunnar har problem med förhöjda halter av nitrat (SGU 2015:13, Jordbrukspåverkan på grundvatten). Då omsättningstiden för grundvatten kan vara lång kan övergödningens problem kvarstå långt efter att utsläpp vid ursprungskällan har upphört. En åtgärd för att minska övergödningens problem i ytvatten kan bidra till ökad påverkan på grundvatten, vilket borde ha beaktats i de åtgärdsförslag som redovisas i utredningen. Det innebär att det finns stora behov av att utreda lokala åtgärder även ur ett grundvattenperspektiv för att få en heltäckande bild av problemet med övergödning.

Det finns fortfarande kunskapsbrist om kvävet transport i marken, inklusive omfattning av denitrifikationsprocesserna, det vill säga hur mycket av det nitratkväve som transporteras i marken och grundvattnet som omvandlas till luftkväve innan vattnet når sjöar, vattendrag och kust. Kunskapen är efterfrågad av lantbruksnäringen, då bättre kunskap om markens och underliggande jordlagars och berglagars kapacitet till denitrifikation ger möjlighet att optimera gödslingen, och därmed skörden, utan ökat läckage av kväve till yt- och grundvatten. Danmarks motsvarighet till SGU, De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS), har tagit fram ett nationellt

modelleringsverktyg för kvävetransporter i marken inklusive denitrifikation

<https://www.geus.dk/vandressourcer/vandets-kredsloeb/national-kaelstofmodel/>. Ett uppdrag till SGU om hur Sverige kan genomföra en liknande studie skulle ge värdefull kunskap om kvävetets kretslopp och bidra till ett mer optimalt jordbruk med mindre övergödningsproblem.

Specifika kommentarer

Författningsförslag

SGU anser att de föreslagna författningsändringarna i huvudsak är relevanta.

Utredningen föreslår ett generellt undantag från strandskyddsreglerna i miljöbalken för våtmarker och dammar som anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen i den lokala vattenmiljön. SGU anser att det i undantaget även bör inkluderas våtmarker och dammar som anlagts för att förbättra vattenhushållningen. Det bör dock övervägas om det generella undantaget endast bör gälla våtmarker och dammar under en viss storleksgräns.

Utredningen föreslår att de våtmarker och dammar som anlagts inte bör omfattas av biotopskydd. Idag omfattar biotopskyddet enligt definitionen ett småvatten eller en våtmark med en areal av högst en hektar som ständigt eller under en stor del av året håller ytvatten eller en fuktig markyta såsom kärr, gölar, vätar, översilningsmarker, kalkkällor, öppna diken, dammar och högst två meter breda naturliga bäckfåror. Enligt SGUs uppfattning så är dessa områden ofta aktuella för att genom nyanläggning eller modifiering skapa våtmarker eller dammar med de egenskaper som efterfrågas. Eftersom dessa biotoper idag är fredade, är det tveksamt hur modifiering eller nyanläggning kan utföras utan att biotopens skydd äventyras. Även när detta kan ske är det nödvändigt att biotopskyddet kvarhålls för att säkerställa skydd. Hur biotopskyddet ska kunna kvarhållas för äldre våtmarker och dammar samtidigt som nytillkomna undantas är oklart.

Utredningens uppdrag och arbete

Miljökvalitetsmålet Ingen övergödning fokuserar på ytvatten, men i punkt tre i regeringens precisering av miljömålet inkluderas grundvatten; ”Tillstånd i sjöar, vattendrag, kustvatten *och grundvatten*”. I uppdraget till utredningen lyfts också EUs vattendirektiv och Agenda 2030 som viktiga utgångspunkter. I både direktivet och de globala miljömålen är grundvatten jämställt med ytvatten. Det är mycket viktigt att läckage av näringsämnen till och från grundvatten beaktas i det fortsatta åtgärdsarbetet.

