

Kommittédirektiv



Minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete

**Dir.
2018:11**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Uppdraget ingår i arbetet med att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning, och ska därigenom också bidra till att nå delmål 6.3, 6.6, 14.1 och 15.1 i Agenda 2030. Utredaren ska ta hänsyn till de tre hållbarhetsdimensionerna, dvs. social hållbarhet, miljömässig hållbarhet och ekonomisk hållbarhet. Förslagen ska också bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten- och havsmiljö följs. Utredaren ska bl.a.

- analysera drivkrafterna för lokalt åtgärdsarbete och ge förslag på hur dessa kan förstärkas,
- föreslå nya eller förstärkta styrmedel som leder till ökad användning av lokalt anpassade, kostnadseffektiva åtgärder,
- utreda förutsättningarna för att återföra näringsämnen från kustvatten och sjöar för att minska övergödningen,
- lämna förslag till etappmål som bidrar till genomförandet av miljökvalitetsmålet Ingen övergödning och behovet av ett stärkt lokalt åtgärdsarbete med beaktande av delmål 6.3, 6.6, 14.1 och 15.1 i Agenda 2030 och de tre hållbarhetsdimensionerna samt miljökvalitetsnormerna för vatten- och havsmiljö,
- utarbeta förslag till finansiering av föreslagna insatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2020.

Utgångspunkter för uppdraget

Utgångspunkten för utredarens förslag ska vara de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen, generationsmålet samt EU-rättsliga åtaganden som rör vattenkvalitet, och då särskilt kraven som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten). Utredaren ska i sitt arbete även ta hänsyn till delmål 6.3, 6.6, 14.1 och 15.1 i Agenda 2030 och de tre hållbarhetsdimensionerna. De globala målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Miljömålen konkretiserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Målen är en viktig utgångspunkt för det nationella genomförandet av FN:s globala hållbarhetsmål, Agenda 2030. Principerna om att miljöförstöring bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala för miljöskador ska också beaktas. I uppdraget ingår att se över relevant lagstiftning och vid behov föreslå författningsändringar. Utredaren ska även ta hänsyn till regeringens förenklingsarbete för mer ändamålsenliga regler och livsmedelsstrategin (prop. 2016/2017:104).

Det finns ett stort behov av ytterligare åtgärder mot övergödningen

Övergödningen är ett omfattande problem i sjöar, kust och hav. Halten av kväve och fosfor är kraftigt förhöjd i många ytvatten på grund av tillförsel av stora mängder kväve och fosfor från olika verksamheter under lång tid. Detta leder till en ökad förekomst av skadliga algbloomningar och försämrad vattenkvalitet som påverkar möjligheterna till rekreation. Det har dessutom allvarliga effekter på den biologiska mångfalden och medför stora ekonomiska konsekvenser för flera näringar som fiske och turism. Övergödningen ökar också behovet av rening av råvatten för dricksvattenproduktion.

De källor som framför allt bidrar till övergödningen är jordbruk, avlopp via reningsverk, små avlopp, dagvatten och

industrier. En källa som dessutom uppmärksammas på senaste tiden är den omfattande hästhållningen. Internbelastning av fosfor från sediment i sjöar och kustvatten är ytterligare en källa som lokalt har stor påverkan på övergödningen.

Trots ett omfattande åtgärdsarbete för att minska övergödningen finns det alltså ett stort behov av ytterligare åtgärder, framförallt vad gäller att minska tillförseln av fosfor. Tillförseln av kväve och fosfor till vatten minskar från avlopp via reningsverk och från industrier, men tillförseln är i stort sett oförändrad från andra stora källor sedan år 2006. Det behövs därför ytterligare insatser för att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning vilket skulle bidra till möjligheten att nå delmål 6.3, 6.6, 14.1 och 15.1 i Agenda 2030 samtidigt som hänsyn tas till de tre hållbarhetsdimensionerna. Insatserna ska också bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten- och havsmiljö följs.

