

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Vatten- och havsvårdens styrning, finansiering och effektivitet

### Minskning av näringsbelastningen från jordbruket

Syftet med revisionen var att utreda om statsförvaltningen har skapat goda förutsättningar för att vatten- och havsvårdsmålen ska kunna uppnås på ett ekonomiskt, effektivt och verkningfullt sätt. Dessutom utreddes om vatten- och havsvårdens finansieringsprogram har lyckats lösa de centrala utmaningarna inom vatten- och havsvården samt om uppföljningen, rapporteringen och utvärderingen av och kommunikationen om vatten- och havsvården har gett tillräcklig och högklassig information om verksamhetens resultat.

Eutrofiering som beror på näringsbelastningen är det största problemet i Finlands vattendrag och havsområden. Största delen av näringsbelastningen härrör från jordbruket. Den överlägset största delen av statens finansiering av vatten- och havsvården har inriktats på vattenskyddet inom jordbruket. Följaktligen fokuserade revisionen särskilt på minskningen av näringsbelastningen från jordbruket.

Revisionen inriktades på de finansieringsprogram som är viktigast för minskningen av näringsbelastningen från jordbruket. Dessa är

- gipsbehandling av åkrar och vattenhantering inom jordbruket som en del av programmet för effektiviserat vattenskydd
- miljöersättningar för jordbruket och miljösystemet som en del av programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014–2020 och den nationella CAP-planen 2023–2027
- programmet för främjande av återvinning av näringsämnen och förbättring av Skärgårdshavets tillstånd (Raki-programmet)
- försöksprogrammet för återvinning av näringsämnen.

### Finansieringen av vatten- och havsvården varken planeras eller följs upp som en helhet

I åtgärdsprogrammen för vatten- och havsvården föreslås åtgärder för att uppnå en god status i vattendragen och havsområdena och bedöms kostnaderna för åtgärderna. Eventuella finansieringskällor för genomförandet av åtgärderna har dock identifierats endast på en mycket allmän nivå och de statsfinansiella kostnaderna har inte bedömts övergripande.

När statsrådet godkänner vatten- och havsförvaltningsplanerna, beviljar det inte anslag för genomförandet av dem. Beslut om finansieringen fattas separat i statens budgetprocess, i de olika ministeriernas ekonomiplanering samt i planeringen av flera separata finansieringsprogram. Det är svårt att uppskatta storleken på de medel som staten använder för vatten- och havsvården, eftersom

finansieringen varken planeras eller följs upp som en helhet. I sista hand beror genomförandet av åtgärderna på många enskilda aktörers beslut, och genomförandet av planerna grundar sig på frivillighet. Vatten- och havsförvaltningsplanernas styrande inverkan på andra planerings- och beslutsprocesser är som helhet osäker. Till exempel har målområdena och utfallet för flera miljöersättningsåtgärder inom jordbruket varit mycket mindre till omfattningen än de som presenteras i vattenförvaltningsplanerna. Åtgärdsprogrammen för vatten- och havsvården och CAP-planen uppdateras nästa gång samtidigt. Då är möjligheterna att förenhetliga målen och åtgärderna för vattenvården bättre än tidigare.

## Kostnadseffektiviteten har inte varit ett betydande kriterium vid valet, planeringen och uppföljningen av åtgärderna

Utifrån revisionen har den statsfinansiella kostnadseffektiviteten som helhet inte haft någon betydande roll i valet, planeringen och uppföljningen av vatten- och havsvårdsåtgärderna. Vid planeringen har åtgärdernas kostnader och verkningar bedömts med metoder som inte har möjliggjort säkerställande av den mest kostnadseffektiva åtgärdshelheten, och utvärderingarnas inverkan på åtgärdsvalet framgår inte av åtgärdsplanerna.

Trots att miljöersättningssystemet för jordbruket är det viktigaste instrumentet för finansiering av vattenvården, har man vid planeringen av systemet inte systematiskt jämfört alternativa åtgärds kombinationer med tanke på vattenvårdens kostnadseffektivitet. Den regionala fördelningen av miljöersättningsåtgärderna i landsbygdsprogrammet var så utbredd att vattenvårdens kostnadseffektivitet förblev svag. Kostnadseffekten av skyddszonerna inom miljöersättningen i CAP-planen förbättras nu i och med att de baseras på åkrarnas känslighet för erosion och översvämning. En utmaning för de åtgärder som gäller växttäckning är fortfarande att löslig fosfor ansamlas i markens ytskikt, vilket ökar dess belastning.

För att förbättra vattenvårdens kostnadseffektivitet inom miljöersättningssystemet för jordbruket har man upprepade gånger föreslagit och motiverat i olika bedömningar att man vid inriktningen av åtgärderna skulle prioritera åkerskiftet med höga fosfortal, inrätta ett näringsdatasystem som behövs för detta och att ersättningarna skulle betalas utifrån resultat i stället för utifrån kostnader och inkomstbortfall. Än så länge har inget av detta genomförts.

