

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2009 rd

Statsrådets redogörelse om Östersjöns utmaningar och Östersjöpolitiken

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 juni 2009 statsrådets redogörelse om Östersjöns utmaningar och Östersjöpolitiken (SRR 6/2009 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att jord- och skogsbruksutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Timo Halonen och överinspektör Marjatta Kemppainen-Mäkelä, jord- och skogsbruksministeriet
- miljöråd Tarja Haaranen och regeringsråd Ulla Kaarikivi-Laine, miljöministeriet
- forskarprofessor Seppo Rekolainen, Finlands miljöcentral

- geolog Peter Edén, Geologiska forskningscentralen
- miljödirektör Johanna Ikävalko, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- vicehäradshövding Helena Ålgars, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- avdelningschef Vesa Karttunen, Centralförbundet för fiskerihushållning
- specialforskare Raimo Parmanne, Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet
- specialforskare Marita Laukkanen, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedels ekonomi
- vattenvårdsexpert Hannele Ahponen, Finlands Naturskyddsförbund rf
- professor Helinä Hartikainen, Helsingfors universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänna riktlinjer

Statsrådets redogörelse om Östersjöns utmaningar och Östersjöpolitiken är en aktuell beskrivning av miljöns status i Östersjön och skyddet av Östersjön och samtidigt en översikt över de möjligheter vi har inte minst i Finland att förbättra Östersjöns status. Utskottet konstaterar att Matti Vanhanens andra regering i sitt program

starkt lyfter fram Östersjön. Regeringen har åtagit sig att intensifiera EU-samarbetet i Östersjöområdet med betoning på en säkrare miljö. Dessutom innehåller regeringens program en rad andra åtaganden och mål för att förbättra Östersjöns status och vattenskyddet.

Redogörelsen prioriterar två områden: en säker sjöfart och den stora frågan om miljöstatus i Östersjön. I redogörelsen analyseras de största utmaningarna för den marina miljön och vilka

metoder som är bäst för att tackla dem. Vidare innehåller den en bred översikt över problemen med att förbättra Östersjöns status och lämpliga konkreta åtgärder för att förbättra situationen. Men det som enligt utskottets mening saknas i redogörelsen är en tydligare tidsplan för de föreslagna insatserna och en prioritetsordning för dem.

Östersjöns naturliga egenskaper gör den synnerligen sårbar; den är en låg brackvattensbasäng med mycket långsam vattenomsättning. Inom Östersjöns stora avrinningsområde bor det omkring 85 miljoner människor. Den kraftiga näringsbelastningen från mänsklig verksamhet som pågått i årtionden i Östersjöns hela avrinningsområde har lakat ur stora mängder kväve och fosfor i havet. Med tanke på skyddet av Östersjön är eutrofieringen den värsta och svåraste frågan som det än så länge inte finns något svar på. Finlands andel av näringsbelastningen i hela Östersjön är omkring 10–15 procent, men våra egna kustvattens status beror i första hand på vår egen belastning på vattendragen. Klimatförändringen gör det sannolikt att markens urlakning i Östersjön sammantaget ökar i takt med ökad nederbörd och mildare vintrar. Det betyder att vi i fortsättningen behöver långt fler och effektivare vattenskyddsåtgärder för att bryta eutrofieringsspiralen.

Mål för minskad belastning

Skyddskommissionen för Östersjön Helcom antog 2007 en handlingsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan) som för tillfället är det främsta instrumentet i arbetet med att skydda Östersjöns marina miljö. Syftet med planen är att återställa god status i Östersjön till 2021. Minskningsskravet på Östersjöstaterna är 135 000 ton för kväve och 15 250 ton för fosfor. På Finlands lott faller att minska kvävet med 1 200 ton och fosfor med 150 ton. Enligt redogörelsen har Finland dessutom ställt upp strängare nationella mål i sina vattenskyddsprogram och miljötillstånd. Utskottet konstaterar att de ländersvisa minskningsmålen i Helcoms handlingsplan kan komma att ändras och skärpas på vissa punkter när vi har tillgång till mer information och närmare bedömningar

av hur mycket belastningen ännu måste minska för att god status ska uppnås för Östersjön.

