



Kommunstyrelsen  
Olof Bergold  
Epost: olof.bergold@vasteras.se

Kopia till  
Miljödepartementet

## Yttrande - Remiss av betänkande Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå målet Ingen övergödning SOU 2020:10

### Allmänt

Västerås stad ser positivt på att denna utredning görs eftersom det fortfarande finns ett stort glapp mellan åtgärdsbehoven och de åtgärder som faktiskt blir genomförda. Att stärka det lokala åtgärdsarbetet är avgörande för att minska det glappet. Det är också positivt att man uppmärksammat att kommunerna har en viktig roll i att de lokala åtgärderna kommer till stånd och att det är långt ifrån enbart de åtgärder som finns i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram som styr om övergödningsbetingen nås. Kartläggningen visar tydligt att det finns en rad olika initiativ och modeller för hur man arbetar med övergödningsproblematiken i Sverige. Vi upplever att arbetet idag i hög grad bygger på frivillighet och egna initiativ från kommunernas sida. Vi hoppas att denna utredning ska bidra till att få tydligare verktyg på plats.

Utredningen har identifierat ytterligare utredningsbehov när det gäller bland annat en nationell plan mot övergödning. Vi tror att det skulle tydliggöra arbetet och skapa en nationell styrning som idag saknas och också medföra en bättre acceptans från de branscher som berörs av åtgärder. Det är därför önskvärt att en sådan plan kommer till stånd så snart som möjligt.

### 9.1 Samordning av lokalt åtgärdsarbete

Vi ställer oss frågande till om krångliga och detaljinriktade regler kommer lösa övergödningsproblemen. Dagens miljölagstiftning tillåter kommuner att göra tillsyn, men mer kan förbättras genom ökad rådgivning och kunskap. Fokus i arbetet behöver vara att modernisera regelverken, förenkla och effektivisera processerna kring tillstånd och handläggning. Om förändringarna kommer innebära ökade kostnader för kommuner och regioner är det viktigt att slå fast att finansieringsprincipen gäller, den som beslutar om ökade kostnader måste också skjuta till pengar.

En nationell plan bör fungera som en strategi och vägledning för mindre, lokala aktörer som vill vidta åtgärder mot övergödning. Det är något vi

välkomnar. Planen måste säkerställa en ekonomisk och miljömässig balans mellan möjliga målkonflikter och intressen, exempelvis vad gäller miljökvalitetsmål och livsmedelsproduktion.

### **9.1.1. Kommunerna och åtgärdsarbetet**

Förslaget innebär att lokala åtgärdsplaner ska tas fram vilket Västerås gjort i många år och vi ser positivt på om det görs på rätt sätt. Förslaget att lyfta in uppdraget att ta fram åtgärdsplaner som del i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram är också bra och skulle också skapa större tydlighet. Som utredningen tar upp, så är det många kommuner som idag arbetar med mer än det som idag "krävs" enligt åtgärdsprogrammen. Att utöver de åtgärder som pekats ut i åtgärdsprogrammet driva projekt, vattenråd och övergripande vattenplanering är något som idag saknas i åtgärdsprogrammen, eller i alla fall inte framgår på ett tydligt sätt. Arbetet är dock troligen helt avgörande för att lyckas nå miljökvalitetsnormerna. Det här är ett relativt resurskrävande arbete som en del kommuner bedriver ändå men att lyfta in det i åtgärdsprogrammen skulle tydliggöra det som ett krav där behovet finns.

En viktig del i att ta fram åtgärdsplaner är att identifiera åtgärder som är förankrade, finansierade och accepterade av dem som berörs. Direkt eller indirekt rådighet behöver helt enkelt finnas för att kunna genomföra åtgärder. I storstadsregionerna är en större del av marken kommunal och där har man som kommun bättre direkt rådighet över de åtgärder som behöver genomföras och där kan kommunala, relativt detaljerade planer fungera som ett verktyg. I en kommun som domineras av landsbygd är graden av rådighet betydligt lägre och det ställs större krav på återkommande samverkan med berörda markägare och verksamhetsutövare för att få åtgärder på plats. Förutsättningarna är därmed väldigt olika i olika kommuner och åtgärdsplaner i en kommun med lägre grad av rådighet och där åtgärder inte förankrats riskerar inte genomföras.

