



Miljödepartementet
Dnr M2020/00554/Nm

Yttrande över betänkandet **Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå målet ingen övergödning (SOU 2020:10)**, Dnr 00266/2020

Synpunkter från Helsingborgs stad

Sammanfattning

Betänkandet innehåller en väl genomarbetad analys grundad på omfattande dialog och med viktiga åtgärdsförslag bland annat i lagtext (Miljöbalken). Konsekvensbedömningen av förslagen är också bra.

Övergödning är ett av de fyra största miljöproblemen. Så kallade "planetära gränsvärden" tillsammans med ekosystem/biologisk mångfald samt ändrad markanvändning och klimat är de övriga och det finns samband mellan dessa. Allvarsgraden på alla nivåer till följd av övergödning bör understrykas i utredningen. Detta är ett av "tysta" miljöproblemen som ofta glöms bort när klimatfrågan får stor uppmärksamhet.

Helsingborgs stad ställer sig positiv till flera av förslagen i betänkandet men anser i flera fall att förslagen behöver nyanseras eller förtydligas, se under respektive rubrik.

Det är rimligt att det finns ett fjärde ett etappmål om att minska bräddningarna från reningsverk och ledningsnät då orenat avloppsvatten från det kommunala nätet bidrar med större andel näringsämnen än exempelvis de enskilda avloppen. Det är dock viktigt att ökande krav formuleras på ett sådant sätt att kommunernas möjligheter till tillväxt inte försämras.

Frågan om vattenkvalitet omfattar också frågan om vattenkvantitet i ytvattentillgångar och ytvattenflöden. Här saknar utredningen förslag.

Undantaget från strandskydd vid anläggning av våtmarker är ett viktigt förslag och bör vidgas ytterligare. Betänkandet föreslår ett undantag från strandskydd för de våtmarker och dammar som är anlagda med syfte att minska näringsbelastningen. Vi föreslår istället ett undantag från strandskyddet för alla anlagda våtmarker och dammar. Vi är däremot tveksamma till utredningens förslag om att ta bort biotopskyddet för våtmarker och dammar då vi i Helsingborgs stad inte sett att det skyddet har utgjort något hinder för bildande av våtmarker.

Staden är positiv till att undanta alg- och sjöpungsodlingar från kravet på miljötillstånd. Men vi vill samtidigt påpeka att även om dessa odlingar kan bidra till att minska övergödning så är de inte lösningen på övergödningens problematik.

9.1 Samordning av lokalt åtgärdsarbete

9.1.1 Kommunerna och åtgärdsarbetet

Det är positivt att kommunen ska ta fram lokala åtgärdsplaner för övergödningens relaterade insatser. Vi vill lyfta att kommunerna redan idag arbetar med denna fråga och det är viktigt att

det arbetet kan inkluderas i en åtgärdsplan, till exempel översvämningskartering och klimatmodelleringar.

9.1.2 Åtgärdssamordning mot övergödning

Staden är positiv till att i områden med övergödningssproblem ha en samordningsfunktion mot övergödning, även kallad vattensamordnare. En sådan funktion ger en kontinuitet och struktur i arbetet mot övergödning. Vi är även positiva till att det ska gå att söka LOVA-stöd för denna funktion. För att få en kontinuitet i arbetet är det viktigt att LOVA-stöden ska kunna ges för en längre period.

9.1.3 Stödfunktion för lokal övergödningssamordning

Staden är positiv till en central stödfunktion på Havs- och Vattenmyndigheten för kommunernas lokala åtgärdsarbete. En sådan funktion kan ge hjälp och drivkraft till det lokala arbetet och vara ett stöd till de lokala åtgärdssamordnarna.

9.2 Etappmål om enskilda avlopp

Det är bra med ett mål att avloppen ska uppfylla lagstiftningens krav för att öka åtgärdstakten för bristfälliga enskilda avlopp. Om 2030 är en rimlig åtgärdstid beror på hur målet ska tolkas.

