

Fungerar politiken för ett renare Östersjön?

Trots att jordbrukets näringsutsläpp till Östersjön har minskat krävs mycket mer för att uppnå de uppsatta miljömålen. Vi har utvärderat politiken som används för att minska utsläppen från de nio länder som samarbetar om restaureringen av Östersjön. Vi finner att den nuvarande politiken är otillräcklig eftersom:

- Många länder har inte genomfört de utlovade åtgärderna för att minska näringsutsläpp från jordbruket.
- Viljan att minska utsläppen undergrävs av en åtgärdsplan som är onödigt kostsam och som upplevs som orättvis.
- Vissa länder har svaga lokala institutioner medan andra har ineffektiva miljöstöd.

Östersjön och övergödning

Östersjön är drabbad av flera allvarliga miljöproblem. Övergödning är ett av dem och är ett resultat av decennier av alltför stora utsläpp av näringsämnen i havet. Trots de senaste årtiondenas utsläppsminskningar är merparten av havet fortfarande drabbat av övergödning och boddöd. Detta tyder på att nuvarande åtgärder och styrmedel är otillräckliga för att uppnå vattenkvalitetsmålen för Östersjön enligt Helsingforskonventionen. Sedan 2007 finns det en gemensam åtgärdsplan för Östersjöns miljö (Baltic Sea Action Plan eller BSAP) som innehåller konkreta mål och åtgärder för utsläppsminskningar. De nio länder som bidrar till övergödning av Östersjön har genom BSAP åtagit sig att minska sina årliga utsläpp av kväve (N) och fosfor (P) enligt Tabell 1. Av dessa utsläpp kommer 46 % av kväveutsläppet och 36 % av fosforutsläppet från jordbruket. Avloppsvatten är en annan viktig källa till näringsutsläpp. Dock har förbättringar av reningsverk gjort att utsläpp av näringsämnen genom avloppsvatten har minskat kraftigt, åtminstone i västra Östersjön. Idag är jordbruket den största mänskliga källan till näringsutsläpp i Östersjön från Sverige (55 % av utsläppen).

Syfte och metod

Syftet med denna Policy Brief är att granska politiken för att minska näringsutsläppen från jordbruket till Östersjön. Detta har gjorts genom att systematiskt studera den tillgängliga litteraturen, allt från vetenskapliga publikationer till offentliga rapporter på lokala språk. Vi svarar på tre utvärderingsfrågor om politiken och ger rekommendationer för hur politiken mot näringsutsläpp skulle kunna förbättras i olika dimensioner.

Tabell 1. Minskning av årliga utsläpp som krävs från varje land enligt BSAP, i ton per land och andel av den totala minskningen för Östersjön.

Land	Kväve (N)		Fosfor (P)	
	ton	andel	ton	andel
Danmark	2 890	0,03	38	0
Estland	1 800	0,02	320	0,02
Finland	3 030	0,03	356	0,02
Tyskland	7 670	0,09	170	0,01
Lettland	1 670	0,02	220	0,02
Litauen	8 970	0,10	1 470	0,10
Polen	43 610	0,49	7 480	0,52
Ryssland	10 380	0,12	3 790	0,26
Sverige	9 240	0,10	530	0,04
Summa	89 260		14 374	

Först svarar vi på frågan om hur väl de överenskomna åtgärderna mot näringsutsläpp från jordbruket har genomförts i de olika länderna. För det andra utreder vi om BSAP är kostnadseffektiv och innebär en rättvis fördelning av kostnadsbördan mellan de nio länderna. För det tredje jämförs institutionella strukturer och eventuella miljöstödd som används i de olika länderna med syfte att identifiera svagheter som kan finnas för genomförande av åtgärder och styrmedel mot näringsutsläpp. Avslutningsvis diskuterar vi EU:s roll för att uppnå miljömålen för Östersjön.