## Bristen på uppföljnings- och utvärderingsinformation om effekterna har också försvårat resultatrapporteringen och kommunikationen

Den information om utvecklingen av vattens och havsområdenas status som förutsätts i författningarna har sammanställts i planerna för vatten- och havsvården samt i EU-rapporterna om verkställandet av dem. Man har dock inte

systematiskt sammanställt information om till exempel uppnåendet av målen för näringsbelastningen eller åtgärdernas faktiska effekter. Det finns mycket lite information om hur nyttan av de granskade forsknings-, utvecklings- och innovationsprogrammen och de projekt som finansieras med dem sprids och hur beständiga de är, och dess osäkerhet är stor. Jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet ska öka resurserna för Naturresursinstitutets och Finlands miljöcentrals uppföljning av jordbrukets miljö- och vattendragsbelastning, vilket i framtiden kan förbättra kunskapsunderlaget för utvärdering av åtgärdernas effekter.

Framstegen i åtgärderna under programperioden 2016–2021 följs upp på miljöförvaltningens webbplats Påverka vattnen. På webbplatsen finns dock ingen information om åtgärdernas reella effekter eller kostnader eller om uppnåendet av effektmålen, och det finns inte heller någon sammanfattning av vatten- och havsvårdens målutfall. Detta beror delvis på bristande uppföljningsinformation om finansieringsprogrammets effekter, men på webbplatsen har inte ens all tillgänglig information utnyttjats. Informationssystemet PISARA för vatten- och havsvården, som är under utveckling, kan i framtiden utgöra en användarvänlig plattform för delning av information om vatten- och havsvårdens effektivitet. På den skulle man kunna sammanställa till exempel information om utvärderingar av olika finansieringsprogram samt om miljö- och vattendragsuppföljningar inom jordbruket i en förståelig och åskådlig form. Produktionen av uppföljningsinformation och kommunikationen förutsätter tillräckliga resurser.

## Målen för att minska näringsbelastningen är inte tillräckliga för att en god status i kustvattnen ska uppnås

Trots omfattande finansieringsprogram har god status i vattendragen och havsområdena inte uppnåtts för eutrofieringens del. De mål för minskningen av näringsbelastningen som har ställts upp i vatten- och havsvårdsplanerna har i genomsnitt uppnåtts för kvävet men inte för fosfor. De belastningstak som har fastställts i havsvårdsplanerna har konstaterats vara otillräckliga för att en god status ska kunna uppnås. I planerna har inga mål ställts upp för att minska näringsbelastningen från jordbruket. Åtgärderna har dämpat näringsbelastningen från jordbruket, men som helhet har belastningen inte minskat påfallande i något havsområde på längre sikt (1995–2021) eller under de senaste 10 åren (2012–2021). Detta beror på många faktorer. Att åtgärderna delvis har låg kostnadseffektivitet är en.

I de nya målen för havsvården 2024–2030 ingår nu också belastningsmål för jordbruket. Fastän målen skulle uppnås, är de inte tillräckliga för att åstadkomma god status i kustvattnen åtminstone under de följande 30 åren.

## Regleringen av fosforanvändningen har effektiverats, men den uppmuntrar inte i tillräcklig grad till gödsling enligt växternas behov

Åkrarnas näringsbalans har i genomsnitt minskat på lång sikt, men i synnerhet den riksomfattande fosforbalansen har stannat på en viss nivå. Åkerjordarnas genomsnittliga fosforhalt har minskat något i Finland under de senaste 20 åren, men i många områden används fortfarande betydligt mer fosfor än vad växterna behöver. Man har försökt minska övergödningen i synnerhet med åtgärden "Balanserad användning av näringsämnen", som är den finansieringsmässigt största åtgärden inom miljöersättningarna. Åtgärdens effekt på näringsbelastningen har inte kunnat utvärderas exakt, men effekten har försämrats bland annat av högre gödslingsgränser än växternas behov, avvikelser som inte grundar sig på växternas näringsbehov, utmaningar som anknyter till tillsynens trovärdighet och att många stora gårdar med inriktning på djurhushållning har valt att stå utanför miljöersättningarna.

Statsrådets förordning om användning av gödselprodukter och naturgödsel som innehåller fosfor, som trädde i kraft 2023, och begränsningarna av gödslingen i den gäller nu även verksamhetsutövare som inte omfattas av stödsystemen för jordbruket. Utmaningarna i fråga om begränsningarnas tillräcklighet, några undantag och tillsynen kvarstår emellertid.

