

## Remiss Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå miljömålet Ingen övergödning (SOU 2020:10)

### Er beteckning

Dnr: M2020/00554/Nm

### Sammanfattning

Det är en väl underbyggd utredning som ser på helheten och som lyckats balansera motstridiga intressen på ett bra sätt i många fall. Nedan belyser Länsstyrelsen i Gotlands län några avsnitt där vi har lämnat synpunkter.

Avsnitt 9.2 Länsstyrelsen instämmer i att det är ett ambitiöst och behövligt etappmål att alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden ska vara utrustade med godkänd reningsteknik senast 2030. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till om det är ett rimligt mål.

Avsnitt 9.3.1 Vi instämmer inte i formuleringen av etappmålet för gödselanvändning. Vi instämmer dock i avsikten att kretsloppsanpassa gödselanvändningen i Sverige.

Avsnitt 9.3.3 Länsstyrelsen i Gotland län ser positivt på att dammar och våtmarker som nyanläggs kan undantas från strandskyddet. Strandskyddet bör dock fortsatt gälla vid nyskapande av dammar och våtmarker som anläggs inom befintlig strandskydd (kust- och sjönära). När det gäller restaurering av våtmarker som idag omfattas av strandskydd är det viktigt att strandskyddet inte upphävs per automatik när våtmarken restaureras då den kan hålla naturvärden som riskerar att gå om intet om restaurering utförs på fel sätt. Vi tillstyrker inte formuleringen ”Med huvudsakliga syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön”.

Avsnitt 9.3.4 Att undanta dammar och våtmarker från det generella biotopskyddet kan sätta käppar i hjulet för möjligheterna att nå andra miljömål som till exempel Ett rikt växt- och djurliv.

Avsnitt 10.7.6 Länsstyrelsen i Gotlands län ställer sig försiktigt frågande till att slutsatsen att förslaget inte påverkar jämställdheten.

## Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen, som följer upp miljömålen på regional nivå varje år, ser att det behövs krafttag för att nå miljömålen. Etappmålen är ett effektivt sätt att öka takten i arbetet att nå miljömålen. Att etappmål inom de tre föreslagna områdena tas fram kommer att öka möjligheterna att nå miljömålet Ingen övergödning och även andra miljömål, där Grundvatten av god kvalitet är mycket relevant för Gotlands län.

Det är viktigt att inte andra miljömål åsidosätts för åtgärder som kan komma att bidra till målet Ingen övergödning. Risken är att så stort fokus läggs på att minska tillförsel av närsalter att andra värden inom målen Myllrande våtmarker och Ett rikt växt- och djurliv förloras.

Det behöver framhållas att vi inte kan uppnå målen enbart genom lagstiftning. Det är viktigt att det tillförs tillräckligt med medel via landsbygdsstöden och via andra kanaler för att planerade åtgärder ska kunna genomföras. Utan ekonomisk stöttning och bra rådgivning finns risken att jordbruk och andra företag i Sverige slås ut till förmån för utländska företag. Detta skulle förutom minskad sysselsättning även minska möjligheten att uppnå miljömålen eftersom Sverige idag ligger i framkant beträffande minskad övergödning och många andra miljömål.

Parallellt med lokala åtgärder behöver olika aktörer i Sverige även arbeta internationellt med övergödningsfrågorna.

Det finns olika förslag på förenklingar för den som ansöker om att få anlägga dammar, våtmarker, starta upp odling av blå fånggrödor etcetera med fokus på att få fler att vilja och orka genomföra viktiga miljöåtgärder. Viktigt är att även ta med perspektivet att handläggningen inte ska vara krångligare, dyrare och mer omfattande än nödvändigt. Vissa av föreslagna förenklingar för sökande kan komma att öka länsstyrelsens arbetsbelastning och då bör resurserna stärkas för länsstyrelserna.

