

2020-06-

Miljödepartementet
Naturmiljöenheten, Vattenmiljö
Departementssekreterare
Martin Larsson

mremissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Ert dnr: M2020/00554Nm

Vårt dnr: SU-484-0033-20

Östersjöcentrums svar på remiss av utredningen "Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning, SOU 2020:10"

Utredningen "Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning, SOU 2020:10, presenterades den 28 feb 2020. Stockholms universitets Östersjöcentrum (ÖC) har bidragit till utredningen genom att Linda Kumblad varit med i utredningens expertgrupp. Genom LK har ÖC delgivit forskningsresultat och synpunkter. ÖC har bett om, men nekats, möte med utredningssekreterariatet.

Utredningen ger konkreta, avvägda och genomförbara förslag. Detta är positivt men det väcker frågan om utredningen är progressiv nog, särskilt rörande jordbruksområdet. Grundfrågan är om övergödningens problem löses genom att man fortsätter och ökar takten på dagens åtgärder eller om det krävs radikalare grepp? Svaret på denna fråga beror av vilken samhällssektor/förorenare som diskuteras. ÖC anser att utredningen med fördel borde ha adresserat frågorna ytterligare vad det gäller systemnivå och kretsloppslösningar.

Jordbruk

Utredningen föreslår fortsatt och ökad satsning på jordbruksåtgärder som redan görs, t ex fånggrödor, skyddszoner osv men menar att ersättningarna som idag ges via landsbygdsprogrammet bör göras om till resultatstyrda istället för åtgärdsstyrda. Att ändra ersättningsformerna är i linje med den övergripande diskussionen inom EU rörande utformningen av miljöersättningarna inom ramen för landsbygdsprogrammet, vilket är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Fördelarna som lyfts i debatten är ökad flexibilitet för

Stockholms universitets Östersjöcentrum

Stockholms universitets
Östersjöcentrum
106 91 Stockholm

Besöksadress:
Svante Arrhenius väg 20 F
Frescati

Telefon: 08-16 37 18
E-post: ostersjocentrum@su.se
www.su.se/ostersjocentrum

brukaren att välja det sätt som bäst löser problemet och därmed ökad kostnadseffektivitet. Nackdelen är ökad administration och kontroll.

Utredningen skriver följande: ”*Denna utredning rekommenderar att ersättningarna inom landsbygdsprogrammet i högre utsträckning än för närvarande kommer att prövas utifrån en resultatbedömning.*” ÖC anser att denna skrivning är alltför vag. Utredningen borde föreslå att resultatbaserade åtgärder införs under den kommande sjuårsprogramperioden.

Att införa resultatbaserade ersättningar kräver att man ökar kunskapen om effekter av åtgärder, vilket utredningen har diskuterat. Det saknas idag tillräcklig kunskap om åtgärders effekt. Det är angeläget att bygga upp en kunskapsbank kring åtgärders nyttovärde och förutsättningar att vara framgångsrika på specifika lokaler, att man kan differentiera ersättningen för åtgärden. En betydande svårighet rörande att bedöma resultat, ligger i att resultaten har så utomordentligt långa tidsperspektiv. Det kan ta 10-20 år innan man ser effekt av en åtgärd. Detta måste tas med i beräkningen när man riggar ett resultatbaserat system.

Utredningen valde att inte lägga något förslag om uppdrag till lämplig aktör för att utvärdera/utreda åtgärdseffekter. ÖC anser att sådana uppdrag behövs för att förbättra förutsättningarna att besluta och genomföra kostnadseffektiva åtgärder.

När det gäller skyddszoner borde förslaget om krav på skyddszoner utan ersättning i områden där vattenkvaliteten är påverkad, tagits med.

Utredningen tar inte på allvar upp jordbrukets s k strukturella problem. Med detta avser ÖC här djurkoncentrationer i vissa regioner och enbart växtodling i andra med påföljande stallgödselhanteringsproblem. Detta problem är genomgående för EU:s jordbruk och ett erkänt problem i övergödningssammanhang. Lösningar diskuteras dock sällan. Inte heller i utredningen tas frågan upp ordentligt.

