

Stärkt lokalt åtgärdsarbete

– att nå målet Ingen övergödning

*Betänkande av
Utredningen om minskad övergödning genom
stärkt lokalt åtgärdsarbete*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:10

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25028-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Generaldirektören Håkan Wählstedt förordnades samma dag som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Övergödningsutredningen (M 2018:02).

Som experter förordnades från och med den 1 februari 2019 Anders Alm, Världsnaturfonden, miljöekonomen Kerstin Bly Joyce, Naturvårdsverket, regionutvecklingsdirektören Andreas Capilla, Region Östergötland, rådgivaren Fredrik Fredriksson, länsstyrelsen Västra Götaland, forskningsledaren Jens Fölster, SLU, regionutvecklaren Jessica Hjerpe Olausson, Region Västra Götaland, utredaren Josefin Hjort, Havs- och vattenmyndigheten, agronomen Markus Hoffman, LRF, verksamhetsledaren Fredrik Holstein, Jordbruksverket, kommunekologen Jonas Johansson, Eslövs kommun, vice ordföranden Mikaela Johnsson, LRF Sydost, förste vice ordföranden Akko Karlsson, Miljö- och byggnadsnämnden i Västerviks kommun, miljöekonomen Gerda Kinell, Vattenmyndigheten Västerhavet, docenten Linda Kumblad, Stockholms universitets Östersjöcentrum, statskonsulenten Magnus Ljung, SLU Skara, samordnaren Emma Svensson, Jordbruksverket, miljöexperten Peter Sörngård, Svenskt Vatten, professorn Misse Wester, Lunds universitet, miljöstrategen Camilla Winqvist, Heby kommun och miljörettsprofessorn Charlotta Zetterberg, Uppsala universitet. Som sakkunniga förordnades från och med den 1 februari 2019 kanslirådet Håkan Alfredsson, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Martin H Larsson, Miljödepartementet, rättssakkunniga Kristina Börjevik Kovaniemi, Miljödepartementet och departementssekreteraren Erik Ronnle, Finansdepartementet. Forskningsledaren Jens Fölster, SLU entledigades som expert

den 12 mars 2019 och ersattes av forskningsledaren Katarina Kyllmar, SLU. Departementssekreteraren Erik Ronnle, Finansdepartementet entledigades den 26 augusti 2019 och ersattes av departementssekreteraren Alexander Wall, samma departement. Utredaren Josefin Hjort, Havs- och vattenmyndigheten entledigades den 9 september 2019 och ersattes av utredaren Robert Almstrand, samma myndighet.

Hovrättsassessorn Therese Hansson förordnades som huvudsekreterare den 20 augusti 2018. Utredaren Ylva Engwall förordnades som sekreterare den 1 januari 2019. Agronomie doktor Fredrik Holstein förordnades som sekreterare den 1 juni 2019 och entledigades samtidigt från uppdraget som expert.

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter. Därutöver har utredningen samrått med företrädare för andra berörda myndigheter, kommuner och organisationer. Utredningen överlämnar härmed betänkandet Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i februari 2020

Håkan Wählstedt

/Therese Hansson
Fredrik Holstein
Ylva Engwall

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	23
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	25
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	27
2.1 Utredningsuppdraget.....	27
2.1.1 Utgångspunkter.....	27
2.1.2 Avgränsningar.....	28
2.2 Utredningsarbetet.....	29
2.2.1 Genomförandet	29
2.2.2 Betänkandets disposition	31
2.3 Utredningens tolkning av uppdragets centrala begrepp.....	32
2.3.1 Vad innebär fokus på lokalt åtgärdsarbete?	32
2.3.2 Vad innebär det att drivkrafter bör stärkas?	33
2.3.3 Principer som utredningen ska beakta	34
3 Övergödning.....	37
3.1 Övergödning i vattenmiljöer	38
3.1.1 Kust- och inlandsvatten	38
3.1.2 Havet	38
3.1.3 Från land till hav	40
3.2 Källor till övergödning.....	40
3.3 Internbelastning.....	44

