

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

### Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) delar utredningens bild av att det behövs fler åtgärder mot övergödning.
- Tillsynens roll för att nå miljömålet Ingen övergödning måste bli tydligare. Det är bekymmersamt att det finns stora skillnader i krav och vägledning för till exempel lantbruk, avloppsreningsverk och små avlopp, som alla bidrar till övergödning.
- SKR välkomnar utredningens förslag om att stärka det lokala åtgärdsarbetet, men betonar att övergödningen inte kan hanteras separat utan måste införlivas i vattenförvaltningens åtgärdsprogram.
- SKR accepterar det föreslagna etappmålet för enskilda avlopp i särskilt känsliga områden, men ser risker med att det blir ett för ensidigt fokus på enskilda avlopp i relation till andra betydande påverkanskällor.
- Staten bör underlätta för kommunerna att utföra tillsynsuppdraget, till exempel genom nationella digitala tjänster och informationskampanjer till fastighetsägare, lantbrukare och hästägare.
- SKR anser inte att våtmarker och dammar överhuvudtaget bör omfattas av det generella strandskyddet.
- Utpekandet av en specifik gröda, vare sig på land eller i vatten, är alltför detaljerat för att anses vara en del av de grunddrag för mark- och vattenanvändning som översiktsplanen ska visa på.
- SKR välkomnar det utökade LOVA-stödet men ser att det kommer krävas mer finansiering för fysiska åtgärder för att motverka övergödning.
- I det fortsatta arbetet med hästhållningen måste staten tillhandahålla underlag om vilka risker hästhållningen innebär för övergödningen i förhållande till de kostnader det skulle innebära att utöka tillsynen.

### Sveriges Kommuner och Regioners övergripande synpunkter

SKR delar utredningens bild av att det behövs fler åtgärder mot övergödning och välkomnar att utredningen presenterar nya styrmedel samt lyfter frågor som bör utredas vidare för att komma till rätta med övergödningens problematik.

Ert dnr:

Tillsynens roll för att nå miljömålet Ingen övergödning behöver utvecklas. Flera branscher bidrar till övergödning och det är bekymmersamt att statens styrning ser olika ut för olika tillsynsområden. Det finns till exempel stora skillnader i vilka krav som ställs och hur utvecklad tillsynsvägledningen är för betydande påverkanskällor som lantbruk, avloppsreningsverk och enskilda avlopp. Genom att staten tydligare samordnar sitt arbete med miljömålen kan synergieffekter uppstå mellan olika tillsynsområden och kraven blir tydligare för såväl myndigheter som företag.

Det är också av avgörande betydelse att kommunerna ges möjlighet till en egen styrning där olika miljömål kan viktas mot varandra utifrån lokala mål, krav och prioriteringar. När tillsynstakten bestäms nationellt ställs ett miljöproblem mot andra i kommunerna.

#### **Kommunerna och åtgärdsarbetet och åtgärdssamordning mot övergödning (kap 9.1.1-9.1.2)**

Övergödning förekommer i hela landet, men är inte ett lika stort problem överallt. Det är framförallt i södra Sverige som problemen är stora och det är viktigt att kraven är hårdare på de platser där riskerna är större. Precis som utredningen påpekar är det lokala aktörer som har bäst kunskap om vilka påverkanskällor som påverkar vilka vattendrag samt vilka åtgärder som är bäst lämpade och mest kostnadseffektiva i olika delar av landet. Mot den bakgrunden välkomnar SKR utredningens förslag om att stärka det lokala åtgärdsarbetet.