Redogörelsen innehåller en lägesbedömning som bygger på numeriska data om den totala kväve- och fosforbelastningen i Östersjön, randstaternas andelar av belastningskällorna och minskningsmål som ställts upp utifrån dem. Belastningskalkylerna är hämtade ur staternas officiella statistik, men mätresultatens tillförlitlighet varierar från stat till stat. Det är möjligt att de osäkra mätresultaten förvränger belastningskalkylerna och de förpliktelser att minska utsläppen som ställs på staterna på grund av dem. Finlands Akademis program Bireme har till exempel aktualiserat problemen med monitoringkvaliteten i Ryssland, där detektionsgränsen vid fosforanalyser var åtta gånger högre än i Finland. Trots att det kan finnas betydande mätfel i belastningstalen för Finska viken i floden Neva, har det inte alls beaktats i belastningskalkylerna. Utskottet poängterar därför att tillförlitligheten i basbelastningstalen fortfarande behöver förbättras och laboratorierna kalibreras sinsemellan i Östersjösamarbetet för att uppföljningen av Östersjöns status och skyddsinsatsernas effektivitet ska kunna anses tillförlitlig.

Minskad belastning från samhällen, fartyg och sur sulfathaltig mark

Behovet av bättre avfallsvattenshantering i samhällena påverkas framför allt av kraftfull tätortstillväxt. Dessutom behövs det resurser för att reparera och underhålla gamla avlopp och reningsverk. I Finland har reningsverken för kommunalt avloppsvatten numera en effekt på över 96 procent i fråga om fosfor, men för kväve är effekten bara 54 procent. Utskottet anser att kväveavskiljningen måste bli effektivare. Kommunförbundet och Vatten- och avloppsverksföreningen förhandlar med utgångspunkt i statsrådets vattenskyddsstrategier om kompletterande frivilliga åtgärder i miljötillståndsförfarandet för att minska belastningen från avloppsvatten. Hantering av kommunalt avloppsvatten måste förbättras över hela linjen.

Andra stora miljörisker i Östersjön just nu är den livliga fartygstrafiken och de kraftfullt öka-

de olje- och kemikalietransporterna. Utskottet noterar att sjötransporterna skapar helt andra risker och problem än belastningen från punktkällor och diffusa källor på land och i luft. Sjötransporterna på Östersjön har fortsatt ökat och därför bör särskilt avseende i framtiden fästas också vid utsläpp från fartyg till hav och luft. Den största miljörisken med fartygstransporter på Östersjön är en oljeolycka, eftersom den skulle orsaka enorma skador på de marina ekosystemen och framför allt för fiskeriet. Det är inte bara oljeutsläppen utan också andra avfallsvattensutsläpp från fartyg som behöver reduceras.

Utskottet konstaterar att det sura och metallhaltiga vatten som rinner ut från sura sulfatmarker i vattendragen också har lokalt sett avsevärda skadliga effekter för Östersjöns status och metallhalter i botten sedimentet. Metallutsläpp (aluminium, kadmium, nickel, zink m.fl.) från sura sulfatmarker i vattendragen och vidare ut i Östersjön är många gånger större än utsläppen från hela Finlands industri. Den sura belastningen och metallbelastningen härstammar till största delen från områden som används för jord- och skogsbruk. Enligt tidigare utredningar finns det uppskattningsvis 100 000–300 000 hektar sura sulfatmarker i västra och södra Finland. Utskottet anser att de sura sulfatmarkernas inverkan på Östersjön borde ha bedömts i redogörelsen.

Geologiska forskningsinstitutets preliminära utredning och en promemoria från jord- och skogsbruksministeriet (Arbetsgrupps-PM 2009:8) visar att det innan man vidtar åtgärder är viktigt att göra en närmare kartläggning av var de sura sulfatmarkerna befinner sig och hur djupa och omfattande de är. Det gäller också att kartlägga sedimenten i deltan och kustområden, som är framtida riskområden på grund av landhöjningen. Utskottet anser att det krävs ett riktäckande program för att ta fram kostnadseffektiva förebyggande och reparerande metoder och förebygga skador på sikt. Genom programmet kan allmänheten göras medveten om markens surhet och de skador surheten ger upphov till och kostnaderna för att förebygga eller minska skadorna ersättas.

