

2020-10-01

Diarienummer
600-3259-2020

Miljödepartementet

Till:

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Länsstyrelsen i Hallands läns yttrande över SOU 2020:10 "Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå målet Ingen övergödning"

Er beteckning: M2020/00554/Nm

Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till lokala åtgärdsplaner, samordningsfunktion och stödfunktion. Länsstyrelsen menar dock att det finns ett behov av tydlig reglering, tillsyn och att planerna bör innefatta fysiska åtgärder med finansiering. Länsstyrelsens bedömning är att det behövs konkreta exempel på hur man kan inleda ett sådant helhetsinriktat arbetssätt. Länsstyrelsen anser att utredningen om enskilda avlopp inte är tillräcklig för att ta fram ett väl avvägt etappmål. Länsstyrelsen instämmer i att mineralgödselanvändningen behöver minska men vill uppmärksamma utredaren på strukturrationaliseringens inverkan på genomförandet vad gäller avstånd, storlek och produktionsinriktning. Vad gäller strandskydd ser Länsstyrelsen positivt på att lättnader i strandskyddslagstiftningen genomförs men undrar om det kan komma att krocka med förslagen i utredningen av strandskyddslagstiftningen. Länsstyrelsen motsätter sig förslaget att ta bort biotopskyddet för småvatten då utredningens förslag skulle kunna få till följd att flera typer av biotopskyddade områden tappar sina skydd och försvinner. Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om att odling av sjöpungar och alger bör behandlas på samma sätt som odling av musslor men anser att det behövs ett förtydligande kring tillståndsreglering vad gäller odlingarnas placering och negativa effekter. Länsstyrelsen instämmer att återrapporteringen behöver bli tydligare och mer omfattande. Länsstyrelsen anser att komplicerade stödsystem starkt försvårar både för sökande och vid handläggning. Det samma gäller om styrmedel och flera finansieringskällor kopplas till samma åtgärd. Långsiktighet i utvärdering och budget är också avgörande faktorer för framgång. Slutligen välkomnar Länsstyrelsen att näringsläckaget från hästhållning uppmärksammas och ser positivt på förslaget att ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare, under förutsättning att ett bättre och bredare faktaunderlag tas fram. Ett sådant underlag behöver också belysa hästens betydelse för en aktiv och meningsfull fritid särskilt för flickor och kvinnor.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen vill uppmärksamma att man i utredningen inte hämtat kunskap från Jordbruksverkets Rapport 2018:12, Hästhållning i Sverige 2016. Vår bedömning är att det i den finns kunskap och statistik som kan vara värdefull vid bedömning av hur mycket hästhållningen bidrar till övergödningen. Länsstyrelsen bedömer att utredningens nulägesbeskrivning och slutsatser beträffande hästhållningens gödselhantering och miljöpåverkan är bristfälliga och behöver revideras, både under avsnitt Övergödning och Rättsliga utgångspunkter.

9.1 Samordning av lokalt åtgärdsarbete

I vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) tillstyrkte Länsstyrelsen förslaget att införa en tydlig, författningsreglerad skyldighet för länsstyrelser, kommuner och andra berörda myndigheter att ta fram så kallade operativa åtgärdsplaner på avrinningsområdesnivå. Förslagen om lokala åtgärdsplaner för övergödning samt förslagen om en samordningsfunktion och en stödfunktion bör samordnas med dessa operativa åtgärdsplaner om det förslaget genomförs.