Utredningen föreslår att kommuner ska ta fram lokala åtgärdsplaner mot övergödning. SKR vill betona vikten av att säkerställa helhetsperspektivet i vattenförvaltningen och att övergödningens fråga inte kan behandlas separat från andra miljöproblem i våra vatten. Åtgärder mot övergödning ingår i kraven som ställs utifrån EU:s vattenramdirektiv och det är därför viktigt att det inte görs separata lokala åtgärdsprogram mot övergödning utan att de införlivas i vattenförvaltningens åtgärdsprogram. SKR har tidigare välkomnat vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) betänkande och ser stora fördelar med att kommunerna får en tydligare roll i åtgärdsplaneringen. Organiserat vattenarbetet om på det sätt som den utredningen föreslog kommer de dessutom att hanteras på samma sätt som andra miljöfrågor, istället för i ett eget stuprör, vilket kommer underlätta arbetet mot övergödning. Vattenfrågorna kommer då att finnas med som en naturlig del när kommunerna ställer krav på verksamheter i tillsynen.

SKR håller med om att det är viktigt att åtgärder samordnas, både internt i kommunen och med externa parter. Ett sådant arbete kräver dock resurser. SKR välkomnar därför att den typen av tjänster kan finansieras med LOVA-stöd samt påpekar vikten av att kommunerna får det generella ökade statsbidraget för åtgärdsplanering som föreslogs i vattenförvaltningsutredningen.

Ert dnr:

Slutligen är det också viktigt att betona Länsstyrelsens roll för att samordna vattenarbetet i länet, både vad gäller prioritering och genomförande av åtgärder.

### **Stödfunktion för lokal övergödningssamordning (9.1.3)**

SKR ställer sig positivt till att Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) får ett uppdrag att tillhandahålla en central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete. Det behövs nationellt stöd och kunskapsuppbyggnad. Med tanke på att HaV inte ansvarar för alla frågor som bidrar till övergödning är det viktigt att andra centrala myndigheter bidrar med kompetens till funktionen.

### **Etappmål om enskilda avlopp (kap 9.2)**

Utredningen föreslår att det ska införas ett nytt etappmål för åtgärdstakten för enskilda avlopp i känsliga områden. SKR ställer sig positivt till ambitionshöjningen mot övergödning som sådan och kan acceptera ett etappmål för särskilt känsliga områden, men ser också risker med att det blir ett för ensidigt fokus på enskilda avlopp i relation till andra betydande påverkansfaktorer. Precis som utredningen konstaterar kan inte alla kostnader som en ökad tillsynstakt innebär täckas av tillsynsavgiften och förslaget kommer därför att leda till ökade kostnader för kommunerna. Då det inte finns motsvarande nationella krav på tillsynstakt inom andra områden innebär det att resurser kommer att läggas på enskilda avlopp på bekostnad av andra områden. SKR menar att prioriteringen om var tillsynsresurser ska läggas för att skapa största möjliga effekt mot övergödning bör göras lokalt. Det krävs ett helhetsperspektiv där samtliga påverkanskällor analyseras och där tillsynstiden läggs där den gör störst nytta.

SKR hade hellre sett ett förslag som fokuserade på funktion snarare än takt. Ett sådant mål hade till exempel kunnat handla om att myndigheterna i högriskområden i sina behovsutredningar och tillsynsplaner ska kunna visa att de gör det som krävs för att förhindra övergödning. Inom ramen för det viktiga arbetet med den nationella miljöbalksstrategin förs den här typen av diskussioner om nationella prioriteringar och måluppfyllelse.

I utredningen (s. 150) resoneras det kring obligatoriska tillsynsavgifter. Det är för SKR inte helt tydligt vad utredningen avser, men under de senaste åren har förbundet arbetat med en behovsstyrd taxa som ger kommunerna möjlighet att styra mot områden där behoven är som störst. I de områden där övergödningssproblematiken är påtaglig kan kommunerna till exempel styra arbetet dit. Vidare tillämpar kommunerna principen om att förorenaren ska betala i möjligaste mån, men det finns alltid kostnader som inte går att avgiftsfinansiera, i exempelvis inventeringen av små avlopp. Kostnadsläget mellan kommuner skiljer sig också åt, vilket naturligtvis måste få reflekteras i deras respektive taxor.