Att ta fram åtgärdsplaner inom ramen för eventuella vattenvårdsorganisationer/vattenråd kan vara ett sätt att arbeta, men man bör beakta att det bara är en bråkdel av markägare och verksamhetsutövare inom ett avrinningsområde som deltar i vattenrådsarbetet. Samtliga berörda kommuner behöver också engagera sig och även samarbeta över sina administrativa gränser för att ett sådant angreppssätt ska fungera. Majoriteten av dem som har rådighet över mark eller verksamheter där åtgärder behövs står utanför vattenvårdsarbetet och har inte de incitament som krävs för att engagera sig. För dem kan man komma en bit på väg i arbetet genom tillsynsinsatser, men tillsynsverktyget är sannolikt inte tillräckligt för att nå de beting som finns. Det kan också vara svårare att hitta finansiering om man fått ett föreläggande av något slag. För en verksamhetsutövare är det dessutom svårt att skilja på kommunens roller i arbetet med de frivilliga åtgärder och tillsynen, vilket kan försvåra arbetet och urholka förtroendet.

Det är positivt att åtgärdsplanerna lyfts fram men för att de ska bli fungerande verktyg behöver de ges någon juridisk tyngd men utredningen föreslår inte det. Åtgärdsplaner behöver samtidigt i någon mån vara flexibla och lätta

att uppdatera, ett gemensamt nationellt verktyg skulle vara positivt att utveckla som sedan kan användas i den detaljeringsgrad som bedöms rätt för den enskilda kommunen.

### **9.1.2 Åtgärdssamordning mot övergödning**

Förslaget att stärka den lokala makten och arbetet med att förhindra övergödning är positivt eftersom kunskapen om de lokala förutsättningarna och lösningarna finns hos medborgare och myndigheter som verkar lokalt. Det är viktigt att det inte leder till ökad stelbenthet i tillsyn gentemot hushåll och enskilda, överlappande regelverk och ökad administration för kommunen. Samverkan och kunskapsutbyte mellan angränsande kommuner är något positivt och bör vara en del av en del av samordningens och HaVs uppdrag. Den centrala stödfunktionen bör kunna ge vägledning till kommuner i behov. Tillämpningen måste ske på ett rättssäkert och förutsägbart sätt för den enskilde i alla berörda kommuner.

Det är även positivt att utredningen vill stärka det lokala åtgärdsarbetet genom att tillsätta fler åtgärdssamordnare. Det är dock viktigt att finansieringen tryggas på sikt för att få till en kontinuitet i arbetet, i detta perspektiv är de föreslagna tre åren relativt kort tid och vi föreslår snarare fem-sex år med möjlighet till förlängning därefter. En samordnare som arbetar operativt ”ute på fältet” för att minska övergödningen har visat sig vara en bra och framkomlig väg till genomförande av åtgärder framför allt inom jordbruket. En önskan är dock att ha en helhetssyn i detta arbete och möjliggöra arbetet med åtgärder mot flera miljöproblem än enbart övergödning. Att hitta åtgärder som har flera funktioner än enbart vattenvård är också önskvärt, som utredningen tar upp så är det ofta lättare att hitta framkomliga lösningar om detta möjliggörs.

I utredningen är det stort fokus på end-of-pipe-lösningar inom jordbruket, de är viktiga men det borde även vara fokus på vad man som lantbrukare kan göra högre upp i systemet för att förebygga och minska utsläppen och samtidigt få positiva effekter för odlingen. Exempelvis strukturkalkning, odla fånggrödor, ha obearbetad mark, genomföra fosforkartering och fortsätta arbeten med fosforfällor. Dessa åtgärder är sådana som ofta tas upp inom rådgivningen till lantbrukare och det är viktigt att åtgärdssamordnarna kan lyfta fram även dessa mer förebyggande åtgärder. Liknande rådgivning och arbete ska också ske med liknande verksamheter med stor användning av gödning såsom golfbanor, växthus och grönsaksodlingar samt stadens idrottsanläggningar med mycket grönytor.