Utredningens definition av ”lokal nivå” för åtgärdsarbetet är enligt SGU för snäv och ger en onödig begränsning av åtgärdsförslagen. Om källan eller orsaken till näringsbelastningen inte är lokal, är det fortfarande relevant att åtgärda källan och inte endast fokusera på åtgärder som går att utföra utifrån lokala områdesspecifika förutsättningar, men som egentligen endast hanterar symtom. Ett exempel är att minska fosfortillsatser i livsmedel. Fosfortillsatser står för en stor andel av fosfor i livsmedel, och livsmedel står i sin tur för merparten av fosfor i kommunala reningsverk och i enskilda avloppsanläggningar. Att minska fosfortillsatserna skulle kunna ge en avsevärt minskad näringsbelastning på vattenmiljön. Ett annat exempel är gödselräkenskaper. Om gödselräkenskaperna förbättras kan gödselgivorna bättre anpassas efter grödans behov. Även Jordbruksverkets rådgivning till

jordbrukare vad gäller gödsling kan bättre harmoniseras med miljöhänsyn. För närvarande är rådgivningen inriktad på att ge en företagsekonomiskt optimal gödselgiva utifrån rådande världspris på grödan och kostnad för gödsel, och inte utifrån reducerat näringsläckage till miljön. Det finns därmed inom jordbruksföretag inga tydliga incitament att sänka gödselgivan och läckaget under den företagsekonomiskt optimala nivån. Det går inte att bortse från att ekonomiska incitament som återinförd kväveskatt och/eller obligatorisk kväveräkenskap på samma sätt som i Danmark skulle leda till att jordbrukets bidrag till övergödning minskar. SGU vill särskilt påpeka att åtgärder som sätts in nedströms åkern, till exempel i form av skyddszoner vid vattendrag eller blå fånggrödor i havet, inte ger en minskad grundvattenbelastning.

Övergödning

Enligt inledningen till kapitlet fokuseras bakgrundsbeskrivningen på övergödningseffekter i ytvatten och grundvattenkvalitet faller utanför betänkandets avgränsning. Då näringsläckage, framförallt kväve, är ett problem även för grundvatten, samt att utläckande kväveberikat grundvatten är en del av övergödningensproblemet i ytvatten, anser SGU att det finns ett stort behov av att utredningen kompletteras med en beskrivning av problembilden även för grundvatten. Då det är komplext att förstå hur näringstransport med grundvatten kan påverka ytvatten är det lämpligt att kompletteringen också innehåller en schematisk beskrivning av transporten av kväve och fosfor från markyta ner till grundvatten utifrån till exempel jordartsförhållanden.

Miljömålen

Miljömålet Ingen övergödning berör huvudsakligen vattendrag, sjöar och kust, men omfattar enligt regeringens precisering även tillståndet i grundvatten. Målet är också en del i Sveriges ambitioner att uppnå de globala miljömålen i Agenda 2030. Det finns även en direkt koppling till miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet som enligt målformuleringen ”ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag”. Detta tydliggörs i en av preciseringarna: *Utströmmande grundvatten har sådan kvalitet att det bidrar till en god livsmiljö för växter och djur i källor, sjöar, våtmarker, vattendrag och hav.* Grundvatten med högt näringsinnehåll bidrar till övergödning av ytvatten och även om utredningen inte har fokuserat på måluppfyllnad av miljökvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet så har valet av vilka lokala åtgärder som ska vidtas stor betydelse för om grundvattenmålet kan nås eller inte. En åtgärd som förbättrar ytvattenkvaliteten, till exempel fördröjningsdammar, kan till och med försämra grundvattenkvaliteten. Ett lokalt åtgärdsarbete behöver därför beakta grundvattenperspektivet i alla relevanta delar.

Åtgärder mot övergödning

SGU anser att åtgärder mot övergödning bör vidtas så nära påverkanskällan som möjligt. Det finns stora möjligheter att beräkna grödans näringsbehov samt näringsinnehåll i åkermarken och i gödselgivan så att inte mer än nödvändig mängd näring sprids på åkrarna. Att förlita sig på sekundär rening av vattnet i till exempel våtmarker inger en falsk trygghet, då reningsgraden i våtmarken kan variera stort. Det är också mycket svårt och kostsamt att åtgärda ett förorenat grundvatten. Att åtgärda källan är oftast enklare och därmed det mest kostnadseffektiva för grundvatten.