### 9.1 Samordning av lokalt åtgärdsarbete

#### Avsnitt 9.1.1 Kommunerna och åtgärdsarbetet

Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer att upprättande av lokala åtgärdsplaner för kommunens arbete kan stärka kommunernas fokus på vattenkvalitetsfrågor och övergödningsperspektivet.

Med lokala åtgärdsplaner ser Länsstyrelsen att åtgärdsarbetet skulle bli mer tydligt och konkret, både internt och externt i kommunerna. Att stärka kommunernas roll i åtgärdsarbetet för att minska övergödningen är en nyckelfaktor för en ökad åtgärdsstakt. Miljötillsynen behöver även prioriteras högre och resurser ska ges till

detta. Att lokala åtgärdsplaner även inkluderar hur samordning ska ske, kommer att öka chanserna för att planerna genomförs. Åtgärdsplanerna bör också kopplas till det regionala tillväxtarbetet.

### **Avsnitt 9.1.2 Åtgärdssamordning mot övergödning**

Länsstyrelsen i Gotlands län stödjer förslaget med att kommuner och länsstyrelser ska ha en samordningsfunktion mot övergödning. Viktigt att det kan variera vilken organisatorisk tillhörighet funktionen har beroende på förutsättningar i länet, kommunen eller avrinningsområdet. Vi anser att Gotlands län har sådana problem med övergödning att en samordningsfunktion bör finnas i länet.

En bristande intern samordning på kommunal nivå gör i flera fall arbetet ineffektivt och otydligt gentemot markägare, föreningar och andra parter. Länsstyrelsen välkomnar därför förslaget om en intern samordning på kommuner, där synergieffekter kan uppstå, resurser samordnas och åtgärder som spänner över olika förvaltningar genomföras enklare.

Vi ser även positivt på att samordningsfunktionen finansieras genom LOVA-stödet.

### **Avsnitt 9.1.3 Stödfunktion för lokal övergödningssamordning**

Länsstyrelsen i Gotlands län håller med om att det behövs en fungerade nationell samordningsfunktion. Havs- och vattenmyndigheten skulle kunna ansvara för det. De måste då få ökade resurser för detta. Samordningsfunktionen skulle även kunna placeras på en av länsstyrelserna.

I dagsläget läggs lite resurser på vägledning från Havs- och vattenmyndigheten när det gäller LOVA-bidraget och många svåra beslut och bedömningar överlämnas till länsstyrelserna. Havs- och vattenmyndigheten behöver samordna länsstyrelsernas arbete så att alla län tolkar LOVA-förordningen på ett likvärdigt sätt.

### **Avsnitt 9.2 Etappmål om enskilda avlopp**

Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer i att det är ett ambitiöst och behövligt etappmål att alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden ska vara utrustade med godkänd reningsteknik senast 2030. Länsstyrelsen ställer sig dock tveksam till om det är ett rimligt mål. För att åtgärdstakten ska öka i så hög utsträckning krävs det att resurser frigörs och öronmärks för kommunernas tillsyns- och uppföljningsarbete med enskilda avlopp i betydligt större utsträckning än det görs i dagsläget.

Länsstyrelsen instämmer i att kravet på hög skyddsnivå är rimligt för de enskilda avlopp som ligger i de utpekade områdena. Länsstyrelsen anser dock att det krävs vidare utredning samt riktlinjer kring hur kommunerna ska arbeta med uppföljande tillsyn för att säkerställa att den enskilda avloppsanläggningen möter

de ställda reduktionskraven. I dagsläget finns det uttalade svårigheter i hur kommunerna och även de enskilt berörda ska påvisa att så är fallet.

Det är även bra att utveckla arbetet med vilka avloppsanläggningar som kan passa i det enskilda fallet.