Målet behöver vara tydligare formulerat. Det bör framgå vad som avses med kust- och sjönära områden. Vi anser att för att målet ska vara effektivt bör det även omfatta avlopp med utsläpp till vattendrag. Utsläpp direkt till vattendrag eller täckdike med avledning till vattendrag kan ha en större näringspåverkan på havet än ett avlopp som ligger nära kusten med avledning via infiltration.

Det bör också tydligare framgå vad som är godkänd reningsteknik. I 9.2 i utredningen anges att med godkänd reningsteknik avses ett reningssystem som uppfyller kraven i de allmänna råd som Havs- och vattenmyndigheten meddelat för små avlopp och att de enskilda avloppen i kust- och sjönära områden ska uppfylla kraven på hög miljöskyddsnivå. Samtidigt står det i 10.5.1 att etappmålet inte skärper kravet på den rening som i dag gäller för enskilda avlopp. Att kräva att alla avlopp ska uppfylla hög skyddsnivå avseende miljöskydd är inte förenligt med dagens lagstiftning och praxis. Att ställa ytterligare krav på en befintlig avloppsanläggning för att uppnå hög skyddsnivå är inte skäligt om anläggningen för övrigt fungerar bra. Alla avlopp kommer därmed inte att uppfylla hög skyddsnivå år 2030.

En rimlig tolkning av målet är att alla avlopp ska uppnå miljöbalkens krav senast år 2030 och att nya anläggningar som installeras ska uppfylla kraven för hög skyddsnivå där så är skäligt.

Förslag på nytt etappmål om att minska bräddningar

Staden anser att det även bör läggas till ett kvantitativt etappmål om att minska bräddningarna från reningsverk till 2030 genom lokala åtgärder alternativt ett tydligt etappmål för öka takten på förbättringen av de kommunala avloppsledningsnäten.

Orenat avloppsvatten från reningsverk och ledningsnät som släpps till recipienter vid så kallade bräddningar bidrar med en inte oväsentlig andel av de näringsämnen som tillförs havet. Problematiken med bräddningar uppkommer ofta i samband med stora nederbördsmängder då kombinerade ledningssystem (för både spill- och dagvatten) överbelastas. Det pågår ett arbete med att ersätta dessa med separerande system men ännu krävs omfattande åtgärder för att åstadkomma en påtagligt förbättrad situation.

Det är inte enbart nederbörd som kan ge upphov till bräddningar, utan även Sveriges allt mer ålderstigna avloppsledningsnät bidrar till antalet bräddningar. Spillvattenkamrar,

avloppsledningarna och liknande installationer rasar in helt eller delvis vilket kan leda till omfattande bräddningar. Visserligen sker fortlöpande upprustningar av ledningsnätet men takten är långt ifrån tillräcklig för att möta det ökade behovet. Detta är redan ett reellt problem som kommer att accelerera om det inte förebyggs.

Beroende på utsläppets omfattning, när på året det sker samt recipientens beskaffenhet kan en bräddning leda till påtagliga skador i vattenmiljön. Det bör påpekas att avloppsnät och pumpstationer, där mycket av bräddningarna sker, ofta ligger utanför själva tillståndsramen för de tillståndspliktiga avloppsreningsverken.

9.3 Jordbruk, våtmarker, strandskydd och biotopskydd

9.3.1 Etappmål om gödselanvändning

Staden delar utredningens uppfattning om att ett etappmål om att minska andelen mineralgödsel av den totala gödselanvändningen på sikt kan bidra till att kretsloppsanpassa gödselanvändningen i Sverige. I vissa delar av Skåne och även andra områden i Sverige med högavkastande jordar med framförallt växtodling kommer troligen detta etappmål ha en marginell påverkan på näringsläckaget då det i nuläget är mer ekonomiskt fördelaktigt med mineralgödsel än stallgödsel som transporterats över längre sträckor. I dessa områden krävs andra åtgärder för att komma till rätta med övergödningen, exempelvis våtmarker. En förutsättning för en sådan åtgärd är att markägaren ska vara villig att anlägga våtmarker på en högavkastande mark och för det behövs ändrad ersättningsnivå som täcker inkomstbortfallet även på sådan mark.