Vidare är det viktigt att vi i framtiden kan göra en noggrannare bedömning av de faktorer som inverkar på den inhemska totala näringsbelastningen på vattendragen i Finland. Det finns ännu inte tillgång till framforskad kunskap till exempel om miljökonsekvenserna av landskaps- och markbyggande i Finland eller något annat håll i Europa heller. Men man bedömer att om markförbättringssubstanser och substrat som bygger på slam från reningsverk används i stor omfattning, ger de upphov till sådana mängder urlakade närsalter att det kan orsaka eutrofiering av kustvattnen.

Minskad belastning från jordbruket

Enligt redogörelsen kommer sådana åtgärder att vidtas för jordbruket att vi kan nå målet i statsrådets principbeslut som är att minska näringsbelastningen från jordbruket med en tredjedel från nivån 2001–2005 till 2015. I redogörelsen anges sju uppsättningar åtgärder för att nå minskningsmålet för belastningen. Åtgärderna är lämpliga, anser utskottet. I planerna för den programperiod för den gemensamma jordbrukspolitiken som ska inledas 2014 bör man ta fram kostnadseffektiva åtgärder som samtidigt sporrar jordbrukarna.

Finlands program för miljöstöd består för tillfället av grundläggande och extra insatser och särskilda stödformer som kräver effektivare miljöskydds- och förvaltningsåtgärder. Utskottet noterar att över 90 procent av våra jordbrukare och över 95 procent av odlingsarealen omfattas av det frivilliga systemet för miljöstöd. Vidare noterar det att miljöstödet redan har gjort odlingsmetoderna betydligt mer miljövänliga. Så finns det till exempel obrukade skyddszoner utmed vattendragen och mer vintervegetation på åkrarna. På riksnivå har kvävebalansen 1995–2005 sjunkit med totalt 45 procent och fosforbalansen under samma tid med totalt 64 procent. Trots att jordbrukarna i stor utsträckning är med på noterna får miljöskyddet effekt först över en längre period, eftersom jordmånen och vattendragen är så pass omfattande att förändringarna sker mycket långsamt. På grund av den långa kedjan av sammanlänkade faktorer ger uppfölj-

ningsmaterialet över vattendragen ännu inte tillräckligt synliga signaler om att näringsbelastningen från jordbruket skulle ha minskat.

Även om det finländska jordbruket i en global jämförelse är miljövänligt anses jordbruket fortfarande vara en stor källa till näringsbelastningen på vattendragen. Å andra sidan kommer matproduktionen alltid att innebära en viss miljöbelastning, också med bästa möjliga metoder. Därför bör man se till att de miljöskyddskrav som ställs på jordbruket i framtiden får största möjliga effekt och samtidigt beakta jordbrukarens ekonomiska möjligheter att genomföra dem.

Utöver de metoder som läggs fram i redogörelsen måste man räkna med att det behövs en bredare metodarsenal och ta fram och stödja nya tekniska innovationer och odlingstekniska lösningar som fungerar i praktiken. I enlighet med redogörelsen bör åtgärder sättas in på de mest riskbenägna områdena och i de mest belastande sektorerna. Genom projektet TEHO som startades 2008 försöker man förbättra vattenskyddet i samråd med jordbruksföretagarna för att kunna införa de mest effektiva vattenskyddsåtgärderna för olika situationer inom jordbruket. De preliminära resultaten av projektet är uppmuntrande. Genom regionala projekt kan man på de enskilda gårdarna införa användbara vattenskyddsmetoder på olika typer av marker.