#### Allmänna synpunkter

Det bör tillkomma långsiktiga handlingsplaner som är styrande och går över det politiska styret i kommunerna. Risker finns att resurser varierar kraftigt beroende på mandatperiod och sammansättning av det kommunala styret. För att åtgärdstakten ska kunna öka till målet på 5 % per år så behöver ekonomiska styrmedel instiftas som ger kommunernas miljökontor varaktighet och stabilitet över tid. De styrmedel som finns i dagsläget är inte i sig tillräckliga för att garantera att det föreslagna etappmålet för små avlopp uppfylls.

### **9.3 Jordbruk, våtmarker, strandskydd och biotopskydd**

#### **Avsnitt 9.3.1 Etappmål om gödselanvändning**

Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer inte i formuleringen av etappmålet för gödselanvändning. Vi instämmer dock i avsikten att kretsloppsanpassa gödselanvändningen i Sverige, som framgår i tredje punkten i beskrivningen av etappmålet.

En minskad andel mineralgödsel av den totala gödselanvändningen skulle kunna uppnås genom en ökad djurhållning, så att större mängd stallgödsel finns att tillgå, detta skulle då inte minska övergödningen.

Om målet att minska andelen mineralgödsel uppnås genom att den totala gödselanvändningen minskar innebär det lägre skördar och att större areal jordbruksmark behöver nyodlas för att nå samma produktion vilket inte heller behöver bidra till minskad övergödning. Allt brukande av åkermark ger koldioxidutsläpp och ökar risken för urlakning av kväve och fosfor.

För att uppnå miljömålet Ingen övergödning är det viktigt att den gödsel som används oberoende av om det är stallgödsel eller mineralgödsel sprids så att den i så stor utsträckning som möjligt tas upp av aktuell gröda och att utsläppen av växtnäring till luft och vattendrag minimeras. Lyckas vi gödsla rätt mängd vid rätt tidpunkt på alla ställen på åkern så minimeras förlusterna. Det ger dessutom högre skörd och bättre ekonomi för brukarna.

Vi instämmer i avsikten att kretsloppsanpassa gödselanvändningen i Sverige som framgår i tredje punkten i beskrivningen av etappmålet. Att jordbruket blir mer kretsloppsbaseerat ligger i linje med generationsmålet. Detta behöver dock inte betyda att vi uppnår miljömålet Ingen övergödning då det är svårare att få en jämn

och kontrollerad spridning av stallgödsel än vad det är för mineralgödsel. Detta eftersom näringsinnehållet i stallgödsel varierar mycket.

Länsstyrelsen i Gotlands län föreslår att insamling av ”släke” (ilandspolade alger) också tas upp som en del i kretsloppstänket för jordbruk belägna nära kusten. Att använda ilandspolade alger som en resurs inom jordbruket kan ge en positiv effekt för strandnära miljö och minskad övergödning. Även åtgärder som innebär att återföra sediment från sjöar, vattendrag och kustvatten till åkermark kan vara en del i kretsloppet. Att hitta lösningar för att återföra kväve och fosfor från städerna till odlingsmark är också en viktig del i kretsloppet för näringsämnen.

I dagens jordbruk är djurbesättningarna så stora att en jämn fördelning över lämplig åkermark begränsas av stora avstånd mellan stallar och åkrar och även av att flertalet växtodlingsgårdar saknar djurhållning. Näringsinnehållet i stallgödsel är inte så koncentrerat varför hanteringen genererar stora mängder att transportera.

### **Avsnitt 9.3.2 Etappmål om våtmarker**

Länsstyrelsen i Gotlands län ser positivt på att fler våtmarker anläggs eller restaureras.

För att kunna följa upp etappmålet är det viktigt att de våtmarker som anläggs registreras på ett systematiskt sätt. Detta bidrar även till att förenkla tillsynen.