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

Näringsläckaget från bristfälliga och gamla avlopp måste minska, särskilt viktigt om de ligger nära vattendrag och sjöar. Det måste dock balanseras så att kraven inte blir orimligt höga och dyra för den enskilde fastighetsägaren. På vissa ställen kan kostnadseffektiva åtgärder där flera fastighetsägare går ihop i en samfällighet för att säkerställa en lösning med god miljöprestanda vara en bra lösning istället för krav på tvångsanslutningar och höga miljöskattavgifter. Det är klokt att invänta propositionen som baseras på utredningen om "Vägar till hållbara vattentjänster" som föreslår ett antal förändringar som kan förenkla regelverket kring enskilda avlopp.

När det gäller små och enskilda avlopp befarar vi att vi genom åtgärdande av bristfälliga avlopp, som ju i sig är positivt och nödvändigt, håller på att bygga in oss i ett system med ny teknik och nya minireningsverk som vi tror i framtiden kommer att kräva mer resurser från kommunerna i form av tillsyn. Det är därför viktigt inte bara att öka takten för åtgärdande, utan även att se det framtida behovet av tillsyn.

Vi upplever problem att ställa nya krav som skulle behövas, till exempel åtgärder för att uppfylla hög skyddsnivå, för de enskilda avloppsanläggningar som redan har ett tillstånd utifrån miljöbalken men som ändå inte uppfyller dagens krav. Utöver de åtgärder som föreslås skulle vi vilja att kommunernas möjlighet att ställa sådana krav ses över.

### **9.3.1 Etappmål om gödselanvändning**

Det föreslagna etappmålet för användande av mineralgödsel är vagt formulerat och risken är att det är svårt att följa upp. Västerås har en önskan om ett mer konkret etappmål.

Förslaget på etappmål om minskad användning av mineralgödsel skulle kunna leda till ökat tryck på användning av avloppsslam och andra organiska gödselmedel som inte har sitt ursprung i jordbruket. Vi tycker att det är viktigt att även den användningen regleras på ett klokt sätt, så att man inte riskerar att förorena jordbruksmark eller vatten med oönskade ämnen från dessa gödselmedel. Regleringen av avloppsslam som används i jordbruket är från 1994 med vissa senare justeringar. Kunskapsläget är ett annat idag och det bör beaktas.

### **9.3.3 och 9.3.4 Undantag från strandskyddet och biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar**

Utredningen föreslår att undantag från biotopskydd och strandskydd ska gälla för våtmarker som är anlagda med syftet att förbättra vattenkvaliteten. Det är bra att man försöker underlätta genomförandet av åtgärder, men strandskyddet är redan idag svårtolkat och det finns en risk att man gör systemet ännu mera komplicerat genom att ytterligare tolkningar behövs för att avgöra för vilka objekt strandskyddet gäller.

Dispenser och undantag måste vara förutsägbara för markägare. Om man anlägger en ny våtmark får det inte lämnas utrymme för osäkerhet i vilka konsekvenser beslutet får.

### 9.5.3 Effektivisering inom landsbygdsprogrammet

När det gäller finansiering av åtgärder så lyfter utredningen fram en resultatbaserad modell som förslag på verktyg för att prioritera åtgärder med störst effekt mot övergödning. I ett system som redan är administrativt tungt riskerar en sådan modell att bli ännu ett hinder mot genomförandet av åtgärder. Den skulle möjligen kunna tillämpas med försiktighet i de områden där det är stort tryck på bidragen och ett verktyg behövs för att få fram de mest kostnadseffektiva åtgärderna.

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

Västerås stad ställer sig positivt till insatser med ökad återföring av hästgödsel till kretsloppet. Det som framkommer i betänkandet är dock att det kommer att krävas ett mer genomarbetat och uppdaterat faktaunderlag och fler utredningar för att åtgärder som rör hästanläggningar ska få en god effekt som hjälper till att uppnå miljömålet Ingen övergödning.

