

Datum
2020-10-14

Dnr
500-2735-2020

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av betänkande SOU 2020:10 ”Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning”, (M2020/00554/Nm)

Länsstyrelsen i Västmanlands län, tillika Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt, har fått rubricerad remiss för yttrande. Länsstyrelsen lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar utredningen om stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning som ett steg i att utveckla åtgärdsarbetet mot minskad övergödning. Länsstyrelsen vill därutöver framföra följande synpunkter.

Länsstyrelsen efterlyser tydligare formulering om vilka våtmarker och dammar som är undantagna i områdesskyddet.

Länsstyrelsen bedömer att utredningens beskrivning om skogsbruk inte är omfattande nog och inte följer ett avrinningsområdesperspektiv.

Länsstyrelsen delar inte utredningens slutsats att ökad tillsyn går att lösa enbart genom ett ökat uttag av tillsynsavgifter.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om samordning av lokalt åtgärdsarbete.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om införandet av etappmål om enskilda avlopp, gödselanvändning och våtmarker.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om undantag från strandskydd och biotopskydd för vissa våtmarker och dammar.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att kravet på tillstånd för odling av sjöpungr och alger tas bort.

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att förstärka uppföljningen, utvärderingen och finansieringsmöjligheterna av LOVA.

Datum
2020-10-14

Dnr
500-2735-2020

Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att detaljutformade ersättningssystem inom landsbygdsprogrammet i dess nuvarande form är en bra strategi utan behöver utvecklas vidare.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om en utredning om system för ekologisk kompensation.

Länsstyrelsen välkomnar förslaget om nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare, med vissa invändningar.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att se över reglerna om markavvattningsföretag.

Övergripande

Länsstyrelsen anser att utredningen innehåller flera bra enskilda förslag, men att helhetsbilden saknas. Länsstyrelsen bedömer att det saknas en tydlig problemformulering. Det skulle behövas en analys av hur åtgärdsarbetet mot övergödning ser ut idag, vad som fungerar bra och vad som fungerar dåligt och var den största potentialen för att minska näringsbelastningen finns. Utan en sådan blir det oklart vilka problem som utredningen försöker lösa och om de förslag som lämnats är effektiva eller ej. Vattenmyndigheternas åtgärdsanalys visar att det största åtgärdsbehovet finns hos jordbruket. Länsstyrelsens uppfattning är att jordbrukets myndigheter (t.ex. Jordbruksverket och SLU) och branschorganisationer gör ett mycket bra arbete med att få jordbruksåtgärder till stånd på frivillig väg med informationskampanjer och kurser. Problemet är att en andel markägare inte är mottagliga, till exempel på grund av bristande engagemang, tid, intresse eller kunskap. Därmed är en ansenlig del av jordbruksmarken i praktiken undantagen för åtgärder. Utredningen innehåller vissa förslag som kan leda i rätt riktning (inrättande av åtgärdssamordnare, effektbaserad ersättning, ekologisk kompensation) och som därmed är viktiga, men varken problematiken eller behovet av lösningar har belysts tillräckligt i utredningen.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Utredningens formulering om vilka våtmarker och dammar som är undantagna kunde göras bredare. Det huvudsakliga syftet kan variera utifrån vilket intresse som bevakas. Drivkraften till att en åtgärd kommer till kan vara ett ornitologiskt intresse, även om det huvudsakliga syftet för finansieringen blir minskad övergödning.

Anlagda vatten kunde generellt undantas strand- och biotopskydd för att minska gränsdragningsproblem och riskera att vattenvårdsåtgärder blir mindre attraktiva om ett skydd utifrån 7 kap. enligt myndighet visar sig gälla.

3.4.3 Skogsbruk

Det är viktigt att belysa att skogen har en stor påverkan på den totala näringsbelastningen. Det kan även nämnas att det är i skogsmarken som generellt ligger högre upp i avrinningsområdet som flödesutjämnande åtgärder kan ske. Det är även här våtmarker med grundvattenbildande egenskaper kan anläggas. När en slutavverkning sker är det alltså inte bara ett problem att näring läcker ut i stor utsträckning från skogsmarken. När de slutavverkade arealerna snabbare släpper ifrån sig vattnet till landskapet nedströms kan det även innebära ökad erosion i jordbruksdiken. Inre erosion (inom åkern) och yttre erosion (på ytan och i diken) anses vara den största källan till förluster av fosfor från jordbruket och dessa förluster sker på en mycket liten tid av året, ofta vid höga flöden som kan förvärras av ändrad markanvändning uppströms som en slutavverkning.

