

Motion till riksdagen 2013/14: MJ507

av **Helena Leander m.fl. (MP)**

Vatten och kväve

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kräva synnerliga skäl för dispens i de områden som preciserats i 4 kap. 2–4 §§ miljöbalken.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till upphävande av undantagsregeln som bl.a. medger tillstånd till förorenande verksamheter som bidrar till att miljö kvalitetsnormer inte klaras.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör se över miljöprövningsförfordningen i syfte att anpassa den till vad som behövs för att klara miljö kvalitetsnormer.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till verkningfulla instrument för att klara miljö kvalitetsnormer som rättsverkan gentemot enskilda eller möjlighet till omprövning av villkor.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör verka för ett ökat internationellt samarbete kring kväve.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om obligatoriska näringsbalanser på gårdsnivå.

Inledning

Vatten är vårt viktigaste livsmedel. Det går åt stora mängder för att producera våra andra livsmedel. Förmodligen uppstod liv i vatten – vattnet är livsmiljön för oräkneliga arter, fortfarande dras människan till vattnet. Vatten är väsent-

Fel! Okänt namn på

ligt för ekosystemjänster som är grunden för vårt välbefinnande. Det finns all anledning att vara rädd om vårt vatten.

Vattentillgångar hotas dock på flera sätt. Alltför mycket av samhällets avfall och föroreningar hamnar i vattnet. Förändrad markanvändning får konsekvenser för vattenflödet. I vissa delar av världen tär man för hårt på vattentillgångar.

Internationellt erkänns vattnets betydelse. Många länder har regioner med kronisk brist på vatten. FN:s generalförsamling har utnämnt år 2013 som FN:s internationella år för vattensamarbete (United Nations International Year of Water Cooperation). EU har antagit ett ramdirektiv för vatten som lägger ett ”golv” som EU-länderna inte får underskrida vad gäller kvalitet och tillgång på vatten.

Flera av Sveriges 16 nationella miljökvalitetsmål handlar uttryckligen om vatten. Flera andra berör vatten indirekt. Alliansregeringen gjorde hav och vatten till sin prioriterade miljöfråga under mandatperioden 2006–2010. Ett nytt budgetanslag inrättades, en ny myndighet skapades.

Men det fanns alltför mycket av kosmetika i regeringens politik. Det mesta av medlen för det nya anslaget var bara omflyttade pengar från andra anslag. Satsningar som gjordes var ryckiga och ofta ineffektiva. Mycket kompetens försvann vid myndighetens bildande och den nya myndigheten har varit underfinansierad. Konkreta beslut som slopandet av skatten på konstgödsel försämrade vattenmiljön. Förslag till nya åtgärder har lagts på is eller försvunnit i någon byrålåda. Trots snart två mandatperioder vid makten kommer regeringen av allt att döma inte att införa ens en del av det system för handel med utsläppsrätter som var tänkt att ersätta konstgödselskatten. Regeringen hänvisar till behovet av internationella åtgärder, men av och till upptäcks att regeringen där agerar mot krav på åtgärder i det mellanstatliga samarbetet.

Som en följd av alliansregeringens miljömålsfiasko är vi med nuvarande styrmedel på väg att missa 14 av de 16 nationella miljökvalitetsmålen. Flera av dessa 14 mål är direkt relaterade till vatten: *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*. Några är också indirekt relaterade till vatten, som *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*. Det finns en utbredd och befogad oro för att Sverige inte ska klara kraven i EU:s vattendirektiv att nå god kemisk och ekologisk status, på samma sätt som vi inte klarat luftdirektivets krav på kväveoxider eller partiklar i luften.

Regeringen har gett Miljömålsberedningen i uppdrag att ta fram en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik till juni 2014. Erfarenheten av regeringens hantering av beredningens arbete hittills har varit en besvikelse. På senare tid har det funnits tendenser att beredningen anpassar sina förslag till en oengagerad regerings budgetramar, i stället för att lägga offensiva förslag för att nå målen.