9.1.1 Kommunerna och åtgärdsarbetet

Länsstyrelsen noterar att förslaget om att kommunerna ska ta fram lokala åtgärdsplaner innebär att kommunen ska ta fram ytterligare en förvaltningsövergripande plan. Då utredaren konstaterar att miljötillsynen prioriteras olika i landet så ser Länsstyrelsen kanske inte heller att en lokal åtgärdsplan kommer att prioriteras, eftersom den lokala åtgärdsplanen ska ses som ett planerings- och genomförandeverktyg och inte föreslås regleras i författning. Erfarenheter från Länsstyrelsens tillsyn pekar på att sannolikheten för att förvaltningsövergripande planer tas fram, arbetas med och kontinuerligt uppdateras ökar om det finns en tydlig reglering och en aktiv tillsynsmyndighet. Behovet av åtgärder är dock stort och att ta fram lokala åtgärdsplaner kan vara en effektiv åtgärd för att sätta fokus på övergödning och stärka samordningen av åtgärdsarbetet. Det är dock viktigt att planen innefattar fysiska åtgärder och att det finns finansiering för dessa. I så fall kan det finnas goda förutsättningar för ett effektivt och kostnadseffektivt åtgärdsarbete.

9.1.2 Åtgärdssamordning mot övergödning

Länsstyrelsen instämmer i att en lokal samordningsfunktion är en viktig drivkraft för att få till stånd fler åtgärder och är generellt positiv till att arbetet utvecklas till att vara mera helhetssynsorienterat på vattenfrågor. Länsstyrelsens bedömning är att det behövs konkreta exempel på hur man kan inleda ett sådant helhetsinriktat arbetssätt. Man bör ta med sig erfarenheterna av LEVA-satsningen för att få en tydlig bild av hur åtgärdssamordnarna i landet har lyckats innan man utformar en ny samordnings- och stödfunktion. Åtgärdssamordnarna bör få en huvudroll som projektledare dit privata markägare, organisationer eller kommuner direkt kan vända sig till för att få hjälp med allt från idé till slutresultat. Åtgärdssamordnarna bör även ha en uppsökande funktion för att hitta lägen för våtmarker och få markägare intresserade. Inom LEVA-projektet har man även sett att det finns ett behov hos markägare att framför allt få hjälp med all administration då det oftast uppfattas som ett hinder.

2020-10-01

600-3259-2020

För att effektivisera utbyggnadstakten av våtmarker så är den arbetsmodell som genomfördes inom LIP (lokalt investeringsprogram) år 2000–2006 i Halmstad och Laholms kommuner ett bra exempel då åtgärdstakten ökade markant. Arbetet omfattade bedömning av intresseanmälan utifrån kostnadseffektivitet och avtalsskrivning om vad som skulle göras och omfattning av markersättning. Även uppsökande arbete förekom. Åtgärdssamordnaren ledde projektledningsarbetet och genomförandeentreprenaden. Alla ekonomiska förehavanden och miljöprövningen sköttes av åtgärdssamordnaren så att markägaren slapp stor administration och risker som dessa projekt kan innebära. Finansieringen av projekten var 100 % från en finansiär (åtgärdssamordnarens budget).

9.1.3 Stödfunktion för lokal övergödningssamordning

Länsstyrelsen är positiv till att Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att tillhandahålla en central stödfunktion.

9.2 Etappmål om enskilda avlopp

Länsstyrelsen anser att utredningen inte är tillräcklig för att ta fram ett väl avvägt etappmål, då den inte är särskilt utvecklad, varken motiv till förslaget eller konsekvensutredningen.

9.3 Jordbruk, våtmarker, strandskydd och biotopskydd

9.3.1 Etappmål om gödselanvändning

Länsstyrelsen instämmer i att mineralgödselanvändningen behöver minska men vill uppmärksamma att strukturrationaliseringen är en väsentlig faktor att ta hänsyn till vad gäller minskad andel mineralgödsel. Strukturrationalisering och specialisering inom jordbruket har inneburit att gårdarna och djurbesättningar minskat i antal men storleken har ökat. Sedan 1980 är det genomsnittliga antalet mjölkkor per gård närmare sex gånger fler, slaktsvinsbesättningarna är tio gånger så stora och kycklingbesättningarna av värpras är knappt fem gånger så stora (SCB 2018). Vad gäller dikor är besättningarna drygt tre gånger större och fårbesättningarna dubbelt så stora. Inom mjölkproduktionen pågår en snabb strukturuomvandling och den kommer att fortsätta. Spannmålsodlingen har redan koncentrerats till slättbygderna och detta förstärks när skördarna per hektar ökar och arealen minskar. Gränsen för vad som är lämplig spannmålsmark förskjutas mot allt bättre mark. Strukturmässigt kommer huvuddelen av odlingen bedrivas i stora enheter med 500 – 1000 hektar (Jordbruksverket Rapport 2007:7). Detta innebär att det är långt mellan den mark där gödseln produceras och där den behövs för grödor. Det är inte helt okomplicerat att styra om från mineralgödseln till att hitta stallgödsel som är lika lättillgänglig och finns på nära håll. Frågan behöver lösas på praktisk nivå alternativt hitta andra tekniska lösningar för hur stallgödsel omhändertas, paketeras och transporteras.

