

Klimat- och näringslivsdepartementetHavs- och vattenmyndigheten
Statens jordbruksverk
Naturvårdsverket

Etappmål för minskad övergödning

Regeringens beslut

Regeringen beslutar om etappmål för minskad övergödning genom en resurseffektiv användning av stallgödsel samt uppföljning per sektor av tillförsel av kväve och fosfor till miljön.

Etappmålet innebär att till 2030 ska

- stallgödsel i stadigt ökande grad tas tillvara på ett resurseffektivt sätt för att såväl förlusterna av kväve till luft och vatten som förlusterna av fosfor till vatten stadigt ska minska över tid,
- genom en årlig uppföljning säkerställas att tillförseln av kväve och fosfor till vatten över tid minskar i enlighet med Sveriges åtaganden i aktionsplanen för Östersjön samt att dessa minskningsåtaganden uppnås inom uppsatta tidsramar, och
- genom en årlig uppföljning säkerställas att tillförseln av ammoniak till luft minskar i enlighet med Sveriges åtaganden i takdirektivet samt att detta minskningsåtagande nås inom uppsatta tidsramar.

Havs- och vattenmyndigheten ska i samverkan med Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket ansvara för uppföljning, utvärdering och rapportering av etappmålet.

Ärendet

Riksdagen har beslutat om en målstruktur för miljöarbetet med Generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål. Bakgrunden beskrivs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Generationsmålet

anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen. Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Etappmål är viktiga steg på vägen för att skapa förutsättningar för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Etappmålen är målövergripande och kan bidra till att nå både generationsmålet och flera miljökvalitetsmål samtidigt. Etappmål ska beslutas inom prioriterade områden där insatser bedöms vara mest angelägna.

I arbetet med att nå miljökvalitetsmålen behöver hela samhället bidra, såväl nationella och regionala myndigheter som kommuner, regioner, näringsliv, intresseorganisationer, enskilda medborgare och andra relevanta aktörer på lokal och regional nivå. Miljökvalitetsmålen utgör det nationella genomförandet av de miljörelaterade målen och delmålen i FN:s Agenda 2030 för en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling. Arbetet för att nå miljömålen bidrar även till att nå andra mål i Agenda 2030.

Friska sjöar, kustvatten och hav är en förutsättning för en hållbar utveckling

Sveriges inlandsvatten, kuster och hav är en oumbärlig resurs för människan och samhället. Våra sjöar, kuster och hav är attraktiva områden för rekreation, turism, fiske och kulturella upplevelser. Dagens miljötillstånd begränsar de svenska havens förmåga att producera dessa ekosystemtjänster (Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2024–2029, samrådsversion). Sektorer som turism och yrkesfiske levererar idag under den kapacitet som vore möjlig om inlandsvattens, kusternas och havens miljöstatus skulle vara långsiktigt hållbar. Det innebär ett lägre välbefinnande och en underutnyttjad potential.

Miljötillståndet i många sjöar, kustvatten och svenska havsområden uppnår inte god miljöstatus och tillståndet för många arter och livsmiljöer är kritiskt. Utbredningen av syrefattiga och syrefria bottenar i Östersjön är omfattande och har en kraftigt hämmande effekt på utvecklingen av bl.a. torskbeståndet. År 2022 var utbredningen av syrefattiga och syrefria bottenar i Östersjön den största som uppmätts. Tillförseln av näringsämnen, inklusive nedfallet av ammoniak, är för stor och Sverige uppnår inte åtagandena för minskad övergödning enligt Helsingforskonventionens aktionsplan för Östersjön (Helcom, Baltic Sea Action Plan 2021 update, oktober 2021), EU:s ramdirektiv för vatten 2000/60/EG (vattendirektivet) och EU:s ramdirektiv

om en marin strategi 2008/56/EG (havsmiljödirektivet). Sverige når inte heller utsläppstaket till luft av ammoniak enligt EU:s direktiv för nationella utsläpp av vissa luftföroreningar 2016/2284/EU (takdirektivet). Sedan 2012 har den tidigare minskningen i den svenska tillförseln av kväve och fosfor till havet stannat av. För fosfor syns nu ingen trend, och för kväve ökar tillförseln till havsbassängerna Egentliga Östersjön och Öresund.