I denna motion tar vi upp *ett fåtal/två* strategiska vattenrelaterade frågor: *strandskydd*, åtgärder för att klara miljökvalitetsnormer enligt EU:s vattendirektiv och behovet av en övergripande kvävepolitik.

Strandskydd

2009 trädde nya strandskyddsregler i kraft. Syftet var enligt regeringen att differentiera strandskyddet så att det skulle bli lättare att bygga strandnära där det inte var så hårt tryck på stränderna och svårare där trycket var högre. Hittills har vi dock sett mer av uppluckringen än av uppstramningen. En angelägen förändring för att strandskyddet ska fylla sitt syfte är att göra det svårare att bevilja dispenser i områden med höga naturvärden och högt exploateringsstryck. I de områden som preciseras i 4 kap. 2–4 §§ miljöbalken bör det därför krävas synnerliga skäl för att beviljas dispens.

EU:s vattendirektiv

EU:s vattendirektiv trädde i kraft år 2000 och ställer krav på att sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten ska ha god kemisk och ekologisk status till år 2015. Under vissa förutsättningar kan undantag beviljas till 2021. Det finns också regler om att vattenkvaliteten inte får försämrats.

Efter kartläggning och analys har miljökvalitetsnormer fastställts för vattenförekomster. Normerna har beskrivits som ”rättsligt bindande miljömål”. Åtgärdsprogram för att klara normerna till målåret antogs 2009 och ska förnyas 2015.

Det finns tydliga paralleller till EU:s luftdirektiv, miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar i luften och åtgärdsprogrammen för att klara normerna. Sverige har inte lyckats klara luftkvalitetsnormer som skulle ha uppnåtts redan 2005. Vi har redan fällt för detta en gång i EU-domstolen. EU-kommissionen har inlett ett nytt överträdelseärende. Regeringen och kommuner tvistar om vem som ska besluta om åtgärder – och om vem som ska betala väntade böter till EU.

Miljökvalitetsnormer

Ett gemensamt och grundläggande problem är skilda förvaltningskulturer. Svensk förvaltning är inriktad på avvägningar mellan olika intressen. Vissa av EU:s regler, som i luftdirektivet och vattendirektivet, är inriktade på resultat. Miljökvalitetsnormer sätter upp bindande minimikrav för ett visst tillstånd i miljön i stället för att rikta in sig på människors och andra aktörers agerande.

Den svenska modellen har ofta tjänat oss väl. Men det har inte räckt för att klara miljömålen och miljökvalitetsnormer. När avvägningarna mellan intressen leder till kompromisser mellan intressenterna som går ut över miljömålen blir resultatet att andra människors intressen – till exempel framtidens medborgare som saknat representanter vid förhandlingsbordet – kompromissas bort.

EU:s regler är ofta sega och trubbiga, men kraven på resultat kan vara skarpa. Det talas om ”resultatförpliktelser” – att medlemsstaterna är bundna

Fel! Okänt namn på

av de mål som följer av direktivet. I vattendirektivets fall är det att exempelvis ”god ytvattenstatus” ska uppnås till den 22 december 2015. Inom EU-regelverken kan sådana begrepp ibland vara precis definierade, inte tånjbara vid politiska förhandlingar eller omdefinierbara genom ”bedömningar” (som en del tycks tro om begreppet ”gynnsam bevarandestatus” i art- och habitatdirektivet). I ett uppmärksammat fall i EU-domstolen (C-268/00) fälldes så Nederländerna för att alla rimligen möjliga åtgärder inte var tillräckliga eftersom de konkreta målen i direktivet inte hade klarats.

Miljökvalitetsnormerna är således bindande och sanktionerade av EU. Sveriges åtgärdsprogram för att klara normerna är däremot varken bindande eller sanktionerade på nationell nivå. Därför finns förutsättningar för en kulturkrock i miljöförvaltningen och ett misslyckande, vid vattendirektivet som vid luftdirektivet.