9.3.2 Etappmål om våtmarker

Helsingborgs stad anser att etappmålet om våtmarker ska vara tydligare kvantifierat för att inte blir verkningslöst. Om man vill ha en fortsatt flexibilitet vid val av åtgärder mot övergödning så går det exempelvis att kvantifiera målet i form av reducerat kväve och fosfor per avrinningsområde. Genom att ta fram detaljerade beräkningar för varje avrinningsområde blir behovet av vattenvårdsåtgärder för minskad övergödning mer konkret på lokal nivå och därmed också enklare att nå. Baltic Sea Action plan är ett bra exempel på hur detta kan genomföras.

Det behövs bättre kontinuitet i LOVA- och LONA- stöden för åtgärderna inom våtmarkerna. Som det är idag med stora anslag det ena året, som också kan annonseras med kort varsel, och små anslag nästa år, motverkar det långsiktiga kontinuerliga arbetet som behövs för att kunna nå målet ingen övergödning. Jordbruksverket kan bara ge stöd för skötsel av våtmarker för fem år åt gången i landsbygdsprogrammet och därefter kan stödet upphöra. En vattenvårdsåtgärd ska fungera i 20 år och längre för att vara kostnadseffektiv och för att nå målet Myllrande våtmarker. Utifrån det borde det vara möjligt att skapa en ersättning som sträcker sig över hela den tid som det krävs åtgärder för att uppnå målet med våtmarken.

Staden ser gärna att det inrättas ett stöd för ekologiskt funktionella kantzoner med gräs, buskar och träd, då ett sådant saknas idag. Dessa spelar en viktig roll för att uppnå god status i vattendrag. Jordbruksverkets regler om att skydds-zoner inte får vara beväxna med träd är inte bra från ett vattenvårdsperspektiv. En skydds-zon som varar i något år och sedan plöjs upp bidrar i mindre grad till att uppnå en god vattenstatus än en flerårig funktionell kantzon. För att denna åtgärd ska vara ett intressant alternativ för en markägare bör ersättningsnivån täcka det inkomstbortfall som uppstår då marken tas bort från produktionen.

9.3.3 Undantag från strandskydd

Staden delar uppfattningen att det generella strandskyddet för anlagda dammar och

våtmarker om 100 meter riskerar att påtagligt minska intresset för att bygga sådana anläggningar. Det är positivt att ta bort strandskyddet för anlagda våtmarker men undantaget bör utvidgas till att omfatta alla anlagda våtmarker och dammar, inte bara de som är anlagda med syfte att minska näringsbelastningen. I intensiva jordbruksområden har allt vatten höga halter av näringsämnen. Alla anlagda våtmarker kommer därför att minska närsaltsbelastningen. På samma sätt är alla nya vatten i ett sådant landskap positivt för biologisk mångfald och vattnets uppehållstid. Våtmarkers multifunktion är ofrånkomlig. Strandskyddets avskräckande effekt är kanske större i odlingslandskap än någon annanstans. Det är därför olyckligt att utredningens förslag om undantag från strandskydd bara ska gälla våtmarker med det huvudsakliga syftet att minska näringsbelastningen. Odlingslandskapet i synnerhet behöver fler våtmarker av alla typer, jämför med miljömålet Myllrande våtmarker.

Begreppet "lokal vattenmiljö" behöver förtydligas. Det framgår inte på vilket sätt denna skrivning är avsedd att vara begränsande.