3.4	Bakomliggande orsaker	45
3.4.1	Jordbruk.....	46
3.4.2	Hästhållning.....	48
3.4.3	Skogsbruk.....	50
3.4.4	Blå näringar.....	51
3.4.5	Industrianläggningar och liknande.....	52
3.4.6	Avloppsvatten	53
3.4.7	Hushållens konsumtion.....	54
4	Miljömålen.....	55
4.1	Det svenska miljömålssystemet.....	56
4.1.1	Generationsmålet är det övergripande målet.....	56
4.1.2	De nationella miljö kvalitetsmålen.....	58
4.1.3	Ingen övergödning.....	58
4.1.4	Etappmål är steg på vägen.....	60
4.2	Den årliga miljömålsuppföljningen visar resultatet.....	64
4.3	Regionala och lokala miljömål	65
4.4	Möjliga målkonflikter.....	66
5	Åtgärder mot övergödning	67
5.1	Åtgärder och arbetsätt	68
5.1.1	Vattenförvaltningens åtgärdsprogram	68
5.1.2	Greppa Näringen.....	70
5.1.3	Exempel på åtgärder mot övergödning.....	70
6	Rättsliga utgångspunkter	73
6.1	Internationell rätt	74
6.2	EU-rätt.....	75
6.2.1	Ramdirektivet för vatten.....	76
6.2.2	Havsmiljödirektivet	77
6.2.3	Nitratdirektivet	78
6.3	Allmänna hänsynsregler i miljöbalken	79
6.3.1	Försiktighetsregeln	80
6.3.2	Skälighetsregeln.....	82
6.3.3	Egenkontrollsregeln.....	82

6.4	Miljökvalitetsnormer för vatten.....	83
6.4.1	Vad är en miljökvalitetsnorm?.....	83
6.4.2	Ansvar för att miljökvalitetsnormerna följs	85
6.4.3	Miljökvalitetsnormer och fysisk planering	85
6.5	Specialreglering av näringsläckage från olika källor	86
6.5.1	Jordbruk	87
6.5.2	Skogsbruk	94
6.5.3	Små och enskilda avlopp	94
6.5.4	Hästhållning.....	99
6.6	Genomförande inom vattenförvaltningen.....	101
6.6.1	Vattenförvaltningen i Sverige	101
6.6.2	Vattendistrikt och vattenmyndigheter.....	102
6.6.3	Andra aktörer inom vattenförvaltningen	103
6.6.4	Förvaltningsplaner och åtgärdsprogram	103
6.6.5	Åtgärder för att minska övergödningen i åtgärdsprogrammet för vatten	106
6.7	Genomförande inom ramen för regional och kommunal miljötillsyn.....	106
6.7.1	Tillsyn och kontroll.....	107
6.7.2	Operativ tillsyn.....	108
6.7.3	Tillsynsavgifter	108
6.8	Genomförande inom ramen för tillståndsprövning.....	109
6.8.1	Tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.....	110
6.8.2	Tillstånd och villkor	111
6.9	Blå fånggrödor och upptag av näring.....	112
6.10	Strandskydd.....	114
6.11	Biotopskydd	117
6.12	Markavvattningsföretag.....	118
7	Ekonomiska styrmedel och finansiering.....	121
7.1	Ekonomiska instrument – för styrning och finansiering ...	122
7.1.1	Ekonomiska instrument för styrning.....	124
7.1.2	Ekonomiska instrument för finansiering.....	134