Länsstyrelsen bedömer därför att det är viktigt att se åtgärder för minskad näringsbelastning i ett avrinningsområdesperspektiv. Ett sådant perspektiv kan exempelvis motivera en ”våtmark för att minska övergödning” långt upp i skogen, för det är där det lättast går att jämna ut flöden för att skydda marken nedströms. Utöver att våtmarken även kan fånga näring på platsen.

7.5.3 Behov av förändringar i finansiering

Utredningen drar slutsatsen att bristen på tillsyn inte beror på kommunernas möjlighet att finansiera tillsynen. Länsstyrelsen delar inte utredningens slutsats i denna del.

Då kommunernas avgifter enbart kan tas ut för tillsyn innebär det att allt arbete som inte är tillsyn behöver finansieras med skattemedel. Detta gäller exempelvis handläggning av obefogade klagomål, stöd och rådgivning, svarande på remisser, internt utvecklingsarbete, kompetensutveckling med mera. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har för 2019 sammanställt kommunernas kostnadstäckning för tillsyn och kommit fram till att tillsyn inom miljöskydd har en genomsnittlig kostnadstäckning på 53%. Det är således stora förändringar som krävs för att kommunerna ska nå en fullständig kostnadstäckning. Länsstyrelsen bedömer att tillsynen till stora delar även fortsättningsvis kommer att behöva finansieras med skattemedel.

Situationen kompliceras ytterligare av att viss tillsyn delvis är säsongberoende. Detta gäller exempelvis tillsyn på små avlopp som huvudsakligen genomförs under sommarhalvåret. Det är därför inte möjligt för de flesta kommuner att finansiera nya tjänster för tillsyn av små avlopp till fullo enbart genom avgifter. En förutsättning för många kommuner att kunna utöka antalet tjänster är därmed att andra lämpliga arbetsuppgifter finns som kan kombineras med tillsynen av små avlopp. Avsaknandet av andra lämpliga arbetsuppgifter kan därmed begränsa kommuners möjlighet att utöka tillsynen på små avlopp. Länsstyrelsen delar utifrån resonemanget ovan inte utredningens slutsats att ökad tillsyn går att lösa enbart genom ett ökat uttag av tillsynsavgifter.

9.1 Samordning av lokalt åtgärdsarbete

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag och ser att det är av stor vikt att konkretisera Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram på lokal nivå. Arbetsformen med åtgärdssamordnare har varit mycket värdefull men idag råder osäkerhet i vilken form den kommer att bedrivas efter att LEVA-projektet har slutförts och på vilken organisatorisk nivå ansvaret bör ligga.

9.2 Etappmål om enskilda avlopp

Länsstyrelsen avslår förslaget om införandet av ett etappmål om enskilda avlopp.

Länsstyrelsen tolkar utredningens förslag som att hög skyddsnivå ur miljöskyddssynpunkt skulle gälla alla kust- och sjönära områden. Förslaget innehåller inga definitioner av begreppen ”kust- och sjönära” eller ”betydande påverkan”. Utan tydliga definitioner anser Länsstyrelsen att det inte är möjligt att bedöma konsekvenserna eller skäligheten av utredningens förslag. Utan tydliga definitioner ökar även risken för att olika bedömningar kommer att göras av landets tillsynsmyndigheter vid införandet av ett etappmål om enskilda avlopp.

Länsstyrelsen bedömer vidare att utredningens förslag på ett mer generellt utpekande av områden där hög skyddsnivå ska gälla som olämpligt. Utredningens förslag riskerar att motsäga bedömningar av skyddsnivå som baseras på GIS-stödet för prövning och tillsyn av små avlopp som Länsstyrelsen i Jönköpings län förvaltar. GIS-stödet ger en detaljerad bedömning av vilken skyddsnivå som en fastighet ska omfattas av utifrån en mängd ingående parametrar. Länsstyrelsen ser därför stora risker att etappmålet skulle komma att motsäga de bedömningar som görs utifrån GIS-stödet. Länsstyrelsen anser att GIS-stödets mer detaljerade bedömning över vilken skyddsnivå som ska gälla är att föredra. Detta då det tydligare framgår vid vilka fastigheter där åtgärder ger störst miljönytta.