Omprövning och avveckling av *markavvattningsföretag* är idag ganska komplicerat och tar ibland mycket resurser, så en utredning kring hur detta kan förenklas bedömer vi som mycket bra. Det sägs (sid 119) att anläggande av "våtmarker strider mot syftet med markavvattning". Det behöver det inte alltid göra då våtmarken kan hålla samma nivå som grundvattennivån

Åtgärderna gällande *skogsbruket* borde utvecklas mer. Då skogsnäringen enligt utredningen står för det största fosfor- och kväveläckaget (26-28 %) genom kalhyggen (trakthyggesmetodiken), innebär det en stor miljökostnad för samhället och för fiske och vattenturism.

Kontinuitetsskogsbruk eller hyggesfria skogar, även kallat blädningsteknik som nämns, bör understödjas då det ger stora vinster för andra miljömål som levande skogar, ett rikt växt- och djurliv, turism, svamp och bär.

9.3.4 Undantag från biotopskydd

Helsingborgs stad är tveksam till utredningens förslag om att ta bort biotopskyddet. Biotopskyddet ger en våtmark ett något starkare skydd mot förändring eller igenfyllning än reglerna för vattenverksamhet vilket kan uppfattas positivt. Erfarenheten visar att det hittills inte är någon som har avstått från att anlägga en våtmark eller damm på grund av biotopskyddet.

9.4 Förstärkning av förutsättningar för upptag av näringsämnen från havet

9.4.1 Kravet på tillstånd för odling av sjöpungrar och alger

Helsingborgs stad ställer sig positiv till att undanta alg- och sjöpungrsodlingar från kravet på miljötillstånd. Men det är viktigt att poängtera att sådana odlingar inte kan ersätta åtgärder på land. De kan potentiellt bidra till att minska övergödning men är inte lösningen.

Det är även stora skillnader på effekt beroende på om odlingen ligger på västkusten eller i Östersjön. I Östersjön som är det havsområde som har störst problem med övergödning visar forskning på att musselodling lokalt kan öka övergödningen genom bland annat döda bottnar och mer fintrådiga alger. Det saknas idag underlag som sammanställer de olika metodernas fördelar och nackdelar. Vi anser att detta underlag är något som bör tas fram och att det tas fram utifrån havsområde. Det måste vara tydligt vilka fördelar och nackdelar de olika odlingarna har, och det ska vara enkelt att hitta underlaget.

9.4.2 Utpekande av områden för odling av blå fånggrödor

Vi ställer oss positiva till utredningens förslag att kustnära kommuner ska ange i sina översiktsplaner vilka områden som är lämpliga för blå fånggrödor. Detta faller väl in i ramen för havsplaneringen. Men för denna åtgärd krävs det tillgång till tjänstepersoner i kommunen med kunskap om det marina ekosystemet. Sådan kunskap saknas ofta i kommunerna. Det är därför viktigt att det finns stödfunktioner hos till exempel länsstyrelsen eller Jordbruksverket som kan vägleda kommunala planerare till rätt verktyg och kunskap vid detta arbete.

9.5 Finansiering

9.5.1 och 9.5.2 Uppföljning och utvärdering av LOVA samt Förstärkning av LOVA

Det är positivt med förstärkning av LOVA. Vi ser det som särskilt viktigt att resurserna styrs till de platser och åtgärder där de gör mest nytta.

När våtmarker ska skapas behöver mark tas i anspråk. En stor del av landskapet ägs och förvaltas av många enskilda markägare. Frivillighet är något som eftersträvas i svensk naturvård. När ansvaret på så sätt vilar på den enskilde markägaren blir det svårt att komma åt de lämpligaste lägena, även med hjälp av offentliga åtgärdsmedel. Åtgärder kommer i bästa fall att hamna slumpmässigt fördelat i landskapet. I ett intensivt jordbrukslandskap är sannolikheten dessutom stor att åtgärder föreslås på marker med sämre avkastning. Dessa marker är tyvärr ofta områden som redan har ett relativt högt ekologiskt värde i landskapet, som en ohävdad betesmark eller liknande. Utifrån detta anser staden att det behövs möjligheter att styra markersättning så att den blir intressant även för markägaren med högavkastande mark för att kunna genomföra en åtgärd på den plats där den gör mest nytta.

9.5.3 Effektivisering av landsbygdsprogrammet

Miljöförvaltningen instämmer i utredningens förslag att Jordbruksverket ska fortsätta med arbetet att utveckla ett system för resultatbaserad övergödningsrelaterad ersättning, där ersättningen är relaterad till utsläppsminskning.

9.5.4 Kompensationsåtgärder

Förslaget att utreda möjligheten till *ekologisk kompensation* för näringsläckage är intressant men det finns inte så mycket praxis. Helsingborgs stad har arbetat med principen i detaljplaner under flera år och kan konstatera att det också finns platsbundna, unika värden som inte kan kompenseras.

I det fortsatta utredningsarbetet anser vi att det är viktigt att en eller flera markägare ska kunna få ersättning för en kompensationsåtgärd vid anläggandet av en våtmark nedströms ett kulverterat eller dikat område. En sådan ersättning ska kunna ges när en eller flera markägare går samman och bekostar en våtmark på den mest optimala platsen, där våtmarken fångar mest näring. Det bör då omfatta en ersättning för att våtmarken ger "nytta till många" och dessutom en markersättning till den markägare som avsätter marken.

9.6 Vidare uppdrag och utredningsbehov

9.6.1 Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Staden ser positivt på att bestämmelserna ses över. Idag omfattas endast en mindre del av hästhållarna av regler för miljöhänsyn i avseende på gödsel. Det är rimligt att alla hästhållare omfattas av samma regler vad gäller lagring och hantering av gödsel. Det är viktigt att all hästgödsel omfattas av ett regelverk som säkrar miljöhänsyn vid lagring och hantering och därmed förutsättningarna för ett uthålligt kretslopp. Det är också viktigt att det finns en tydlig

reglering av gödselhanteringen i hagarna så att dessa inte blir mättade och orsakar näringsläckage till omgivningen.

9.6.2 Se över regler om markavvattningsföretag

Staden är positiv till att reglerna för markavvattning ses över. Skånes västra landskap har speciella förutsättningar. Området har en stor andel intensivt brukad odlingsmark. Alla vattendrag är starkt påverkade av dikningsföretag. De är uträtade och fördjupade och ofta rörlagda under mark. Detta gäller för stora delar och ibland även hela avrinningsområden.

Inaktiva markavvattningsföretag bör kunna avvecklas efter en expertbedömning utan att markavvattningsföretaget ska behöva återupplivas först. När vattenvårdsåtgärder ska anläggas i ett markavvattningsföretag ska bara de parter i företaget som berörs av åtgärden kunna stoppa den, om det är så att de kan visa att åtgärden direkt skadar deras intressen.

9.6.3 Stöd till näringsupptag från havet

Ett resultatbaserat stöd till upptag av näring från havet är positivt. Ett sådant stöd öppnar för olika metoder och tekniker vilket skapar incitament för att utveckla och vidareutveckla olika metoder för upptag av näringsämnen från havet. Detta är positivt. Men det är viktigt att det inte är en enskild näringsidkare eller kommun att själva som ska ta fram modellen om stödet ska kopplas till en modulering. En sådan modell bör tas fram nationellt då förutsättningarna i våra havsområden skiljer sig åt. Det bör i modellen gå att ange vilket havsområde verksamheten ska bedrivas i, därefter sker en beräkning av områdesspecifikt näringsupptag som sedan ersättningen baseras på.

Vi anser att tillämpad forskning bör vara en central del för samtliga förslag som gäller upptag av näring från havet och andra kompensationsåtgärder. Detta för att öka kunskap och möjligheten till att vidareutveckla metoder.

Helsingborg den 9 september 2020

Peter Danielsson
Ordförande