



Länstyrelsen
Värmland

Miljöanalys
Åsa Enefalk

YTTRANDE

Datum
2020-10-08

Sida
1(6)

Yttrande över Vattenförvaltningsutredningens betänkande ”Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning”, SOU 2020:10

Ställningstagande

Länstyrelsen instämmer i stort med utredningens förslag.

Länstyrelsen instämmer med utredningen att ett framgångsrikt lokalt åtgärdsarbete mot övergödning underlättas av en gemensam problembild och gemensamma mål, lokalt engagemang, en engagerad kommun, tydliga styrdokument, tillgång till samordnare och projektkontor, finansieringsmöjligheter och kontinuerlig uppföljning och kommunikation.

Länstyrelsen vill lämna följande synpunkter och tillägg.

Ökad användning av stallgödsel och minskad användning av mineralgödsel

Länstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att det behövs en större samordnad satsning på forskning, rådgivning och information för att ytterligare effektivisera utnyttjandet av stallgödsel och minska användningen av mineralgödsel. I denna satsning behöver man belysa hur stor del av den befintliga stallgödseln som går att utnyttja, hur långt den räcker, och hur stora de logistiska utmaningarna kommer att bli.

Samordning med andra miljömål

Som utredningen framhåller är växtodling och djurhållning i hög utsträckning geografiskt åtskilda. En viktig fråga är därför hur pass långa transporter av stallgödsel som är miljömässigt acceptabla. Utredningens uppdrag var att föreslå åtgärder för att nå miljömålet ”Ingen övergödning”. I praktiken måste arbetet mot detta miljömål samordnas med övriga nationella miljömål. I utredningens avsnitt 4.4 nämns några potentiella målkonflikter. Länstyrelsen vill tillägga att miljömålen ”Begränsad klimatpåverkan” och ”Frisk luft” kan bli svårare att nå om transporterna av stallgödsel ökar. Den forskningssatsning som förespråkas borde därför även omfatta livscykelanalyser för att jämföra miljöpåverkan från transport av stallgödsel kontra användning av mineralgödsel. Utifrån dessa studier kan man bättre avgöra vad som gynnar miljön mest ur ett helhetsperspektiv. Det kan visa sig vara mindre lämpligt att införa ett stöd för transport av stallgödsel.

Länsstyrelsen understödjer utredningens förslag att fortsätta forskningsprojekt för att minska vatteninnehållet i stallgödseln för att förenkla eventuella transporter. Länsstyrelsen avråder från ökade stallgödseltransporter med bränslen som orsakar utsläpp av växthusgaser.

Länsstyrelsen vill tillägga att arbetet för minskad övergödning behöver samordnas med målen i Agenda 2030. Exempelvis mål 12, "Hållbar konsumtion och produktion" med punkt 12.c "Rationalisera ineffektiva subventioner av fossila bränslen som uppmuntrar till slösaktig konsumtion genom att undanröja snedvridningar på marknaden, i enlighet med nationella förhållanden. Detta kan till exempel omfatta att omstrukturera beskattningen och avveckla eventuella skadliga subventioner för att avspegla deras effekter på miljön.", och mål 13, "Bekämpa klimatförändringen", med punkt 13.2 "Integrera klimatåtgärder i politik, strategier och planering på nationell nivå." Arbetet för att uppnå dessa mål kan omkullkasta analysen att en ökad efterfrågan på stallgödsel kommer att kunna kompensera kostnaderna för ökade transporter då transporter kan komma att fördyras genom beskattning, som ett medel för att nå målen för klimatpåverkan och hållbar produktion.

Behov av mer forskning om växtnäring och gödning

En fördel med mineralgödsel är den direkt växttillgängliga näringen vilket gör det lättare att styra upptaget till grödan och risken för läckage till luft och vattendrag minskar. Precisionsteknik för mineralgödsel bidrar också till minskade utsläpp och bättre ekonomi för jordbruket. För stallgödsel finns möjligheten att använda rötresten för ökad precision, som nämns i utredningen. Det är trots detta svårare att styra växttillgängligheten för stallgödsel jämfört med mineralgödsel, då en större del av näringen i stallgödsel först måste omvandlas så att växterna kan ta upp den. Länsstyrelsen vill också poängtera utredningens kommentar att det, trots analyser, kan vara svårt att veta exakt hur mycket kväve och fosfor som stallgödseln innehåller då innehållet påverkas under lagring och spridning. Även här behövs mer forskning och information för att bättre kunna anpassa stallgödselanvändningen till grödans behov samt minska risken för läckage.