Det kommer också oroande signaler från olika håll om att åtgärderna inom åtgärdsprogrammen inte kommer att räcka för att nå målen. Allt tyder på att vi inte kommer att kunna leva upp till målen i ramdirektivet för vatten. EU-kommissionen kan komma att inleda ett överträdelseärende mot Sverige, såsom nu pågår med luftdirektivet.

Vi anser att den nuvarande situationen inte är hållbar. Regeringen bör komma med konkreta förslag till starkare styrmedel för att vi ska kunna klara EU:s bindande miljömål.

Ett första steg – slopa undantaget

Ett första steg är att ta bort möjligheten i 2 kap. 2 § miljöbalken att ge tillstånd eller dispens till en aktivitet som bidrar till att en miljökvalitetsnorm inte klaras därför att tillskottet är ”obetydligt”. Är man orolig för att en ”stoppregel” ska hindra angelägna verksamheter bör det finnas tillräckligt starka instrument för att normen ska kunna klaras med tillräcklig marginal för att bereda utrymme för verksamheten.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till upphävande av undantagsregeln som medger bland annat tillstånd till förorenande verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormer inte uppnås.

Översyn av miljöprövningsförordningen

Miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251) anger när det behövs tillstånd och när det räcker med en anmälan för att bedriva eller utöka en verksamhet. Enligt förordningen behövs till exempel inte tillstånd vid också relativt stora djurbesättningar, som upp till 400 hästar eller mjölkkor (2 kap. 2 §). I områden där övergödning är ett problem är det inte rimligt att det är fritt att öka besättningens storlek till den nivån eller etablera nya stora besättningar.

Det bör inom ramen för åtgärdsprogrammen kunna ställas större krav på verksamheter som kan bidra till att en miljökvalitetsnorm inte hålls. Regeringen bör se över miljöprövningsförordningen i syfte att anpassa den till vad

som behövs för att klara miljö kvalitetsnormer. Om inte åtgärdsprogram får innehålla striktare krav på när tillstånd behövs kan kraven behöva skärpas över lag.

Starkare styrmedel – föreskrifter eller omprövning

Ett starkare instrument kan vara att ändra i miljöbalken så att åtgärdsprogram ges rättsverkan gentemot enskilda och myndigheter ges befogenheter att meddela bindande föreskrifter.

Ett annat exempel är att i åtgärdsprogrammet ge den operativt ansvariga myndigheten befogenhet att påkalla en omprövning av relevant villkor i de påverkande verksamheternas tillstånd i områden där en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte innehållas. En omprövning av hela tillståndet kan vara alltför långtgående och för resultatet överflödigt. Om det till exempel är en norm avseende vattenkvalitet ska endast de villkor som berör påverkan av vatten kunna omprövas. Detta kan utgöra en pragmatisk och ändamålsenlig lösning samtidigt som myndigheternas möjligheter utökas. Ett nytt lagrum bör införas i miljöbalken, jämförbar med 5 § förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter:

Om det behövs för att uppfylla de krav som avses i 3 § första stycket får tillståndsmyndigheten ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana i tillstånd, även om det har förflutit kortare tid än tio år från det att tillståndsbeslutet vann laga kraft. (vår betoning).

Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till verkningfulla instrument för att klara miljö kvalitetsnormer som rättsverkan gentemot enskilda och möjlighet till omprövning av villkor.

Kvävepolitik inom planetens gränser

Planetära gränsvillkor

Hösten 2009 presenterade tidskriften Nature uppmärksamman forskning om de ekologiska ramarna för mänsklig aktivitet. En forskargrupp med Johan Rockström i spetsen kartlade nio olika globala biologiska/geologiska/fysiska processer.¹ Mänsklig påverkan på miljö bedömdes överskrida ett tryggt handlingsutrymme för tre processer: utsläpp av växthusgaser, förlust av biologisk mångfald och störning av kvävecykeln.