Det behövs en lång rad forskningsbaserade insatser för att skapa bättre förutsättningar för användning av återvunna näringsämnen i matproduktionen. Rätt planerade utdikningar, sedimenteringsbassänger och våtmarker kan på ett avgörande sätt hindra urlakning av näringsämnen i vattendragen. Med välplanerade diken, sedimenteringsbassänger och våtmarker kan man till exempel bättre begränsa och kontrollera avrinningen av ytvatten från åkrar ut i vattendragen. Om bassängerna bildar en längre kedja längs ett huvuddike eller en bäckfåra, kan den samlade effekten vara avsevärd. Om plöjning och annan bearbetning minskas till förmån för direktsådd, minskar erosionsrisken, men det kräver effektiv och fungerande dikning. Om det sker ytaavrinning kan det i vissa fall urlakas rent av mer lös-

liga näringsämnen alldeles från ytskiktet på direkt sådda åkrar än från bearbetade marker. Det gäller också att uppmärksamma områdenas basdränering och underhållet av basdräneringsnätet alldeles särskilt. För effektivare bekämpning av åkererosionen kan det bli aktuellt att använda olika slag av produkter från industrins biströmmar som täckmaterial eller för att stabilisera markens struktur.

Det är en bra utgångspunkt för vattenskyddet att jordbrukarna i Finland i exceptionellt stor omfattning har anammat miljöstödet; det skvallrar om att de nödvändiga åtgärderna har ansetts genomförbara. Det är viktigt att jordbrukarna också i framtiden lockas att delta i miljövärden för att åstadkomma positiva miljöeffekter. Jordbrukarna bör fortsatt uppmuntras framför allt till effektivare förebyggande insatser som grundar sig på kontroll av de processer som reglerar vattnets rörelser och hur näringsämnen binds upp. Om vintrarna blir mildare och skyfall vanligare, blir stabilisering av markens struktur och förvaltning av vattenresurser nyckelfrågor. Därför vill utskottet att man fäster särskilt avseende vid markens tillväxtstatus och förvaltning av vattenresurserna. Det ligger också i jordbrukarnas intresse att näringsämnena på åkern utnyttjas fullt ut i matproduktionen.

Utskottet noterar att Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter har samordnat arbetet i en bred expertgrupp för vattenskydd inom jordbruket och dess rapport. Arbetsgruppen har samlat aktörer i olika sektorer och olika intressegrupper och är ett bra exempel på hur man ska tackla utmaningarna för det framtida miljöskyddet inom jordbruket. Rapporten efterlyser en långsiktig jordbrukspolitik och ett långsiktigt beslutsfattande som bygger på existerande forsknings- och erfarenhetsbaserad kunskap. Den poängterar dessutom att gårdarna behöver tillräckligt med kompetent och aktuell rådgivning i miljöfrågor och ekonomiska frågor. Framför allt behövs det åtgärder som kan genomföras i praktiken på gårdarna. Och samtidigt måste man få ut mer av insatserna i miljöstödet för jordbruket och fler synliga resultat i miljön. Utskottet tillstyrker förslaget om hur stöden ska

vara strukturerade under nästa stödperiod. De ska byggas upp kring två element: ett grundelement som består av åtgärder i hela landet och som jordbrukaren kan ansluta sig till precis som i fråga om det nuvarande stödprogrammet, och en riktad del som går ut på att resurser sätts in så att de ger bästa möjliga miljöresultat. Det har föreslagits att jordbrukaren som sitt instrument ska kunna utnyttja ett miljönyttoindex för att kunna räkna ut de eventuella miljöeffekterna av åtgärder på sina egna marker. I framtiden behövs det stimulerande ekonomiska styrinstrument för att hjälpa jordbrukaren att välja en klart miljövänligare produktionsmetod än den nuvarande minimivån.

Effektivare utnyttjad gödsel

För att belastningen på vattendragen ska kunna reduceras är det viktigt att få en lösning på gödselproblemet som blivit allt svårare i ett regionalt perspektiv. De lagfästa åtgärder som anknyter till lagring av gödsel, gödslingspraxis och användning av kvävegödsel bygger huvudsakligen på EU:s nitratdirektiv, som har satts i kraft för att begränsa utsläpp av nitrater från jordbruk till vatten (931/2000). Den nuvarande nitratförordningen måste skyndsamt ses över och göras tydligare.