Forskning behövs också för att utveckla metoder för att mer framgångsrikt använda t.ex. gröngödsling, olika växtföljder och andra alternativ till de traditionella gödselmedlen. Detta har också stor betydelse för växtnäringsförsörjningen och markvården. Det är framförallt större växtodlingsgårdar med en stor andel höstveten som inte alltid har växtföljder som gör att man kan minska sin användning av mineralgödsel. Här är det extra angeläget att ta fram alternativa metoder så att andelen mineralgödsel kan minskas.

Behov av samordning med livsmedelproduktion på längre sikt och i större skala

Angående behovet av en nationell plan för övergödning menar utredningen att en sådan behövs för:

- Avvägning mellan målkonflikter, t.ex. mellan miljö kvalitetsmål och livsmedelsproduktion.

- Prioritering av geografiska områden där åtgärdsbehoven är som störst.
- Övriga prioriteringar för användning av statens resurser.

Länsstyrelsen instämmer och vill tillägga ytterligare en motivering då det behövs en nationell och långsiktig bedömning av hur mycket jordbruksmark som är lämplig att ta ur produktion för att återställa våtmarker. Det behövs också en bedömning av var geografiskt det bör prioriteras att ta mark ur produktion och var det är olämpligt. Samhällets långsiktiga behov av åkermark för livsmedelsproduktion och livsmedelsförsörjning bör vägas mot en enskild markägares överväganden om användningen av sin åkermark för odling eller våtmarksomställning då beslutet i princip är irreversibelt. Klimatpåverkan i ett internationellt perspektiv kan göra åkermark mycket värdefull med en längre tidshorisont.

Generellt bör alla nya och förändrade regler noga vägas mot hur det påverkar livsmedelsproduktionen och målet om ökad livsmedelsproduktion. Det är också viktigt att det finns en proportionalitet i förhållande till hur det påverkar större och mindre lantbruks- och livsmedelsföretag.

Behov av att behålla åtminstone delar av biotopskydd och strandskydd för att inte riskera igenläggning av våtmarker

Utredningen föreslår att dammar/våtmarker anlagda eller restaurerade för att fånga näring ska undantas från strandskyddsbestämmelserna samt biotopskyddsbestämmelserna.

Utredningen för fram tre alternativ till undantag från strandskyddet. Utgångspunkten verkar vara markägarens möjligheter att använda sin mark. Länsstyrelsen förespråkar att man tittar på ett fjärde alternativ, nämligen att dela upp strandskyddet fysiskt så att det ej inträder på land men däremot i vattnet för att tillgodose skyddet för växt- och djurliv.

Utredningen anger att även biotopskyddet har en hämmande inverkan på anläggandet av dammar/våtmarker eftersom markägarens möjligheter att använda sin mark påverkas. En utveckling av detta resonemang skulle kunna öka förståelsen för vilken typ av åtgärder som hindras av biotopskyddet.

Om man tar bort både biotopskydd och strandskydd i sin helhet finns en ökad risk för igenläggning av dammar och våtmarker. Oavsett om de är naturliga eller skapade kan de hysa stora naturvärden till exempel för populationer av olika skyddade groddjur. Dessa naturvärden kan inte riskeras eftersom det skulle strida mot såväl Agenda 2030 som mot Sveriges nationella miljömål. Ett alternativ är ett mer nyanserat undantag för att undvika en ökad risk för igenläggning av dammar och våtmarker. Biotopskyddet skulle till exempel kunna medge rensning men inte igenläggning, medan strandskyddet skulle kunna inträda i vattenmiljön men inte på land.