9.3.2 Etappmål om våtmarker

Länsstyrelsen menar att kontinuitet och förtroende för utbud av styrmedel är viktigt för att kunna få markägare att satsa på våtmarker. De styrmedel som knyter an till detta etappmål är landsbygdsprogrammet, LONA och LOVA-stöden. Det senaste exemplet är att ansökan om stöd

2020-10-01

600-3259-2020

för våtmarker inom landsbygdsprogrammet stoppades då medel behövde omfördelas till andra miljöersättningar. Visserligen ska pengarna troligtvis återkomma 2021 men förtroendekrisen är stor och hämmar intresset för att investera i långsiktiga projekt om förutsättningarna ständigt ändras.

9.3.3 Undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar

Strandskydd

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808) anger att 7 kap. 16 a § Förbudet i 15 § gäller inte för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

Länsstyrelsen ser positivt på att lättnader i strandskyddslagstiftningen genomförs. Länsstyrelsen i Halland har tagit fram ett PM (dnr 503-463-20 den 20 januari 2020) som redovisar myndighetens bedömning av vilka småvatten som kan undantas strandskydd; anlagda dammar mindre än eller lika med 0,1 hektar. Bedömningen görs med utgångspunkt från den praxis som finns inom området, enligt framtaget PM. Alla tre förslag på sidan 229 i utredningen har positiva sidor och Länsstyrelsen menar att de alla är möjliga att genomföra. En nackdel för den enskilde är den kostnad som är förknippad med en ansökan om strandskyddsdispens enligt det första förslaget. Strandskyddslagstiftningen har genom januariöverenskommelsen utretts med förslag om förändringar som syftar till att underlätta för näringsverksamhet med flera, där man beaktat exploateringstrycket, befolkningstätheten med mera. Utredningen ska presenteras sent i höst. Kan SOU 2020:10 i viss mån krocka med förslagen i den utredningen?

Biotopskydd

Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera anger att 5. Småvatten och våtmark i jordbruksmark: Våtmarker och dammar som har anlagts med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön innefattas inte i denna biotop.

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget att ta bort biotopskyddet för småvatten som märkegravar, kärr, översilningsmarker och liknande. Svårigheter kan uppstå med bedömning huruvida dessa inte är anlagda eller restaurerade med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastning. En väsentlig skillnad mellan biotopskyddet och strandskyddet är att biotopskyddet inte hindrar till exempel byggnation, anläggningar eller exploatering i samma utsträckning som strandskyddet gör. Länsstyrelsen anser att skyddet av själva biotoperna är värdefullt då utredningens förslag skulle kunna få till följd att flera av dessa typer av biotopskyddade områden tappar sina skydd och försvinner. Därmed riskerar också viktiga ekosystemtjänster och grön infrastruktur i ett annars brukat landskap att försvinna. Vid tillsyn av biotopskydd kan svårigheter uppstå när det gäller att avgöra om småvatten och våtmarker är anlagda eller restaurerade.