Vi ser positivt på att etappmålet även innebär att de våtmarker som anläggs eller restaureras om möjligt ska anpassas för att nå miljö kvalitetsmålen Myllrande våtmarker, Ett rikt växt- och djurliv och Begränsad klimatpåverkan. För att kunna nå flera av miljömålen i samma anläggning, är det viktigt att rådgöra med länsstyrelsens personal innan arbetet med nyskapandet eller restaurering av våtmarken startar. Våtmarkens utformning kan vara avgörande för skyddsvärda växter och djur. I många fall har fisk och kräftor introducerats i anlagda våtmarker. Detta kan medföra starka negativa effekter för hotade och skyddsvärda arter.

Om våtmarken efter en tid ska tas bort så ska detta ske i samråd med länsstyrelsen. Om våtmarken bedöms som viktig för att nå något av de andra miljömålen (till exempel myllrande våtmarker) eller håller högre naturvärden (till exempel skyddsvärda arter) bör anläggningen ligga kvar. Inför ett borttagande eller igenläggning av en våtmark är det viktigt att försäkra sig om att skyddsvärda arter inte har etablerat sig där. Småvatten som dammar och våtmarker är en bristvara i landskapet och innehåller ofta hotade och skyddsvärda arter.

Observera att det finns begränsningar i stöden LONA och LOVA som till stor del riktar sig till kommuner. Flera markägare eller lantbruksföretag inte är berättigade att söka dessa stöd.

Det föreslagna etappmålet skulle kunna komma i konflikt med generationsmålet andra strecksats som inkluderar bevarande och främjande av kulturmiljön. Det föreslagna etappmålet kan bidra till praktiska klimatanpassningsåtgärder för ett förändrat klimat där vi rustar oss för mer nederbörd och längre perioder med torka.

### **Avsnitt 9.3.3 Undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar**

Förslaget med undantag från strandskyddsreglerna kan vid en första anblick gå emot miljömålen "Ett rikt växt och djurliv" och "Ett rikt odlingslandskap" samt generationsmålen "Ekosystem och biologisk mångfald". De kan också vid en första anblick hindra det rörliga friluftslivet. Dammar och våtmarker kan i vissa fall ha höga rekreation- och besöksvärden vilket kan nyttjas om platsen är allemansrättsligt tillgänglig och inte privatiseras. Om borttagandet av strandskyddet får effekten att fler våtmarker anläggs så bidrar det till att uppfylla miljömålen "minskad övergödning", "ett rikt-växt och djurliv" och "god bebyggd miljö" även om något nytt hus anläggs i närheten av dammen.

Länsstyrelsen i Gotlands län tillstyrker inte formuleringen "Med huvudsakliga syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön". Detta eftersom alla anlagda dammar och våtmarker alltid har en sådan positiv påverkan även om det inte är huvudsyftet med investeringen. Det kan bli ett gränsdragningsproblem med denna formulering.

Länsstyrelsen i Gotland län ser positivt på att dammar och våtmarker som nyanläggs kan undantas från strandskyddet. Strandskyddet bör dock fortsatt gälla vid nyskapande av dammar och våtmarker som anläggs inom befintlig strandskydd (kust- och sjönära).

När det gäller restaurering av våtmarker som idag omfattas av strandskydd är det viktigt att strandskyddet inte upphävs per automatik när våtmarken restaureras då den kan hålla naturvärden som riskerar att gå om intet om restaurering utförs på fel sätt.

Förslaget kan skapa problem i de fall där dammar för näringsreducering anlagts inom strandskyddet (kust- eller sjönära). Dammarna omfattas inte av strandskyddet, men vad gäller i de fall där markägaren vill lägga igen dessa dammar? Ska strandskyddet återinträda efter att våtmarken lagts igen eller fortsatt vara upphävt och ge möjligt för markägaren att uppföra byggnader på platsen?

