

Världsnaturfonden WWF:s remissvar på betänkandet "Stärkt lokalt åtgärdsarbete- att nå målet Ingen övergödning" (SOU 2020:10)

Dnr: M2020/00554/Nm

Övergripande synpunkter

- **WWF sympatiserar med** utredningens fokus på att stärka det lokala åtgärdsarbetet för att minska övergödningen till våra vattendrag, sjöar och kustvatten. Även om övergödning av Östersjön är en regional utmaning med ett delat ansvar mellan alla länder i Östersjöns avrinningsområde, måste åtgärdsarbetet ske lokalt och anpassas utifrån lokala förutsättningar. Varje vattenförekomst och delavrinningsområde är unikt och det kräver lokal kunskap, lokal förankring och lokala arbetsinsatser för att förverkliga vattenvårdande miljöinsatser. Den lokala vattenkvaliteten är förstås också viktig för lokalsamhället och den lokala biologiska mångfalden, inte enbart ur ett Östersjöperspektiv. WWF vill också betona att mycket arbete återstår, särskilt i jordbruksbygder där majoriteten av ytvattenförekomsterna har problem med övergödning. Sverige har total 23 000 ytvattenförekomster, och enligt statusklassificeringen år 2016 når 1200 vattendrag och 600 insjöar inte god ekologisk status på grund av för höga fosforhalter.
- För att stärka det lokala åtgärdsarbetet föreslår utredningen en rad åtgärder, bland annat ökad satsning på *lokala vattensamordnare, att kommunerna ska ta fram lokala åtgärdsplaner och att en permanent samordning* av detta arbete ska ske via Havs- och Vattenmyndigheten. **WWF anser att** dessa förslag är önskvärda och väl motiverade. Utifrån de kontakter WWF haft med företrädare på kommunal nivå, behöver Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram konkretiseras. Framför allt behöver åtgärdsprogrammen kompletteras med analyser av *var olika miljöåtgärder bör sättas in*. Vilka odlingsmarker behöver struktureras? Var bör våtmarker etableras för bästa miljöeffekt både vad gäller minskat näringsläckage och ökade förutsättningar för att gynna fisk, i de fall våtmarken har anknytning till Östersjön? Vattensamordnare med kunskap inom jordbruk och vattenmiljö kan agera katalysatorer för det lokala åtgärdsarbetet.
- **WWF understryker vikten av långsiktig och förutsägbar finansiering** av de regionala/kommunala vattensamordnarna samt för framtagande av lokala åtgärdsplaner mot övergödning med framför allt statliga medel. **WWF ser annars** en stor risk för att dessa samordningsfunktioner och lokala åtgärdsplaner inte kommer att bli verklighet.

- **WWF menar att** det är viktigt att påminna om att staten under lång tid finansierade en omfattande dränering av odlingsmark i Sverige, för att möta efterfrågan på mat från en växande befolkning. Från 1841 och ända in på 1980-talet betalades statsbidrag i olika former för markavvattningsåtgärder. Bland annat sänktes eller torrlades 2500 sjöar, 600 000 hektar mossar och kärr odlades upp, 1 000 000 km diken och rörledningar grävdes ner, 444 invallningsföretag byggdes, 30 000 avvattningsföretag genomfördes. Från början av 1800-talet till mitten av 1960-talet ökade därigenom jordbruksarealen från 1,5 till 3,8 miljoner hektar. Mot denna bakgrund **anser WWF att** det är motiverat att staten även nu – när samhällsintresset har breddats till att utöver livsmedelsproduktion inkludera olika miljömål – tar ett övergripande ansvar för finansieringen av åtgärder för att återställa landskapets vattenhållande och vattenrenande förmåga.
- **WWF vill också** återigen poängtera att den ryckighet i form av stängningar av stöd och försenade utbetalningar som förekommit inom jordbrukspolitiken Landsbygdsprogram måste undvikas. Framgångsrikt vattenvårdsarbete förutsätter långsiktighet, uthållighet och tillförlitlighet i finansieringen. I samband med den pågående reformen av EU:s jordbrukspolitik är det centralt att miljöersättningar för skötsel av våtmarker och miljöinvesteringsstöd för vattenmiljöåtgärder får tillräcklig finansiering, att stöden blir ändamålsenliga från miljösynpunkt och attraktiva att söka för lantbrukarna.
- Utredningen föreslår nya etappmål för miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. **WWF anser att** etappmålet om minskad användning av mineralgödselmedel ska omformuleras till ett etappmål för ökat växtnäringsutnyttjande, eftersom det är mål som bättre korrelerar med växtnäringsläckaget. Förslaget bör kompletteras med krav på standardiserade växtnäringsbalanser.
- **WWF menar att** utredningens förslag om ett etappmål för våtmarker motsvarande de behov som pekas ut inom vattenförvaltningen i huvudsak är väl avvägt. Etappmålet koppling till miljö kvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Levande sjöar och vattendrag behöver dock tydliggöras.
- **WWF instämmer i** utredningens förslag om ett generellt undantag från bestämmelser om strandskydd och biotopskydd vid anläggning och restaurering av våtmarker som har till syfte att minska växtnäringsläckaget, eftersom det kan bidra till att öka takten i vattenmiljöarbetet och i många fall öka attraktiviteten för det rörliga friluftslivet.

- **WWF stödjer förslaget** om att låta utreda en ny förordning för ökad miljöhänsyn inom hästnäringen. Antalet hästar är numera större än antalet mjölkkor i Sverige, och det är rimligt att hästnäringen omfattas av liknande krav på hänsyn till vattenmiljön som lantbruket i övrigt. Det är dock viktigt att reglerna blir målstyrande och inte allt för fyrkantiga i sin utformning. Förslaget att mark inte ska få användas som hästhage i mer än 10 år borde till exempel omformuleras.
- **WWF beklagar att** utredningen avstår från att föreslå en nationell plan mot övergödning. WWF anser att en sådan plan har en viktig funktion i att vägleda myndigheternas arbete vid målkonflikter mellan ökad livsmedelsproduktion och minskad övergödning, samt vid fördelning och prioritering av resurser för vattenmiljöåtgärder geografiskt i Sverige. En nationell plan mot övergödning behövs också för att förtydliga statens övergripande ansvar för vattenmiljön i Sverige och genomförandet av vattendirektivets mål, inklusive ansvaret för finansiering av nödvändiga åtgärder.
- **WWF saknar förslag** som kan bidra till ökad recirkulering av växtnäring på regional nivå. För att minska behovet av import av ny fosfor och kväve till systemet via foder och mineralgödsel behöver marknader och tekniker för att utvinna koncentrerad växtnäring ur stallgödsel, avloppsslam och andra organiska källor utvecklas. Den regionala obalansen mellan djurhållning och växtodling lyfts ofta fram som ett problem i övergödningssammanhang. Denna obalans kan avhjälpas genom nya och transportabla former av stallgödselmedel. **WWF:s anser samtidigt** att jordbrukspolitiken så långt möjligt, utifrån ett bredare hållbarhetsperspektiv, ska styra mot en mer jämnt spridd djurhållning i Sverige inte minst eftersom det har stor betydelse för biologisk mångfald och för goda multhalter i odlingsjorden.

WWF:s specifika synpunkter på utredningens förslag:

9.1.1: *"Kommunerna ska ta fram lokala åtgärdsplaner för övergödningsrelaterade insatser inom de avrinningsområden som respektive kommun tillhör."*

Utredarens uppdrag är att föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Syftet med åtgärder kopplade till övergödning handlar om att minska halten näringsämnen att nå vattendrag, sjöar och våra hav. I detta flöde innefattas ett stort antal aktörer och administrativa instanser.

WWF konstaterar att vissa kommuner redan idag har tagit fram åtgärdsplaner och behovsanalyser på lokal nivå, och att detta arbete tycks fungera väl när det samtidigt finns medel

för att finansiera samordning och utförande av åtgärder. WWF stödjer därför förslaget att kommunerna ska ta fram lokala och konkreta åtgärdsplaner för att minska övergödningen inom de avrinningsområden som respektive kommun tillhör. De befintliga åtgärdsprogram som Vattenmyndigheterna tagit fram för kommunernas räkning, och som kommunerna är skyldiga att genomföra är - enligt de kommunföreträdare WWF varit i kontakt med - alltför allmänt hållna. De berör främst administrativa åtgärder, som att bedriva tillsyn och ställa olika krav och villkor vid tillståndsprövning. Det finns således ett behov av att komplettera Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram med mer lokala och konkreta åtgärdsplaner. En återkommande synpunkt är att de lokala åtgärdsplanerna kan peka ut var åtgärder lämpligen bör sättas in, och att kommunerna är en passande administrativ nivå för att tillvarata lokala drivkrafter.

Samtidigt är det väl känt att många kommuner brottas med svag ekonomi och har svårt att finansiera och hantera alla de ansvarsområden och åtaganden som den kommunala verksamheten omfattar. För att förslaget om kommunala övergödningsplaner ska bli verklighet krävs därför att staten skjuter till medel för detta, långsiktigt. WWF vill dock betona att resurser för att producera de kommunala åtgärdsplanerna inte får tas från det konkreta vattenmiljöarbetet. Planerna bör dessutom bara tas fram i kommuner där det finns övergödningsproblem och en anställd vattensamordnare som kan arbeta med planen.

WWF tror att de kommunala åtgärdsplanerna kan bli ett viktigt arbetsverktyg för de kommunala eller regionala vattensamordnarna, som också lyfts fram i utredningen som en nyckel för framgångsrikt vattenmiljöarbete. De kommunala övergödningsplanerna bör styra mot att kommunens vattenförekomster uppnår god ytvattenstatus, enligt EU:s ramdirektiv för vatten, och att de miljökvalitetsnormer som införts i svensk rätt följs.

En parallell process med bäring på Övergödningsutredningen är Miljömålsberedningens havsuppdrag. WWF vill betona vikten av att synkronisera åtgärder och förslag till administrativa ansvarsområden för att effektivisera och skapa win-win-effekter för beslutshandling och för att nå uppsatta mål.

9.1.2: "Länsstyrelser och kommuner i områden med övergödningsproblem bör ha en samordningsfunktion mot övergödning."

Utredningen föreslår att fler vattensamordnare/åtgärdssamordnare inrättas och att projekttiden blir minst tre år, med möjlighet till förlängning med ytterligare två år efter redovisning. WWF instämmer i behovet av fler samordnare för att effektivisera åtgärdsarbetet i kommuner med övergödningsproblematik. Flera av de kommuner och länsstyrelser som ligger långt fram i åtgärdsarbetet har en lokal vattensamordnare anställd. För att få fart på åtgärdsarbetet krävs ofta att en person kan arbeta heltid med att bygga lokala nätverk, söka projektstöd, sköta projektadministration, prioritera behov, sprida information och entusiasmera lokala aktörer till gemensamma insatser för vattenmiljön. Enligt de erfarenheter som hittills kommit fram från Havs- och vattenmyndighetens LEVA-projekt behöver det administrativa och samordnande

arbetet ske på professionell basis för att projekten ska få stort genomslag. Det är viktigt att vattensamordnarna samverkar över kommun- och länsgränser när avrinningsområdena inte följer de administrativa gränserna.

9.1.3: "Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att tillhandahålla en central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete"

Inom ramen för det så kallade LEVA-projektet har Havs- och vattenmyndigheten utvecklat en webbaserad stödfunktion för vattensamordnare. Syftet är att tillhandahålla information, checklistor och specialanpassade utbildningar med mera för vattensamordnarna. WWF stödjer förslaget att denna digitala stödfunktion permanentas, och instämmer med utredaren att detta uppdrag bör rymmas inom Havs- och vattenmyndighetens allmänna uppdrag.

9.2: "Senast 2030 ska alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden vara utrustade med godkänd reningsteknik."

WWF stödjer förslaget, och vill då att kommuner ges möjlighet att ålägga fastighetsägare med gamla vattentoaletter, att tvingas till samfälliga lokala reningsverk alternativt byta ut vattentoaletter till moderna torra lösningar om det inte kan säkerställas en avloppslösning som fungerar året runt. Detta gäller särskilt i känsliga kust- och skärgårdsmiljöer där fastighetsägare kan ha gamla tillstånd från tiden då miljölagstiftningen såg annorlunda ut.

9.3.1: "Minska andelen mineralgödsel av den totala gödselanvändningen till 2030." Utredningen föreslår att regeringen beslutar om ett etappmål i miljömålssystemet som syftar till att mineralgödselanvändningen i jordbruket ska minska. Etappmålet ska bidra till att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. Ansvarig myndighet för etappmålet föreslås vara Jordbruksverket. Etappmålet innebär:

- att andelen stallgödsel av den totala gödselanvändningen ökar
- att andelen mineralgödsel av den totala gödselanvändningen minskar
- ett steg på vägen mot att gödselanvändningen inom jordbruket blir mer kretsloppsanpassad

WWF delar utredarens uppfattning att andelen mineralgödsel av total mängd tillförd växtnäring i svenskt lantbruk bör minska. Fossil fosfor är en ändlig resurs och produktionen av mineralgödselkväve orsakar ökade växthusgasutsläpp. Men WWF anser samtidigt att etappmålet som det är formulerat och de styrmedel som är kopplade till förslaget kommer att få marginell effekt på vattenkvaliteten i våra vattendrag, sjöar och hav. WWF saknar framför allt en analys och kvantifiering av vilka miljöeffekter som kan uppnås med förslaget. Hur mycket underutnyttjad stallgödsel finns tillgänglig i Sverige? I vilken mån sker en överdosering av gödsel

på svenska gårdar? Hur påverkar en minskning av användningen av mineralgödsel läckaget av kväve och fosfor till sjöar och vattendrag? Inget av detta belyses i utredningen, trots att det finns rapporter som försökt uppskatta en del av dessa frågor. Enligt analyser av gödselmedelanvändningsstatistik och miljöövervakningsdata som SLU gjort sker viss överdosering av fosfor och kväve

(https://pub.epsilon.slu.se/13619/1/djodjic_f_kyllmar_k_161130.pdf). Författarna konstaterar till exempel att variationen i gödselgivor är stor och att mycket höga gödselgivor förekommer. För kväve sker en överdosering i synnerhet på stora djurgårdar, som använder både stallgödsel och mineralgödsel. Riktigt stora fosforgivor (över 60 kg/ha) sprids på 5 % av den totala gödslade arealen i Sverige, oftast till grödor som majs, potatis och sockerbetor. Så hög fosforgödsling är vanligare på djurgårdar än på växtgårdar, liksom på ekologiskt odlade åkrar än på konventionellt odlade. Vad gäller fosfor motsvarar överdoseringen cirka 42 ton fosfor totalt (brutto). Omräknat till nettobelastning utgör det grovt uppskattat mindre än 10 % av Sveriges minskningsbeting enligt Helcoms Östersjöplan (Baltic Sea Action Plan). Det är inte obetydligt, men över 90 % av belastningsminskningen av fosfor måste de facto åtgärdas på annat vis. Författarna till rapporten har i kommunikation med WWF också påtalat att sedan rapporten publicerades (2011) är det rimligt att anta att minskningar i mineralgödselanvändningen har gjorts, på grund av ökad användning av precisionsodlingstekniker.

WWF anser framför allt att det föreslagna etappmålet har en svag koppling till önskad miljöeffekt, det vill säga minskat läckage av växtnäring. Istället för att fokusera etappmålet på andelar av olika gödselmedel förordar WWF ett etappmål för ökat växtnäringsutnyttjande. Etappmålet kan med fördel kopplas till krav på standardiserade gödselräkenskaper eller växtnäringsbalanser. En målsättning kopplad till effektivitet i växtnäringsutnyttjande styr tydligare mot miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Risken för näringsläckage korrelerar i högre grad med effektiviteten i växtnäringsutnyttjandet än till huruvida gödselslaget som använts på åkern är mineralgödsel eller stallgödsel. Att anpassa gödselgivan till grödans behov är exempelvis enklare med precisionsgödsling med mineralgödsel än genom spridning av stallgödsel. Det viktiga från vattenmiljösynpunkt är att växtnäringen – oavsett källa – tas upp av grödan och resulterar i en god skörd. I princip skulle Sverige kunna öka andelen stallgödsel och andra organiska gödselmedel i svenskt jordbruk och samtidigt försämla vattenkvaliteten. Högre djurtäthet och ökade mängder stallgödsel kan vara både en risk och en möjlighet. Andelen stallgödsel är helt enkelt en dålig indikator på risken för växtnäringsläckage. Ett etappmål som kvantifierar önskad effektivitet i växtnäringsutnyttjande är ett mer träffsäkert och relevant mål.

I sina analyser konstaterar Östersjöcentrum att graden av växtnäringsutnyttjande varierar mycket mellan länderna runt Östersjön och att potentialen till effektivare växtnäringsutnyttjande är stort, särskilt i Östersjöregionens sydöstra delar

(https://www.su.se/polopoly_fs/1.440300.1559643483!/menu/standard/file/A%CC%8Atga%CC%88rder%20mot%20o%CC%88vergo%CC%88dning.pdf,

<https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-018-1308-8>). Sammantaget menar de att en mycket stor del av de utsläppsminskningar som krävs enligt Helcom kan åstadkommas genom

effektivare gödselhantering och bättre bruksmetoder, vilket möjliggör minskad mineralgödselimport. Svenskt jordbruk har ett relativt högt växtnäringsutnyttjande på nationell nivå (över 90 % för fosfor och över 60 % för kväve), men på lokal nivå finns förbättringspotential. Framför allt stora djurgårdar riskerar att överdosera med både mineralgödsel och stallgödsel. Med bättre kunskap om näringsinnehållet i stallgödseln och genom att bättre anpassa den totala gödslingen till grödans behov finns således en potential att minska mineralgödselanvändningen och växtnäringsläckaget.

Det är också relevant att påminna om hur utvecklingen av tillgänglig stallgödsel har utvecklats över tid. Sedan 1930-talet har antalet nötkreatur halverats. Detsamma gäller antalet hästar. År 1918 fanns cirka 660 000 hästar, att jämföra med dagens 350 000. Även om antalet grisar och fjäderfä har ökat under motsvarande period, så har mängden stallgödsel i Sverige historiskt varit betydligt större. Att öka andelen stallgödsel i någon större omfattning och samtidigt upprätthålla eller öka livsmedelsproduktionen i Sverige kräver således att antalet lantbruksdjur i Sverige ökar kraftigt. Det är inte självklart att det skulle vara bra för Östersjöns miljö och miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Däremot skulle det kunna vara bra från andra miljöaspekter (biologisk mångfald, mullhalt i jorden etc). Frågan om hållbar växtnäringsanvändning är komplex och WWF saknar en genomarbetad analys av ämnet i utredningen.

Frågan om hållbar återföring av slam till jordbruket ligger utanför Övergödningsutredningens direktiv. Men WWF vill ändå poängtera att potentialen att recirkulera näringsämnen från toalettavfall och därigenom öka självförsörjningsgraden av hållbart producerade växtnäringsämnen är stor i jämförelse med potentialen att öka andelen stallgödsel. Genom att recirkulera näringsämnen från toalettavfall till jordbruket kan 20 respektive 35 procent av importerat kväve och fosfor i mineralgödsel ersättas (https://pub.epsilon.slu.se/16407/27/jonsson_h_191210.pdf). Nästan all stallgödsel i Sverige används däremot redan inom jordbruket. Visst finns möjlighet till att ytterligare förbättra stallgödselhanteringen (se ovan) och minska behovet av import av mineralgödsel, men siffrorna är lägre.

Sverige har regler som begränsar mängden stallgödsel som är tillåten att spridas per hektar. Till exempel får max 22 kilo fosfor per hektar spridas i genomsnitt över en femårsperiod. Enligt utvärderingar har denna regel medfört att den andel av svensk åkermark som gödslas med stallgödsel har ökat från 26 till 37 % mellan 1998 och 2013 (https://pub.epsilon.slu.se/14573/7/aronsson_h_johnsson_h_170921.pdf). Inom nitratkänsliga områden (75 % av Sveriges jordbruksareal) får maximalt 170 kilo kväve från stallgödsel spridas per hektar. Motsvarande regler saknas för mineralgödsel. Vissa regler för hur, var och när gödsel får spridas omfattar dock även mineralgödsel. För att vässa miljöarbetet kopplat till mineralgödselanvändningen borde krav på att använda bästa möjliga tillgängliga teknik (precisionsodlingstekniker på gårdar över en viss storlek) ställas, liksom på användning av standardiserade gödselräkenskaper/växtnäringsbalanser. WWF vill även betona behovet av styrmedel för att utveckla marknader och tekniker för att utvinna näringsämnen ur stallgödsel,

avloppsslam eller andra organiska källor för produktion av koncentrerade biobaserade giftfria mineralgödselmedel. Detta är särskilt viktigt för att kunna transportera växtnäring från djurtäta regioner till utpräglade växtodlingsregioner, och från stad till landsbygd. Energianvändningen vid denna produktion måste komma från förnybara energikällor.

Sammanfattningsvis: WWF föreslår att etappmålet om gödselmedelanvändning omformuleras till att styra mot ökat växtnäringsutnyttjande. Högt växtnäringsutnyttjande är en bättre indikator på minskad risk för växtnäringsläckage än andel mineral- eller stallgödsel som används i Sverige. Hög grad av växtnäringsutnyttjande korrelerar starkare med den miljöeffekt som eftersträvas: minskat växtnäringsläckage. Etappmålet bör precisera vilken nivå av effektivitet i växtnäringsutnyttjandet som ska eftersträvas av lantbruksföretagen. WWF styrker förslaget att Jordbruksverket ska vara ansvarig myndighet för etappmålet om växtnäringsutnyttjandet.

9.3.2: "Öka arealen våtmarker till 2030 så att det motsvarar det behov som pekas ut i vattenförvaltningen."

Enligt utredningen ska etappmålet innebära att:

- insatser görs för att öka näringsretentionen i landskapet genom att fler våtmarker anläggs eller restaureras
- näringsbelastningen på vattenmiljön minskar
- motståndskrafter mot torka i landskapet kan ökas genom att våtmarkerna också kan fungera som bevattningsdammar eller att våtmarkerna anläggs så att de ökar grundvattenbildningen
- de våtmarker som anläggs eller restaureras ska så långt som möjligt anpassas för att nå miljö kvalitetsmålen Myllrande våtmarker, Ett rikt växt- och djurliv och Begränsad klimatpåverkan

WWF ställer sig positivt till målet att utöka arealen våtmarker, samt de etappmål som anges i förslaget. WWF vill dock att följande miljömål läggs till i den sista punkten som anger hur anpassning av våtmarker ska göras: Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Levande sjöar och vattendrag. Med dessa tillägg synliggörs våtmarkens värde för ekosystemen som finns upp- och/eller nedströms våtmarken och visar på vikten av en helhetssyn i övergödningsfrågan.

WWF:s erfarenheter genom partnerskap vid ett stort antal våtmarksanläggningar och restaureringar har visat på bristen av en långsiktig och förutsägbar finansiering som täcker in hela kedjan från analys av åtgärdsbehov, tillståndsprövning och förhandling med markägare, anläggandet, utvärdering av genomförda åtgärder och därefter säkerställd långsiktig skötsel. Detta är även något som lyfts i diskussionerna inom Miljömålsberedningens havsuppdrag.

Det är inte alla våtmarksområden som kan ha ett naturbete som håller nere växtlighet och i känsliga miljöer innebär den nödvändiga årliga skötseln betydande kostnader som markägaren

inte kan ta på sig utan vidare. Utan långsiktig finansiering riskerar våtmarken att åter växa igen och tappar då funktionen. WWF uppmanar regeringen att beakta behovet av finansiering och säkerställa långsiktigheten i arbetet mot övergödning.

I kust- och skärgårdsmiljöer anläggs ofta fiskvandringar i anslutning till våtmarker. Även dessa behöver säkerställas långsiktig skötsel. För att underlätta åtgärdsarbetet med våtmarker för att gynna rovfisk kan en integrering och bättre samordning med Landsbygdsprogrammet genomföras, exempelvis att våtmarker för näringsreduktion utformas så att de även gynnar fisk och vice versa, att fiskvåtmarker utformas för att ge en så effektiv näringsreduktion som möjligt.

9.3.3: "Ett generellt undantag från strandskyddet införs i 7 kap. 16a § miljöbalken för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön."

WWF styrker förslaget om att undanta våtmarker och dammar som anlagts eller restaurerats för att minska läckaget av gödande ämnen från strandskyddet. WWF tycker också att det är bra att dammar och våtmarker som anlagts före ikraftträdandet av bestämmelsen omfattas av lagändringen. Behovet av våtmarker är stort både från övergödningssynpunkt och för biologisk mångfald. Om ett undantag från strandskyddet kan öka åtgärdsarbetet är det i huvudsak positivt. WWF gör bedömningen att friluftslivet inte kommer att drabbas nämnvärt av att våtmarker och dammar som anlagts med det primära syftet att minska växtnäringsläckage inte omfattas av strandskyddet. Snarare visar erfarenheter på att rekreativt värde ökar efter en genomförd restaurering som samtidigt anpassats till de miljö kvalitetsmål som utredningen föreslår ska bli krav (Myllrande våtmarker, Begränsad klimatförändring samt Ett rikt växt- och djurliv). Anordningar såsom fågeltorn, informationstavlor och promenadstråk anläggs som komplement vilket bidrar till ett ökat och stärkt rörligt friluftsliv.

Strandskyddet behöver kompletteras med ett syfte till att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen. På så sätt breddas strandskyddets syfte från dagens, som i hög grad tar hänsyn till allemansrättslig tillgång till strandområden. Att bevara goda livsvillkor för djur och växtlivet som utgör punkt två i MB §13 är en för svag skrivning som inte kunnat säkerställa livsmiljön i Östersjön eller Västerhavet. WWF ser därför behov av en skärpning av lagen.

9.3.4: "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." (Jenny)

WWF är positiva till att våtmarker och dammar som anlagt för att minska läckaget av kväve och fosfor undantas från biotopskyddet enligt miljöbalken och förordningen om områdesskydd. Eftersom undantaget inte gäller naturliga småvatten och våtmarker som redan finns i landskapet

bedömer WWF i likhet med utredningen att fördelarna (fler våtmarker, bättre vattenmiljö) av förslaget överväger nackdelarna (vissa småvatten och våtmarker omfattas inte av skydd). Syftet att stimulera anläggandet av fler våtmarker överväger riskerna av att åtgärder vidtas som kan skada miljön i de anlagda eller restaurerade våtmarkerna. Biotopskyddet omfattar våtmarker som är högst 1 hektar.

9.4.1: *"Bestämmelsen i 11 kap. 11 § andra punkten miljöbalken ska även omfatta odling av sjöpungrar och alger."*

Utredningen föreslår att odling av sjöpungrar och alger undantas från kravet på miljötillstånd enligt miljöbalken. WWF anser att det är stora skillnader på förhållanden mellan Västerhavet och Östersjön, men även inom Östersjön finns skillnader som innebär att det kan vara mindre lämpligt att odla fisk, musslor eller sjöpungrar; arter som kan bidra till ökad näringsbelastning lokalt vid en olämplig odlingsmiljö. Om tillståndsplikt inte finns är det därför avgörande att det i grunden finns en kustvattenplan som visar på vilka områden som kan vara lämpliga för en sådan odling. Ansvar för att ta fram en sådan plan bör lämpligen ligga på Länsstyrelser i samråd med berörda kommuner. Samt att anmälningsplikt till Länsstyrelsen kvarstår så att en överprövning är möjlig.

9.4.2: *"Kustnära kommuner ska ange vilka vattenområden som är lämpliga för odling av blå fångstgrödor i sina översiktsplaner"*.

WWF stödjer förslaget att kommuner ska ange lämpliga områden för odling av blå fångstgrödor i sina översiktsplaner. Dock är det viktigt att komma ihåg att översiktsplaner inte är juridiskt bindande dokument, enbart rådgivande. Därför vill WWF att Länsstyrelsen ges i uppdrag att ta fram kustvattenplaner kopplade till den fysiska planeringen, som kommunerna implementerar i översiktsplanerna. Syftet med kustvattenplanen ska vara att säkerställa god status enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen.

I kustvattenplanen bör geografin och ekosystemförhållanden under ytan vara analyserade och rekommendationer framtaget för var den här typen av verksamhet skulle kunna göra nytta i syfte att bidra till en stärkt lokal ekonomi och minska övergödningen i havet.

9.5.1: *"Förstärk uppföljningen av LOVA."*

Enligt tidigare rapporteringar från länsstyrelserna till Havs- och vattenmyndigheten är det oklart hur LOVA-medlen har använts, utöver de medel som betalats ut till projekt. WWF anser i likhet med utredningen att detta är en stor brist. WWF ser stora behov av att tillföra nationella medel

för att finansiera åtgärdsarbetet mot övergödningen (se förslag nedan), men understryker att en förutsättning för att detta ska kunna försvaras är att återrapporteringen och uppföljningen av LOVA-medlen förbättras, utan att fastna i allt för administrativt komplexa och kostnadskrävande processer. Det bästa får inte heller bli det godas fiende, i åtgärdsarbetet. WWF sympatiserar med utredningens analys att fullständig kunskap om vilka styrmedel och åtgärder som är optimala i varje enskilt fall kanske inte kan tas fram inom en rimlig tidsram, och att vi ofta vet tillräckligt mycket om åtgärder och deras effekter för att ändå kunna motivera ökad resurstilldelning och fortsatta insatser mot övergödningen.

9.5.2: *"Mer statliga pengar avsätts till LOVA-åtgärder."*

EU:s ministerråd enades i juli om en sänkning av jordbruksbudgeten med 10 procent. För svensk del kommer detta – enligt preliminära uppgifter – innebära en minskning av medel till Landsbygdsprogrammet på någonstans mellan 14 och 24 %, beroende på om Landsbygdsprogrammet tillförs medel från Återhämtningsplanen för EU och beroende på om man räknar i löpande eller fasta priser. Oavsett hur man räknar är det uppenbart att den nationella medfinansieringen av Landsbygdsprogrammet behöver öka för att programmet ska kunna bidra till måluppfyllelsen på vattenmiljöområdet. Mot bakgrund av den krympande jordbruksbudgeten menar WWF att det också är nödvändigt att tillföra mer statliga pengar till LOVA-åtgärder (statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt) för att fysiska åtgärder mot övergödningen ska kunna genomföras i den omfattning som krävs. Vattenmyndigheterna har till exempel uppskattat att det krävs cirka 550 miljoner kr per år fram till år 2027 (utöver medel i Landsbygdsprogrammet) för att finansiera åtgärder för att nå god ekologisk status i de svenska kustvattnen och för att Sverige ska nå åtaganden enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön. Finansieringen behöver vara stabil och långsiktig.

9.5.3: *"Jordbruksverket fortsätter arbetet med att göra ersättningarna inom landsbygdsprogrammet resultatbaserade. De övergödningsrelaterade miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet bör i ökad utsträckning utformas så att den enskildes ersättning relateras till utsläppsminskning. Utredningens bedömning är att modellbaserade resultatbaserade ersättningar kan vara framkomlig väg."*

WWF stödjer förslaget att göra de övergödningsrelaterade miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet mer resultatbaserade, och att ett realistiskt mål för införande är under programperioden som startar år 2028. Miljöersättningar som betalas utifrån miljönytta kan bidra till större samhällsekonomisk kostnadseffektivitet och ökar förmodligen även legitimiteten i allmänhetens ögon för den förda jordbrukspolitiken. Det är dock viktigt att transaktionskostnaderna kan hållas på en rimlig nivå och att modellerna för att beräkna läckage eller upptag av näring och de därpå baserade miljöersättningarna är tillförlitliga och rättvisa.

I beskrivningen av arbetet med att utveckla resultatbaserade ersättningar lyfter utredningen att priset per kilo reducerat eller upptaget näringsämne kan variera mellan avrinningsområden beroende på åtgärdsbehov. Vattenmyndigheternas uppskattade marginalkostnader för respektive avrinningsområde kan ligga till grund för detta. Utredningen skriver vidare att priserna "bör kopplas till de prioriteringar som görs i den nationella planen mot övergödning." WWF noterar att något förslag om nationell plan mot övergödning inte läggs fram av utredningen och resonemanget haltar därför. WWF anser att en nationell plan mot övergödning vore önskvärt och att den kan fylla en viktig funktion för att tydliggöra avvägningar mellan målkonflikter (ökad livsmedelsproduktion-minskad övergödning) och för att vägleda resursfördelningen av medel för vattenåtgärder mellan olika kommuner och avrinningsområden.

9.5.4: "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."

WWF menar att frågan om ekologisk kompensation kräver många viktiga avvägningar, men har inga invändningar mot att frågan om ekologisk kompensation för näringsläckage utreds. Kan utsläppsminskningar göras på ett mer samhällsekonomiskt lönsamt sätt är det förstås av godo. Men det är viktigt att de schabloner för näringsupptag som används för att modellera utsläppsminskningar från åtgärder i landskapet eller genom näringsupptag från havet är tillförlitliga, annars finns risk för att uteblivna utsläppsminskningar från t ex reningsverk underkompenseras av åtgärder i jordbruket eller havsmiljön. WWF hyser också farhågor för att även ett väl utformat system för ekologisk kompensation visserligen kan styra mot de mest kostnadseffektiva vattenåtgärderna, men att den ekonomiska vinsten av detta äts upp av en kostnadskrävande modellutveckling, administration och kontroll. Systemet med ekologisk kompensation får inte heller styra mot ökad exploatering av värdefulla naturområden. Ett viktigt villkor för att WWF ska ställa sig bakom ett system för ekologisk kompensation är att kompensationen minst motsvarar den skada som ska kompenseras för. Kompensationen bör också ske inom samma vattenförekomst, där miljö kvalitetsnormen för vatten är styrande.

9.6.1: "Regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare."

WWF stödjer förslaget att Jordbruksverket tillsammans med Sveriges Lantbruksuniversitet får i uppdrag att utarbeta innehållet i en ny förordning om miljöhänsyn inom hästhållningen. Antalet hästar är numera större än antalet mjölkkor och gödseln från landets hästar motsvarar nästan 20 % av den totala mängden stallgödsel från Sveriges lantbruksdjur. 76 % av Sveriges hästar finns i tätortsnära områden, och hålls ofta i stort antal på liten yta vilket resulterar i söndertrampade betesfällor med risk för näringsläckage. Hästarnas gödsel produceras till stor del utanför jordbruket. För att minska belastningen till sjöar och vattendrag är det av största vikt att bättre omhänderta och recirkulera denna växtnäringsresurs till jordbrukets växtodling.

WWF instämmer i stort med de förslag och bedömningar som görs i Bilaga 4 "Underlag till förordning om miljöhänsyn vid hästhållning" som tagits fram av Stockholms universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet. Representanter för hästnäringen har dock uttryckt oro för bland annat föreslagna begränsningar i antal hästar som får hållas per hektar, och för att skyddszoner behöver upprättas mot vattendrag. WWF menar dock att det är rimligt att hästnäringen omfattas av liknande krav på hänsyn till vattenmiljön som matproducerande lantbrukare. Det är dock viktigt att reglerna blir målstyrande och inte allt för fyrkantiga i sin utformning. Förslaget att mark inte ska få användas som hästhage i mer än 10 år borde till exempel omformuleras.

9.6.2 "Regeringen bör se till att reglerna om markavvattningsföretag utreds så att förfarandet kopplat till omprövning och avveckling av markavvattningsföretag kan förenklas."

WWF delar utredningens uppfattning att reglerna om markavvattningsföretag är förlegade och behöver förenklas. Dagens regelverk inom naturvård är detsamma oavsett det handlar om en regelrätt exploatering eller en miljöåtgärd i form av återställning/restaurering av exempelvis våtmark och fiskvandringssväg.

Det finns idag ett stort antal markavvattningsföretag som har ett underhållsansvar som innebär att översvämningsytor inte får skapas och det finns inaktiva markavvattningsföretag som utgör hinder. Här kan en översyn av MB kap 11 göras för att underlätta naturvårdsåtgärder som inte står i konflikt med andra miljömål.

9.6.3: "Stöden till upptag av näringsämnen från havet ska utvecklas mot resultatbaserade ersättningar."

WWF är positiva till nya metoder och innovationer som bidrar till att stärka havens ekosystem. Utredningen föreslår att LOVA ska utvecklas för detta ändamål, samtidigt som det funnits problem med ryckighet och brist på långsiktighet vad gäller finansieringen av LOVA. Ska systemet omfatta småskaligt näringsliv är det avgörande att finansieringsmodellen är förutsägbar och långsiktig.

WWF anser dock att kunskaper om upptag av näringsämnen från havet är svaga och att det behövs mycket mer forskning och utveckling innan en ersättningsmodell införs. Särskilt gäller detta i Östersjön som är klassat som ekologiskt känsligt havsområde och drabbat av övergödning och döda bottenar i ökande grad. Med det sagt stödjer WWF pilotprojekt som skörd av vass för djurfoder och andra metoder som syftar till att minska näringshalterna i havet, förutsatt att detta görs kontrollerat i samverkan med forskning. De viktigaste åtgärderna för att minska övergödning handlar om att minska läckage från land och det är där WWF menar att fokus ska läggas.

För Världsnaturfonden WWF

Håkan Wirtén

Generalsekreterare

Jenny Jewert

Jordbruksexpert

Förtroenderådets ordförande:
Hans Majestät Konungen

Stiftelsens generalsekreterare:
Håkan Wirtén

Registrerad som:
Världsnaturfonden WWF
Org.nr: 802005-9623
Plusgiro 90 1974-6
Bankgiro 901-9746
Verksamheten kontrolleras av
Svensk Insamlingskontroll

Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna
www.wwf.se
08-624 74 00

Förtroenderådets ordförande:
Hans Majestät Konungen
Stiftelsens generalsekreterare:
Håkan Wirtén

Registrerad som:
Världsnaturfonden WWF
Org.nr: 802005-9823
Plusgiro 90 1974-6
Bankgiro 901-9746
Verksamheten kontrolleras av
Svensk Insamlingskontroll