En del åtgärder för att rena ett ytvatten, till exempel dagvattendammar, fördröjt vattenflöde och andra typer av infiltrationsanläggningar medför en ökad risk för att föroreningar transporteras med infiltrerande vatten ner till underliggande grundvatten. Det är därför viktigt att säkerställa att de åtgärder som vidtas inte bidrar till en försämrad grundvattenkvalitet.

Rättsliga utgångspunkter

Många av de åtgärder som beskrivs för att minska uppkomna övergödningsproblem är inte reglerade. Bland annat är rådgivning via Greppa näringen samt anläggning av till exempel våtmarker, fosfordammar och tvästegsdiken baserade på frivilliga insatser från markägare. Att detta hittills gett en för låg åtgärdstakt framkommer av att varken miljömålet Ingen övergödning eller miljökvalitetsnormer inom vattenförvaltningen uppnås. Frivilligheten innebär också att åtgärderna i större utsträckning vidtas i områden med åtgärdspositiva markägare, vilket inte alltid är optimal lokaliserings för bäst resultat. Det är ytterst få åtgärder som vidtas för att minska mängden näringsämnen till grundvatten. Det finns därmed behov av åtgärdskrav riktade till ansvarig för föroreningskällan.

Egenkontrollen är ett viktigt verktyg för att säkerställa att verksamhetsutövaren har tillräcklig kunskap för att minimera miljöpåverkan från verksamheten. Tyvärr är egenkontrollen vad gäller näringsläckage inom jordbruksverksamheter ofta otillräcklig, både för ytvatten men framför allt för grundvattenpåverkan. Det är få lantbrukare som bedriver en relevant recipientkontroll med övervakning av näringsämnen. Det behövs en dialog mellan tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövarna, till exempel via Lantbrukarnas riksförbund, så att egenkontrollens omfattning tillgodoser kunskapsbehoven och ger förutsättning för lokal uppföljning av övergödningsproblemen, både för ytvatten och grundvatten.

EU:s ramdirektiv för vatten omfattar även grundvatten och miljökvalitetsnormer beslutas för både yt- och grundvatten i syfte att uppnå god grundvattenstatus. Försämringsförbudet innebär att en påverkanskälla inte får äventyra vattenförekomstens möjlighet att uppnå beslutad miljökvalitetsnorm. För grundvatten har Vattenmyndigheterna fastställt riktvärde för bland annat nitrat och fosfat, som vid överskridande medför otillfredsställande kemisk status. För nitrat anger EU ett riktvärde som ska användas av samtliga medlemsländer, med motiveringen att nitratdirektivets krav är kopplande till både ytvatten- och grundvattenförekomster. För fosfat har EU rekommenderat medlemsstaterna att fastställa ett riktvärde utifrån att utflödande grundvatten inte ska bidra till övergödning av ytvatten.

Ekonomiska styrmedel och finansiering

Det är bra att frivilliga åtgärder mot övergödning kan främjas med bidrag och annan finansiering. Då åtgärdstakten är alldeles för låg samt att lokaliseringen av åtgärderna inte alltid är den mest resultateffektiva, behövs det också tvingande krav som komplettering till de frivilliga lokala åtgärderna. Det är inte heller rättvist att endast de verksamhetsutövare som är engagerade i miljöarbetet ska behöva dra ett oproportionerligt stort lass i åtgärdsarbetet.

Erfarenheter från lokalt åtgärdsarbete

SGU vill tillägga att det även för grundvatten finns goda exempel på lokalt åtgärdsarbete. Till exempel finns Samarbetskommittén för Alnarpsströmmen, Kristiandstadsslättens grundvattenråd och Norra

Stockholmsåsens grundvattenråd som alla arbetar för att öka kunskapen och skydda grundvattnet mot kemisk och kvantitativ påverkan.