Ett argument för undantag från biotopskyddet är att det enbart gäller tillskapade miljöer. Dock använder man sig ofta av biotopskyddade vattendrag vid anläggandet, och dammar/våtmarker anläggs ofta på mark som redan är för blöt att bruka, och som tidigare utgjort just en våtmark men

som exempelvis genom dikning blivit torrare. Detta innebär att man återställer en tidigare naturlig miljö snarare än att man skapar något nytt.

Enligt föreslagen text i ändring av miljöbalken undantas inte restaurerade dammar i biotopskyddsbestämmelserna. Om detta är ett medvetet val för att inte drabba naturliga dammar kan man överväga om det ska vara samma skrivning för strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelsen ser även att det vid ett retroaktivt undantag skulle kunna uppstå svårigheter i bedömning av det ursprungliga syftet med anlagd damm eller våtmark.

Länsstyrelsen ser även en problematik med dammar/våtmarker som anlagts i syfte att både fånga näring och fungera som ekologisk kompensation för exempelvis ett borttaget biotopskydd. När en biotopskyddad damm/våtmark/vattendrag fylls igen är det vanligt att en ny damm anläggs som ekologisk kompensation för det förlorade naturvärdet med sin medföljande skyddsform. Ofta kan den även fungera som näringsfälla. Den riskeras då att inte omfattas av biotopskyddet trots att syftet även är att ersätta det förlorade objektet som var skyddat.

Behov av förtydligande angående förslaget om ekologisk kompensation

Länsstyrelsen ser positivt på att ett system med ekologisk kompensation utreds vidare. Det är något otydligt hur utredningen menar att det ska fungera rent formellt då verksamheter ska slippa krav på utsläppsminskningar och istället kompensera för utsläppen inom samma vattenförekomst. För att ekologisk kompensation ska kunna användas krävs att man i en prövning inte väger in kompensationens effekt i ett avgörande om verksamheten är tillätlig eller inte. Kompensationen kommer in sist i skadelindringshierarkin som ett sätt att avhjälpa en skada, inte som ett sätt att begränsa en skada. Steg 1. Undvik skada. 2. Begränsa skada (skyddsåtgärder, försiktighetsmått och återställning). 3. Bedöm verksamhetens tillåtlighet. Steg 4. Avgör om kompensation är motiverat för kvarstående skada.

Om effekten av ekologisk kompensation vägs in i tillåtligheten riskerar man att verksamheter som annars inte skulle komma till stånd kan komma tillåtas vilket inte är syftet med kompensationen enligt nuvarande lagstiftning.

Behov av att beakta samtliga fördelar med kantzoner i landskapet

Utredningen diskuterar möjligheten att kompensera med mer kostnadseffektiva åtgärder än kantzoner. Här bör man även väga in de andra fördelar som kantzoner för med sig, till exempel att de minskar homogeniteten i jordbrukslandskapet.

Den alltför stora homogeniteten ligger bakom en stor del av exempelvis jordbruksfåglarnas och pollinatörernas tillbakagång. Skulle man välja att samla åtgärderna i landskapet med hjälp av ekologisk kompensation höjs den biologiska mångfalden på ett antal platser, medan homogeniteten kvarstår på landskapsnivå. Det är tveksamt om detta är kostnadseffektivt, eftersom man då kan behöva genomföra ytterligare åtgärder för minskad homogenitet för att främja biologisk mångfald, istället för att kunna använda samma åtgärd såväl för detta syfte som för att minska övergödningen.

Behov av att se över lagstiftningen om markavvattning och anläggande av våtmarker

Regeringen bör se till att reglerna om markavvattningsföretag utreds så att förfarandet kopplat till omprövning och avveckling av markavvattningsföretag kan förenklas.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att reglerna om markavvattningsföretag utreds. Syftet bör vara att underlätta återställning och nyskapande av våtmarker. Länsstyrelsen vill särskilt understryka behovet av att se över den form av retroaktiva juridik som innebär att 1879 års dikningslag, 1918 års vattenlag eller 1984 års vattenlag, beroende på när markavvattningsföretaget bildades, fortfarande kan vara aktuell vid handläggning av markavvattningsärenden när en våtmark ska anläggas eller återskapas.

