



Lisa Weimann
Vattenenheten
010-223 64 29

Regeringskansliet

Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå målet Ingen övergödning, SOU 2020:10

Er beteckning: M2020/00554/Nm

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Jönköpings län yttrar sig här över betänkandet Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå målet Ingen övergödning, SOU 2020:10.

Utredningen utgör en utförlig och väl utförd genomgång av befintlig kunskap om övergödning och förutsättningar för och möjligheter till motverkande arbete. Utredningens förslag kommer sannolikt att leda till förbättringar och ökad takt i arbetet mot övergödning.

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen, med undantag av slopat biotopskydd för anlagda våtmarker. Länsstyrelsen delar inte helt utredningens förslag om samordning av lokalt åtgärdsarbete. Framförallt vill Länsstyrelsen att de synkroniseras med förslagen i vattenförvaltningsutredningen.

Synpunkter på betänkandets förslag

Länsstyrelsen har valt att kommentera följande delar:

6 Rättsliga utgångspunkter

6.12 MARKAVVATTNINGSFÖRETAG

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bakgrundsbeskrivning om det generella problemet med att markavvattningsföretag ofta kan försvåra åtgärder för minskat växtnärläckage, inte minst anläggandet av våtmarker.

Samtidigt vill Länsstyrelsen lyfta fram den stora betydelse som markavvattningsföretag har för livsmedelsproduktionen i intensivt brukade jordbruksområden där det finns åkermark som kräver dränering för växtodling. Där utgör markavvattningsföretagen en kostnadseffektiv förvaltningsform som ålägger markägare att gemensamt genomföra underhållsåtgärder (exempelvis rensning av sediment i diken). Enligt Länsstyrelsens uppfattning är det rimligt att markavvattningsföretagen här

omgärdas av ett juridiskt skydd med regler som förhindrar att till exempel våtmarker anläggs som kan ge skadlig uppdämning. Även om markavvattningsföretagen kan utgöra ett administrativt hinder, så är det ändå möjligt att både genomföra behövliga åtgärder för minskat växtnäringsläckage, och juridiskt ompröva berörda markavvattningsföretag.

Länsstyrelsen vill därför betona att problemet med markavvattningsföretagen istället bör betraktas begränsat till områden där det idag bedrivs ett mer extensivt jordbruk eller inget jordbruk alls. Där kan de huvudavvattande anläggningarna i sig själva bidra till en avvattning på en djupare nivå än vad som behövs för markanvändningen. Detta leder ofta till onödigt ökat växtnäringsläckage, och på torvjordar även till ökad lustgasavgång. Dessutom är markavvattningsföretagen ofta avsomnade i dessa områden och saknar förvaltande styrelse. I dessa områden, där både nyttan och den effektiva förvaltningen med markavvattningsföretagen är tveksam, går det mer entydigt att ifrågasätta markavvattningsföretagens juridiska skydd i relation till behövliga växtnäringsåtgärder.

9 Övervägande och förslag

9.1 SAMORDNING AV LOKALT ÅTGÄRDSARBETE

9.1.1 Kommunerna och åtgärdsarbetet

Det är viktigt att kommunerna har en plan för sitt genomförande av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och vi instämmer med att det finns behov av mer konkret åtgärdsplanering och åtgärdssamordning. Länsstyrelsen ser dock att förslagen i utredningen gällande åtgärdsarbete delvis överlappar med förslagen i vattenförvaltningsutredningen och vill poängtera vikten av samordning mellan förslagen. Även om det kan vara så att det i utpekade områden finns behov av särskilda kommunala åtgärdsplaner mot just övergödning vill vi också understryka vikten av att vattenförvaltningsfrågorna ändå hanteras på ett samlat sätt, både på nationell, regional och lokal nivå. Det är i det sammanhanget vår uppfattning att den typ av lokala åtgärdsplaner mot övergödning som föreslås i föreliggande utredning kan vara en del av de operativa planer och delåtgärdsprogram som föreslås i vattenförvaltningsutredningen.

9.1.2 Åtgärdssamordning mot övergödning

Länsstyrelsen instämmer i slutsatsen att samordning och speciellt utpekade resurser till att aktivt driva åtgärdsarbete är viktigt för att uppnå resultat.