Länsstyrelsen delar inte utredningens slutsatser kring möjligheten till finansiering av ökad tillsyn av små avlopp. Länsstyrelsen skäl framgår av Länsstyrelsen yttrande över avsnitt ”7.5.3 Behov av förändringar i finansiering”.

9.3.1 Etappmål om gödselanvändning

Länsstyrelsen bedömer att etappmålet som föreslås inte motiveras tillräckligt tydligt och att det heller inte motiveras varför detta mål lyfts som prioriterat när det finns andra potentiella delmål som framstår som mer angelägna.

Det finns många goda skäl att minska användningen av mineralgödsel, bland annat på grund av övernyttjande av ändliga resurser av hållbarhetsskäl, spridning av kadmium i naturen, och tillförsel av stora mängder kväve till kretsloppen. Utredningen bör dock vara medveten om att en högre andel stallgödsel kan öka övergödningen lokalt då gödselmängden är mycket svårare att optimera med stallgödsel än med mineralgödsel.

9.3.2 Etappmål om våtmarker

Länsstyrelsen bedömer att etappmålet som föreslås inte motiveras tillräckligt tydligt och att det heller inte motiveras varför detta mål lyfts som prioriterat när det finns andra potentiella delmål som framstår som mer angelägna.

Utredningens mål om våtmarker är otydligt formulerat och följer inte syftet med Vattenmyndigheternas åtgärdsanalys. Åtgärdsanalysen görs dels för att belysa vilka åtgärder som är kostnadseffektiva i jordbruket, dels för att ge en kostnadsuppskattning av åtgärdsbehovet. Den är inte menad att användas på den detaljnivå som föreslås av utredningen och det går heller inte att bryta ut en enskild åtgärd ur åtgärdsanalysen. Miljökvalitetsnormerna förutsätts uppnås genom en kombination av åtgärder.

9.3.3 Undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Länsstyrelsen bedömer att det inte behövs dispens enligt 7 kap. för åtgärder som genomförs för att uppnå vattendirektivets krav och nationella miljömål och som inte innebär en exploatering, under förutsättning att åtgärden inte väsentligt och permanent skadar en skyddsvärd biotop.

9.3.4 Undantag från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag.

Länsstyrelsen bedömer att det inte behövs dispens enligt 7 kap. för åtgärder som genomförs för att uppnå vattendirektivets krav och nationella miljömål och som inte innebär en exploatering, under förutsättning att åtgärden inte väsentligt och permanent skadar en skyddsvärd biotop.

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

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att bestämmelsen i 11 kap. 11 § andra punkten miljöbalken även ska omfattas av odling av sjöpungar och alger. Länsstyrelsen håller med att kraven för odling av olika blå fånggrödor, som tar upp näringsämnen ur vattnet, bör vara lika.

9.5.1 Uppföljning och utvärdering av LOVA

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att förstärka uppföljningen av LOVA och hur bidrag används. Det bör konkretiseras hur uppföljningen kan se ut för olika åtgärder.

Länsstyrelsen vill uppmärksamma utredningen om att förslaget kan leda till en ökad administrativ börda för LOVA-handläggare om uppföljning är menad att utföras av Länsstyrelsen och inte av individuella projektägare, vilket kan bidra till ”ryckigheten” som utredningen skriver om i avsnitt ”9.5.2 Förstärkning av LOVA”.

9.5.2 Förstärkning av LOVA

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att förstärka LOVA. I samband med målsättningen att bedriva åtgärdssamordning genom lokala åtgärdssamordnare eller kommunalt åtgärdsarbete krävs en utökning av finansieringsmöjligheterna för att uppfylla det behov och den efterfrågan på finansiering som genereras. Länsstyrelsen tillstyrker även att finansieringen behöver bli mer långsiktig och stabil för att kunna upprätthålla det momentum och den drivkraft som skapas genom det lokala åtgärdsarbetet.