Behov av förtydligande av vad lagstiftningen innebär avseende växtnärläckage från hästhållning

Avseende miljötillsynen av stora jordbruksföretag styrs den i stort av lagar, förordningar och föreskrifter, därav är det av stor vikt att dessa är tillämpningsbara. Länsstyrelsen anser att utredningen ger bra förslag ur miljöskyddssynpunkt när det gäller tillsyn av lantbruk och djurhållning.

Framför allt tillsynen av hästhållning är ett växande problem för kommunernas miljöinspektörer, och detta problem kan framgångsrikt undanröjas om betänkandets förslag följs. Även ett hästregister finns det ett stort behov av. Länsstyrelsen välkomnar därför den nya databas som kommer att införas genom EU-förordningen om djurhälsa. Kommunernas miljöinspektörer upplever idag svårigheter med att hitta hästhållarna som ligger under anmälningsnivå för djurhållning.

Utredarna påpekar att ”Hästgårdar och hästägare omfattas dock av de krav som ställs på verksamhetsutövare i andra kapitlet miljöbalken, de s.k. allmänna hänsynsreglerna. Där ingår bl.a. försiktighetsprincipen som ålägger varje verksamhetsutövare en skyldighet att vidta de skyddsåtgärder som behövs för att undvika olägenhet eller skada för människors hälsa eller miljön. En hästägare kan således, för det fall att nödvändiga skyddsåtgärder inte vidtagits, föreläggas av tillsynsmyndigheten att vidta nödvändiga åtgärder.” Med utgångspunkt i detta välkomnar Länsstyrelsen betänkandets förslag att ta fram föreskrifter för hästägare. Detta skulle förtydliga kraven för såväl hästhållare som tillsynsmyndigheter, så att likartade krav gäller i alla kommuner.

Behov av ökad kompetens hos kommunerna vad gäller tillsyn av enskilda avlopp

Länsstyrelsen instämmer i att åtgärdstakten för bristfälliga avloppssystem behöver ökas. Att åtgärda sjönära utsläpp senast 2030 är ett gott mål. Det är dock Länsstyrelsens uppfattning att den låga takt som nu råder inte beror på finansiella problem eller felprioriteringar hos kommunerna, utan på problem

med att hitta och behålla kompetent personal. Personalomsättningen bland de värmländska miljöinspektörerna är i dag mycket hög. Ska etappmålet nås till 2030 ställs stora krav på utbildningsinsatser för att få fram en kompetent yrkeskår inom avloppsområdet.

Behov av engagemang från Länsstyrelsens sida vid förstärkt LOVA-bidrag

Länsstyrelsen ser mycket positivt på en förstärkning av LOVA-systemet. En förstärkning kommer sannolikt att kräva en mer aktiv roll från länsstyrelserna för att få fram ett större antal goda projektansökningar. Av den anledningen kan länsstyrelserna behöva tillföras administrativa resurser för att ett förstärkt LOVA-bidrag ska få önskad effekt. Det finns också behov av att etablera en strategi för att se till att projekt genomförs där de gör mest nytta.

Övriga källor till lokal övergödning

Länsstyrelsen vill peka på andra källor till lokal övergödning. Ett exempel är den starkt ökande populationen av grågås som på många platser har en betydande påverkan på övergödningssituationen i sjöar, då de för med sig stora mängder näring från närliggande åkrar till sjöarna med sin avföring. Detta kan tolkas som en indirekt antropogen påverkan då en stor bidragande orsak till grågåsens ökning troligtvis är jordbruket och de numera mycket näringsrika vallar som gässen betar på. Grågåsen kan även vara en hindrande faktor vid restaurering av våtmarker i jordbrukslandskapet då lantbrukare inte vill riskera att locka till sig grågås med påföljande skador på grödor som påföljd.

Landshövding Georg Andrén har fattat beslut om detta yttrande. Handläggare Åsa Enefalk har varit föredragande. I den slutliga handläggningen deltog också länsråd Johan Blom, verksamhetschef Torben Ericson och enhetschef Karin Enfjäll.