Länsstyrelsen vill dock poängtera vikten av samordning av utredningens förslag mot de förslag som läggs i vattenförvaltningsutredningen om stödfunktioner i vattenförvaltningsområdet. I vattenförvaltningsutredningen föreslås att rollen Kommunstödjare inrättas hos länsstyrelserna, för att hjälpa kommunerna med sitt vattenförvaltningsarbete. Det föreslås också att

länsstyrelserna ska ansvara för avrinningsområdessamordning. Vi anser att åtgärdssamordning mot övergödning bör kunna rymmas inom den organisation som föreslås enligt vattenförvaltningsutredningen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län arbetar med åtgärdssamordning på ett motsvarande sätt som beskrivs i utredningen. Länsstyrelserna borde bibehålla sin roll att arbeta med uppsökande verksamhet eftersom det där oftast finns spetskunskap om övergödning samt kunskap om förutsättningar i ett större geografiskt område. Rollen kan utökas till att vara stöd till kommunerna och att samordna dem i åtgärdsarbetet.

Om förslaget om åtgärdssamordnare kvarstår anser vi att utredningen behöver tydliggöra länsstyrelsernas, kommunernas och olika organisationers roll och hur det ska avgöras hur åtgärdssamordningen ska organiseras. Vi föreslår att projektet LEVA utvärderas bland annat utifrån vilken nivå/organisation samordnarrollen legat på i förhållande till avrinningsområdets storlek och problembild. Det kan vara ett av flera underlag till riktlinjer om hur organisering av åtgärdssamordningen bör se ut i respektive avrinningsområde, vilket föreslås ges ut av HaV.

Som uppges i förslaget bör samordningsfunktionen kunna finansieras delvis genom ökat LOVA-anslag. Detta under förutsättning att LOVA-anslaget ökar.

9.1.3 Stödfunktion för lokal övergödningssamordning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om stödfunktion för åtgärdsarbetet, som kan omfatta både lokalt och regionalt arbete.

9.2 ETAPPMÅL OM ENSKILDA AVLOPP

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om etappmålet, och bedömer att enskilda avlopp i kust- och sjönära områden bör prioriteras i tillsynen. För att målet ska kunna följas upp behövs dock en tydlig definition av ”kust- och sjönära områden”.

Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna åtgärderna i utredningen inte kommer att leda till att etappmålet nås. Utredningen föreslår inga nya eller konkreta förslag på hur kommunerna ska stödjas för att öka tillsynstakten för enskilda avlopp. Nedan kommenteras aspekter som enligt utredningen kommer att påverkas av etappmålet:

Insatser stimuleras för att öka åtgärdstakten för de enskilda avlopp som inte uppfyller lagstadgade krav

Det är oklart vad som avses och vilka insatser som ska genomföras för att öka åtgärdstakten. Länsstyrelsen bedömer att ekonomiskt stöd till fastighetsägare kan ha effekt på åtgärdstakten, kombinerat med informationsinsatser.

Uppföljning av åtgärdstakten för enskilda avlopp stimuleras

Det är oklart vad som avses och vilka insatser som ska genomföras för att öka uppföljningen. Länsstyrelsen bedömer att kommunerna behöver konkreta förslag för att kunna nå etappmålet.

Exempel på åtgärder som skulle kunna stärka kommunernas uppföljning och tillsyn av enskilda avlopp är framtagande av ett nationellt avloppsregister och stöd att samla in uppgifter om befintliga anläggningar. I utredningen under rubriken ”Erfarenhet från Falkenbergs kommun” anges att en annan svårighet är bristen på underlag och avsaknad av register över befintliga avloppslösningar. Bra underlag är a och o för en långsiktigt effektiv och kontinuerlig tillsyn. Föreslaget register skulle ge kommunerna stöd att planera den fortsatta tillsynen och kunna rikta tillsynsinsatserna där de gör mest nytta.

Vidare bedömer Länsstyrelsen att riktat ekonomiskt stöd direkt till kommunerna för avloppsinventeringar skulle hjälpa kommunerna att få in ett bra kunskapsunderlag för prioriteringar med den fortsatta tillsynen av enskilda avlopp. Länsstyrelsen bedömer att det kan vara svårt för kommunerna att fullt ut finansiera inventeringar med tillsynsavgifter.

Länsstyrelsen konstaterar att åtgärdstakten för enskilda avlopp varierar stort mellan olika kommuner. Det är inte bara ambition som styr, mindre kommuner är ofta sårbara då de har få inspektörer och ibland hög personalomsättning. De kan även ha svårt att rekrytera erfaren personal, vilket gör att det blir en startsträcka för nya inspektörer. Länsstyrelsen bedömer att det behövs ett ökat nationellt stöd såsom framtagande av inventeringsmetodik, prioriteringsunderlag och nationella tillsynskampanjer.