Implementering av överenskomna åtgärder

Helsingforskommissionen (HELCOM) samordnar arbetet med att förbättra Östersjöns tillstånd. HELCOM:s avtalsslutande parter är de som har skrivit under Helsingforskonventionen. Redan 1998 kom HELCOM-länderna överens om en meny av grundläggande åtgärder för att begränsa näringsutsläpp från jordbruksmark, som även har stora likheter med kraven enligt EU:s Nitratdirektiv (åtta av de nio HELCOM-länderna är medlemmar i EU). Tanken är att det ska lagstiftas nationellt om dessa åtgärder eftersom beslut i HELCOM inte är juridiskt bindande i de enskilda länderna. Många av åtgärderna är inriktade på hantering av stallgödsel eftersom dålig hantering orsakar betydande näringsutsläpp, i synnerhet i samband med hög djurtäthet. Åtgärderna inkluderar bland annat begränsning av djurtäthet, minimilagringskapacitet för stallgödsel, förbud mot spridning av stallgödsel på vintern, krav på grön marktäckning på

vintern, samt begränsningar av den maximala mängden näringsämnen som får spridas på jordbruksmark.

Endast Sverige har implementerat de flesta överenskomna åtgärderna (Sverige har inte infört en begränsning på djurtäthet och taket på spridning av kväve i stallgödsel gäller inte i hela landet). Många länder har inte implementerat åtgärderna eller ställt svagare krav än de som ställs av HELCOM eller Nitratdirektivet. Exempelvis har Danmark höjt taken på spridning av stallgödsel från HELCOM:s krav på 170 till 230 kg kväve per hektar (ha) och från HELCOM:s krav på 22 till 43 kg P per ha, medan Finland tillåter 65 kg P per ha. Vidare har Lettland, Litauen och Polen inget tak för tillförsel av fosfor alls. Därför är det första steget mot ett renare hav att alla länder implementerar de överenskomna åtgärderna mot näringsutsläpp i sina nationella lagstiftningar. Varför det kan saknas politisk vilja att fullfölja sina löften i vissa länder är relaterat till de problem som diskuteras härnäst.

Kostnads- effektivitet och rättvisa

Östersjöns avrinningsområde är både stort (2,13 miljoner km²) och varierande med avseende på lokala förhållanden som påverkar näringsutsläpp, i synnerhet; jordart, klimat och avståndet till Östersjön, likväl som jordbrukets struktur och ekonomi i de olika länderna. Denna spatiala och ekonomiska variation betyder att kostnaden för att minska utsläppen av en viss mängd näringsämnen till Östersjön från ett visst fält varierar stort i avrinningsområdet. Som en konsekvens kan krav som innebär att alla länder ska minska sina utsläpp med en viss procent leda till onödigt höga kostnader för att uppnå vattenkvalitetsmålen. Vidare är fördelningen av reningskostnaderna mellan länderna viktig för att kraven på utskäppsminskningar i BSAP ska upplevas som rättvisa. Höga kostnader och en upplevd orättvis fördelning av kostnader kommer att minska den politiska viljan att genomföra skarpa åtgärder på nationell nivå.

Den nuvarande BSAP är både onödigt dyr – samma utsläppsminskningar skulle kunna uppnås till en betydligt lägre total kostnad – och fördelar kostnaderna orättvist i relation till ländernas bruttonationalprodukt. Om BSAP skulle beakta kostnadseffektivitet kunde kostnaderna för att uppnå miljömålen minskas med cirka €500 miljoner om året, vilket motsvarar en kostnadsminskning på 25%. Enligt nuvarande BSAP, som baseras på principen att förorenaren ska betala, ska länderna i öst med lägst inkomst betala mest. Samtidigt har dessa länder ofta en låg betalningvilja bland befolkningen för att rena Östersjön. Stödet för åtgärder för att minska näringsutsläppen på hemmaplan undergrävs därför i flera länder av en åtgärdsplan (BSAP) som i första hand är onödigt kostsam och i andra hand uppfattas som orättvis.

En del av lösningen är att inrikta åtgärdsplanen mot den mest kostnadseffektiva lösningen, dvs. genomföra de åtgärder som ger störst effekt till lägst kostnad. Fördelningen av kostnaderna enligt den kostnadseffektiva lösningen skulle dock också upplevas som orättvis av flera länder; i synnerhet av Polen som bär den allra största kostnadsbördan eftersom åtgärder i Polen är mest kostnadseffektiva. Att tillåta omfördelning av kostnaderna mellan länder för att uppnå en fördelning av åtgärdskostnaderna som uppfattas som mer rättvis av länderna där flest åtgärder behövs, är därför viktig om miljömålen ska kunna uppnås. En omfördelning av kostnaden innebär att det inte måste vara landet i vilket åtgärden genomförs som betalar för den. Sverige skulle då kunna betala exempelvis Polen för att genomföra åtgärder som får större effekt på Östersjöns mående än vad åtgärder i Sverige hade haft (dvs. uppnår bättre vattenkvalitet för pengarna jämfört med åtgärder i Sverige). Redan idag omfördelas stora mängder pengar till medlemsstater i östra EU via EU:s jordbrukspolitik, dock utan effektiva krav på miljöåtgärder, vilket diskuteras nedan.