Klimatförändringarna förstärker de negativa effekterna av övergödning och samtidigt kan övergödningen leda till en ökad klimatpåverkan. Varmare vatten innehåller en mindre mängd syre. Utbredningen av syrefria bottenar och syrefattiga områden kan leda till att Östersjön går från att som i dag vara en kolsänka som binder koldioxid till att bli en källa till klimatgaser som bidrar till ökade metanutsläpp.

Åtgärder för att minska övergödningen är en förutsättning för ett väl fungerande ekosystem, för den biologiska mångfalden samt en långsiktig och ekonomiskt bärkraftig fiskerier, för turism och rekreation. Etappmålet ska bidra till en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling genom att stärka svenska sjöars, kust- och havsområdets förmåga att leverera för människan nyttiga ekosystemtjänster.

Sverige har gjort åtaganden i EU och internationellt

Enligt EU:s ramdirektiv för vatten 2000/60/EG (vattendirektivet) skulle medlemsländernas vattenförekomster uppnå god kemisk och god ekologisk vattenstatus senast 2015, men med möjlighet till vissa tidsundantag till 2027. Vattenstatusen får inte heller försämrats. Koncentrationen av fosfor och kväve ingår som fastställda mått på god ekologisk status. Den senaste kartläggningen visar att 1363 vattenförekomster riskerar att inte nå god status för näringsämnen 2027. I den senaste utvärderingen av Sveriges förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendirektivet, rekommenderar EU-kommissionen Sverige att hitta ytterligare åtgärder mot förorening av fosfor.

Enligt EU:s havsmiljödirektiv skulle medlemsländerna vidta åtgärder för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020. Marina strategier ska genomföras för att förhindra och minska utsläpp i syfte att fasa ut föroreningar för att säkerställa att det inte finns någon betydande inverkan på eller betydande risk för den marina biologiska mångfalden, de marina ekosystemen, människors hälsa eller ett legitimt utnyttjande av haven.

Den senaste kartläggningen av miljöstatusen för övergödning enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) för svenska havsområden visar att av de svenska utsjöbassängerna är det bara Skagerrak som inte är övergödd.

Inom ramen för den regionala havskonventionen Helcom och den uppdaterade aktionsplanen för Östersjön (BSAP) har Sverige åtagit sig att minska bidraget av näringsämnen till Östersjöns delbassänger enligt tröskelvärden för högsta tillåtna tillförsel och tak för tillförsel av kväve och fosfor. Det behövs en betydande minskning av framför allt fosfor men även kväve från Sverige till havsbassängen Egentliga Östersjön.

Utsläppen av ammoniak ska minska till åren 2020 och 2030 enligt EU:s direktiv för nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (2016/2284/EU), det s.k. takdirektivet. Sverige klarade inte att uppfylla sitt åtagande för ammoniak till 2020 och behöver göra fler åtgärder för att klara åtagandet till 2030.

FN:s konvention för biologisk mångfald (CBD) antog i december 2022 ett nytt globalt ramverk, Kunming-Montrealramverket, som har som övergripande mål att hejda och vända förlusten av biologisk mångfald senast år 2050. Tjugotre åtgärdsområden specificerar vad som behöver göras fram till 2030, för att vi ska vara på väg mot 2050-målen. Parterna kom bl.a. överens om att minska överskottet av näringsämnen som går förlorade till miljön med minst hälften, vilket även inbegriper effektivare återanvändning och användning av näringsämnen.

Etappmålet är ett led i Sveriges bidrag till och genomförande av mål och åtaganden inom EU och internationellt, inklusive FN:s Agenda 2030 för en hållbar utveckling och dess hållbarhetsmål.