Ert dnr:

Staten måste också underlätta för kommunerna att utföra uppdraget med tillsyn av enskilda avlopp. Genom att till exempel tillhandahålla nationella digitala tjänster kan kommunernas overheadkostnader minska och de kan effektivisera sitt arbete. Mot den bakgrunden är det olyckligt att Havs- och Vattenmyndigheten tidigare i år valde att inte ansvara för den nationella e-tjänst avseende tillståndsansökan för enskilt avlopp, som arbetats fram i samverkan mellan myndigheter inom Smart Miljöinformation. SKR menar att ett sådant åtagande hade legat i linje med myndighetens uppdrag att verka för att nå miljökvalitetsmålet om minskad övergödning.

Vidare skulle staten också kunna bidra genom att göra nationella informationsinsatser om övergödning som till exempel kan rikta sig till enskilda fastighetsägare och hästägare om hur man som privatperson kan bidra till att minska övergödningen.

#### **Ettappmål om gödselhantering (kap 9.3.1)**

Ett ettappmål för gödselhantering behöver ta hänsyn till de konsekvenser som påpekats av bland annat SKR och Svenskt Vatten under remissen av Hållbar slamhantering (SOU 2020:3). Det är viktigt att inte befintliga resurser går förlorade.

Lantbrukstillsynen behöver utvecklas i Sverige och det finns behov av bättre vägledning till såväl tillsynsmyndigheter som till företag.

#### **Undantaget från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar (kap 9.3.3)**

SKR ställer sig positivt till att utredningen synliggör problematiken, men anser inte att våtmarker och dammar överhuvudtaget bör omfattas av det generella strandskyddet.

#### **Områden för odling av blå fånggrödor bör pekas ut av kommunerna (kap 9.4.2)**

Utredningen föreslår att kustnära kommuner ska ange vilka vattenområden som är lämpliga för odling av blå fånggrödor i sina översiktsplaner. SKR menar att översiktsplanen kan visa på vilka områden som är lämpliga att bedriva vattenbruk på, men att utpekandet av en specifik gröda, vare sig på land eller i vatten, är alltför detaljerat för att anses vara en del av de grunddrag för mark- och vattenanvändning som översiktsplanen ska visa på.

#### **Finansiering (kap 9.5.)**

SKR välkomnar förstärkningar av LOVA-bidraget samt att det avsätts mer pengar till uppföljning av stöden. Även om finansieringen föreslås öka kommer det dock inte vara tillräckligt för att täcka de åtgärder som krävs för att motverka övergödning i hela landet. Ett exempel från Stockholms Stad visar att åtgärdsbehoven för att en enda vattenförekomst, sjön Magelungen, ska uppnå miljökvalitetsnormerna beräknas uppgå till cirka 200 miljoner kronor.

Ert dnr:

**Kompensationsåtgärder (kap 9.5.4)**

SKR ställer sig positivt till att ett system för ekologisk kompensation utreds närmare. Det finns ibland behov av att genomföra åtgärder på annan plats än vid utsläppets källa, exempelvis när det gäller redan planlagd mark där det inte finns utrymme att anlägga en dagvattendamm eller för att få bygga ut reningsverk när befolkningen på en ort växer och det inte finns mer tillgänglig teknik att använda för att möta lagstiftningens krav på rening. Ett system med kompensationsåtgärder skulle leda till mer kostnadseffektiva lösningar med större nytta för miljön.

**Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare (kap 9.6.1)**

Utredningen föreslår att nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållning bör utredas vidare. SKR vill påpeka att kommuner med mycket hästgårdar redan idag gör mycket tillsyn där. Det bör noteras att upprättandet av register av hästgårdar och regelbunden tillsyn innebär en helt ny struktur för tillsynen, som dessutom till största del kommer att riktas mot privatpersoner. Staten måste därför i det fortsatta arbetet underlätta skälighetsbedömningen och tillhandahålla underlag om vilka risker hästhållningen innebär för övergödningen i förhållande till de kostnader det skulle innebära att utöka tillsynen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Staffan Isling

Gunilla Glasare