7.1.3	Samma instrument för styrning och finansiering	139
7.2	Vem ska betala för åtgärder mot övergödningen?	141
7.3	Exempel på ekonomiska instrument för styrning och finansiering	142
7.4	Andra ekonomiska instrument för styrning och finansiering.....	144
7.4.1	Avgift på mineralgödsel	145
7.4.2	Inköpsrätter för mineralgödsel	146
7.4.3	Tidigare utredningar	146
7.5	Sammanfattande synpunkter och kommentarer	148
7.5.1	Kombinationer av styrmedel kan hantera målkonflikter	148
7.5.2	Behov av förändringar i nuvarande system.....	149
7.5.3	Behov av förändringar i finansiering.....	150
8	Erfarenheter från lokalt åtgärdsarbete	153
8.1	Drivkrafter och förutsättningar.....	154
8.1.1	Geografisk avgränsning	154
8.1.2	Samsyn och gemensamma mål	155
8.1.3	Lokala handlingsplaner	156
8.1.4	Flera olika aktörer deltar	156
8.1.5	Lokala ambassadörer.....	158
8.1.6	Samordnare och projektkontor	158
8.1.7	Multifunktionella effekter	160
8.1.8	Stabil finansiering.....	161
8.1.9	Uppföljning och synliga resultat.....	162
8.2	Samarbetsformer.....	163
8.2.1	Kommunala samarbeten	163
8.2.2	Markägardrivna samarbeten.....	165
8.2.3	Exempel på ett projekt som drivs av särskild stiftelse – Levande Kust (2011–2022)	166
8.3	Sammanfattning.....	169
8.3.1	Förutsättningar och framgångsfaktorer för lokalt åtgärdsarbete	170

8.3.2	Hinder för lokalt åtgärdsarbete	171
9	Överväganden och förslag	173
9.1	Samordning av lokalt åtgärdsarbete	174
9.1.1	Kommunerna och åtgärdsarbetet	174
9.1.2	Åtgärdssamordning mot övergödning	177
9.1.3	Stödfunktion för lokal övergödningssamordning.....	179
9.2	Etappmål om enskilda avlopp.....	180
9.3	Jordbruk, våtmarker, strandskydd och biotopskydd.....	182
9.3.1	Etappmål om gödselanvändning.....	182
9.3.2	Etappmål om våtmarker	184
9.3.3	Undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar.....	185
9.3.4	Undantag från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar.....	189
9.4	Förstärkning av förutsättningarna för upptag av näringsämnen från havet.....	190
9.4.1	Kravet på tillstånd för odling av sjöpungar och alger tas bort	191
9.4.2	Områden för odling av blå fånggrödor bör pekas ut av kommunerna.....	192
9.5	Finansiering.....	193
9.5.1	Uppföljning och utvärdering av LOVA.....	194
9.5.2	Förstärkning av LOVA	194
9.5.3	Effektivisering inom landsbygdsprogrammet	196
9.5.4	Kompensationsåtgärder	199
9.6	Vidare uppdrag och utredningsbehov.....	203
9.6.1	Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare	203
9.6.2	Se över reglerna om markavvattningsföretag.....	206
9.6.3	Stöd till näringsupptag från havet.....	207
10	Konsekvenser.....	209
10.1	Lokalt åtgärdsarbete.....	210

10.2	Halter av gödande ämnen.....	210
10.3	Samhällsekonomisk bedömning	211
10.3.1	Nyttan av rent vatten.....	212
10.3.2	Statsfinansiella kostnaden för genomförande av åtgärder.....	213
10.4	Förslagens kostnadseffektivitet.....	213
10.5	Utredningens förslag och konsekvenser – en översikt.....	214
10.5.1	Etappmål i miljömålssystemet.....	215
10.5.2	Samordning av lokalt åtgärdsarbete	219
10.5.3	Författningsförslag	221
10.5.4	Finansiering	223
10.5.5	Uppföljning.....	226
10.5.6	Vidare uppdrag och utredningsbehov.....	227
10.5.7	Andra förslag som övervägts	227
10.6	Konsekvenser av förslag som omfattar regelförändringar	228
10.6.1	Förslag om undantag från strandskyddet för vissa våtmarker och dammar	228
10.6.2	Förslag om undantag från biotopskyddet för vissa våtmarker och dammar	232
10.6.3	Förslag om undantag från krav på tillstånd till vattenverksamhet för odling av sjöpungrar och alger.....	234
10.7	Övriga konsekvenser.....	237
10.7.1	Offentliga åtaganden.....	237
10.7.2	Kommunala självstyrelsen	238
10.7.3	Brottsligheten.....	238
10.7.4	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	238
10.7.5	Små företag.....	239
10.7.6	Jämställdheten mellan kvinnor och män.....	239
10.7.7	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	239
10.7.8	Personlig integritet.....	239