Institutionella skillnader

Inkluderande former av åtgärdsplanering och involvering av intressenter – speciellt jordbrukare – är avgörande för framgångsrik utformning och genomförande av vattenpolitik, eftersom det möjliggör förtroendeskapande och samarbete. De kulturella särdragen i varje land tenderar dock att spegla djupt rotade relationer mellan institutioner och individer som inte är lätta att förändra. Vidare påverkar nationella politiska stilar och historiska händelser ländernas förmåga att uppfylla sina åtaganden. I synnerhet finns ett djupt misstroende för offentliga institutioner bland jordbrukare i öst (t.ex. Polen) till följd av det kommunistiska förflutna.

Starka lokala myndigheter och oberoende rådgivningstjänster finns främst i de nordiska länderna. För att underbygga acceptans för åtgärder bland jordbrukare i öst behövs förstärkning av lokala institutioner, exempelvis i form av vattennämnder (Water Boards) med egen finansiering, och oberoende rådgivningstjänster. I öst finns ofta en koppling mellan rådgivning och konstgödselindustrin samt avsaknad av offentlig finansierad rådgivning. Erfarenheter från Agences de l'Eau (vattenbyråer) i Frankrike visar att skapandet av ett nytt institutionellt lager med kontroll över sina egna finanser kan injicera en ny dynamik i annars centraliserade förvaltningsstrukturer, exempelvis har detta visat sig relevant för modernisering av Polens regionala reningsverk.

En framgångsrik modell för oberoende rådgivning som integrerar jordbruk och miljö är Sveriges Greppa Näringen som erbjuder

Miljöstödets effektivitet

kostnadsfri rådgivning för att motivera jordbrukare att genomföra åtgärder för att minska gårdens miljö- och klimatpåverkan samt förbättra lönsamheten.

Endast Sverige, Finland och Danmark har infört betydande miljöstöd för att bekosta jordbrukarnas frivilliga åtgärder mot näringsutsläpp. Dessa typer av styrmedel är ett nödvändigt tillskott till de överenskomna åtgärderna för att uppnå de ambitiösa målen för utsläppsminskningar (Tabell 1). Dessvärre är de nuvarande miljöstöden ineffektiva och mer kostsamma än nödvändigt, givet de uppnådda utsläppsminskningarna. Dessa brister beror på att utbetalning av miljöstöd baseras på arealen av en viss åtgärd, t.ex. antal hektar gräsbevuxen skyddszone, snarare än den uppnådda utsläppsminskningen till Östersjön, dvs. miljöprestationen eller resultatet.

Givet den stora variationen i lokala förhållanden i avrinningsområdet, spelar det väldigt stor roll för (kostnads)effektiviteten var i jordbrukslandskapen jordbrukare väljer att placera åtgärder. Tyvärr uppmuntrar de nuvarande stöden jordbrukarna att placera åtgärder där det är billigast för dem (t.ex. på sina minst produktiva fält) snarare än där de skulle ge störst minskning av näringsutsläpp. För att öka kostnadseffektiviteten (dvs. att ge störst effekt för pengarna) bör miljöstöd baseras på bättre evidens av uppnådda utsläppsminskningar. Detta skulle ge jordbrukare mer betalt för åtgärder som ger bättre effekt och mindre betalt för mindre effektiva åtgärder. Ett resultatbaserat system skulle bättre engagera jordbrukare för att hitta de bästa sätten att förena miljöhänsyn med jordbrukets produktivitet eftersom ett effektivt miljöarbete skulle löna sig.

Ett sätt att implementera ett sådant system, givet dagens kunskap, teknik och datorkraft, är att införa ersättningar baserade på modellerade resultat. En viktig fördel med ett sådant system är att jordbrukaren garanteras ersättning för en åtgärd utifrån den uppskattade utsläppsminskningen. Dagens teknik och kunskap om näringsutsläpp i Östersjöns avrinningsområde ger tillräckligt bra noggrannhet för att kunna överträffa dagens åtgärdbaserade stöd, som egentligen är baserade på den enklaste modellen möjligt; antagandet att samma åtgärd har samma effekt oavsett var den implementeras. För tillfället är ett resultatbaserat system mest lämpligt i länder med starka lokala institutioner, dvs. Danmark, Sverige, Finland och Tyskland, eftersom detta är en förutsättning för att frivilliga åtgärder ska kunna fungera överhuvudtaget.