Under åtgärd 23 i redogörelsen sägs det att det på gårdar som bedriver djurhållning är viktigt att näringsämnen i stallgödsel används effektivt och på ett sätt som är hållbart från miljösynpunkt. Målet är att näringsämnen i stallgödsel från och med 2014 ska beaktas fullt ut om de används som jordförbättringsmedel. Det får i sin tur inte leda till ett ökat krav på spridningsarealen, utan man ska i första hand satsa på bättre hanterings- och spridningsmetoder. Det verkar till exempel vara en lovande metod att sprida avloppsslam direkt på växtdjup. Generellt bör man se till att ingen del av djurhållningsgårdarna ställer sig utanför miljöstödet.

Utskottet vill påstå att gårdarna för tillfället saknar praktiska möjligheter att utnyttja gödsel effektivt. En effektiv användning av kreatursgödsel bör prioriteras i relation till användningen av icke-jordbruksrelaterade tillsatsämnen.

Det gäller att ta fram sådan produktionsteknik och sådana system som gör det möjligt att nå målen för utnyttjande av näringsämnen. Åtgärderna gör sig emellertid inte enbart genom interna omläggningar på djurhållningsgårdarna utan kräver en djupare integrering av gårdar för djurhållning och gårdar för växtodling. Det kan bidra till en praktisk lösning på problemet att man inte ser på jordbrukets miljöpolitiska aspekter som separata utan som fullt integrerade i de energi- och klimatpolitiska besluten genom främjad användning av biogas. Biogasproduktionen på landsbygden kan främjas med hjälp av nya styrinstrument och andra innovativa lösningar som möjliggör produktion av el och värme också i anläggningar av gårdsstorlek. Utskottet lyfter fram de positiva miljökonsekvenserna av att utnyttja biogas effektivt inte minst inom djurhållning, där gårdarnas biogasreaktorer kan nyttja gödsel på ett sätt som klart minskar belastningen på vatten.

Jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet har gemensamt finansierat ett forskningsprojekt, Hyötylanta, 2008—2010, som ska klarlägga nyttan av näringsämnen för växter. Meningen är att ta fram teknik och metoder för att utnyttja gödsel effektivare. I undersökningen ser man på hur näringsämnena i gödsel bättre kan tas till vara och gödslingsmetoderna utvecklas, gödsel processas till biogas, logistiken kring hantering och transport av gödsel, hälso- och miljöeffekter och livscykelanalyser. Syftet är att främja hanteringen av gödsel och annat organiskt avfall och biprodukter som kommunalt slam samt av organiskt avfall från bosättning på landsbygden och småindustri och söka alternativ för slutlig deponering av dem. Det är viktigt att man genom projektet lyckas skapa tillämpliga och fungerande sätt att utnyttja gödsel i det dagliga jordbruket.

Hållbart fiskeri

God status för Östersjön har ett nära samband med bättre framtidsutsikter för fiskeriet. Det framhålls i redogörelsen att man genom att främja ett hållbart fiske möjliggör en framtida utvinning av fiskresurserna i Östersjön. Ur fiskeriets

synvinkel kommer Östersjöns svaga status redan fram i att fiskar växer långsammare, har större dödlighet och reproduktiva störningar, att förekomsten av många viktiga fiskarter har minskat och att mörtfiskarna förökat sig explosionsartat i våra kustvatten. Tillkomsten av allt flera nykomlingar i våra vatten ökar problemen. Den snabbt växande gråsälsstammen har betytt ökade problem för fisket och vattenbruket i våra kustvatten. Om den nuvarande trenden i Östersjön fortsätter, kommer de framtida förlusterna för fiskeriet att vara betydande. Det blir allt svårare och dyrare att rätta till situationen.