### **Avsnitt 9.3.4 Undantag från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar**

Befintliga dammar och våtmarker har anlagts med olika huvudsyften. Vanliga funktioner som eftersträvas är bland annat vatten för brandbekämpning, bevattning, gynna den biologiska mångfalden, rekreation eller näringsreducering. Långt ifrån alla dammar och våtmarker bär ett dokumenterat huvudsyfte utan kan ha nyttjats på olika sätt genom åren. Det är därför i många fall svårt att peka på en

bestämd damm eller våtmark och säga att den anlagts för just ett syfte. I och med detta kan det många gånger vara svårt att styrka att en befintlig damm eller våtmark inte ska omfattas av det generella biotopskyddet. Att säga att ingen ska omfattas av det generella biotopskyddet är olämpligt då det uppenbart finns anlagda dammar och våtmarker vars huvudsyfte varit ett annat än näringsreducering.

Att undanta dammar och våtmarker från det generella biotopskyddet kan sätta käppar i hjulet för möjligheterna att nå andra miljömål som till exempel Ett rikt växt- och djurliv.

Det är viktigt att markägaren anmäler till länsstyrelsen inför igenläggning av damm eller våtmark. Då finns möjligheten att minska de negativa effekter detta kan ha på känslig flora och fauna i och omkring dessa miljöer. Ett undantag från biotopskyddet kan hindra detta.

#### **9.4 Förstärkning av förutsättningarna för upptag av näringsämnen från havet**

**Avsnitt 9.4.1 Kravet på tillstånd för odling av sjöpungrar och alger tas bort**  
Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer i förslaget.

#### **Avsnitt 9.4.2 Områden för odling av blå fånggrödor bör pekas ut av kommunerna**

Länsstyrelsen i Gotlands län ser i stort positivt på att kustnära kommuner ska ange vilka vattenområden som är lämpliga för odling av blå fånggrödor i sina översiktsplaner. Det skulle medföra att kommunerna behöver ta ställning i dessa frågor; väga hållbart nyttjande av havets resurser och möjligheter för konkreta åtgärder mot övergödning mot övriga intressen. Arbetet med att inkludera detta i översiktsplaner bör sedan samordnas med kommunernas framtagande av lokala åtgärdsplaner för övergödningsrelaterade insatser vilket då skulle integrera de olika planeringsprocesserna.

Förslaget att peka ut områden lämpliga utifrån vattenbruksnäringens behov ur ett logistiskt perspektiv är ett steg i rätt riktning. Som ett Östersjölän skulle det innebära att vi säkrar upp förutsättningarna för att kunna undersöka och utveckla användandet av fångstgrödor, för att i framtiden kunna använda fångstgrödor som en övergödningsåtgärd. Att peka ut lämpliga områden där fångstgrödor ger största möjliga miljöeffekt är däremot ganska svårt och kräver resurser i form av kostsamma utredningar. I bilaga 3 framgår det även att odling av fångstgrödor idag främst är lämpat för västkusten. Ska ändå alla kustlän som inte ligger på västkusten peka ut lämpliga områden?

I övrigt behöver frågan om hur fångstgrödor ska användas på ett effektivt sätt i Östersjön fortsatt utredning innan lämpliga områden för placering av fångstgrödor kan utföras av kommunerna.

## **9.5 Finansiering**

### **Avsnitt 9.5.1 Uppföljning och utvärdering av LOVA**

Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer i att det ska gå att följa hur medlen har använts. Det är det viktigt att hitta en rimlig återrapporteringsnivå så att det blir administrativt möjligt. Om de fysiska åtgärdernas effekter ska utvärderas är det viktigt att ha i åtanke att effekterna kanske inte är mätbara kort tid efter att åtgärden är gjord. Detta innebär att uppföljningen behöver kunna finansieras flera år efter att den fysiska åtgärden är genomförd.

LOVA-stöd får nu användas av Länsstyrelsen att göra egna åtgärdsprojekt. Detta är mycket positivt där det finns mycket lokal kunskap om åtgärder och åtgärdsbehov. Länsstyrelserna har också möjligheten att prioritera mellan områden och rikta sig dit åtgärdsbehovet är som störst i länet.