SGU instämmer i utredningens slutsats att de vattenråd som fungerar bäst är de som drivs huvudsakligen i kommunal regi. För att lösa vattenfrågor, inklusive övergödningsfrågor, behövs mellankommunalt samarbete inom ett avrinningsområde och vattenråden är ofta ett mycket bra forum för samverkan. Det kan därför finnas behov av att formalisera och kanske kravställa kommunernas deltagande i någon form av samverkan inom avrinningsområdet. Kommunerna behöver också resurser för detta uppdrag och gärna stöd från regional/nationell myndighet. SGU föreläser ofta om grundvatten och vattenhushållning på olika typer av lokala möten, inklusive vattenrådsmöten, framför allt efter de senaste årens torka. Även ”ytvattenråd” har i allt större utsträckning påbörjat ett lokalt åtgärdsarbete för förbättrad grundvattenstatus.

En viktig drivkraft för ökat samarbete är ökade krav på åtgärder eller kontroll av vattenkvaliteten/kvantiteten inom avrinningsområdet. Ett vattenråd bör inkludera samtliga vattenfrågor, även om denna utredning fokuserar på övergödningsproblematiken.

Övervägande och förslag

För flera av förslagen kan åtgärden omfatta även andra grund- och ytvattenfrågor än övergödning. En samordning av samtliga vattenåtgärder, inklusive övergödningsåtgärder, skulle bidra till ett effektivare vattenåtgärdsarbete inom alla områden. Även om denna utredning har fokuserat på övergödning hade det varit lämpligt att i berörda förslag nämna att åtgärden med fördel kunnat inkludera fler problemområden.

Kommunerna och åtgärdsarbetet

Om kommunerna får krav på att ta fram lokala åtgärdsplaner är det viktigt att åtgärdsplanerna också innehåller problembeskrivning och åtgärder riktade mot grundvatten. Lokala åtgärdsplaner bör omfatta alla vattenmiljöproblem, inte enbart övergödningsfrågor.

Åtgärdssamordning mot övergödning

SGU instämmer i att det finns stora behov av kommunal åtgärdssamordning angående övergödning tillsammans med övriga vattenfrågor. Det framgår inte av utredningen hur dessa tjänster ska finansieras och hur mark ska kunna upplåtas för kommunala åtgärder.

Stödfunktion för lokala åtgärdsprogram

För att kunna samordna lokala åtgärder mot övergödning i grundvatten behöver SGU ett liknande uppdrag som central stödfunktion som det som föreslås ges till HaV. Samordningsuppdraget bör dock inte begränsas till endast övergödningsfrågor, utan hantera samtliga vattenproblem som kan hanteras med lokala åtgärder.

Etappmål om enskilda avlopp

Då enskilda avlopp kan ha en lokalt stor påverkan på grundvattenkvaliteten är det viktigt att det också inom känsliga grundvattenområden finns krav på avlopp med godkänd reningsteknik.

Etappmål om gödselanvändning

Det föreslagna etappmålet angående minskad andel mineralgödsel av den totala gödselanvändningen till 2030 är verkningslöst eftersom det saknas uppgifter om minskningens omfattning. Om målet ska få effekt måste en nivå anges, till exempel att andelen ska minska med 30 % till 2030. Ur övergödningssynpunkt är detta emellertid ett tveksamt mål, då etappmålet inte innebär en verklig minskning av övergödning om inte samtidigt stallgödselanvändningen minskar. Då näringsinnehållet i mineralgödsel är enklare att beräkna jämfört med stallgödsel, ger användningen av mineralgödsel betydligt större möjlighet till ett precisionsjordbruk med små växtnäringsförluster än ett jordbruk som i huvudsak bygger på stallgödsel. Däremot är det viktigt att den stallgödsel som finns används effektivt. Ett led i detta skulle kunna vara att skärpa krav på spridningsarealer och lämpliga spridningsperioder.