11	Författningskommentar	241
11.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	241
12	Ikraftträdande	243
12.1	Ikraftträdande	243
	Referenser	245
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:11	257
Bilaga 2	Underlagsrapporter till utredningen	265
Bilaga 3	Beskrivning av åtgärder mot övergödningen	267
Bilaga 4	Underlag till förordning om miljöhänsyn vid hästhållning	307
Bilaga 5	Andra förslag som övervägts.....	313

Sammanfattning

Bakgrund

Kväve och fosfor är gödande ämnen som ingår i naturliga kretslopp i mark och vatten. Vid för höga koncentrationer orsakar kväve och fosfor övergödning i vattenmiljön.

Övergödningseffekter yttrar sig bland annat som igenväxning av sjöar och vattendrag, algbloomningar i sjöar och hav och förändrade ekosystemfunktioner. I förlängningen leder övergödningen till syrebrist i bottenvatten och sediment.

De källor som framför allt bidrar till övergödningen är jordbruk, skogsbruk, enskilda avlopp, avloppsreningsverk, tätorter via dagvatten och industrier. En källa som dessutom har uppmärksammats senaste tiden är hästhållningen. Näring tillförs även från s.k. internbelastning av fosfor från sediment i sjöar och kustvatten, vilket lokalt kan ha stor påverkan.

Trots en medvetenhet om övergödningens problematik och att många olika åtgärder genomförts, uppnår Sverige inte miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* eller miljömålen i EU:s ramdirektiv för vatten.

För att uppnå nationella, EU-rättsliga och internationella mål behöver åtgärdsarbetet mot näringsläckage till vattenmiljöer fortsätta och öka ytterligare. Fler fysiska åtgärder behövs, som t.ex. rening av enskilda avlopp, skyddszoner, fosfordammar, våtmarker och blå fånggrödor.

Allas ansvar och målkonflikter

Övergödningen finns för att olika aktörer vill uppfylla andra mål, på ett sätt som står i konflikt med målet god vattenstatus.

Utredningens förslag syftar till att hantera sådana målkonflikter. Det är inte samma sak som att upphäva dem. Olika samhällsmål kommer alltid att, i viss mån, stå i konflikt med varandra. Våra förslag till styrmedel syftar till att olika mål ska kunna uppfyllas, och konflikter överbryggas, så långt som möjligt.

Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur övergödningen av kustvatten, sjöar och vattendrag effektivt kan minska genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Detta innefattar att analysera drivkrafter bakom det lokala åtgärdsarbetet, vilka styrmedel som bidrar till att stärka åtgärdsarbetet och hur arbetet kan finansieras. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för återföring av näringsämnen från kustvatten och sjöar i syfte att minska övergödningen.

Därtill har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag på etappmål som kan bidra till att vi når miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* samt vissa delmål i Agenda 2030 nås. Utredningens uppdrag beskrivs i sin helhet i kommittédirektivet, se bilaga 1.

Hur vi har arbetat

Vi har fokuserat på att involvera så många aktörer som möjligt med anknytning till övergödningens fråga och lokalt åtgärdsarbete. Syftet med detta har varit att ta till vara på befintlig kunskap och befintliga erfarenheter och att analysera, utveckla och överväga förslag i en såväl bred som fördjupad dialog med berörda aktörer. I det inledande skedet av utredningens arbete anlätades flera externa uppdragstagare i syfte att få in underlag i olika frågor.

Vi har upplevt att själva utredningsprocessen, oavsett de förslag vi presenterar, har förstärkt fokus på övergödningens problematik och alternativa lösningar.