9.4.1 Kravet på tillstånd för odling av sjöpungar och alger tas bort

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om att odling av sjöpungar och alger bör behandlas på samma sätt som odling av musslor. Länsstyrelsen anser dock att det behövs ett förtydligande kring tillståndsreglering för odling av sjöpungar och alger. Utredningens förslag

2020-10-01

600-3259-2020

tar upp att: "Odlingsförhållandena och odlingsmiljöerna är mycket snarlika för dessa verksamheter och de bör därför omfattas av samma reglering." Det framgår inte tydligt vilken reglering det handlar om. Tillstånd enligt MB Miljöfarlig verksamhet blir inte aktuellt då det inte krävs utfodring vid odling av sjöpungrar och alger. Ska de behandlas på samma sätt som odling av musslor bör det krävas odlingstillstånd enligt fiskerilagstiftningen för odling av sjöpungrar och alger. Att enbart förlita sig på reglering genom tillsyn anser Länsstyrelsen vara för riskabelt, särskilt när det gäller odling av sjöpungrar. Vidare så är val av plats för odlingarna direkt avgörande då det är många intressen som samsas om kusten. Även om blå fånggrödor har en positiv påverkan på miljön i stort så kan odlingarna också påverka miljön negativt. Fekalier och annat faller ner till botten och ökar mängden organiskt material. Det finns då risk för syrebrist i bottenvattnet och därmed lokal försämring av vatten- och bottenförhållanden. Flera av ansökningarna för musselodlingar som inkommit till Länsstyrelsen har varit placerade i skyddade och grunda områden som är känsliga för ytterligare organiskt material och inte lämpliga för odlingsverksamhet. Eftersom det var otydligt hur odling av sjöpungrar och alger ska regleras om förslaget går igenom så vill Länsstyrelsen lyfta vikten av odlingarnas placering och de negativa effekterna olika typer av odlingar kan innebära.

9.5 Finansiering

9.5.1 Uppföljning och utvärdering av LOVA

Länsstyrelsen instämmer att återrapporteringen behöver bli tydligare och mer omfattande. Riktlinjerna för återrapporteringen till HaV har under 10 års tid varierat. Från att ha varit väldigt omfattande under flera år rapporteras projekten nu in i en databas LoKAT. Här kan man välja att lägga in mycket mindre information jämfört tidigare inrapporteringar till HaV. Länsstyrelsen instämmer även i att det finns ett behov av mer omfattande utvärderingar av åtgärdernas effekter. Men att mäta är kostsamt och dyrt och behöver göras mycket långvarigt. LOVA-projekt sträcker sig inte över så lång tid (till exempel 10 år). Det behöver styras och tas fram riktlinjer för hur utvärderingar och effekter av våtmarkers effektivitet ska genomföras nationellt i Sverige, vilket skulle bidra till en enklare jämförelse mellan olika våtmarkers effektivitet. Det borde dock inte vara så svårt att kräva någon typ av beräkning på förväntad effekt. Detta skulle åtgärdssamordnarna kunna bistå med.

9.5.2 Förstärkning av LOVA

Utredningen föreslår att finansieringen kan delas mellan exempelvis LOVA och landsbygdsprogrammet. Att dela finansieringskällorna och ha medel från olika ställen till samma åtgärder gör det väldigt rörigt både i handläggning och för sökande. Nuvarande stödsystem inom både landsbygdsprogrammet och LOVA är byråkratiska med stora osäkerhetsfaktorer för markägare och innebär en administrativ börda. Det är enklare att ha ett stöd som inte samordnas med andra stöd.

Länsstyrelsen instämmer att det ska vara mer tydligt hur årsbudgetarna för LOVA ser ut. Ryckigheten i finansieringen, både för LOVA och landsbygdsprogrammet, har lett till otydlighet utåt vilka ansökningstider som gäller och hur mycket pengar det finns att ansöka om,

2020-10-01

600-3259-2020

vilket minskar tilltron till systemet. LOVA kan enligt förordningen endast sökas av en kommun eller en ideell sammanslutning. Privata markägare eller vinstdrivande organisationer kan därmed inte få medel för att anlägga våtmarker. Länsstyrelsen menar att det bidrar till att det är så få sökande våtmarksprojekt. För att LOVA ska göra störst nytta inom våtmarksanläggandet skulle det behöva gå via åtgärdssamordnare eller kommunen som står för hela kostanden även de 20 % som måste motfinansieras. Detta är dock en lösning som inte fungerar enligt nuvarande system då man måste äga marken för att anlägga våtmarken. Hur en markägare ska kunna ta del av LOVA-bidrag för att anlägga våtmarker måste utredas, både ansvarsfördelning och ägandeförhållanden. Det är nödvändigt med mer statlig finansiering för att nå miljömålet Ingen övergödning genom åtgärder. Åtgärdsbehovet är stort och det dröjer innan effekterna är mätbara. Det är viktigt att även finansiering för uppföljning genom miljöövervakning förstärks.