De kommuner som framgångsrikt har arbetat med enskilda avlopp eller andra avloppslösningar lyfts fram som goda exempel.

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att det är bra att ta fram goda exempel. Länsstyrelsen bedömer dock att detta kommer ha en begränsad effekt för att etappmålet ska nås.

I utredningen anges Under rubriken ”Definition av små avloppsanläggningar” att det saknas i dag en legal definition av begreppet små avlopp. Med begreppet avses dock avloppsreningsanläggningar byggda med sådan teknik att de är avsedda för endast ett eller ett fåtal hushåll. Det är angeläget att även små anläggningar som inte omfattas av anmälningsplikt enligt Miljöprövningsförordning (2013:251) § 4 ingår och prioriteras av tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen bedömer därför att en lämplig definition av små avloppsanläggningar är att den överensstämmer med tillståndsplikten enligt 13 § förordning (1998:899), dvs 1 - 200 pe.

9.3 JORDBRUK, VÅTMARKER, STRANDSKYDD OCH BIOTOPSKYDD

9.3.1 Etappmål om gödselanvändning

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men anser att basår behöver anges och kvantifiering av målet göras för att möjliggöra uppföljning.

Insatserna för att nå etappmålet bör enligt Länsstyrelsen inriktas på att förbättra användningen av stallgödsel och baseras främst på frivillighet och kunskapsinsatser. Att stallgödseln ska användas på rätt ställe, i rätt mängd, vid rätt tillfälle och till rätt gröda är en självklarhet att jobba för. Kan man uppnå detta i ökande grad så kommer behovet av mineralgödsel att minska. Ett viktigt och inarbetat verktyg i arbetet är rådgivning via Greppa Näringen. För att gynna etappmålet föreslår Länsstyrelsen att anslaget till Greppa Näringen ökas. Ökade resurser skulle möjliggöra att rådgivningen öppnas upp för fler jordbrukare, även med lägre areal och antal djurenheter, i områden med övergödningssproblem. Under kapitel 10 Konsekvenser nämns att ” För att nå ett etappmål om minskad användning av mineralgödsel bör en större samordnad satsning på forskning, rådgivning och information genomföras för att ytterligare effektivisera utnyttjandet av stallgödsel”. Formuleringen bör lyftas in i förslaget.

Länsstyrelsen ser positivt på om mineralgödselanvändningen regleras bättre och menar att det behöver införas begränsningar av hur mycket kväve och fosfor som får tillföras marken via mineralgödsel och totalt via mineralgödsel och stallgödsel. Utredningen bör ta hänsyn till att stallgödsel är en begränsad resurs, som inte finns tillgänglig i alla områden och för alla. Djurhållningen i landet har dessutom minskat de senaste årtiondena och riskerar att fortsätta minska, främst på grund av nedläggningar vid pensionsavgång, och då minskar även stallgödseltillgången. En viss användning av mineralgödsel måste därför ske för att vi inte ska få en negativ påverkan på livsmedelsproduktionen.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma att i EU:s strategi för biologisk mångfald tas minskad mineralgödselanvändning upp. Det är bra att etappmålet är så allmänt hållet att det kan överensstämma med strategin och den handlingsplan för minskade näringsläckage som enligt strategin ska tas fram.

9.3.2 Etappmål om våtmarker

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

För att identifiera möjliga åtgärdsplatser kan det vara relevant att använda sig av GIS-analyser. Framtagande av GIS-underlag kan ske regionalt men borde helst genomföras av en nationell expertmyndighet (HaV). Detta kan relateras till och eventuellt samordnas med det förslag som utredningen lägger angående modellbaserade ersättningar från landsbygdsprogrammet. Länsstyrelsen erfar också att det kan vara gynnsamt att etablera samarbete med större markägare (t.ex. Svenska kyrkan) och intresseorganisationer (t.ex. LRF) för att driva dialog kring konkreta områden eller objekt där

åtgärder skulle ge hög effekt. Resultat av GIS-analyser är ett viktigt underlag i dessa dialoger och även i samtal med enskilda markägare.

Vi vill framhålla att en faktor i prioriteringen av åtgärder bör vara möjligheter som åtgärden ger till kommunikation om åtgärder mot övergödning, till exempel via demoområden på strategiska platser, särskilt i anslutning till naturbruksgymnasier där framtida lantbrukare utbildas.