¹Nature Specials – Planetaryboundaries, <http://www.nature.com/news/specials/planetaryboundaries/index.html>

Fel! Okänt namn på

Av dessa är störningen av kvävecykeln den minst uppmärksammade, både i Sverige och internationellt. I början av 2013 presenterade dock FN:s miljöprogram Unep rapporten *Our Nutrient World* (en omfattande och ambitiös studie om fosfor och kvävecykeln).²

Kväve

Atmosfären består till största delen av kväve. Kvävet är normalt bundet i en stabil form där det inte reagerar med andra ämnen. Under vissa förutsättningar kan dock kvävet förenas med andra ämnen och bildar då reaktivt kväve. Dessa föreningar är mer eller mindre instabila och gör att kväve kan tas upp av mikrober, växter och djur. Kvävet kan då undergå ett antal omvandlingsprocesser till andra ämnen innan det slutligen omvandlas till bundet kväve igen.

Under dessa omvandlingar kan kväveföreningarna ställa till problem i miljön när koncentrationerna blir för höga. I form av kväveoxider och ammoniak bidrar t.ex. kväve till försurning av mark och vatten. Kväve är en av de två stora källorna till övergödning. Lustgas har en stark klimateffekt. I andra föreningar kan kväve bidra till miljöproblem från döda havsbottnar till uttunning av ozonlagret.

Vissa arter, som mikrober som lever tillsammans med baljväxter, kan själva fixera kväve från luften och omvandla det till reaktivt kväve. Också genom blixtnedslaget kan bundet kväve i atmosfären bilda föreningar med andra ämnen och bli reaktivt. Forskare har uppskattat hur mycket kväve som omvandlas från bunden till reaktiv form genom dessa naturliga processer. Rockström m.fl. bedömde den säkra gränsen för det mänskliga tillskottet av reaktivt kväve till ungefär en fjärdedel av den naturliga nivån. De betonade att det finns stora osäkerheter. En komplicerande faktor är kvävet krångliga väg från reaktiv tillbaka till bunden form, där problemen som skapas på resans gång kan vara lokala, regionala eller globala. Problemet blir att bedöma när summan av dessa lokala och regionala effekter, i samspel med andra processer som klimatförändring, förlust av biologisk mångfald och så vidare, blir av global betydelse.

Det mänskliga tillskottet kvävefixeringen uppskattas 2010 ha ökat den naturliga fixeringen med storleksordningen 150 procent. Annorlunda uttryckt kan det ha varit sex gånger det planetära gränsvärdet. Koncentrationen av reaktiva kväveföreningar i ekosystemet var mer än dubbelt det normala.

Även om gränsvärdet har missbedömts och skulle vara exempelvis två gånger så stort som forskarna bedömt är detta ett kraftigt överskridande. Forskarna befarar att problemens omfattning kan vara jämförbar med klimatförändringen.

² *Our Nutrient World – The challenge to produce more food and energy with less pollution*, kan laddas ned på <http://ininitrogen.org/uploads/rte/ONW.pdf>

Mer än hälften av den mänskliga kväveomvandlingen sker genom produktion av konstgödsel. De andra stora källorna är förbränning av fossila bränslen och odling av baljväxter i en omfattning som vida överstiger den naturliga.

För att tillgodose en ökande efterfrågan på livsmedel till följd av en växande befolkning som blir allt rikare (med ändrade matvanor som följd) uppskattar FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) att den globala matproduktionen kommer att öka med storleksordningen 40 till 50 procent till 2050. Flera forskningsrapporter har tittat närmare på hur detta kan uppnås. Gemensamt för de flesta studier är antagandet om en kraftigt ökad användning av konstgödsel. Människans kvävefixering blir då 6–8 gånger den nivå som Rockström m.fl. uppskattat som det planetära gränsvärdet. Även om gränsvärdet skulle vara dubbelt så stort som Rockström m.fl. uppskattat överskrids det ändå med 3–4 gånger.