9.5.3 Effektivisering inom landsbygdsprogrammet

Utredningen föreslår att bättre modeller används i de övergödningsrelaterade miljöersättningarna inom Landsbygdsprogrammet och att betalningen differentieras utifrån mängd reducerad näring.

Länsstyrelsen bedömer att det i grunden är positivt med förslag som potentiellt kan leda till att åtgärder görs på rätt plats och blir mer kostnadseffektiva, men under förutsättning att systemet blir transparent och lättarbetat. Länsstyrelsens erfarenhet är dock att detaljutformade ersättningssystem hittills inte visat sig ha varit någon bra strategi för att ta fram stödformer som kan betalas ut inom jordbrukarstöden. Stödsystemet är komplext som det är och resultatet av att lägga in fler parametrar som ska styra ersättningsnivån leder till att IT-systemen blir för krångliga. Det leder till mycket sena utbetalningar och i förlängningen till att brukare drar sig för att söka stöden på nytt med ökad övergödning som följd.

9.5.4 Utredning om system för ekologisk kompensation

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag. Utredningen gör en bra ansats att ta ett helhetsgrepp på övergödningsfrågan. De utsläpp för vilka det finns tydligt lagstöd att göra åtgärder (industri, avlopp, reningsverk) är också vanligen dyra att åtgärda. Förslaget skulle kunna göra att mer kostnadseffektiva åtgärder genomförs på jordbrukssidan. Förslaget verkar väl genomarbetat och Länsstyrelsen instämmer i att inrättandet av ett sådant system skulle behöva ta tid.

9.6.1 Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Länsstyrelsen välkomnar utredningens förslag om att ta fram nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare, men motsätter sig de förslag som föreslås i utredningens bilaga 4 med anledning av att vissa förslag är orimliga och för långtgående, exempelvis förslagen på krav på mockning av hagar, lämplig tid för hur länge en hage bör användas och antalet hästar som får hållas per hektar beteshagar. Länsstyrelsen anser inte att det är miljömässigt motiverat att ställa dessa som generella krav vid hästhållning. En utredning bör utföras förutsättningslöst och ta miljöpåverkan från all djurhållning i beaktning och inte vara specifikt inriktad på ett djurslag. Länsstyrelsen anser att utredningen bör fokusera på all djurhållning i beteshagar generellt och däribland inkludera hästhållningen.

Länsstyrelsen ifrågasätter varför kraven på miljöhänsyn skulle vara olika beroende på vilket djurslag som hålls då likartade problem med exempelvis upptrampade hagar, gödsling i hagar och många djur på liten yta är vanliga även vid annan djurhållning. Länsstyrelsen anser därför att det är lämpligare att införa generella krav som gäller vid all djurhållning i beteshagar. Tillsynsmyndigheterna skulle då även fortsätta ha möjligheten att utifrån de allmänna hänsynsreglerna ställa mer långtgående krav på de platser som det är miljömässigt motiverat utifrån de lokala förutsättningarna.

9.6.2 Se över reglerna om markavvattningsföretag

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att regeringen bör se till att reglerna om markavvattningsföretag utreds så att förfarandet kopplat till omprövning och avveckling av markavvattningsföretag kan förenklas. Länsstyrelsen har också bilden av att omprövning och avveckling av markavvattningsföretag är ett administrativt hinder för anläggande av våtmarker.

Anläggande av exempelvis en våtmark inom ett markavvattningsföretag behöver inte alltid föregås av en omprövning. Om åtgärden inte går emot markavvattningssyftet kan flera åtgärder genomföras utan omprövning. Detta kunde lämpligen underlättas och förklaras i råd om tillämpning från central myndighet, utöver förenklingar i lagtext.

Länsstyrelsen bedömer även att förslaget potentiellt kan leda till att åtgärder görs på rätt plats och blir mer kostnadseffektiva, under förutsättning att systemet blir transparent och lättarbetat.

YTTRANDE

8 (8)

Datum
2020-10-14

Dnr
500-2735-2020

I detta ärende har Landshövding Mino Akhtarzand beslutat och vattenhandläggare Milad Fahimi varit föredragande. I ärendets slutliga handläggning har även miljöhandläggare Henrik Eidestedt och vattensamordnare Martin Erlandsson Lampa deltagit.

Mino Akhtarzand
Landshövding

Milad Fahimi
Vattenhandläggare