För att mäta och analysera effekterna av anläggande eller restaurering av våtmarker behöver det finnas en databas som kan ta emot våtmarksdata (läge, areal, våtmarkstyp) från olika bidrag (LOVA, LONA, LBP, Skyddade områden, m.fl.). Detta saknas i dagsläget. Den enda befintliga våtmarksdatabasen (SMHI:s våtmarkswebb) tar enbart emot data om anlagda våtmarker inom LBP. Det är också en brist att databasen tar liten hänsyn till de multifunktionella aspekter som våtmarker har. Vi förslår att Naturvårdsverket tillsammans med SMHI får medel för att utreda uppdatering av den befintliga databasen alternativt att skapa en ny databas.

9.3.3 Undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

9.3.4 Undantag från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att anlagda våtmarker och dammar med syfte att minska näringsbelastningen inte ska omfattas av biotopskydd p.g.a. att biotopskyddet skulle ha en hämmande effekt på anläggningstakt och antal våtmarker som anläggs i jordbrukslandskapet. Biotopskyddet medför inte begränsningar i hur markägaren får utnyttja sin mark i samma utsträckning som strandskyddet. Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att förslaget att slopa strandskydd för anlagda våtmarker skulle vara verkningslöst om inte även biotopskyddet slopas. Genom att anpassa brukandet av marken nära biotopen är det möjligt att bibehålla biotopens värden samtidigt som marken kan användas för det ändamål som markägaren önskar. Biotopskyddet avser att skydda små mark- och vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur eller växtarter. Länsstyrelsen anser att även anlagda våtmarker och dammar utgör viktiga sådana biotoper och att de därmed ska skyddas genom biotopskyddsbestämmelserna.

9.4 FÖRSTÄRKNING AV FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR UPPTAG AV NÄRINGSÄMNE FRÅN HAVET

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men anser att prövning av lokalisering och försiktighetsåtgärder bör ske av alla nya odlingar av fånggröda, oavsett art och om de ska ske i hav eller inlandsvatten. Länsstyrelsen föreslår därför att algodlingar ska prövas som anmälan om vattenverksamhet.

9.5 FINANSIERING

9.5.1 Uppföljning och utvärdering av LOVA

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men delar inte utredningens uppfattning att uppföljning av LOVA är bristfällig. Särredovisning sker sedan några år tillbaka av administration, egna LOVA-projekt och utbetalda bidrag.

Förslaget behöver revideras utifrån att en nationell plan mot övergödning inte föreslås tas fram.

9.5.2 Förstärkning av LOVA

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Förslaget behöver revideras utifrån att en nationell plan mot övergödning inte föreslås tas fram.

9.5.3 Effektivisering inom landsbygdsprogrammet

Länsstyrelsen tillstyrker att Jordbruksverket fortsatt utvecklar sitt arbete med landsbygdsprogrammet och ser positivt på möjligheter till mer resultatbaserad fördelning av resurser om det kan bidra till högre kostnadseffektivitet.

Länsstyrelsen anser att modellen måste vara transparent, så att både beslutsfattaren och sökanden kan granska och förstå hur modellen har kommit fram till resultatet. Detta för att ge förutsättningar för acceptans för och utvärdering av modellen. Det är också viktigt att förändringar av modellen sker gradvis så att de inte blir för drastiska, alternativt att modellen är statisk under varje ansökningsperiod. Modelleringen bör i så hög utsträckning som möjligt baseras på öppna och opersonliga data, dvs inte på sökandens uppgifter. Modellen eller beslutsfattaren behöver ta hänsyn till redan beviljade åtgärder, som ännu inte har påverkat övrig data.

Ett underlag till framtagandet av modell kan vara webbtjänsten Våtmarksverktyget som Länsstyrelsen har utvecklat. Våtmarksverktyget använder relevant geodatainformation för att utvärdera förutsättningarna för en potentiell eller befintlig våtmark.

Om en väl fungerande modell tas fram bör den kunna användas även vid utvärdering av LOVA-ansökningar. Det vore också önskvärt om modellen kan bidra till att identifiera lämpliga platser att genomföra åtgärder på.

Förslaget behöver revideras utifrån att en nationell plan mot övergödning inte föreslås tas fram.

9.5.4 Kompensationsåtgärder

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

9.6 VIDARE UPPDRAG OCH UTREDNINGSBEHOV

9.6.1 Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare tas fram. Bättre miljöhänsyn behöver tas och regelverk bli mer rättvisa mellan olika djurhållare. Länsstyrelsen ser positivt på förslag som gynnar en resurseffektiv gödselhantering, där läckage minimeras och näringen istället kommer till nytta. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns stora kunskapsbrister i hästbranschen när det gäller verksamhetens miljöpåverkan och att det är viktigt att öka kunskaperna. Information bör vara ett viktigt redskap för att nå fram till målgruppen. En satsning på kommunikation om hållbar hästhållning bör göras. Greppa näringen nu utvecklat rådgivning, men endast större hästföretag kan ta del av den. Som uppmärksammas i utredningen bedrivs även projektet ”Skitsmart” av HNS. Länsstyrelsen hoppas att projektet leder till att miljöhänsynen blir en del av hästorganisationernas löpande arbete.