9.5.3 Effektivisering inom landsbygdsprogrammet

Utredningen pekar på några aspekter som är viktiga att beakta i en utveckling av ett mer resultatbaserat system. Aspekterna ger bilden av ett komplicerat och kostnadskrävande system. Länsstyrelsens erfarenhet av miljöersättningar och miljöinvesteringar är att ett allt för komplicerat system med många ”i förväg modellerade åtgärder” blir avskräckande. Olika priser, modeller som ska utvecklas över tid, omprövning, mätning av vattenkvalitet och ersättningar grundade på faktiska mätresultat ger ett tämligen svårbedömt utfall för den som ska genomföra åtgärden och ansvara för mätning och uppföljning. Detta ska också bekostas av någon. Förutsägbarheten ser ut att vara liten och osäkerheten stor. Hänsyn till förutsättningarna för stödmottagare, vanligen lantbruk, bör starkt övervägas. Komplicerade stödsystem med osäkert utfall kommer inte att vara attraktivt för stödsökanden, det måste var tämligen enkelt att söka och genomföra i praktiken. Stark styrning men med möjlighet till ändringar över tid har Länsstyrelsen, vad gäller stöd inom landsbygdsprogrammet, inga goda erfarenheter av. Starkt fokus på uppföljning och perfekta system kan medföra att det blir svagt genomförande, lågt förtroendet och låg anslutning.

9.6 Vidare uppdrag och utredningsbehov

9.6.1 Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Länsstyrelsen välkomnar att näringsläckaget från hästhållning uppmärksammas och ser positivt på förslaget att ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare, under förutsättning att ett bättre och bredare faktaunderlag tas fram samt att hästens roll i samhället belyses för avvägning mot miljönytta. En förordning speciellt riktad mot hästhållning bidrar till att jordbruksföretag och hästnäring får likvärdiga krav vad gäller åtgärder för att motverka näringsläckage och påverkan på vattenförekomster, vilket bedöms vara mer rättvist än dagens reglemente. Det behövs dock en bättre genomlysning av existerande kunskap om hästnäringens bidrag till övergödning, som på ett relevant sätt kan placeras i sitt sammanhang för att se vad som är de mest effektiva och lämpliga åtgärderna. Länsstyrelsen finner att utredningens slutsatser om hästhållningens miljöpåverkan bygger på ett bristfälligt underlag och är alltför generaliserat. Kostnader, effekter och tillämpbarheten för föreslagna åtgärder behöver belysas. Ökade kommunikationsinsatser och riktad rådgivning bör övervägas. I det fortsatta arbetet

2020-10-01

600-3259-2020

måste även hänsyn tas till hästens stora betydelse inom fritids- och idrottsverksamhet, särskilt viktigt för flickor och kvinnor. Även aspekter om hästhållningens betydelse för bosättning på landsbygden bör uppmärksammas.

9.6.2 Se över reglerna om markavvattningsföretag

Länsstyrelsen ser gärna vidare utredningar avseende reglerna om markavvattningsföretag. Förenkling är särskilt välkommet om det underlättar främjande av miljöåtgärder. LOVA

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Brittis Benzler med enhetschef Kristin Ovik som föredragande. I handläggningen har också enhetschef Madeleine Beckman, naturvårdshandläggare Petra Bragée, miljövardshandläggare Anna Helsing Abrahamsson, miljövardshandläggare Anna Ohlsson och landsbygdshandläggare Gun Wallnedal medverkat.

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.