Ett steg på vägen är att utredningen lyfter problemet med att stallgödsel inte utnyttjas på rätt sätt och att införsel av mineralgödselmedel gör att den totala gödselmängden blir för stor. Detta är positivt och ett välkommet erkännande av att fortsatt tillförsel av växtnäring till jordbrukssystemet måste minska för att läckagerisken ska minska. Men utredningens förslag till åtgärd rörande stallgödsel är mycket svag. Man föreslår ett etappmål i miljömålssystemet. Man borde ha kompletterat med krav på växtnärbalans t ex inom ramen för miljöersättningarna.

Utredningen föreslår även att fler våtmarker och smådammar etableras i enlighet med vattenmyndigheternas förslag, samt att i syfte att underlätta införandet föreslås att dessa undantas strandskydd. Detta är en bra och efterfrågad åtgärd.

Små avlopp/enskilda avlopp

Utredningen föreslår att senast 2030 ska alla små avlopp i kust- och sjönära områden vara utrustade med godkänd reningsteknik. Syftet med etappmålet är att öka åtgärdstakten av bristfälliga enskilda avlopp i särskilt känsliga områden för att minska näringsläckage till sjöar,

kustvatten och hav. ÖC föreslår att sjöar och kustvatten med begränsad vattenomsättning och hög näringsämnesbelastning prioriteras.

I bakgrundsbeskrivningen lyfts det fram att små avlopps inverkan på läckaget beror av platsens förhållanden men i åtgärdsförslagen speglas inte detta. ÖC hade gärna sett att platsens inverkan på läckagerisken tagits med i större omfattning. Fastigheternas läge, markbeskaffenhet, samt omgivande vegetation i relation till vatten är centralt för läckagerisken.

Utredningen borde lägga förslag om att vid tillsyn av små avlopp (åtminstone ur övergödningssynpunkt) bör fokus ligga på att säkerställa att toalettavfallet renas ordentligt, alternativt samlas ihop i slutna tank så att det kan föras bort från kustområdet och renas i ett befintligt reningsverk, även om en kretsloppslösning genom så kallad hygienisering och tillförsel som gödning bör vara slutmålet för humanlatrinhanteringen.

Idag läggs mycket krut på BDT-vattnet också, vilket sedan förbudet mot fosfater i disk och tvättmedel inte är särskilt nödvändigt då det inte innehåller så mycket näring.

Något som utredningen inte alls tar upp är torrdass och eget omhändertagande av latrin på den egna fastigheten. Det är en relativt vanlig lösning för fritidshus, det finns exempelvis fler än 5 000 torrtoaletter bara i Norrtälje kommun. Fastigheter med eget omhändertagande av toalettavfall tas sällan med vid sammanställningar av antal eller utsläpp från små avlopp vilket bidrar till en underskattning av näringsbelastningen från toalettavfall. Torrdassen verkar också falla utanför regelverket för små avlopp eftersom det inte är "vattenbaserat" och därför klassas som "avfall". Torrdass förekommer dessutom ofta i "fritids"- eller "semester"-sammanhang vilket ofta innebär att de ofta förekommer i känsliga områden såsom utmed kusterna, ute på öar, vid sjöar, etc.

Förutom att torrdass sannolikt kan påverka lokalt (inte Östersjön som helhet) vore det ur kretsloppssynpunkt och hushållningssynpunkt bra att skapa bättre förutsättningar för att samla ihop, hygienisera och återföra denna fraktion till jordbruksmark (eller hantera i ett större reningsverk).

I syfte att öka andelen toalettavfall från torrdass/latrin som återcirkuleras till jordbruksmark anser ÖC att man bör:

- försöka se till att näringen i den humanlatrin som hamnar i befintliga slutna tankar (små avlopp som redan har slutna tank) hygieniseras och sätts i kretslopp.
- stimulera att fler fastigheter byter till slutna tank (dels för att undvika markbaserade reningslösningar som kan läcka och bidra till övergödning, och dels för att sätta mer näring i kretslopp). Detta är särskilt relevant för fastigheter som ligger i särskilt känsliga områden.

Utredningen beskriver miljöstraffsavgifterna för att inrätta en avloppslösning utan tillstånd. Den är väldigt låg (3000 – 5000 kr) om man relaterar den till kostnader för att söka tillstånd eller anmäla ny avloppsanläggning. Det hade varit rimligt att utredningen såg över miljöstraffsavgiften och anpassades dess storlek.

Utsläppsrätter

Utredningen diskuterar överlåtelsebara utsläppsrätter men lägger inget förslag. ÖC delar bedömningen att föreslå utsläppsrätter som åtgärd. Man bör notera att utredningens skrivning om att ”Systemet skulle också kunna inkludera möjlighet för aktörer som tar upp gödande ämnen från vattnet att sälja utsläppsrätter som motsvarar det ökade utsläppsutrymmet som det skulle medföra”. I praktiken innebär det att man inte minskar belastningen av näringsämnen på Östersjön, utan enbart undviker en ökad belastning.

Blå fångstgrödor

Utredningen menar att blå fångstgrödor (t ex musslor, sjöpungrar och alger som tar upp kväve och fosfor ur vattnet) har potential att bidra till minskad övergödning. Blå fångstgrödor är ett utmärkt sätt att nyttja havet för ex matproduktion eller produktion av agar, med upptag av näring som en positiv bieffekt. Men att odla blå fångstgrödor med huvudsakligt syfte att minska övergödning, är ÖC tveksam till i brackvatten, dvs Östersjön innanför sunden; det är en osäker åtgärd framförallt med avseende på effektivitet och det finns risk för negativa miljöeffekter - särskilt vid stora odlingar. ÖC anser att åtgärder mot övergödning ska fokuseras på att förhindra näring att nå vattnen.

Musslor, sjöpungrar och alger innehåller väldigt lite näring.

Musslor: ca 0.06% P, ca 0.75% N

Sjöpungrar: ca 0.02% P, ca 0.25% N

Alger: ca 0.05% P, ca 0.35% N

Därför måste väldigt mycket biomassa skördas för att man ska få upp näring i någon större omfattning från havet. Lyckas man med det får man även upp väldigt mycket "restprodukt" som det måste finnas en infrastruktur, marknad, efterfrågan etc. för, om det hela ska gå ihop ekonomiskt. Ofta måste restprodukten även processas för att den ska kunna användas.

När man väljer att satsa på blå fångstgrödor är det viktigt att tydliggöra syftet; är det för att producera mat, för att skapa arbetstillfällen eller för att fånga näring? Vid det sistnämnda måste man bedöma blå fångstgrödors kostnadseffektivitet jämfört med andra åtgärder, även landbaserade. Idag finns ingen fungerande marknad för blå fångstgrödor, utan samhällets stöd krävs. Beroende på vad syftet med en odling är, bör man göra olika avvägningar med avseende på målkonflikter och risk för sidoeffekter, etc.

Följaktligen anser ÖC att LOVA-medel inte ska användas för utveckling och etablering av exempelvis musselodlingar, oavsett om det sker av ett privat företag, en kommun, en förening, etc. Det vore mycket bättre att hitta sätt att ersätta dem som tar upp näring som en positiv bieffekt när blå fångstgrödor odlas i annat syfte (för matproduktion).

Vid odling av blå fångstgrödor måste man ta i beaktande att det råder helt olika förutsättningar på ost- och västkusten, framför allt på grund av de olika salthalterna i haven.

Utredningen föreslår att: ”Kustnära kommuner ska ange vilka vattenområden som är lämpliga för odling av blå fånggrödor i sina översiktsplaner.” ÖC stödjer inte detta förslag pga av följande:

1. För att göra detta på ett tillförlitligt sätt krävs info och kunskap som få kommuner besitter. För att peka ut lämpliga områden behövs undersökningar och beräkningar/modelleringar av kustens batymetri, strömriktningar, bottentyp, samt biotopkarteringar för att identifiera var det finns blåstång, ålgräs, kransalger, etc. som är känsliga och skyddsvärda habitat för att kunna ta rätt på var en odling har bäst förutsättningar för en hög produktion och minst risk för odlingsrelaterade problem och var risken för systemekologiska effekter är minst.
2. Tvingas kommunerna att peka ut områden, finns det risk för att det leder till att odlingar etableras på platser där produktionen blir låg tex pga födobegränsning, eller där miljön kan ta skada.
3. Målkonflikter med exempelvis båtliv, fågelliv, fiske, etc., måste också hanteras.

För mer information rörande Östersjöcentrum syn på musselodling hänvisas till referenser i fotnot.¹

Ekologisk kompensation

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att ta till kompensatoriska åtgärder. ÖC anser att det i vissa fall kan vara bra när andra åtgärder inte går att genomföra på ett rimligt sätt eller vid mycket låg kostnadseffektivitet av en åtgärd, men vill understryka att det är behäftat med en rad risker.

Vid ekologisk kompensation behöver man ta höjd för risken att kompensationsåtgärder inte leder till den förbättring som avsågs. Annars blir det en nettoförsämring.

En svårighet kring att tillämpa ett kompensatoriskt system är man behöver veta mer om åtgärdseffekt och kostnadseffektivitet än man gör idag. Enbart åtgärder med tidigare bevisad

¹ Policy Brief 2018

https://www.su.se/polopoly_fs/1.376849.1520866100!/menu/standard/file/musselodlingSVEwebb.pdf

Hedberg m fl 2018

https://www.su.se/polopoly_fs/1.425135.1549543576!/menu/standard/file/BSC_Mussels_report_2_2018_lowresNEW.pdf

Wikström m fl 2020

<https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138665>

nytta bör kunna användas som kompensation med förtida ersättning, exempelvis ökad reningsgrad i reningsverk, faktiskt minskade industriutsläpp etc.

Utredningen föreslår att ”För att systemet ska bidra till ökad kostnadseffektivitet måste ett utbud av kompensatoriska åtgärder skapas. Utredningen anser att ett sådant initialt kan komma från verksamheter som tar upp gödande ämnen från vatten, exempelvis blå fånggrödor och våtmarker. För att detta ska fungera effektivt bör modeller och schabloner för effekterna av sådana åtgärder utvecklas.” ÖC föreslår istället att upprätta ett system där man väger/mäter vad som de facto tas upp/läggs fast, och ersätter utefter det. Det är viktigt att ett eventuellt ”upptagande av näring” kvantifieras och verifieras innan någon ersättning betalas ut så att inte exempelvis ”anläggning av en musselodling” kan kvittas mot ett annat pågående utsläpp. Eventuella ersättningar för ”upptagna näringsämnen” bör ersättas per påvisat kilo upptaget näringsämne eller där tekniken för upptaget är så etablerad att inget tvivel om tillämpbarheten föreligger.

Skogsbruket

Utredningen föreslår inga åtgärder rörande skogsbrukets läckage trots att bakgrundsbeskrivningen lyfter fram att trakthyggesbruk ger ökad risk för läckage. Forskning från Finland har lyft frågan om skogsbrukets läckage är underskattat². Debatten fortgår.

Luftföroreningar

Utredningen beskriver luftföroreningars inverkan på övergödningen men väljer att inte lägga några förslag på detta område. Det framgår inte helt klart varför. Är det för att fokus är på lokala åtgärder och en stor del av luftföroreningarna är globala? Ammoniumavgång från flytgödslade åkrar kan inte betraktas som långväga transport.

Hästhållning

² *Increasing and Decreasing Nitrogen and Phosphorus Trends in Runoff from Drained Peatland Forests—Is There a Legacy Effect of Drainage or Not?* Mika Nieminen & Sakari Sarkkola & Seppo Hellsten & Hannu Marttila & Sirpa Piirainen & Tapani Sallantaus & Ahti Lepistö. *Water Air Soil Pollut* (2018) 229:286, <https://doi.org/10.1007/s11270-018-3945-4>.

Nitrogen and phosphorus concentrations in discharge from drained peatland forests are increasing. Mika Nieminen, Tapani Sallantaus, Liisa Ukonmaanaho, Tiina M. Nieminen, Sakari Sarkkola. *Science of the Total Environment* 609 (2017) 974–981.

ÖC stödjer utredningens förslag att ta fram nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare; även gällande de hästhållare som bara har ett fåtal hästar.

Lokalt arbete

Projekt Levande kust som drivs från ÖC har lång erfarenhet av lokalt åtgärdsarbete mot övergödning. Erfarenheten visar att lokalt åtgärdsarbete är komplext, både vad gäller genomförandet och förvaltningen. För arbetet är ”eldsjälar” ovärderliga, men det går inte att helt förlita sig på deras engagemang och välvilja på lång sikt. Frivilliga krafter kan flytta, tappa intresse eller få förhinder. För kontinuitet och avrinningsområdesperspektiv i åtgärdsarbetet behövs därför någon form av ”åtgärdssamordnare”; personer med kunskap och överblick över ekosystemet och som är lokaliserade hos kommunen, vattenvårdsförbundet eller liknande. De bör ha mandat och resurser att initiera och driva nya åtgärder, samt stötta och följa upp kommunernas övrigt pågående åtgärdsarbete. Tillsammans med exempelvis kommunekologer och eldsjälar, erhålls då en överblick vilket bidrar till både effektivisering av åtgärdsinsatser och uppföljning av effekter.

Utredningen föreslår att fler vattensamordnare/åtgärdssamordnare inrättas och att projekttiden blir minst tre år. ÖC instämmer i behovet av samordnare för att effektivisera åtgärdsarbetet, men de behövs även för att identifiera och genomföra åtgärder, och sannolikt kommer en längre projektid än tre år ofta vara nödvändig. De föreslagna kommunala åtgärdsplanerna är också viktiga verktyg. ÖC hade också gärna sett att förslaget om ”nationell plan mot övergödning” som nu finns med i bilaga 5 om övervägande som inte togs med, hade inkluderats och utretts vidare. En idé vore ett system med regionala eller kommunala övergödningssamordnare med en samarbetsorganisation – på liknande sätt som för kommunekologer.

Hinder för lokalt åtgärdsarbete

Avsnittet tar upp många centrala hinder men borde tydligare inkludera att ett annat huvudsakligt hinder är brist på incitament för den enskilde att göra åtgärder. Idag är det oftast enklare och billigare att låta bli att göra åtgärder än att göra dem. Många verksamhetsutövare vet inte ens om att de skulle behöva göra åtgärder mot övergödning, t ex hästhållare och enskilda fastighetsägare.

Ett stort hinder är kunskapsbrist om åtgärders effektivitet. Det avgörande att det allmänna tar delansvar för långsiktig vetenskaplig uppföljning av åtgärder, särskilt de inom jordbruket. De utomordentligt långa tidsperspektiven för påvisbara åtgärdseffekter (10-30 år) gör att enbart långsiktiga vetenskapligt upplagda studier kan ge sådan information. Det är osannolikt att sådan kunskap skulle uppstå på annat sätt än genom en kombination av storskaliga åtgärder inom ett avgränsat tillrinningsområde, vetenskapligt upplagda långtidseffektsstudier och vetenskaplig utvärdering av resultat. Detta fordrar ett långsiktigt samarbete mellan kommunal/regional/statlig myndighetsutövning (tillstånd), privata aktörer arella verksamhetsutövare och universitet/forskningsinstitut. Utan sådan utvärdering kommer åtgärdsarbete alltid att verka i blindo utom för ett fåtal åtgärder med direkt påvisbar effekt.

Effektivisering av LOVA

Utredningens förslår både att mer statliga pengar ska avsätts till LOVA-anslag för att möjliggöra utökad åtgärdsarbete och dessutom att uppföljningen av LOVA förstärks.

ÖC delar utredningens förslag. Mer statligt stöd behövs för att minska åtgärdsunderskottet. För att LOVA-medel ska används på ett så resurseffektivt sätt som möjligt anser ÖC dessutom att LOVA-anslagen bör anslås utifrån en nationell bedömning och styrning av var insatser bäst behövs. En förstärkt uppföljning behövs för att ge en bättre överblick och kunna göra bra prioriteringar vad pengarna ska användas till och var.

I LOVA-förordningen framgår att ”Åtgärder som minskar läckage av ackumulerad fosfor från bottensedimenten i sjöar och kustvatten (internbelastning)” kan finansieras. ÖC anser denna åtgärd bör villkoras i form av motprestationen att åtgärder i avrinningsområdet till stor del gjorts eller är på gång. Annars riskerar man hamna i en situation där man åtgärdar internbelastningen genom att bidragstillförseln fortsätter och det inom några år har byggts upp nya förråd av fosfor i recipienten, vilket kräver en ny åtgärd mot internbelastning.

I framtagandet av detta remissvar har följande personer medverkat, (i bokstavsordning):

Bo Gustafsson, docent, oceanografi, chef för Baltic Nest Institute

Linda Kumblad, docent, systemekologi

Carl Rolff, miljöanalytiker

Gun Rudquist, policychef

Emil Rydin, docent, limnologi

Vänligen

Tina Elfving

föreståndare