Det lokala åtgärdsarbetet är centralt för att anpassade, platsspecifika och kostnadseffektiva åtgärder för att minska övergödningen ska kunna genomföras. Nya eller förbättrade arbetssätt och organisationsformer, finansieringsmöjligheter samt styrmedel som kan leda till ökat lokalt åtgärdsarbete för att minska övergödningen behöver därför utredas. Syftet är att minska tillförseln av kväve och fosfor till kretsloppet och öka återcirkuleringen samt att få till åtgärder mot övergödningen där de gör störst nytta.

Det lokala åtgärdsarbetet för att minska övergödningen behöver främjas

Styrmedel för ett ökat lokalt åtgärdsarbete mot övergödning

Vattenprisutredningen redogör i betänkandet Prissatt vatten? (SOU 2010:17) för olika miljöpolitiska styrmedel och konkreta förslag på hur vattnet kan användas på ett samhällsekonomiskt mer effektivt sätt. En strategi som lyfts fram är att rikta styrmedel mot vattenkvaliteten (t.ex. fosforhalterna) på ett ställe där den kan mätas och dit det går att koppla ett antal aktörer som påverkar vattenkvaliteten, exempelvis inom ett avrinningsområde. En stor fördel med detta jämfört med flera andra styrmedel är att det skapar en tydligare drivkraft att lösa problemet lokalt. En annan

fördel är att de lokala aktörerna har den bästa informationen om kostnaden för olika åtgärder på platsen och kan hitta den mest kostnadseffektiva lösningen. Ytterligare en fördel med denna strategi är dess flexibilitet och att den främjar utveckling av innovation, ny teknik och nya lösningar som innebär att marginalkostnaden för åtgärder kan minska med tiden.

Det behöver därför analyseras hur en sådan strategi skulle kunna utformas i praktiken avseende bl.a. lämpliga styrmedel, organisation och finansiering. Utredaren ska därför

- lämna förslag på nya eller förstärkta styrmedel som leder till ökad användning av lokalt anpassade, kostnadseffektiva åtgärder och som kan leda till innovation, utveckling av ny teknik och nya lösningar,
- överväga ekonomiska styrmedel i första hand,
- ha fokus på avrinningsområden och involvera de utsläppskällor som är av störst betydelse för övergödningen i förslaget,
- analysera ett eller några olika alternativa styrmedelslösningar mer ingående,
- särskilt beakta de förslag som beskrivs i betänkandet SOU 2010:17 (kap. 7.11), och
- lämna förslag till etappmål som bidrar till genomförandet av miljökvalitetsmålet Ingen övergödning och behovet av ett stärkt lokalt åtgärdsarbete med beaktande av delmål 6.3, 6.6, 14.1 och 15.1 i Agenda 2030 och de tre hållbarhetsdimensionerna samt miljökvalitetsnormerna för vatten- och havsmiljö.

Hur kan det lokala åtgärdsarbetet stärkas ytterligare?

På flera platser finns ett lokalt engagemang i åtgärdsarbetet. Det behöver stärkas och dessutom breddas. Men framförallt behövs starkare incitament för att åstadkomma ett effektivt åtgärdsarbete i områden där det lokala engagemanget saknas eller är otillräckligt. Det behövs därför en djupare analys av olika aktörers drivkrafter för ett ökat engagemang när det gäller åtgärder för minskad övergödning samt av möjligheterna och hindren för att genomföra åtgärder. Metoder och verktyg för att stimulera motivationen och hantera målkonflikter på det lokala

planet behöver också utvecklas för att öka engagemang och påskynda åtgärdstakten. Utredaren ska därför

- analysera drivkrafterna för lokalt åtgärdsarbete och ge förslag på hur dessa kan förstärkas,
- utreda och lämna förslag som kan öka det lokala åtgärdsarbetet så att övergödningen minskas på ett effektivt och konkurrensneutralt sätt och lämna förslag på hur det kan göras,
- beakta behovet av att kunna använda olika underlag som en grund för lokal planering av åtgärder och som stimulans för samverkan mellan olika aktörer,
- beakta behovet av att i ökad utsträckning hantera målkonflikter i det lokala och regionala sammanhanget, och
- uppmärksamma lösningar som kan ge positiva effekter på andra miljömål, leda till ökad livsmedelsproduktion i enlighet med livsmedelsstrategin och bidra till målen för en sammanhållen landsbygdspolitik.