EU:s roll kan stärkas

EU har undertecknat Helsingforskonventionen. Dessutom är åtta av de nio HELCOM-länderna, som står för mer än 90 % av näringsutsläppen, medlemmar i EU. Vidare har fördraget om EU:s funktionssätt ett avsnitt om internationella överenskommelser som föreskriver i artikel 216.2: "Avtal som ingåtts av unionen är bindande för unionens institutioner och för dess medlemsstater". EU har dock underutnyttjat sin institutionella makt för att förbättra efterlevnaden av Helsingforskonventionen och BSAP bland medlemsländerna, särskilt med tanke på att HELCOM saknar möjlighet att sanktionera länder som inte fullföljer sina löften.

EU skulle kunna verka för ett större rättslig genomslag för de överenskomna åtgärderna. Exempelvis har inte planerna för förvaltning av vattenvårdsområden, som är obligatoriska för medlemsländerna enligt EU:s ramdirektiv för vatten, använts i detta syfte. Fonden för landsbygdsutveckling har inte heller använts i kampen mot vattenförorening förutom i Norden.

Slutligen erbjuder kravet i nya gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) för 2023–27, att varje medlemsland tvingas omfördela 25 % av det generella inkomststödet till resultatnriktade miljöstödet genom de nya Eco-schemes, ett gyllene tillfälle för finansiering av åtgärder mot näringsutsläpp via de Nationella strategiska planerna, inte minst i alla länder som har obetydliga stöd till reningsåtgärder idag inom Landsbygdsprogrammet (t.ex. länderna i öst). Med tanke på arvet av skepticism gentemot staten i öst kommer det att vara avgörande att dessa stöd, som tillhandahålls genom EU, även riktas mot lantbrukarutbildning och oberoende rådgivningstjänster som erbjuder integrerad kunskap om jordbruk och miljö.

Slutsatser

Det finns flera saker som kan göras för att förstärka politiken för ett renare Östersjön. Först, behöver alla länder implementera de utlovade grundåtgärderna mot näringsutsläpp från jordbruket. Här har EU den institutionella makten att kräva handling från sina medlemsländer; en makt som HELCOM saknar. För det andra kan BSAP styra mot kostnadseffektiva utsläppsminskningar och en fördelning av åtgärds kostnaderna som upplevs som mer rättvis; i syfte att öka den politiska viljan i vissa länder för att minska sina stora utsläpp. Slutligen behöver de lokala institutionerna i öst förstärkas för att få större delaktighet av lantbrukare i hushållningen med näringsämnen, och de frivilliga miljöstöden i de nordiska länderna behöver riktas om mot resultatbaserade stöd för att få mer miljöeffekt för pengarna.

Författare

Mark Brady och Anna Andersson

Källor

Andersen, M. S., A. Andersson, M. Brady, M. Graversgård, E. Kilis, A. B. Pedersen, M. Thorsøe and H. Valve (2021). "The Helsinki Convention's agricultural nutrient governance: how domestic institutions matter." *Journal of Baltic Studies*, (In press). [Länk](#)

Andersson, A., M. V. Brady and J. Pohjola (2021). "How unnecessarily high abatement costs and unresolved distributional issues undermine nutrient reductions to the Baltic Sea." *Ambio*. [Länk](#)

Brady, M. V., M. S. Andersen, A. Andersson, E. Kilis, S.-R. Saarela and M. Hvarregaard Thorsøe (2021). "Strengthening the policy framework to resolve lax implementation of the Baltic Sea Action Plan for agriculture." *Ambio*. [Länk](#)

Thorsøe, M. H., M. S. Andersen, M. V. Brady, M. Graversgaard, E. Kilis, A. B. Pedersen, S. Pitzén and H. Valve (2021). "Promise and performance of agricultural nutrient management policy: Lessons from the Baltic Sea." *Ambio*. [Länk](#)

Mer information

Mark Brady
Telefon: 040-41 50 05
E-post: mark.brady@slu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 7080, 220 07 Lund
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se