Närmare om etappmålet delar/strecksatser

- *Stallgödsel ska i stadigt ökande grad tas tillvara på ett resurseffektivt sätt för att såväl förlusterna av kväve till luft och vatten som förlusterna av fosfor till vatten stadigt ska minska över tid.*

Det finns ett behov av att stärka insatserna för att öka tillvaratagandet av kväve och fosfor i stallgödseln för att minska förlusterna till vatten. Fosfor i stallgödsel från djurhållning utgör det dominerande flödet av fosfor i samhället. Genom att i högre grad sprida stallgödseln på rätt plats, i rätt mängd, vid rätt tidpunkt och med rätt teknik kan förluster av kväve och

fosfor till vatten reduceras. Genom att använda stallgödsel och andra organiska gödselmedel effektivare och/eller i större omfattning kan också behovet av importerad mineralgödsel minska. Det är viktigt ur klimathänseende, då utsläpp av växthusgaser sker vid tillverkning av mineralgödsel. Påverkan på priset och tillgången till mineralgödsel belyser livsmedelsproduktionens sårbarhet. Att tillvarata stallgödseln resurseffektivt är därmed i linje med den nationella livsmedelsstrategin som bland annat syftar till att stärka livsmedelsproduktionen på ett sätt som samtidigt bidrar till att nå miljömålen.

- *Genom en årlig uppföljning ska det säkerställas att tillförseln av kväve och fosfor till vatten över tid minskar i enlighet med Sveriges åtaganden i aktionsplanen för Östersjön samt att dessa minskningsåtaganden uppnås inom uppsatta tidsramar.*

Tillförseln av kväve och fosfor från Sverige till omgivande hav är framför allt ett problem för den största av Östersjöns bassänger, Egentliga Östersjön. Det finns också ett stort behov av att minska tillförseln av kväve och fosfor till sjöar, vattendrag och kustvatten i enlighet med målen inom vattenförvaltningen. Trots ansträngningarna med att minska tillförseln av näringsämnen till våra vatten finns ett fortsatt åtgärdsbehov. Åtgärderna i aktionsplanen för Östersjön bör vara helt genomförda senast 2027 för att uppnå Helcoms övergripande mål om att Östersjön ska vara opåverkad av övergödning.

- *Genom en årlig uppföljning ska det säkerställas att tillförseln av ammoniak till luft minskar i enlighet med Sveriges åtaganden i takdirektivet samt att detta minskningsåtagande nås inom uppsatta tidsramar.*

Det finns ett behov av att stärka insatserna för att minska förlusterna av ammoniak till luft, bl.a. på grund av att luftnedfallet av ammoniak bidrar till övergödningen. Sverige uppfyllde inte åtagandet för ammoniak enligt takdirektivet till 2020 och behöver se över åtgärdsarbetet för att klara åtagandet till 2030. De svenska utsläppen till luft för år 2020 överskreds med 3 000 ton för ammoniak enligt målen i takdirektivet. Jordbruket står för 90 procent av ammoniakförlusterna och olika delar i produktionskedjan inom jordbruket med djurstallar, utfodring och hanteringen av stallgödsel och gödsling kan behöva ses över för att reducera ammoniakavgången. Minskade förluster är också önskvärt ur resurshushållningsperspektiv. Ammoniak som inte förloras till luften och som i stället kan bli tillgängligt för grödorna kan

också minska beroendet av import av mineralgödselkväve. För att minska ammoniakförlusterna kan ytterligare insatser behövas för att åtgärdsarbetet ska bli effektivt i relation till mål och tidplaner och rikta in sig på rätt insatser är det angeläget med en noggrann uppföljning.