Västerås stad anser inte att det behövs nya regler för hästhållare för att komma tillrätta med övergödningen. Den lagstiftning som redan finns ger kommunerna tillräckliga möjligheter till tillsyn. Däremot kan ökad rådgivning och bättre samarbete mellan kommuner, hästhållare, branschorganisationer och lantbrukare ge bra effekter och minskad övergödning, i likhet med Greppa Näringen som finns inom jordbruket.

Konsekvenserna för hela hästnäringen i de åtgärder som nämns i bilaga 4, är omfattande om de kommer att ligga till grund för ett framtida ställningstagande. I utredningen går det att läsa väldigt generaliserade uppgifter om hur hästar hålls i Sverige, uppgifter som inte bör ligga till grund för ny lagstiftning. Hästnäringarna är mycket viktiga och vi får inte skapa system som hotar verksamheten, utan bidra till att gemensamt utveckla arbetet.

Utredningen föreslår orimliga krav som att begränsa antalet hästar per hektar, att hagar inte får användas i mer än tio år och att hagar inte får vara närmare vattendrag än tio meter. Detta visar på en stor kunskapsbrist om dagens hästhållning och dess olika förutsättningar.

Det är idag stora skillnader i hästhållning och i vilken omfattning hästar vistas i hagar. Vissa hagar används bara under sommaren, i andra har underlag anpassats för att kunna användas under vintern. Förutsättningarna är olika beroende på var i Sverige verksamheten är och tillgången på mark. Hästar är också olika och påverkar hagar i olika omfattning.

Ridsporten är en av Sveriges största sporter med många unga tjejer som utövare. De krav som föreslås kan innebära kraftig ökade kostnader som slår undan fötterna för flera ridskolor, vilket begränsar de som kan utöva sporten. Dessutom fungerar ridskolorna ofta som en brygga mellan stad och land. Sverige ska fortsätta ha en stark hästnäring och levande landsbygd där fler kan bli aktiva utövare av hästsporten.

Genomförs förslagen kommer det att vara svårt att bedriva hästhållning nära större bebyggelser och skulle få en betydande påverkan för framför allt tätortsnära ridskolor och dess överlevnad. Det krävs noggrannare studier på hästars påverkan på miljön och övergödning. Det som skrivs i bilaga 4 är inte genomförbart eller applicerbart på all hästhållning i hela Sverige.

### Övrigt

Vi delar utredningens förslag att reglerna om markavvattningsföretag ses över. För att kunna uppnå det föreslagna etappmålet om ökad andel våtmarker till 2030 krävs det en förenklad hantering av markavvattningsföretag; omprövning, nedläggning. I den här delen av landet utgörs stora delar av landskapet av markavvattningsföretag. Dessa företag är i många fall bra och nödvändiga för att kunna producera mat på åkermark. Den juridiska hanteringen av dessa i samband med omprövning eller nedläggning, till exempel i samband med anläggande av våtmarker, behöver förenklas. Idag utgör svårigheterna av att hantera markavvattningsföretagen ett stort hinder till utveckling eller anläggande av våtmarker. Många törs helt enkelt inte gå in i en lång och kanske osäkra process vid omprövning.

Markavvattningsföretagen ligger ju på platser som historiskt sett varit just våtmarker. Om det finns en lokal vilja att ombilda företaget till våtmark måste den juridiska processen förenklas. De markavvattningsföretag som tjänar sitt syfte ska naturligtvis vara kvar men i de fall det finns en enighet att göra förändringar så måste den byråkratiska processen bli enklare. Multifunktionella åtgärder bör premieras och ett helhetsperspektiv på landskapsnivå användas. Att fördröja vattnet i landskapet på flera sätt är till exempel en viktig del i arbetet med övergödning. Fördröjning av vattnet ökar den lokala grundvattenbildningen och dämpar flödena vid stor nederbörd i nedströms belägna vattendrag vilket i sig minskar även erosionen av framför allt partikulärt bundet fosfor. Det kan handla om att anlägga våtmarker på jordbruksmark men också om att fördröja vatten i skogen för att minska stora flöden som kan uppstå vid till exempel skyfall.