Inför dessa alarmerande scenarion drar Unep rapporten slutsatsen att vi måste effektivisera användningen av det reaktiva kvävet i alla led i samhället. Särskild uppmärksamhet riktas mot jordbruket, eftersom den överväldigande majoriteten av kväveomvandlingen sker för jordbruket. Vi måste hushålla med gödslingen. Vi måste sluta kretsloppen mellan stad och land. Och vi behöver minska konsumtionen av animaliska produkter, särskilt i rika länder med globalt sett höga nivåer – i Europa uppskattas 85 procent av det fixerade kvävet användas till djurfoder, medan den genomsnittliga medborgaren i EU konsumerar 70 procent mer proteiner än vad som behövs av hälsoskäl.³

Miljömål och kväve

Sveriges miljömålssystem har fått välförtjänt internationell uppmärksamhet som ett relativt sammanhängande system för miljöförvaltning. Men även här osynliggörs kväveproblematiken när vi tittar på miljömålen som *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning* ett och ett. Då finns en risk för att de samlade och samverkande problemen underskattas. Samtidigt är kvävehandlingen av avgörande betydelse för de direkt vattenrelaterade miljömålen, både *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Grundvatten av god kvalitet*.

Unep rapporten konstaterar att det behövs ett starkare internationellt samarbete kring kvävefrågan. För de andra frågorna där de planetära gränsvärdena bedöms överskridas, förlust av biologisk mångfald och klimatförändringar, finns FN-konventioner sedan Riokonferensen för över 20 år sedan. Insikten om kväveproblematiken behöver öka både bland beslutsfattare och hos allmänheten. Regeringen bör verka för ett ökat internationellt samarbete

³ Our Nutrient World – Key Messages for Rio+20 <http://www.gpa.unep.org/index.php/global-partnership-on-nutrient-management/publications-and-resources/global-partnership-on-nutrient-management-gpnm/21-nutrient-management-key-messages-for-rio20-summit/file>

Fel! Okänt namn på

kring kväve, antingen genom befintliga institutioner eller genom ett särskilt kväveorienterat organ.

Miljömålsberedningen har i uppdrag att lämna förslag på en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. Kvävefrågan är en högst relevant del av detta, men i det expertgruppsunderlag till beredningen som offentliggjordes i september 2013 ges endast ett fåtal förslag för att uppnå en hållbar näringsbelastning. Då Havs- och vattenmyndigheten nyligen gjort en stor sammanställning av förslag på avloppsområdet har vi förståelse för att expertgruppen inte lägger några förslag på det området, men däremot menar vi att det behövs fler förslag för att minska näringsläckaget från jordbruket, den största kvävekällan. Vi har lagt en rad förslag på detta i olika sammanhang, bland annat återinförd skatt på handelsgödsel (motion 2013/14:Fi319), mer ekologiskt jordbruk (motion 2013/14:MJ319), minskad köttkonsumtion (motion 2012/13:MJ404). Därtill vill vi lägga krav på obligatoriska växtnäringsbalanser på gårdsnivå. Redan idag måste den som söker miljöersättningar för miljöskyddsåtgärder upprätta en växtnäringsbalans över gården. Många använder sig av LRF:s ”Miljöhusensyn”, som dessutom är ett baskrav i kvalitetssäkringssystem såsom IP, IP Sigill och Krav. Vi ser positivt på att många bönder redan frivilligt tagit på sig detta, men menar att det blir en rättvisare konkurrens om alla bönder förväntas göra detta och inte bara de särskilt miljöintresserade.

Stockholm den 30 september 2013

Helena Leander (MP)

Kew Nordqvist (MP)

Tina Ehn (MP)