Åtgärder som kan bidra till att nå målet

Den svenska strategiska planen inom jordbrukspolitiken för programperioden 2023–2027 godkändes av Europeiska kommissionen 2022 och ersätter landsbygdsprogrammet. En ny ersättning som tillkommit är precisionsjordbruk - planering. Ersättningen syftar bl.a. till att gödningen ska anpassas bättre till grödans behov och därmed minska läckaget av näringsämnen.

Flera av Helcoms 199 åtgärder i aktionsplanen för Östersjön som Sverige har åtagit sig ett genomföra är relevanta för etappmålet för minskad övergödning. De rör bl.a. åtgärder inom avloppssektorn och inom jordbruket för förbättrad effektivitet i användningen av näringsämnen för att minska näringsämneshöjningarna. I aktionsplanen finns det också åtgärder som syftar till att minska övergödningen av Östersjön genom att stimulera till ökad giftfri återcirkulering av näringsämnen, bland annat genom ökad medvetenhet, kunskap och utveckling av affärsmodeller.

Viktiga aktörer och ansvar

Havs- och vattenmyndigheten har viktiga uppgifter som förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska verka för att de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndigheten har också uppföljningsansvar för bl.a. miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Jordbruksverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås, vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling, och skapa förutsättningar för att jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt. Jordbruksverket tillsammans med länsstyrelserna vägleder också kommunerna som ansvarar för tillsyn inom jordbruket. Länsstyrelserna genomför bl.a. rådgivning och information, samt administrerar ekonomiskt stöd och ersättningar genom lokala vattenvårdsprojekt (Lova) och den strategiska planen för lantbruket. Länsstyrelserna har också ansvar för tillsyn och ska också ge tillsynsvägledning i länet. Kommuner har tillsynsansvar för bl.a. miljö- och hälsoskydd. Greppa näringen som drivs av Jordbruksverket i samverkan med

LRF och länsstyrelserna är en viktig aktör när det gäller rådgivning till lantbruket för att minska miljöpåverkan samt att bidra till Sveriges miljömål och mål som gäller för miljöarbetet inom EU. Jordbrukare har att följa de regelverk som gäller inom området, bl.a. miljöbalken och föreskrifter om miljöhänsyn för växtnäring. Ytterligare aktörer är branschorganet LRF och myndigheten Formas och Stiftelsen Lantbruksforskning som kan bidra till ökad kunskap.

Syftet med etappmålet

Syftet med etappmålet är att tillförseln av kväve och fosfor till sjöar, vattendrag, kust och hav ska minskas så att övergödningen avtar. Etappmålet bidrar till att uppfylla flera av generationsmålet strecksatser och flera miljö kvalitetsmål, särskilt Ingen övergödning, Hav i balans samt en levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag. Det kan även ha positiv effekt på Grundvatten av god kvalitet samt Ett rikt växt- och djurliv. Etappmålet kommer även att bidra till att nå näringspolitiska mål, framför allt det övergripande målet i regeringens livsmedelsstrategi genom att ökningen av livsmedelsproduktionen ska ske samtidigt som relevanta nationella miljömål nås. Etappmålet bidrar även till genomförandet av regeringens maritima strategi, särskilt när det gäller att säkerställa attraktiva kustområden. Det kommer också bidra till regeringens strategi för en cirkulär ekonomi där visionen är att resurserna ska användas effektivt och ersätta jungfruliga material med det övergripande målet att bidra till att nå miljö- och klimatmålen, samt de globala målen i Agenda 2030.

Etappmålen ska identifiera en önskad samhällsomställning och ange steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljö kvalitetsmål.

På regeringens vägnar

Romina Pourmokhtari

Martin Larsson

Kopia till

Finansdepartementet/BA BA2

Klimat- och näringslivsdepartementet/BK

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/JL, SMF, SPN, TP

Länsstyrelsen i Blekinge län

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Gotlands län

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Hallands län

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Kalmar län

Länsstyrelsen i Kronobergs län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Värmlands län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Statistiska centralbyrån

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Sveriges geologiska undersökning

Sveriges lantbruksuniversitet

Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning