



1813–2013
KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Vattenmyndigheten vid:

Bottenvikens vattendistrikt
Bottenhavets vattendistrikt
Norra Östersjöns vattendistrikt
Södra Östersjöns vattendistrikt
Västerhavets vattendistrikt

Stockholm den 24 april 2015

Samrådshandlingar för den nya vattenförvaltningen

Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien är inte någon formell remissinstans men vill ändå lämna synpunkter på Vattenmyndighetens samrådshandlingar för den nya vattenförvaltningen. Samma remissvar lämnas till samtliga Vattenmyndigheter.

KSLA delar Vattenmyndighetens uppfattning om att det är nödvändigt att genomföra ytterligare åtgärder även inom jord- och skogsbruket för att nå hållbar status på våra många inlandsvatten och det kustnära havet. KSLA vill utveckla jord och skogsbruk till samhällets bästa baserat på vetenskap och praktisk erfarenhet och anser därför att det är viktigt att åtgärder genomförs med detta i åtanke. Med denna utgångspunkt är det märkligt att KSLA liksom SLU, enligt sändlistan, inte erbjudits att vara remissinstans.

Arbetet med de olika åtgärder som Vattenmyndigheterna föreslår är mycket omfattande. Ett stort antal vatten ska åtgärdas, ofta med en komplex påverkansbild. Vattenmyndigheterna har genomfört ett viktigt arbete för att kartlägga olika vattenförekomsternas status vilket gett mycket ny kunskap, men också visat på svårigheter att finna heltäckande mätdata. Ambitionen att förteckna möjliga åtgärder i ett "åtgärdsbibliotek" är också lovvärt. Lika angeläget är det att tydliggöra vad som är en rimlig tidsskala för att nå förväntad förbättring. I många fall har det varit nödvändigt att revidera fastlagda nivåer på förväntad effekt av genomförda åtgärder. Det är viktigt att göra en skälighetsprövning av föreslagna åtgärder inom ramen för innehållet i Miljöbalken.

Principen att utgå från nuvarande situation och läsa av effekten av insatta åtgärder vid cykelns slut är en intressant arbetsmodell. Samtidigt ställer detta krav på att ett väl underbyggt utgångsläge redovisas och att kostnadseffektiva åtgärder väljs. Innebörden och konsekvensen av att arbeta med miljö kvalitets-normer som utgör juridiskt bindande styrmedel behöver tydliggöras. Sverige är, oss veterligen, det enda land i EU som valt denna modell med förslag på tvingande åtgärder utöver vad som är grundläggande lagkrav. Det är viktigt att arbetet bygger på en helhetssyn där företagande och konkurrenskraft värderas tillsammans med nödvändiga insatser för en hållbar vattenhushållning.

Fokuseringen på ytterligare lagkrav, föreskrifter och utökad kontroll skall vägas mot hittills framgångsrika insatser som bygger på lantbrukarnas kunskap och drivkraft för att arbeta med kostnadseffektiva åtgärder. KSLA vill framhålla vikten av att hitta en effektiv styrmedelsbalans för att kombinera lantbrukarnas kunnande och drivkraft med föreskrifter och utökad kontroll.

Följande synpunkter redovisas utan inbördes prioritetsordning.

Oklart vem som skall styra processen

Vattenadministrationen bygger på att en regional myndighet, Vattenmyndigheten, förelägger nationella myndigheter bl. a. Jordbruksverket att införa t.ex. föreskrifter om att åtgärder ska genomföras. Det vanliga arbetssättet i svenskt miljöarbete är att den politiska makten, regering och riksdag ger uppdrag till nationella myndigheter som i sin tur kan uppdraga åt regionala myndigheter som Länsstyrelser. Avsaknaden av politiska avvägningar gör att processen inom vattenadministrationen innebär i alltför hög grad att tjänstemän tar över styrningen genom tolkning av EUs ramdirektiv. Detta är en ordning som KSLA inte anser vara tillräckligt transparent och den riskerar att inte ta in jord- och skogsbrukets konkurrenskraft i de överväganden som måste göras av tidsperspektivet för genomförandet av olika åtgärder.

Styrmedel för ett effektivt genomförande

Det är viktigt att jordbrukets erfarenheter med samverkan och frivillighet tas tillvara, när det gäller vilka styrmedel som har förutsättningar att skapa bestående förändringar. Samrådshandlingarna lägger istället fokus på införande av nya föreskrifter av tvingande åtgärder med höga administrativa kostnader för kontroll. Den nu föreslagna arbetsmodellen ligger, som ett exempel, långt ifrån det informations- och rådgivningsarbete som sedan länge framgångsrikt bedrivs inom Greppa Näringen. KSLA ser det som ytterst angeläget att genomföra en fördjupad analys över vad som bedöms vara kostnadseffektiva styrmedel. Kompetensutveckling som ger ökad insikt och förändringsbenägenhet för föreslagna åtgärder bör vara kostnadseffektivt på sikt. Detta gäller för näringstransporter men i ännu högre grad inom växtskyddsområdet där enskilda fall kan resultera i en oacceptabel påverkan i vattenmiljön.

Det är viktigt med en bred uppslutning kring föreslagna åtgärder. Ett exempel på detta är Odling i Balans som via ett antal pilotgårdar söker praktisk erfarenhet för att genomföra åtgärder som balanserar konkurrenskraft och lönsamhet med nödvändig miljöhänsyn. Vunna erfarenheter kanaliseras till olika rådgivarorganisationer vilket leder till ett brett arbetssätt som är ytterst viktigt för att nå tillräcklig effekt av föreslagna åtgärder.

Äganderätten till mark som utnyttjas för olika åtgärder

Föreslagna åtgärder förutsätter i många fall att berörda lantbruksföretagare utan ersättning får lämna idag brukad mark. Mest tydlig blir detta för all den åkerareal som föreslås tas i anspråk för olika skyddszoner, våtmarker och tvåstegsdiken. Även om det ges kostnadsersättning innebär det att mark tas långsiktigt ur produktion. Tidigare miljöprogram, som ofta varit

framgångsrika, har varit kopplade till en ersättning för utnyttjad mark. Att lösa problemet med övergödda vattendrag genom neddragen produktion måste bedömas som en passiv åtgärd. Mycket talar för att odlingsmark i främst södra Sverige kommer att vara viktig för produktion även i framtiden, inte minst kopplat till bra jordar och tillgång på vatten. KSLA ser allvarligt på att Sverige inte utpekat sedan länge utträtade vattendrag som kraftigt modifierade. Effekten av att ta mark ur produktion blir att produktionen ”flyttar till” andra länder som ofta utmärks av betydligt intensivare djurproduktion än den svenska, och där stora gödselmängder hanteras. Det kan tyckas drastiskt att nämna att produktion kan flytta utomlands men faktum är att konkurrensen är mycket hård på livsmedelsmarknaden som är internationell. Och därför kan även små kostnads- och prisökningar ändra strömmar av livsmedel mellan länder.

Redovisning av aktuell status och utveckling över tiden

Vid bedömning av lämpliga åtgärder ska utgångsläget d v s aktuell status för olika vattendrag redovisas. Information kan sökas i vatteninformationssystemet VISS. Ett exempel är övergödningen där det ofta anges att det råder stora problem, men samtidigt finns det många tecken på att utvecklingen går framåt. Av undersökningar av trender i jordbruksdominerade områden från SLUs miljöövervakning framgår att näringstransporten av både kväve och fosfor minskar, men att 10 eller 20 års perioder krävs för att kunna avgöra om trenderna är statistiskt säkra. Just detta att det kan ta lång tid innan åtgärder ger avtryck i form av bättre vattenkvalitet tycker vi bör synliggöras tydligare i diskussionen kring åtgärders förväntade effekter. Det gäller t ex. effekter av anpassad gödsling för att på sikt minska markens fosforinnehåll.

Vetenskaplig dokumentation kring föreslagna åtgärder

I samrådsunderlaget redovisas mycket omfattande åtgärder. I många fall bygger åtgärderna på ny tämligen oprövad teknik. Det är synnerligen viktigt att föreslagna åtgärder vilar på dokumenterad vetenskaplig grund. Exempel på brister i detta avseende är förslagen om tvåstegsdiken, kalkfilterdiken och strukturkalkning. Inte minst det senare lyfts fram som en viktig åtgärd utan en noggrann redovisning av vetenskaplig dokumentation av långtidseffekter och analys av möjligheten för praktiskt genomförande. En annan svagt dokumenterad åtgärd är fosfordammar där det inte är klarlagt i vilken omfattning sedimenterat (fosforrikt) material ger upphov till vattenlöslig fosfor samt att fosforrikt slam kan transporteras vidare i samband med höga vattenflöden.

Påverkan från enskilda avlopp

Ett stort antal enskilda avlopp ska enligt förslaget åtgärdas vilket är en omfattande och kostsam åtgärd. En genomgång skulle behövas av i vilka sammanhang det på lång sikt kan vara lämpligt och ekonomiskt försvarbart att ansluta fastigheter till det kommunala avloppsnetet. Det kan ge möjlighet för att utöver fosforrening åstadkomma en effektiv rening av bl.a. medicinrester och hormonstörande ämnen som annars kommer att fortsätta att belasta vattensystemen. KSLA ser positivt på de tester och utvecklings-insatser som görs vid bl.a. JTI för att finna långsiktiga och kostnadseffektiva åtgärder för att åtgärda enskilda avlopp.

Påverkan från svensk skogsmark, möjliga åtgärder

Ett hållbart skogsbruk, liksom ett hållbart jordbruk, ska vara en grundläggande utgångspunkt för alla företagare inom de areella näringarna. Ekosystemen knutna till skog ställer krav på långsiktighet och insikt om vad som kan betraktas som ett hållbart tillstånd. Det är nödvändigt med en tydlig och vetenskapligt väl grundad insikt om vad som kan betraktas som ursprungligt naturtillstånd samt vad som, på en tidsaxel, kan bedömas som referensramar för en god vattenförvaltning.

KSLA har främst gått igenom de delar som berör jordbruket men vill att Vattenmyndigheten beaktar följande frågeställningar i det fortsatta arbetet med vattenförvaltningen inom skogssektorn:

- att redovisa en mer vetenskapligt underbyggd bild av skogsbrukets påverkan som balans till den nuvarande redovisningen av en bransch med generellt betydande påverkanskällor för flera problem och för många vattenförekomster
- att lyfta fram det *pågående konkreta arbetet* för att motverka körskador i skogen, vilket bedöms som ett negativt inslag samt att visa på bra teknik i samband med nödvändig dikesrensning
- att beakta det pågående arbetet inom bl. a. skogsägarföreningarna med att genom informationsträffar och studiecirklar peka på lämpliga åtgärder med utgångspunkt i redovisade målbilder

Det är olyckligt att Vattenmyndigheten generellt anvisar tvingande åtgärder som dessutom i många fall är dåligt underbyggda när det gäller att visa på kostnadseffektivitet. Det är viktigt att lyfta fram åtgärder från det praktiska skogsbruket i stället för att som nu riskera att hämma det positiva arbete som pågår.

Förslag på förvaltningsplanerna

Förvaltningsplanen bygger på fakta från olika övervakningsprogram samt kartläggning och analys av tillgängligt sakunderlag. Aktuella förhållanden skall värderas mot fastlagda miljökvalitetsnormer för att fastställa ett åtgärdsprogram samt genomföra en miljökonsekvensbeskrivning inför nästa cykel i vattenförvaltningen.

I inledningen ställs frågor som KSLA kommenterar enligt följande:

- Ger förvaltningsplanen och åtgärdsplanen den information Du behöver?

Informationen är otydlig beträffande prioritet för olika åtgärder samt förväntad förbättring i förhållande till beräknade och redovisade kostnader. Det saknas en grundläggande del i hur föreslagna åtgärder kan kopplas till landsbygdsföretagandet. Resultat nås inte förrän det föreligger insikt kring och en förändringsbenägenhet för föreslagna åtgärder. Det hänvisas till VISS som i flera avseenden ger begränsad, inaktuell information eller uttryck som ”arbetsmaterial”.

- Sammanfattar förvaltningsplanen vattenförvaltningsarbetet?

Underlaget är mycket omfattande. Ett område som behöver förtydligas är möjlighet att nå fram via olika styrmedel. Det talas mycket om lagar och kontroller. KSLA saknar en genomgång och bedömning av hur andra informationsgrundade och rådgivarstödda åtgärder kan bidra till en bättre vattenförvaltning.

- Hur sätts olika gällande miljö kvalitetsnormer?

Det framgår i stort men det finns ett behov av att förtydliga hur olika normer sammanvägt kan behöva kompletteras med information om betydelsen av en samlad bedömning när olika åtgärder ska resultera i att rätt status uppnås. *Principen med miljö kvalitetsnormer, vilka är tvingande, kan klart ifrågasättas då normen blir ett lagkrav.* I andra länder fastställs åtgärds-program med utgångspunkt från fastlagda miljömål. Det är fullt möjligt att arbeta med mål som utgångspunkt för att kvantifiera och fastställa nödvändiga åtgärder.

Förslag på åtgärdsprogrammet

I samrådshandlingen redogör Vattenmyndigheten för de åtgärder som vattendelegationen beslutat om som prioriterade. Redovisade åtgärder beskriver och motiverar vad Länsstyrelsen och kommunen ska fokusera på för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna. Utgångspunkten är att kunna presentera ett reviderat åtgärdsprogram för cykeln 2015 - 2021. Planerade åtgärder skall baseras på erfarenheter för den förra cykeln. En ytterst viktig del utgör informationen om vem som skall bekosta föreslagna åtgärder.

I inledningen ställs frågor som KSLA kommenterar (inte för alla) enligt följande:

- *Framgår det vem, vilka som behöver genomföra åtgärderna?*

Det är viktigt förtydliga att belastningen i olika vattendrag och ytterst tillförseln till våra kustnära hav är beroende av hur bred uppslutning man kan nå. Det finns enskilda mer påverkande utsläpp men det är viktigt med breda och effektiva åtgärder.

- *Framgår det vad som behöver göras?*

Det presenteras ett omfattande register på tänkbara åtgärder. I flera fall är det dåligt underbyggt vad som kan vara möjliga effekter. Detta medför att det kan vara svårt att prioritera för vad som är de mest effektiva åtgärderna. Det är också viktigt att kunna väga samman effekten av olika åtgärder när det gäller att beakta antagna miljö kvalitetsnormer för, som exempel, både ekologisk status och kemisk status.

- *Samhällsekonomiska konsekvenser av olika styrmedel?*

Framlagt underlagsmaterial presenterar ett komplext område. Förslag på åtgärder finns även om flera av dessa är dåligt vetenskapligt dokumenterade i dagsläget vilket i sin tur innebär stor osäkerhet vid bedömning av effekter och kostnadseffektivitet. Betydligt allvarigare är det att det saknas en mer omfattande analys av fördelar, nackdelar, möjligheter och begränsningar när det gäller att arbeta med styrmedlen lagkrav och föreskrifter samt allmänna råd i jämförelse med rådgivningsinsatser och olika stödformer. I många fall har olika miljöåtaganden tidigare varit kopplade till olika stödssystem. LOVA-stödet där lantbruket kan få medfinansiering för en åtgärd har exempelvis framhållits som ett mycket effektivt styrmedel i en utvärdering av Miljö- och Jordbruksutskottet (Rapport från Riksdagen 2014/15:RFR 1). Förutsättningar och möjligheter att koppla olika åtgärder till olika stödformer behöver utredas.

Samhällsekonomisk utvärdering, kostnader i förhållande till bedömd minskning

För att ge en konkret bild av vad föreslagna åtgärder kan innebära för ett mindre avrinningsområde har KSLA valt Rååns avrinningsområde i västra Skåne. Underlag är hämtat från det omfattande material som finns tillgängligt i VISS. Genomgången visar på behovet av en noggrann analys av bedömda kostnader för åtgärder i förhållande till i förhållande till förväntad förbättring i vattenhushållningen.

En viktig utgångspunkt är hur åtgärdsprogrammet harmoniserar med bilden över den årliga vattenundersökningen i avrinningsområdet. Mycket omfattande åtgärder föreslås trots att den årliga miljöövervakningen i detta exempel visar på klara förbättringar. En viktig och grundläggande del utgör redovisningen av dokumenterad fakta för föreslagna åtgärder. En annan helt avgörande del utgör kontakten, dialogen med berörda markägare som konkret blir berörda av föreslagna åtgärder.

I detta sammanhang är det viktigt att balansera principer och värderingar för olika åtgärder till olika styrmedel. Att välja en väg som innebär ett betydande inslag av lagar och kontroller uppfattar KSLA som tveksamt i förhållande till ett arbete som bygger på delaktighet och förändringsbenägenhet. Generellt är det viktigt att få fram ett förtydligande i vilka sammanhang det kan vara möjligt att koppla planerade åtgärder till nya stöd- och/eller bidragssystem.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att gå igenom några av föreslagna åtgärder och de kostnader som beräknats för att genomföra åtgärderna inom Rååns avrinningsområde. Redovisad minskning är en bedömning för totalfosfor, kg/år.

	Minskad total kg P per år		Kostnad per år, kr
Anpassade skyddszoner	300 kg	möjligt 480 st	140.000
Kalkfilterdiken	6 kg	berör 88 ha	56.000
Strukturkalkning	7 kg	berör 93 ha	<u>Ingen red. kostnad</u>
Tvästegsdiken	23 kg	berör 4.400	190.000
Skyddszon j.b.mark 0-2 m	14 kg	möjligt på 33 ha	200.000
Skyddszon j.b.mark 10-15 m	6 kg	möjligt på 83 ha	510.000
Skyddszon oskördad 6-10 m	8 kg	möjligt på 67 ha	410.000
Våtmark, fosfordamm	Ej red.	möjligt på 9 ha	440.000
Enskilda avlopp / normal nivå	Ej red.	Uppskattat 1.100 fastigheter	8.700.000

Denna förenklade uppställning från ett lokalt avrinningsområde visar tydligt på behovet av att ytterligare analysera beräknade kostnader i förhållande till förväntad fosforreduktion. Det är anmärkningsvärt höga kostnader för flera av föreslagna åtgärder i förhållande till förväntad effekt. Ett viktigt krav menar KSLA är att dokumenterad fakta för föreslagna åtgärder redovisas. Ett annat att en dialog förs med berörda markägare som berörs av föreslagna åtgärder. Det kan vara intressant att undersöka i vilka sammanhang det kan vara motiverat med ”kompensatoriskt” kopplade åtgärder för att nå kostnadseffektiva åtgärder. Lika uppenbart blir behovet av att tydliggöra hur det är tänkt att kostnader för odlad åker ska ersättas i det fall marken överförs till ex. skyddszoner.

Konsekvensbeskrivning för framlagt förslag

KSLA ser i grunden positivt på att Vattenmyndigheten i samrådshandlingarna för fram viktiga åtgärder men ställer sig tveksam till den dominerande lösningen med föreskrifter och kontroll som styrmedel. Det är helt klart nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder men det bör ske i en takt som gör det möjligt för det svenska lantbruket att fortsätta utveckla en konkurrenskraftig produktion. Det är nödvändigt att värdera kostnaderna för berörda lantbruksföretag. Äganderätten kan inte kringgå. Föreslagna åtgärder måste hantera förhållandet med äganderätt och möjlighet till ersättningar. Det nu aktuella LOVA-bidraget är ett mycket bra exempel på hur olika intressen kan samverka. Värdefulla bidrag utgår för viktiga åtgärder samtidigt som det ställs krav på egna insatser för genomförande.

Föreslagna åtgärder är många gånger långsiktiga. Detta ställer krav på väl underbyggd kunskap för att åtgärder som är kostnadseffektiva kan väljas. Kunskap behöver också tas fram för hur skötsel och underhåll ska ske och finansieras på sikt.

För att åstadkomma konkreta och effektiva åtgärder och förbättringar föreslår KSLA att Vattenmyndigheten i det fortsatta arbetet fokuserar på:

- att göra en noggrann konsekvensbedömning av *föreslagen arbetsmodell med fokus på lagar, föreskrifter och kontrollverksamhet* som föreslagen huvudinriktning i stället för att visa tilltro till information och rådgivning för att nå en bred uppslutning kring föreslagna åtgärder
- att föreslagna åtgärder kompletteras med i dag tillkommen kunskap beträffande förväntad effekt, detta gäller särskilt för föreslagen strukturräkning, kalkfilterdiken och tvåstegsdiken
- att snarast föra samtal med företrädare för de markägarintressen som berörs av de åtgärder som leder till att produktiv mark tas i anspråk för olika åtgärder

Det förtjänar påpekas att frågan om en hållbar vattenhushållning är synnerligen aktuell och därmed fokus på vad som är viktiga och nödvändiga åtgärder. I grunden berör åtgärder för en god vattenhushållning oss alla. I detta perspektiv är Vattenmyndighetens arbete mycket viktigt. Presenterat underlagsmaterial innehåller otroligt mycket information. Särskilt viktig är informationen om vattendragens status och föreslagna åtgärder för det fortsatta arbetet. Detta gör det samtidigt svårt att urskilja vad som är särskilt viktiga åtgärder på kort respektive lång sikt. Underlagsmaterialet visar på en palett av flera olika åtgärder. Insikten om möjliga åtgärder och benägenheten för att vidta dessa är avgörande för att åstadkomma en fortsatt förbättring. I detta sammanhang är viktigt att ta vara på vunna praktiska erfarenheter.

En strategi bör vara att söka breda samförstånds lösningar när det gäller att planera för åtgärder som röner intresse i breda grupper vilket därmed kan resultera i effektiva åtgärder för en hållbar vattenhushållning och vattenkvalitet.

För Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien

Stockholm 2015-04-29

Kerstin Niblaeus
Akademiens preses

Carl-Anders Helander
Akademisekreterare