



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se
CC
martin.h.larsson@regeringskansliet.se
Diarienummer: M2020/00554/Nm

Yttrande

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)

Hushållningssällskapens Förbund har beretts möjlighet att yttra sig till Miljödepartementet om förslaget till Stärkt lokalt åtgärdsarbete med syfte att nå målet Ingen övergödning. Yttrandet har sammanställts av Anette Bramstorp.

Hushållningssällskapets huvudsakliga synpunkter

Utredningens mål har varit att föreslå åtgärder och arbets sätt för att minska övergödningen, samt lämna förslag på nya etappmål i miljömålssystemet. Vi håller med utredningen om att det är angeläget att minska övergödningen och att mest effekt får åtgärder som anpassats till lokala förutsättningar.

Av de förslag i utredningen som är konkreta ställer vi oss positiva till förslaget att det bör finnas lokala åtgärdssamordnare. Vi ser också positivt på att det centralt inrättas en stödfunktion för det lokala åtgärdsarbetet. Vi ser positivt på förslaget att höja anslagen till LOVA, då detta är en förutsättning för att åtgärder ska kunna genomföras. Vi ser mycket positivt på förslagen om undantag för anlagda våtmarker från strandskyddet och biotopskyddet, men anser att undantagen också bör omfatta våtmarker som anlagts med andra syften än minskad näringsbelastning.

Hushållningssällskapet avstyrker med bestämdhet förslaget till etappmål för gödselanvändning. Vi anser att målet är mycket tveksamt ur miljö- och klimatsynpunkt samt kan få effekter som inte ligger i linje med den nationella livsmedelsstrategin. Som mål anser vi också att det kommer att vara mycket svårt att tolka och tillämpa i praktiken.

Nedan utvecklar vi våra synpunkter på respektive förslag i utredningen.

Utredningens förslag om nya etappmål

- Etappmål om gödselanvändning:
Målet som föreslås är att andelen mineralgödsel av den totala gödselanvändningen ska minska till 2030.
Vi är starkt kritiska till att införa ett sådant etappmål, av flera skäl. Vi saknar en analys av om det överhuvudtaget leder till förbättrat kretslopp och om det i så fall är kostnadseffektivt. Vi saknar en analys av hur detta slår lokalt och regionalt, d.v.s. på den nivå kretsloppet ska förbättras för att ge den miljövinst men eftersöker. Det är på gårdsnivå, till och med fältnivå, som gödslingsstrategin ska vara så effektiv som möjligt för att minimera risken för läckage. Det är det outnyttjade kvävet, oavsett ursprung, som riskerar att utlakas och bidra till övergödningens problematiken. Det är vedertagen kunskap att det är lättare att behovsanpassa gödslingen med mineralgödsel jämfört med stallgödsel. Bakgrunden till detta är dels koncentrationen av och balansen mellan olika näringsämnen i stallgödseln, i förhållande till grödans behov på det specifika fältet. Dels att en stor andel av kvävet i stallgödseln är organiskt bunden, vilket innebär att det krävs en mineraliseringsprocess för att kvävet ska bli tillgängligt för grödan. Mineraliseringsprocessen påverkas av temperatur och nederbörd, vilket gör att det är svårare att styra näringstillförseln till grödan, både

vad gäller rätt tidpunkt och rätt mängd. Mineralgödsel är däremot tillgänglig för växten när den sprids.

Vi anser också att etappmålet kommer att innebära sämre förutsättningar att uppnå målet om lägre klimatpåverkan. Att ha som ensidigt mål att minska mineralgödselanvändningen kommer att leda till sänkta skördar och mindre träffsäkra strategier för att uppnå rätt kvalitet. Detta är klart negativt för klimatet då en större areal behöver brukas för samma mängd. Dessutom går det helt emot den nationella livsmedelsstrategin som syftar till ökad livsmedelsproduktion, vilket blir omöjligt med minskad mineralgödselanvändning.

Som mål betraktat, kan vi inte se hur det kommer att vara möjligt att tolka siffrorna för att följa trenden. Vi ser heller inte hur detta mål ska kunna föras ned till det regionala och lokala planet då jordbrukets struktur och förutsättningar är så otroligt olika i olika regioner. På gårdsnivå har vi redan idag betydligt bättre, mer relevanta och väl etablerade nyckeltal för närings effektivitet, som fungerar oavsett vilken typ gödselmedel som används och som används i rådgivningen, exempelvis Greppa Näringen.

- Etappmål om våtmarker:

Målet som föreslås är att öka arealen våtmarker till 2030 så att det motsvarar det behov som pekas ut i vattenförvaltningen.

Vi är tvetsamma till detta mål då vi saknar en analys av konsekvenserna. Det vi av erfarenhet vet är att det i praktiken är helt avgörande att våtmarker placeras rätt och att det finns tillräckliga ekonomiska resurser. Lokalkännedom och kunskap om funktion, anläggning och finansieringsmöjligheter är därför helt avgörande för att få markägare att våga ta steget att göra en så långsiktig förändring. Ett etappmål kommer inte att undanröja de hinder eller svårigheter som vi upplever finns idag.

Utredningens förslag avseende samordning av lokalt åtgärdsarbete

- Kommunala åtgärdsplaner för övergödningsrelaterade insatser:

Utredningen föreslår att kommunerna ska ta fram lokala åtgärdsplaner inom de avrinningsområden som respektive kommun tillhör samt att dessa planer ska komplettera och konkretisera vattenförvaltningens åtgärdsprogram.

Vi håller med om att störst potential finns då åtgärder initieras, beslutas och utförs lokalt, d.v.s. av dem som har kännedom om de platsspecifika förhållandena. Exempelvis för våtmarker är det mycket tydligt att de lokala projekten blir de mest lyckade. En fördel vi ser med förslaget är att förutsättningarna ökar för att all verksamhet i en kommun kommer med, d.v.s. även den egna kommunala verksamheten. Men vi ser också svårigheter med förslaget. Vår erfarenhet är att det för att det ska bli bra krävs ökad kompetens på både bredd och djup samt ekonomiska resurser, vilket även utredningen också pekar på. Utredningen ger dock ingen lösning på detta. Bristfällig kompetens leder i praktiken ofta till att förtroende inte skapas och dialog inte kommer till stånd mellan olika aktörer. Och utan ekonomiska resurser kommer varken samordning eller åtgärder att kunna ske.

- Åtgärdssamordnande funktion på kommuner/länsstyrelser:

Utredningen föreslår att länsstyrelser och kommuner i områden med övergödningsproblem bör ha en samordningsfunktion mot övergödning.

Vi är mycket positiva till förslaget då vi håller med om att det finns ett behov av samordning på ett mer lokalt plan. De 20 pilotprojekten inom projektet LEVA ger också positiva signaler. Men som vi tidigare varit inne på förutsätter detta både hög kompetens och att det finns ekonomiska resurser till både samordningsfunktionen och de åtgärder som planeras.

- Central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete:

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att tillhandahålla en central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete.

Vi anser att det är mycket viktigt att det finns en central funktion som kan stötta de lokala åtgärds-samordnarna. Vi ser därför mycket positivt på förslaget.

Utredningens förslag avseende strandskydd och biotopskydd

- Generellt undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar:
Utredningen lyfter den hämmande effekt som finns av att anlagda våtmarker omfattas av det generella strandskyddet och biotopskyddet och föreslår ändringar i lagstiftningen. Utredningen föreslår att ett generellt undantag från strandskyddet införs i 7 kap. 16 a § miljöbalken för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.
Vi håller med om att den nuvarande lagstiftningen i praktiken är ett hinder. Vi är därför mycket positiva till att utredningen föreslår ett generellt undantag i lagstiftningen. Dock anser vi att undantaget ska gälla alla anlagda våtmarker och dammar, inte enbart dem som har som huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen.
Vår erfarenhet är att gränsdragningen avseende syftet i praktiken kan vara otydlig. Vår erfarenhet är också att redan med dagens lagstiftning kan tolkningen se olika ut vid olika länsstyrelser, varför det är viktigt att lagkravet är tydligt.
Vi ser inget uppenbart skäl till att inte låta undantaget gälla all typ av anlagda dammar eller våtmarker. Exempelvis gäller undantaget från generella biotopskyddet redan dammar anlagda för bevattningsändamål vilket pekar på att det även för strandskyddet bör finnas skäl att undanta även andra ändamål. Utredningen berör det delvis också själv då den lyfter den möjlighet som redan finns idag att upphäva strandskyddet vid en liten sjö eller ett litet vattendrag som saknar stor betydelse, men samtidigt konstaterar att detta är en process som innebär stor osäkerhet eftersom ansökan inte kan göras i förväg utan först efter att dammen eller våtmarken är anlagd.
- Generellt undantag från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar:
Utredningen föreslår att ett undantag från biotopskyddet införs i bilaga 1 till förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.
Vi håller med om att nuvarande regelverk är begränsande och är därför mycket positiva till förslaget med ett generellt undantag i lagstiftningen.

Utredningens förslag avseende finansiering

- Förstärkt uppföljning och utvärdering av LOVA:
Utredningen lyfter ett behov av att förbättra uppföljningen av LOVA.
Vi har inga synpunkter kring detta förslag mer än att syftet måste vara att öka transparensen i systemet och inte enbart administrationen.
- Mer statliga pengar till LOVA-åtgärder:
Vi är mycket positiva till detta förslag, i synnerhet som vi redan idag upplever att finansiering kan vara en flaskhals. Utredningens förslag med mer lokalt arbete och fler åtgärder förutsätter också att mer pengar finns att söka.

Utredningens förslag avseende ny utveckling/nya utredningar

- Resultatbaserade miljöersättningar i landsbygdsprogrammet:
Utredningen anser att ett modell- och resultatbaserat system bör kunna införas i landsbygdsprogrammet, i den programperiod som börjar 2028.
Vi ser att det kan vara lockande att se positivt på detta men i praktiken anar vi kraftigt ökad administration, troligen hos både jordbruksföretaget som söker och hos myndighetens som administrerar ansökan. Vi har exempel från praktiken där förfinade simuleringsmodeller, använda som bedömningsverktyg vid tillståndsgivning, medfört kraftigt ökade kostnader i form av mer tid för ansökan, behov av konsult hjälp och ökade handläggningstider. Vi ser också att man kan missa andra viktiga faktorer som gör att anslutningen till ett miljöstöd ökar, såsom enkelhet, förutsägbarhet och ringar på vattnet-effekt av goda exempel som visar att det funkar i praktiken.
- System för kompensationsåtgärder
Utredningen föreslår att ett system för ekologisk kompensation för näringsläckage utreds specifikt med syfte att inrätta ett sådant system på ett sätt så att det kan byggas ut gradvis.

Vi anser att det är svårt att utifrån det utredningen presenterar ha en åsikt om detta. Därav anser vi att det är positivt att detta utreds mer och särskilt. Men vi menar att det i så fall är efter kommande utredningen som det är möjligt att ta ställning till om det är möjligt att inrätta.

- Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästföretag:
Utredningen föreslår att uppdrag ges till Jordbruksverket, att i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare. Vi anser att utredningen brister i att ge en analys av problemet och alldeles för ensidigt fastnar i luckor i specifik lagstiftning. Vi anser att det är märkligt då man i utredningen samtidigt konstaterar att hästgårdar och hästägare omfattas av de allmänna hänsynsreglerna, och utifrån dessa kan föreläggas att vidta nödvändiga åtgärder, men att problemet är att tillsynen försvåras av att alla hästgårdar inte är kända. I utredningen konstaterar man också att ”både häst- och stallägare ofta har begränsad kunskap om hästgödselns värde, om risken för miljöpåverkan och om möjliga åtgärder.” Vi menar att detta i så fall är den springande punkten, vilket inte löses med lagstiftning. Rätt väg menar vi är via rådgivning, där t.ex. Greppa Näringen nu lanserar ett rådgivningspaket till just hästhållare. Vad vi förstår är hästnäringen inhomogen, med stor variation både i antal hästar, lokalisering och system, varför rådgivning torde ha betydligt bättre förutsättningar att leda till platsspecifika lösningar än vad lagstiftning har.
- Utredningsbehov avseende markavvattningsföretag:
Utredningen föreslår att reglerna om markavvattningsföretag utreds så att förfarandet kopplat till omprövning och avveckling av markavvattningsföretag kan förenklas. Utredningen har identifierat behov av att se över nuvarande regelverk eller utforma nya regler för markavvattningsföretag. Man hänvisar till tidigare utredningar som lyfter att regelsystemet är komplicerat och svåröverskådligt för en enskild verksamhetsutövare eller samfällighet och att det är flera tillstånds- och tillsynsmyndigheter inblandade. Utifrån våra erfarenheter håller vi med om att det finns ett behov av att förenkla. Vi är dock kritiska till utredningens analys av varför. Vi anser att utredningen ensidigt fokuserar på syftet att göra det enklare att ompröva och avveckla markavvattningsföretag för att underlätta anläggande av dammar och våtmarker. Vi vill lyfta att dikningsföretag finns av en anledning, att formalisera det samarbete kring markavvattning som alla verksamhetsutövare är beroende av att det fungerar. Alla enskilda är här beroende av varandra och av att hela kedjan fungerar. Då åtgärder görs på en plats är det viktigt att konsekvenser för andra analyseras. Vi vill trycka på att eventuella förändringar i lagstiftningen inte får medföra att rättssäkerheten blir mindre för den enskilde.

Stockholm 2020-09-30

Jesper Broberg
Förbundsdirektör
Hushållningssällskapens Förbund