Våra förslag

Nedan redovisas de förslag som utredningen lämnar. Förslagen rör i huvudsak nya etappmål i miljömålssystemet, samordning av lokalt åtgärdsarbete, åtgärder för att stärka lokalt åtgärdsarbete, en stärkt finansiering och uppföljning samt vidare utredningsbehov.

Nya etappmål i miljömålssystemet

Utredningen föreslår tre nya etappmål inom det svenska miljömålssystemet. Etappmålets funktion är att öka takten i åtgärdsarbetet och fungera som viktiga steg på vägen för att nå ett eller flera miljö kvalitetsmål. Utredningens etappmålsförslag rör enskilda avlopp, gödselanvändning samt våtmarker.

Etappmål om enskilda avlopp

Utredningen föreslår ett etappmål som innebär att alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden senast 2030 ska vara utrustade med godkänd reningsteknik. Syftet med etappmålet är att öka åtgärds takten av bristfälliga enskilda avlopp i särskilt känsliga områden för att minska näringsläckage till sjöar, kustvatten och hav.

Det är särskilt viktigt att avloppsvatten i kust- och sjönära områden har fungerande reningsteknik. I dessa områden är miljön ofta hårt belastad av flera utsläppskällor och retentionen i landskapet är ofta dålig. Dessutom är många fritidsfastigheter med enskilda avlopp i kust- och sjönära områden belägna nära vattnet.

Etappmål om effektivare gödselanvändning

Utredningen föreslår att andelen mineralgödsel, av den totala gödselanvändningen, ska minska till 2030.

För att minska den mängd näring som tillförs kretsloppet behöver den näring som redan finns i kretsloppet återanvändas mer effektivt. Allt i syfte att uppnå ett hållbart kretslopp. Stallgödsel produceras av de djur som människan håller och näringen från stallgödsel bör så långt möjligt återföras till kretsloppet genom att den används för att odla grödor. En alltför omfattande tillförsel av mineralgödsel

kan antas ha en hämmande effekt på en effektiv användning av stallgödsel. Det föreslagna etappmålet ska bidra till att kretsloppsanpassa gödselanvändningen i Sverige.

Etappmål om våtmarker

Utredningen föreslår att arealen våtmarker ska öka till 2030 så att det motsvarar behovet som pekas ut inom vattenförvaltningen. Etappmålet syftar till att öka arealen våtmarker med huvudsakligt syfte att öka näringsretentionen i landskapet. Detta etappmål ska ses som ett steg på vägen att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* men kommer även att innebära steg på vägen att nå flera andra miljö kvalitetsmål, särskilt *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Det föreslagna etappmålet knyter även an till flera delar av generationsmålet.

Samordning av lokalt åtgärdsarbete

Utredningen föreslår att kommunerna tar fram lokala åtgärdsplaner för övergödningsrelaterade insatser inom sina avrinningsområden. Genom att upprätta lokala åtgärdsplaner menar utredningen att kommunernas fokus på vattenkvalitetsfrågor och övergödning kommer att stärkas. De lokala åtgärdsplanerna ska ses som planerings- och genomförandeverktyg och ska enligt vårt förslag inte regleras i författning.

Utredningen föreslår också att de länsstyrelser och kommuner, där det finns ett behov, ska ha en åtgärdssamordningsfunktion. Flera av de kommuner som har lyckats med sitt arbete med vattenfrågor har någon form av samordnare anställd av kommunen. Funktionen kallas ibland vattensamordnare, ibland åtgärdssamordnare och det varierar vilken organisatorisk tillhörighet funktionen har. Utredningens genomgång av lokala åtgärdsprojekt visar att en lokal samordningsfunktion är en viktig drivkraft för att få till stånd fler vattenvårdsprojekt och fler fysiska åtgärder.

För att ge stöd åt den lokala samordningen föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att tillhandahålla en central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete.

Strandskydd och biotopskydd

Våtmarker och dammar med vattenspegel som är anlagda av människan omfattas av det generella strandskyddet. Detta har medfört en intressekonflikt mellan de intressen som strandskyddet ska värna och de intressen som privata markägare kan ha. Enligt utredningens erfarenhet har strandskyddet en hämmande effekt på anläggandet av nya våtmarker eftersom strandskyddet medför begränsningar i hur markägaren får utnyttja sin mark.

Utredningen föreslår därför ett generellt undantag från strandskyddet för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Utredningen föreslår också att motsvarande undantag från biotopskyddet ska gälla för våtmarker och dammar som har anlagts med detta syfte. Syftet med undantagen är att stimulera att fler våtmarker och dammar anläggs i jordbrukslandskapet, där risken för näringsläckage är som störst.

Bättre förutsättningar för odlare av blå fånggrödor

Utredningen föreslår att kravet på tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken inte ska gälla för odling av sjöpungar och alger, s.k. blå fånggrödor. Andra verksamheter som redan i dag omfattas av undantaget är bl.a. odling av musslor. Utredningen ser inte något skäl till att odling av olika blå fånggrödor som tar upp näringsämnen ur vattnet ska behandlas olika.

Kravet på tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken har lyfts fram som det enskilt största hindret för att starta odlingar av sjöpungar och alger på västkusten. Administrationen av ansökningsförfarandet, kostnaderna och en ofta tidskrävande process har medfört att utvecklingen av vattenbruk har bromsats upp. Med utredningens förslag blir förutsättningarna för att starta och bedriva odling av blå fånggrödor bättre.

Utredningen föreslår även att kustnära kommuner ska ange vilka vattenområden som är lämpliga för odling av blå fånggrödor i översiktsplanen.

Finansiering och uppföljning

Utredningen föreslår att uppföljningen av de stöd som betalas ut enligt förordningen om statligt stöd till vattenvårdsprojekt, det s.k. LOVA-stödet, förstärks samt att LOVA-anslaget utökas när en bättre uppföljning är på plats.

Utredningen har erfarit att de flesta aktörer är positiva till LOVA och att detta system överlag fungerar bra, även om det finns invändningar. Utredningen rekommenderar därför att finansieringen till LOVA ökar. Men parallellt med detta bör uppföljning och utvärderingsinsatser öka.

Utredningen föreslår att Jordbruksverket fortsätter arbetet med att göra ersättningarna inom landsbygdsprogrammet mer resultatbaserade. De övergödningsrelaterade miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet bör i ökad utsträckning relatera den enskildes ersättning till den uppnådda utsläppsminskningen. Utredningens bedömning är att modellbaserade resultat ersättningar kan vara en framkomlig väg.

Vidare uppdrag och utredningsbehov

Utredningen har identifierat ett par områden där det finns behov av att se över nuvarande regelverk samt utforma nya regler.

Markavvattningsföretag

Utredningen föreslår att reglerna om markavvattningsföretag ses över i syfte att förenkla förfarandet kopplat till omprövning och avveckling av markavvattningsföretag.

Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Utredningen föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare. Utredningen lämnar inga författningsförslag eftersom frågan om det närmare innehållet i de nya bestämmelserna behöver utredas ytterligare. Utredningen bifogar underlag till nya bestämmelser i bilaga 4.

Bakgrunden till att det finns ett behov av nya bestämmelser är bl.a. att de krav på hantering av stallgödsel som gäller för jordbruksföretag inte omfattar alla hästar eftersom en stor del av hästarna finns utanför jordbruksföretag. Dessutom produceras den största andelen hästgödsel utanför jordbruket, vilket innebär att en stor del av den resurs som hästgödseln utgör inte tas till vara.

Stöd till näringsupptag från havet

Utredningen föreslår att stöden till upptag av näringsämnen från havet utvecklas i riktning mot resultatbaserade stöd.

