



BEDÖMNING AV OLIKA VETENSKAPLIGA OCH TEKNISKA ALTERNATIV (STOA) ALTERNATIVRAPPORT nr 2013-01, maj 2013

Hållbar förvaltning av naturresurser, med betoning på vatten och jordbruk

Vatten är en central naturresurs som ingår både i EU:s politik för resurseffektivitet och i FN:s globala politiska ramar. Både vattnets kvalitet och kvantitet har stor betydelse för en hållbar förvaltning av denna naturresurs. Jordbruket är beroende av många naturresurser, bland annat vatten. Klimatförändringarna förväntas öka trycket på både vattnet och jordbrukssektorn, eftersom de allt frekventare och allvarligare torkperioderna och översvämningarna får konsekvenser för jordbruksmarkerna och tvingar fram en nödvändig anpassning från vattenanvändare, lantbruk, regioner och medlemsstater. Mot bakgrund av det bevisade trycket på vattnet inom EU har vi i denna undersökning tagit fram rekommendationer med betoning på följande:

- **Hållbart vattenutnyttjande och vattenhushållning**, samtidigt som frågorna kring jordbruk och andra branscher lyfts fram.
- **Förvaltning av jordbruksmark med mark- och vattenfördelar.**
- **Åtgärder inom den gemensamma jordbrukspolitiken** för en hållbar förvaltning av vattenresurser, däribland vattenkvalitet, förbrukning, naturliga vattenflöden och hållbar markvård.

I denna sammanställning lyfter vi fram rekommenderade prioriterade alternativ på dessa områden. Alternativen gynnar EU:s mål om att uppnå en bra ekologisk och kemisk vattenstatus och förbättra resultaten inom jordbrukssektorn förutom övriga sektorer. Samtidigt syftar alternativen till att europeiskt jordbruk ska kunna behålla sin naturresursbas för att i framtiden kunna producera livsmedel.

Sex centrala förbättringsområden har fastställts:

- **Den rättsliga ram** som i dag finns för att skydda Europas vatten måste införas fullständigt och effektivt samt genomdrivas korrekt.
- **Prioriteringar för vattnet som har formulerats på EU-nivå** måste integreras bättre och genomföras inom den sektorsinriktade politiken på EU-nivå samt på nationell och regional nivå.
- **Vattenförluster bör minskas och vattenhushållningen öka**, särskilt inom jordbruket och inom områden med låg vattentillgång.
- **Strategier för vård av mark och jord** som syftar till att bekämpa erosion, förhindra urlakning av organiska ämnen i jorden, avskilja koldioxid i marken och öka kvarhållandet av vatten är avgörande för långsiktig hållbarhet inom jordbruket och för friska ekosystem. Den gemensamma jordbrukspolitiken bör bidra genom att gynna denna strategi, men även jordbrukare och nationella och regionala förvaltningar bör ta initiativ till åtgärder.
- **EU:s medel, inklusive medel för den gemensamma jordbrukspolitiken**, som anslagits för vatten bör utnyttjas ändamålsenligt och effektivt.
- **Bättre verktyg för data- och beslutsstöd kring vatten och marker** är avgörande för att kunna fatta välgrundade beslut som stöder en hållbar förvaltning av vatten och mark.

Följande prioriterade alternativ bör beaktas om man ska lyckas på dessa centrala områden:

1. Alternativ för hållbar vattenanvändning och förbättrad vattenhushållning

Införa och genomdriva lagstiftning fullt ut på nationell och lokal nivå

Befintlig vattenpolitik på EU-nivå tar upp flertalet av de frågor som påverkar vattenanvändningen och vattenhushållningen. Ramdirektivet om vatten är ett överbyggande politiskt instrument som bör driva igenom förbättringar inom EU. Bättre införande och genomdrivande av hela lagstiftningsramen är avgörande för att minska de negativa konsekvenserna för vattnet, inklusive inverkan från jordbruket. Att stoppa illegal vattenutvinning är en av de viktiga förbättringar som krävs.

Bättre integrering av vattenprioriteringar med jordbruks- och energipolitiken Åtgärder för förvaltningen av avrinningsområden som inte påverkar klimat och biologisk mångfald.

Prioriteringar för vattnet som har formulerats på EU-nivå måste integreras bättre och genomföras genom en sektorsinriktad politik på EU-nivå samt på nationell och regional nivå. Energibranschen och jordbruket är stora vattenanvändare och påverkar vattnets kvalitet. Inom denna sektorsinriktade politik bör därför negativa incitament minskas och vattenfrågorna lösas. Garantier bör införas i politiken för bioenergi, så att biomassaodlingar och dito utvinning inte leder till att trycket ökar ytterligare på mark och vatten.