## Återvinningen av näringsämnen har främjats, men utmaningarna med att avveckla gödselkoncentrationer är fortsatt stora

Fosforanvändningen överskrider växternas behov särskilt i områden med stark inriktning på husdjursskötsel, eftersom där finns gödselkoncentrationer. För att lösa problemet krävs att gödsel fosfor flyttas bort från områden med överskott till områden där den behövs. Det finns ingen uppföljningsinformation om effekterna av åtgärderna för att främja återvinningen av näringsämnen inom miljöersättningarna för jordbruket, men i landsbygdsprogrammets mellanutvärderingar har det konstaterats att åtgärderna inte har genomförts i enlighet med målen. I CAP-planen har villkoren för motsvarande åtgärder utvecklats så att genomförbarheten och effekten har förbättrats. Forsknings-, utvecklings- och kommunikationsprojekt som finansierats med statsunderstöd från Raki-programmet vid Miljöministeriet har ökat medvetenheten om behovet av återvinning av näringsämnen och skapat en grund för nya innovationer, men det finns ingen systematisk uppföljningsinformation om effekten på återvinningen av näringsämnen och på näringsbelastningen från jordbruket

I Finland bearbetas endast drygt 7 procent av gödseln till organiska gödselprodukter, medan behovet för att åtgärda gödselkoncentrationerna skulle vara minst 20 procent. Enligt utredningar kan endast storskaliga biogasanläggningar eller andra anläggningar för produktion av återvunnen gödsel ge tillräckliga resultat. Staten har stött sådana forsknings- och utvecklingsinsatser som dessa inrättningar kräver samt investeringar till exempel i försöksprogrammet för återvinning av näringsämnen. Investeringsfinansieringen för försöksprogrammet minskades dock betydligt 2023 och programmet upphör 2025. Naturresursinstitutet och Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Östergötland gör en effektivitetsutredning om programmet 2024.

Förutsättningarna för att återvinningen av näringsämnen ska lyckas kan förbättras genom statsrådets förordning om stöd som beviljas biogasanläggningar för främjande av produktionen av återvunnen gödsel åren 2024–2026, som Jord- och skogsbruksministeriet har berett och som godkändes i februari 2024.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet bör tillsammans med andra väsentliga parter ställa upp mål för att minska näringsbelastningen från jordbruket och främja återvinningen av näringsämnen. Tydliga motiveringar och tidsplaner bör läggas fram i fråga om målen.
2. I samband med de följande uppdateringarna av åtgärdsprogrammen för vatten- och havsvården och CAP-planen bör miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet i samarbete se till att de åtgärdshelheter som syftar till att minska näringsbelastningen från jordbruket prioriteras med grund i tydliga motiveringar, att de inriktas på ett sätt som med tanke på statsfinanserna är så kostnadseffektivt som möjligt och att de finansieras så långsiktigt som möjligt. Med tanke på vatten- och havsvården skulle de viktigaste åtgärderna vara de som minskar onödig gödsling, förhindrar effektivt tillförsel av näringsämnen från åkrarna till vattendragen samt främjar flyttning av gödselnäring från områden med överskott till områden med behov av näring på ett ekonomiskt och miljömässigt hållbart sätt. Dessutom bör möjligheterna att pröva och ta i bruk resultatbaserade incitament beaktas.
3. Jord- och skogsbruksministeriet bör se till att de styrmedel som syftar till att använda gödselnäring i enlighet med växternas behov är konsekventa. Det väsentliga vore att begränsningarna av gödsling i fosforförordningen skulle styra mot gödsling i enlighet med växternas behov. Dessutom bör effekterna av att undantaget för stallgödsel görs bestående eller att övergångsperioden förlängs på uppnåendet av vatten- och havsvårdens mål samt målen i de väsentliga finansieringsprogrammen utvärderas grundligt före en eventuell revidering av förordningen.
4. Jord- och skogsbruksministeriet bör i samarbete med miljöministeriet och andra väsentliga parter säkerställa tillgången till och tillförlitligheten hos den information som behövs för kostnadseffektiv inriktning av de åtgärder som syftar till att minska näringsbelastningen från jordbruket samt för effektiv uppföljning och övervakning av åtgärderna. Förutsättningarna för att testa och inrätta ett åkerskiftesspecifikt näringsdatasystem bör utredas och beslut om systemet fattas utan onödigt dröjsmål.
5. Miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet bör planera metoder och lämpliga indikatorer för uppföljning och utvärdering av den statsfinansiella kostnadseffektiviteten av åtgärder och finansieringsprogram som syftar till att minska näringsbelastningen från jordbruket. Här bör särskilt avseende

fästas vid uppföljningen och utvärderingen av miljöersättningarnas inverkan på vattendragen samt beständigheten av resultaten och effekterna av väsentliga forsknings-, utvecklings- och innovationsprogram.

6. Miljöministeriet bör i samarbete med de övriga ministerierna som ansvarar för vatten- och havsvården planera och genomföra förfaringssätt och tekniska lösningar för sammanställning av och kommunikation om tillsyns- och utvärderingsinformation om vatten- och havsvården och väsentliga finansieringsprogram, till exempel som en del av utvecklingen av informationssystemet PISARA.