Vi ser positivt på om det ges bättre möjligheter att utöva tillsyn mot hästgårdar, såväl små som stora. Det behöver finnas utrymme för platsspecifika bedömningar av vilken miljöhänsyn som är nödvändig och hur den bäst uppnås på den specifika platsen. Ett framtida regelverk måste vara anpassat till de stora skillnader som finns i hur hästar hålls. Som uppges i utredningen bör framtida krav anpassas till att gälla där åtgärderna har betydelse för vattenmiljön.

9.6.2 Se över reglerna om markavvattningsföretag

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men anser att det är otillfredsställande att utredningen endast föreslår tillsättandet av en ny utredning med ett så pass vagt och öppet syfte, när omfattande utredningar redan har gjorts i frågan. I utredningen ”I vått och torrt” SOU 2014:35 görs en omfattande genomgång av markavvattningsbestämmelserna och dess konsekvenser, genomgång av rättsfall, förslag till förändringar och konsekvensanalyser av förslagen. I den utredningen framhålls svårigheten i att ompröva markavvattningsföretag i miljöförbättrande syfte. Som en grundläggande åtgärd för att förbättra situationen föreslår den utredningen därför att omprövningen av markavvattningsföretag, precis som nyprövningen, lämpligen delas upp i en miljörättslig och en förvaltningsrättslig prövning.

Till detta menar Länsstyrelsen även att problemet med reglerna för omprövning och avveckling av markavvattningsföretag relaterat till åtgärder för minskat växtnärläckage, i huvudsak begränsar sig mot de markavvattningsföretag som finns inom områden med extensiv eller nedlagd jordbruksproduktion. Skälen till detta beskriver vi under stycke 6.12 *Markavvattningsföretag*. Det skulle vara av stort värde om det stora antalet markavvattningsföretag som idag inte längre behövs för jordbruksverksamhet, och inte heller aktivt förvaltas, skulle kunna avvecklas.

Utifrån ovanstående anser Länsstyrelsen att det i utredningsdirektiven till den föreslagna utredningen åtminstone bör ingå ett ställningstagande om en inriktning mot att de förslag som läggs i utredningen ska utgå från ett framtida förfarande i en uppdelning mellan miljörättslig och förvaltningsrättslig omprövning. Dessutom anser vi att utredningen särskilt borde ta fram förslag på strategier för avveckling av alla de passiva markavvattningsföretag som inte längre behövs eller aktivt förvaltas. Ett konkret förslag skulle kunna vara att förändra lagstiftningen så att det krävs ett periodiserat anmälningsförfarande till ett nationellt register för att bibehålla ett markavvattningsföretags legala status.

Bilaga 5 - Andra förslag som övervägts

NATIONELL PLAN MOT ÖVERGÖDNING

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns ett stort behov av en långsiktig och sammanhållen nationell plan för arbetet mot övergödning. Det övervägda förslaget har stora likheter med förslaget i vattenförvaltningsutredningen om en nationell handlingsplan för vattenförvaltning. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att behovet av en nationell plan för övergödning kan inrymmas i vattenförvaltningsutredningens förslag samt i befintliga planer och program. Det finns dock behov som lyfts i det övervägda förslaget som inte specifikt lyfts i förslaget om nationell handlingsplan. Exempel på detta är prioritering mellan geografiska områden, behov av forskning och utveckling och behov av informations och rådgivningsinsatser. Det är viktigt att utredningens bedömningar av behov inte går förlorade utan beaktas om och när uppdrag ges gällande framtagande av planer för vattenförvaltning.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av länsråd Johan Löwenadler Davidsson efter föredragning av Lisa Weimann, handläggare vattenenheten. I den slutliga handläggningen har också Bernhard Jaldemark, enhetschef vattenenheten, Anne-Catrin Almér, miljömålssektariatet, Pernilla Ardholt, handläggare enheten för landsbygdsutveckling, Karin Bovin och Olof Enghag, handläggare enheten för naturskydd och tillsyn, Karl-Oskar Lund, handläggare miljöskydds-enheten och Matti Ermold, handläggare land-enheten 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.