Minska vattenförlusterna, öka vattenbesparingarna och vattenhushållningen

Flera kompletterande strategier måste främjas. För det första bör vattenbesparingar och effektivare vattenhushållning uppnås genom mätningar, effektivare bevattning, minskade läckage till en hållbar ekonomisk nivå på läckagen samt genom bevattningsscheman. Framför allt bör mätning av vattnet införas och genomdrivas genom politiska beslut. Denna åtgärd kan riktas mot områden med låg vattentillgång eller vattenkrävande odlingsystem. För det andra bör tillgång till vatten uppnås genom återanvändning, insamling av regnvatten och lagring. EU-täckande standarder för återanvändning av vatten bör tas fram. För det tredje kommer bättre strategier för förvaltningen av mark och jord att innebära viktiga fördelar för vattnet.

Förbättrat beslutsfattande genom bättre information och vattentilldelningsbestämmelser.

Vatten är i stor utsträckning en lokal fråga med gränsöverskridande aspekter och som förändras över tid, vilket innebär att samma insatser i olika upptagningsområden och under olika år eller årstider kanske inte får samma inverkan. Förbättrade verktyg som lämnar information med rätt måttstock och på rätt detaljnivå krävs för beslutsfattare, företag och lantbruk. Verktyg för beslutsfattandet, till exempel bevattningsscheman för jordbrukare, stabila metoder för beräkning av vattentillgång och ekologiska flöden som underlag för vattentilldelning och prissättning samt noggranna lönsamhetsanalyser, inklusive externa faktorer, enligt kraven i vattendirektivet bör tas fram och användas i större utsträckning.

Garanterat effektivt utnyttjande av EU:s medel för förbättrad vatteninfrastruktur

Vissa kapitalinvesteringar för ökad vattenhushållning, mätning av vattenförbrukning och vattenbesparingar kan beviljas offentligt stöd genom struktur- och sammanhållningsfonderna, landsbygdsutvecklingsprogrammen, EIB-lån och anslag från Life+. EU:s medel bör dock bara beviljas för moderniseringar med tydliga extra miljöfördelar som överstiger vad som skulle ha uppnåtts utan denna finansiering. Anslagen bör därför fördelas enligt strikta tilldelningskriterier och garantier. Det behövs också fler stödalternativ, till exempel stöd för forskning och innovation, fastställande av mål, vägledning och information och kapacitetsbyggande.

2. Alternativ för markförvaltning som medför fördelar för vatten och jord

Främja hållbar praxis för förvaltningen av mark och jord genom lämpliga politiska insatser

Strategier för markförvaltning som ökar det naturliga kvarhållandet av vatten i landskapet, och strategier för jordförvaltning som bekämpar erosion, förhindrar urlakning av organiska ämnen i jorden och avskiljer koldioxid i marken bör främjas på EU-nivå och på nationell och regional nivå. Krav på permanent vegetationstäckning bör tillämpas mer konsekvent enligt principen om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. – Detta skulle vara synnerligen effektivt för att motverka erosion. För det andra

innebär bevarandet och återupprättandet av våtmarker, myrar och flodslätter värdefulla fördelar för naturlig vattenupptagning, livsmiljöer och klimatreglering och är starkt beroende av medel från den gemensamma jordbrukspolitiken, Life+ och nationella instanser. Andra insatser för jordförvaltning, till exempel mer komplex roterande växtföljd, samodling av grönsaker eller andra kvävebindande grödor och minskad jordbearbetning kan främjas genom jordbruksmiljösystem som går utöver de grundläggande kraven. Fördelning av stora belopp från jordbruks- och miljöbudgetar på grundläggande markhantering bör undvikas.

Införa god praxis för kartläggning av riskutsatta jordar på regionala och lokala nivåer inom EU

Prioriteringarna för skötseln av jordar är avhängigt av att platser med faktiska risker kartläggs. Det finns flera strategier för att kartlägga platser där jorden är i riskzonen, men de tillämpas inte överallt eller så används ibland felaktiga metoder. Teknisk förmåga och verktyg för att identifiera sådana områden måste utvecklas, till exempel kartor och jordinventeringar, där lokal kännedom om näringsnivåer och jordens uppbyggnad infogas tillsammans med vetenskapligt validerade hållbarhetsindikatorer för lämplig inriktning mot riskområden.

Fastställa rutiner för att klimatsäkra relevanta regionala och nationella program

Klimatsäkring av regionala och nationella program och strategier (för flera sektorer utöver jordbruk och landsbygdsutveckling, till exempel industri, skogsbruk, energibranschen, företag eller turism) är ett förebyggande sätt att bedöma markvårdens eventuella inverkan på begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna. En kostnadseffektiv lösning är att integrera dem med det vanliga programplaneringsarbetet, snarare än att skapa ett separat uppdrag.

Flera stödalternativ behövs också, till exempel enhetliga former, vägledning, medvetandegörande osv.