Uppföljning och utvärdering av LOVA

Uppföljningen av de långsiktiga effekterna av olika genomförda åtgärder är ofta otillräcklig. Det är därför positivt att utredningen uppmärksammat behovet av uppföljning av LOVA-bidragen. Information om resultatet och hur de avsedda effekterna uppnås behövs för att framtida satsningar ska göras på rätt sätt för att vara verkningsfulla. Effekter på grundvatten bör ingå i de utvärderingar och uppföljningar som görs för utbetalda LOVA-bidrag. För att erfarenheterna ska bevaras och kunna användas bör informationen samlas och finnas lättillgänglig i relevant databas, till exempel VattenInformation System Sverige, VISS.

Mer statliga pengar avsätts till LOVA-bidrag

LOVA-bidragen är en viktig resurs för att stimulera frivilliga åtgärder. Men då åtgärdstakten är för låg behöver frivilligheten kombineras med krav. Det är också bra om det finns finansiering för åtgärder som minskar näringsläckage till grundvatten. Då åtgärder för minskad grundvattenpåverkan är svårare och det inte finns samma erfarenhet som till exempel för rening av ytvatten i våtmarker, kan en del av bidragen behöva användas för metodutveckling.

Resultatbaserad miljöersättning

Resultatbaserad miljöersättning är en förutsättning för att få ”rätt åtgärd på rätt plats till rätt pris”, det vill säga att åtgärderna vidtas där de ger bäst miljönytta i förhållande till kostnad. Kostnaden kan vara i form av pengar men också som ianspråktagen areal jordbruksmark. Det är nödvändigt att inkludera minskad påverkan på grundvattnet i beräkning och modellering av åtgärdsresultat. För att kunna göra det behövs förmodligen en del utredningar och utveckling av beräkningar och modeller i samverkan mellan SGU och Jordbruksverket.

Kompensationsåtgärder

Det är viktigt att inte kompensationsåtgärderna mot övergödning sker på bekostnad av andra naturvärden. För grundvatten är det också svårt att ersätta ett förorenat grundvatten, då effekterna av föroreningen riskerar att bli långlivade samt nå stora områden. För grundvatten är det oftast bäst att åtgärda direkt vid påverkanskällan.

Konsekvenser

En stor nytta med rent grundvatten är att det används som dricksvatten. Framför allt är det privata brunnar som har problem med förhöjda halter av nitrat i brunnsvattnet, men det finns också kommunala dricksvattentäkter som har uppmätt förhöjda halter.

Sammanfattning

Grundvatten ingår miljömålet ”Ingen övergödning” och utgör en stor del av problemet med övergödning. För att arbetet med lokala åtgärder för övergödning ska ge resultat är det viktigt att inkludera grundvatten. Utredningen kan inte anses utgöra ett fullständigt beslutsunderlag utan kompletteringar avseende grundvattenperspektivet i relevanta delar.

Åtgärder som föreslås vidtas för att minska näringsmängder i ytvatten kan under vissa omständigheter bidra till ökad risk för grundvattenpåverkan. För grundvatten är det oftast mest kostnads- och miljöeffektivt att åtgärder vidtas i anslutning till påverkanskällorna. Det är också viktigt att skyddsvärda biotoper inte riskerar att skadas vid ett åtgärdsarbete.

Många av åtgärderna som föreslås bygger på frivillighet för åtgärds genomföraren. För att öka åtgärdstakten och för att få åtgärderna att bli mer kostnadseffektiva kan det finnas behov av ökade krav på åtgärder.

Det är lämpligt om de förslag och övervägande som presenteras kan omfatta fler vattenmiljöproblem än övergödning. Att endast hantera övergödningssproblem ger en negativ begränsning på åtgärdsarbetet och innebär merarbete för involverade. Stora samordningsvinster finns om flera vattenproblem för ett avrinningsområde kan diskuteras i ett sammanhang.

SGU bidrar gärna till mer kunskap och mer samordning av övergödningssproblemen (och andra vattenproblem) inom de områden som berör grundvatten.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Anneli Wirtén.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även statsgeolog Lena Maxe deltagit. Statsgeolog Carola Lindeberg har varit föredragande.

Anneli Wirtén

Carola Lindeberg