Eftersom LOVA inte får användas innan en åtgärd initierats måste finansiering för kunskapsinhämtning och förfarande innan ansökan lämnats in komma någon annanstans ifrån för kommuner och ideella föreningar, något som många ser som ett problem. Eventuellt kan det lösas med åtgärdssamordnare om dess roll också blir att sprida kunskap till olika möjliga utförare, kommuner och ideella.

Havs- och vattenmyndigheten behöver uppdatera LOVA-vägledningen så att den bättre stämmer överens med LOVA-förordningen.

### **Avsnitt 9.5.2 Förstärkning LOVA**

Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer i att en förstärkning av LOVA-stöden behöver bli långsiktig och stabil.

### **Avsnitt 9.5.3 Effektivisering inom landsbygdsprogrammet**

Tanken med mer resultatbaserade miljöersättningar är intressant. Detta förutsätter dock att det tas fram enkla beräkningsmodeller så att administrationen inte blir för omfattande.

### **Avsnitt 9.5.4 Kompensationsåtgärder**

Intressanta resonemang och Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer i att frågan om ekologisk kompensation utreds vidare.

## **9.6 Vidare uppdrag och utredningsbehov**

### **Avsnitt 9.6.1 Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare**



Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer i förslaget att Jordbruksverket får uppdraget att ta fram underlag till nya bestämmelser.

För att få effekt är det viktigt att föreskrifter kompletteras med aktiv rådgivning mot målgruppen.

#### **Avsnitt 9.6.2 Se över reglerna om markavvattningsföretag**

Länsstyrelsen i Gotlands län instämmer i förslaget. Reglerna om omprövning upplevs ofta som så svåröverskådliga att de kan utgöra ett hinder mot anläggning av våtmarker och andra åtgärder för vattenhushållning och vattenmiljö. Vid omprövningar behöver även åtgärder som våtmarker, biotopvård, återmeandring med mera kunna tas med.

#### **Avsnitt 9.6.3 Stöd till näringsupptag från havet**

Länsstyrelsen i Gotland län stödjer utredningens förslag.

### **10.7 Övriga konsekvenser**

#### **Avsnitt 10.7.6 Jämställdheten mellan kvinnor och män**

Länsstyrelsen i Gotlands län ställer sig försiktigt frågande till att slutsatsen att förslaget inte påverkar jämställdheten. Det gäller främst förslaget att mer statliga pengar avsätts till LOVA. Länsstyrelsens erfarenhet och bedömning är att majoriteten av de LOVA-stöd som betalas ut idag tillfaller mäns verksamhet, föreningar och entreprenörskap. Detta gäller främst ideella åtgärder som sker lokalt. Att titta på vem som får ta del av statliga ekonomiska stöd ger möjlighet till utveckling. Det finns exempelvis en potentiell miljövinna att dra mer nytta av kvinnors intresse för miljöfrågor, vilket kräver en medvetenhet om hur det offentliga vänder sig till olika målgrupper.

LOVA till kommunerna kan däremot möjligtvis ha en positiv effekt på jämställdheten, där samordnare kanske lika sannolikt är kvinnor som män.

Om förslagen i utredningen inte har påverkan på jämställdheten, anser Länsstyrelsen att det bör förklaras varför.

### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Anders Flanking med handläggare Sara Almqvist som föredragande. Ärendet har även föredragits för Länsråd Peter Molin. Ärendet har föredragits i länsstyrelsens ledningsgrupp. I den slutliga handläggningen har också följande personer medverkat: Enhetschef Karin Fager, landsbygdshandläggare Gösta Cedergren, Kjell Genitz och Ilse Hallgren, miljöskyddshandläggare Sara Florén, vattenhandläggare Annika Broms, havsmiljöhandläggare My Mattsdotter Björk, miljömålssamordnare Sofia Scholler samt naturvårdshandläggare Sebastian Bolander.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## **Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på

[www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).