Fisket är en av de effektivaste och förmånligaste metoderna att avlägsna fosfor ur Östersjön. Yrkesfisket avlägsnar i dagens läge drygt 500 ton fosfor ur Östersjön. Med ett rätt riktat fiske kan man sannolikt förbättra framför allt fiskevattnens och fiskbeståndens status i kustvattnen och avlägsna i fiskar uppbundna miljögifter ur havet. Enligt preliminära bedömningar kan man med omfattande avfiskning avlägsna totalt omkring 10 miljoner fisk per år ur till exempel Finska viken och Skärgårdshavet utan risk för fiskebeståndens status. Utskottet ser positivt på ett preliminärt förslag att yrkesfiskarna i framtiden ska bedriva riktat fiske på mörtfiskar som i detta nu inte utnyttjas fullt ut. Det explicita syftet är att avlägsna näringsämnen ur vattendragen och utnyttja fångsten kommersiellt, primärt som livsmedel och sekundärt som foder eller i produktion av bioenergi. Utskottet anser att det kan krävas ett startbidrag för att införa systemet som incitament för fiskare att fiska också bristfälligt utnyttjade fiskar.

Det är möjligt att avskaffa näringsämnen i vattendragen dels genom bortfiskning, dels genom att meja vassruggar. Vass kan utnyttjas till exempel för bioenergi. För att avskaffa näringsämnen och den vägen minska eutrofieringen av Östersjön gäller det att skyndsamt klarlägga de biologiska, tekniska och ekonomiska förutsättningarna för utfiskning av mindre värdefulla fiskbestånd och mejning av vassruggar.

Internationella insatser

Genom Helcoms handlingsplan för Östersjön har staterna i området åtagit sig att genomföra miljöinsatser som för sitt genomförande emellertid är beroende av en lång rad nationella beslut i Östersjöns randstater, av tillgången till resurser och av att resurserna är rätt riktade. Kostnaderna för skyddet av Östersjön är ojämnt fördelade mellan randstaterna och det har i sin tur gjort det svårare att fatta bindande beslut om utsläppsminskningar och andra nödvändiga åtgärder inom Helcom.

Utskottet inskräpper att EU:s gemensamma jordbrukspolitik omfattar nästan alla Östersjöstater och har betydande effekter för näringsutsläppen och hela Östersjöns status. Det ser till exempel en effektivisering av det omfattande jordbruket i Polen som en stor utmaning för skyddet av Östersjön. Det kan nämligen inom de närmaste åren betyda att det kväve som lakas ur från Polens jordbruk i Östersjön ökar med inemot 50 procent. Utsläppen från jordbruket i Östersjön ökar sannolikt när den gemensamma jordbrukspolitikerna får fullt genomslag i de nya medlemsländerna. I framtiden måste EU-medel i större omfattning gå att kanalisera till miljöskyddskostnader. Det behövs också ett närmare internationellt samarbete för att införa miljövänligare jordbruksmetoder. Utskottet anser att samarbetet om nationella och internationella handlingsplaner, strategier och projekt för att förbättra Östersjöns status bör intensifieras.

Utskottet påminner att de stater som ligger inom hela Östersjöns avrinningsområde, alltså framför allt Ryssland men också Vitryssland och Ukraina, spelar en avgörande roll om man vill förbättra Östersjöns status. Samarbetet inte minst mellan EU och de här staterna om skydd av Östersjön bör aktivt byggas ut. Belastningen på Finska viken från städerna och jordbruket till exempel i Nordvästryssland är betydande, och dessutom bör de enorma utsläppen av hushålls-spillvatten från Kaliningrad fås ner. Utskottet tar i sitt utlåtande om EU:s Östersjöstrategi (JsUU 21/2009 rd — E 75/2009 rd) upp betydelsen och behovet av effektivare internationella insatser

till bredare granskning och hänvisar till denna del till sitt utlåtande.

Utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet anför

att miljöutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 20 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Pertti Hemmilä /saml
medl. Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
Johanna Karimäki /gröna
Lauri Kähkönen /sd

Esa Lahtela /sd
Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf
Klaus Pentti /cent
Petri Pihlajaniemi /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Kari Rajamäki /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.