Redan i dag finns möjlighet att få ekonomiskt stöd till projekt som syftar till att nå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* och som innefattar åtgärder för att ta upp näring ur hav, sjöar och vattendrag genom odling av blå fånggrödor. Bidrag får dock inte sökas av vinstdrivande föreningar eller företag.

Ett resultatbaserat stöd ger olika metoder och tekniker möjlighet att konkurrera med varandra och det skapar ett incitament för att utveckla och vidareutveckla olika metoder för upptag av näringsämnen från havet. Liksom för landsbygdsprogrammet bör möjligheten att beräkna förväntade resultat via modellering prioriteras.

Andra överväganden

En del av de förslag som övervägts, har utredningen valt att inte gå fram med. Det handlar framför allt om en nationell plan mot övergödning med följdförslag, samt ett förslag om att inrätta ett nationellt hästregister. Se vidare bilaga 5.

En nationell plan mot övergödning

Utredningen bedömer att det finns ett behov av en nationell helhetssyn och en nationell plan i övergödningens frågan. En sådan helhetssyn skulle kunna formuleras i en nationell plan mot övergödning. Det övergripande syftet med den nationella planen bör vara att ge vägledning i svåra frågor där avvägningar behöver göras mellan

intresset att nå målet *Ingen övergödning* och andra samhällsintressen, t.ex. livsmedelsproduktionen.

Den nationella planen bör främst vara ett inriktningsdokument för de myndigheter och kommuner som arbetar inom förvaltningen med myndighetsutövning, prövning och kontroll. Den nationella planen bör dessutom tjäna som ett vägledningsdokument för verksamhetsutövare vid planering, organisering och utförande av näringsverksamhet och annan miljöpåverkande verksamhet.

Utredningens bedömning är att det dessutom finns ett behov av nationella prioriteringar och avvägningar för att stärka lokalt åtgärdsarbete. En nationell plan mot övergödning bör fungera som en samlad strategi och vägledning för övriga insatser mot övergödning och fungera som ett stöd för beslutsfattande myndigheter, exempelvis vid beslut om att bevilja ekonomiskt stöd till åtgärdsprojekt. De prioriteringar och avvägningar som behöver göras på nationell nivå är enligt utredningens bedömning i huvudsak följande.

- Avvägning mellan målkonflikter, t.ex. mellan miljökvalitetsmål och livsmedelsproduktion.
- Prioritering av geografiska områden där åtgärdsbehoven är som störst.
- Övriga prioriteringar för användning av statens resurser.

I dag finns förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för en majoritet av de vattenförekomster som har problem med övergödning. Dessa planer och åtgärdsprogram tas fram inom vattenförvaltningen. En annan statlig utredning har nyligen presenterat förslag på en ny vattenförvaltningsorganisation och en ny modell för att förvalta vatten. Mot bakgrund av bl.a. dessa omständigheter går inte denna utredning fram med förslaget om en nationell plan mot övergödning men konstaterar att det framöver kan bli aktuellt att överväga en nationell plan.

Ett nationellt hästregister

Utredningens bedömning är att det finns ett behov av underlag för tillsynsmyndigheterna om var hästar hålls. Tillsynsmyndigheterna behöver underlag dels för att kunna bedöma var risken för näringsläckage är som störst, dels för att kunna prioritera och effektivisera

tillsynsarbetet. Ett nationellt hästregister skulle kunna fungera som ett sådant stöd och utredningen har därför övervägt att föreslå en registreringsplikt för hästar med skyldighet att informera om var hästen hålls.

I april 2021 ska en ny EU-förordning om djurhälsa börja tillämpas i Sverige. Förordningen innebär att alla medlemsländer ska upprätta en central databas över alla anläggningar med landlevande djur, bl.a. alla hästdjur. Jordbruksverket kommer att vara värmyndighet för databasen i Sverige. Uppgifter i databasen kommer att vara tillgängliga för tillsynsmyndigheter. Mot bakgrund av detta saknas det enligt utredningen för närvarande skäl att lämna förslag om ytterligare register för hästar.