3. Alternativ för bättre vatten- och jordförvaltning via åtgärder inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Se till att tvärvillkor beträffande vatten och normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden beträffande skötseln av jord stärks och genomdrivs korrekt

Grundläggande jord- och vattenvård bör integreras bättre med olika tvärvillkor och genomdrivas korrekt. Det finns i dag inom medlemsstaterna ett begränsat antal normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som är särskilt inriktade på organiska ämnen i jord. Kraven behöver skärpas, framför allt för att sköta jordar med låga halter av organiska ämnen som riskerar att urlakas helt och jordar med hög andel organiska ämnen, till exempel mossar och våtmarker där risken för stora koldioxidutsläpp är störst. Grundläggande insatser (permanent vegetationstäckning, konturplöjning och buffertremsor) bör genomföras oftare inom ramen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Direktivet om hållbar användning av växtskyddsmedel bör behållas i den reviderade förteckningen över föreskrivna verksamhetskrav. Normerna för skyddet av grundvatten mot föroreningar enligt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och skyddet av jordarnas innehåll av organiska ämnen bör behållas i den ändrade ramen, i enlighet med Europaparlamentets beslut i plenum. Vattendirektivet bör åter föras in i förteckningen över föreskrivna verksamhetskrav. Fortbildning och rådgivning bör få en framträdande roll när det gäller att öka jordbrukarnas kunskap om de hållbarhetsfördelar som erbjuds genom normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

Utnyttja medel från regionala utvecklingsplaner för kapitalinvesteringar endast när det finns tydliga fördelar för vatten och jord. Använda strikta garantier och behörighetskrav för vattenbesparingar.

Anslag för att förbättra en hållbar vattenförbrukning, vattenhushållning inom jordbruk och vattenkvalitet bör noggrant bedömas mot bakgrund av förväntad inverkan på vattnet. Dessa kapitalinvesteringar drivs ofta av ekonomiska mål och har små ytterligare fördelar jämfört med investeringar som kan göras utan stöd. Man bör därför se till att enbart infrastrukturinvesteringar som ger uppvisad hög vattenbesparing eller förbättrad vattenkvalitet ska få offentligt stöd. Om inledande kostnader blir ett hinder för kapitalinvesteringar i ny infrastruktur på lantbruk, till exempel gödsellagring, är offentligt stöd motiverat. Om förslaget till förordning om landsbygdsutveckling godkänns blir de behörighetskrav för

bevattnings som anges där en välkommen förbättring.

Utnyttja medel från regionala utvecklingsplaner för markförvaltning endast när det finns tydliga fördelar för vatten och jord. Undvik dubbelfinansiering.

Medel från regionala utvecklingsplaner bör endast göras tillgängliga för landbaserad förvaltning med bättre vatten- och markresultat om en hög inverkan kan påvisas. Inom den gemensamma jordbrukspolitikerna kan detta vara jordbruks-, miljö- och klimatåtgärder (som bör bygga på lägre krav, inklusive utbetalningar för miljöförbättringar samt efterlevnad av tvärvillkor) och utbetalningar enligt vattendirektivet. Utnyttjandet av medel från den gemensamma jordbrukspolitikerna för avhjälpan insatser mot vattenföroreningar orsakade av jordbruk, till exempel bättre gödselhantering, måste undvikas. För sådana insatser gäller principen att förorenaren betalar. Fördelning av begränsade anslag för jordbruks-, miljö- och klimatåtgärder inom ramen för normal förvaltning bör undvikas.

Se till att den förstärkta rapporteringen 2017 och 2019 om den gemensamma jordbrukspolitikerna visar resultatet av miljövänliga åtgärder under första pelaren och av de regionala utvecklingsplanernas stöd till vatten och jord.

Miljöinslagen i den ändrade gemensamma jordbrukspolitikerna, framför allt de miljöförbättrande åtgärderna under första pelaren, kommer att slutbehandlas i Europaparlamentets, rådets och kommissionens förhandlingar de närmaste veckorna. I framtiden bör deras miljöpåverkan övervakas mycket noggrant. Det bör införas garantier för att man i den förstärkta rapporteringen 2017 och 2019 om utnyttjandet av medel inom den gemensamma jordbrukspolitikerna som anges i förslaget till förordning och finansiering och övervakning¹, på ett korrekt sätt bedömer inverkan av miljöåtgärder och andra miljöinslag från 2013 års reform. Sådana bedömningar kan ge nödvändig information som kan öka den gemensamma jordbrukspolitikernas hållbarhetseffekter efter 2020.

Baserat på en Stoa-undersökning med samma namn, offentliggjord i maj 2013 (PE 488.825).

Redaktörer:

IIEP, the Institute for European Environmental Policy
BIO Intelligence Service
Ecologic Institute

Författare:

Poláková J.; Berman S.; Naumann S.; Freluh-Larsen A.; Von Toggenburg J.; Farmer A.

De åsikter som framförs i texten är upphovsmännens och utgör inte nödvändigtvis Europaparlamentets officiella ståndpunkt.

Återgivning och översättning för icke-kommersiella ändamål är tillåtet, under förutsättning att källan anges och redaktören meddelas i förväg samt får ett exemplar.

Om mer information önskas, kontakta:

Lieve Van Woensel, Stoaenheten
Directorate European Added Value and Impact Assessment, DG Internal Policies
European Parliament
Rue Wiertz 60 - RMD 00J0012, B-1047 Bryssel
E-mail: stoa@europarl.europa.eu

¹ Artikel 110 i förslaget till förordning om finansiering och övervakning COM(2011)0628/3 som förhandlas av Europaparlamentet och rådet.