Organisation och struktur för ett stärkt åtgärdsarbete

För att använda resurserna mer kostnadseffektivt behöver befintliga organisationer i ökad utsträckning stödja det lokala arbetet så att insatserna blir mer riktade och effektiva. De behöver också bidra till tydlig ansvarsfördelning och långsiktighet. Utgångspunkten bör vara strukturer som säkerställer dialog och samverkan mellan inblandade parter samt möjliggör kompetensuppbyggnad och kunskapsspridning. Utredaren ska

- föreslå hur ett stärkt lokalt åtgärdsarbete kan organiseras och struktureras och bland annat analysera vem som ska besluta om eventuella lokala insatser och följa upp dessa,
- ta hänsyn till existerande organisationsformer av typen vattenråd och vattenförbund i analysen, och
- vid behov inhämta information om hur lokalt åtgärdsarbete för att minska övergödningen är organiserat i andra länder.

Hur kan ett ökat lokalt åtgärdsarbete finansieras?

För de insatser som kan behövas för ett ökat lokalt åtgärdsarbete, och om relevant, för ökade mätningar av vattenkvaliteten och för uppföljning av åtgärder ska utredaren

- föreslå finansieringsalternativ,
- ta särskild hänsyn till möjligheterna att använda befintlig finansiering mer effektivt,
- överväga nya innovativa finansieringslösningar, och
- uppmärksamma att de som står för åtgärdskostnaderna ibland inte är de som får fördel av effekterna i miljön (t.ex. genom att åtgärder behöver genomföras uppströms medan nyttorna i högre grad kan uppstå nedströms).

Ökad resurseffektivitet och återföring av fosfor

Ett effektivt utnyttjande av naturresurser leder till ett minskat behov av tillförsel av extern fosfor vilket kan minska risken för övergödning. Det kan t.ex. åstadkommas genom en effektivare användning av den befintliga fosfor som är i cirkulation. Förlusterna till vatten av fosfor och övergödningen kan minska samtidigt som t.ex. produktionen inom lantbruket bibehålls eller höjs. Återföring av näring från kustvatten, sjöar och vattendrag kan vara ett komplement till att minska tillförseln av extern fosfor. Lösningar som kan ge betydande effekter på övergödningen och som kan stimulera utveckling av ny teknik och nya kostnadseffektiva åtgärder behöver premieras. Förutom att minska övergödningen kan vissa lösningar också ge substrat till biogasanläggningar som leder till minskad klimatpåverkan. Flera projekt med återföring av näringsämnen har genomförts och effekterna av återföring av näringsämnen i större skala behöver utredas, framför allt hur mycket de kan bidra med för att minska övergödningen, men också avseende klimatnyttan. Olika tekniker och lösningar kan behövas på olika platser t.ex. odling av blå fånggrödor (musslor, sjöpungar etc.) uppsamling av alger (tång) och reduktionsfiske (biomanipulering). Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur minskad förbrukning av kväve och fosfor kan stimuleras,

- utreda förutsättningarna för att återföra näring från kustvatten, sjöar och vattendrag och om det behövs, lämna förslag på hur dessa förutsättningar ska kunna utvecklas för att minska övergödningen och bidra till en biobaserad ekonomi, och
- vid behov utreda och lämna förslag till styrmedel för åtgärder i sjöar och kustvatten som är påverkade av internbelastning.

Avgränsningar

Utredaren ska inte analysera eller ge förslag på åtgärder som rör återcirkulering av slam från avloppsreningsverk. Utredaren ska heller inte analysera eller lämna förslag inom skatteområdet.

Konsekvensbeskrivningar

Samhällsekonomiska konsekvensanalyser och analyser av kostnadseffektivitet i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) ska ligga till grund för de förslag som utredaren lägger, liksom för de viktigare åtgärder utredaren övervägt men valt att inte föreslå. Det innebär t.ex. att utredaren ska analysera hur olika aktörer påverkas av förslagen avseende administrativa bördor, finansiering, deltagande i olika typer av insatser m.m. Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, intresseorganisationer, branschorganisationer och andra relevanta aktörer inom området. Utredaren ska ha en nära dialog med utredningen om en översyn av vattenförvaltningens organisation

(dir. 2017:96) och utredningen om miljöövervakning (dir. 2017:58).

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2020.

(Miljö- och energidepartementet)