

Vattenmyndigheten för s. Östersjön dnr 537-9478-2020
Vattenmyndigheten för Västerhavet, dnr 537-47542-2020
Vattenmyndigheten för n. Östersjön, dnr 537-6213-2020
Vattenmyndigheten för Bottenhavet, dnr 537-9634-2020
Vattenmyndigheten för Bottenviken, dnr 537-14055-2020

Synpunkter på vattenmyndigheternas samrådsunderlag för Åtgärdsprogram, Förvaltningsplan samt Samhällsekonomisk konsekvensanalys

Det här yttrandet sänds från Lantbrukarnas Riksförbund (LRF). Utöver detta yttrande sänder LRF:s regionala organisation egna yttrande med regionala synpunkter. Dessutom sänder ett antal ur den lokala organisationen med enskilda kommungrupper och lokalavdelningar yttranden.

Dispositionen av yttrandet som är i tre delar är:

A. Generella synpunkter

1. Inledning
2. Sammanfattande punkter
3. Tillämpning av undantag
4. Delaktighet i genomförande
5. Positivt mörkertalet i lantbrukets åtgärder
6. Vattenmyndigheternas metod för att följa resultat av åtgärder
7. Bristande konsekvensanalys
8. Användarvänlighet i VISS
9. Betalningsvilja
10. LRF:s förslag till arbetssätt för vattenvård

B. Synpunkter på myndighetsuppdrag i Åtgärdsprogram

C. Synpunkter på delförvaltningsplan om torra och vattenbrist

2021-04-30

1. Inledning

Genomförandet av EU:s vattendirektiv är Sveriges största vattenvårdsprojekt någonsin. Sverige ska göra upp med en del av sitt förflutna med flottledsåterställning, vandringshinder, enskilda avlopp och åtgärder i odlingen och direktivets tidtabell kräver att åtgärdstakten ökar flerfald. De sammantagna kostnaderna blir stora eftersom Sverige är ett land med många vattenförekomster. Det flesta av åtgärderna ska göras på landsbygden och därför hamnar de mesta av kostnader på landsbygden. I de båda tidigare samråden och på otaliga möten har LRF framfört den uteblivna dialogen med de människor som förväntas göra åtgärder som ett avgörande problem. Det har inte förbättrats till tredje cykeln. LRF bedömer därför att kombinationen av stora kostnader och låg delaktighet gör att förutsättningarna är små att nå direktivets mål. De som försökt lämna synpunkter har kunnat göra det främst för åtgärder men inte lika lätt för miljö kvalitetsnormer. Hur målen för vattnet i människor hembygd formuleras uppfattas lätt som off-limit. Eftersom vattendirektivet är ett mycket tekniskt direktiv uppstår det en klyfta mellan myndigheten i sin expertfunktion och medborgarna. Känslan av att synpunkter på normer och vattenkvalitet måste vara kvalificerade för att beaktas förstärker misstroendet mot myndigheten.

2. Sammanfattande synpunkter i punktform

- Hela åtgärdspaketet i alla sina delar omfattar tiotals miljarder kronor mer än de beräknade 24 miljarderna. Genomförande av ett så omfattande vattenprojekt är ett stort ekonomiskt åtagande för Sverige som land. Det är inte rimligt att vattendelegationerna gör avvägningar mot andra samhällsmål och därför bör vattenmyndigheterna begära att regeringen överprövar åtgärdsplanerna.
- Trots att det nu gått cirka 20 år sedan EU:s ramdirektiv för vatten beslutades känner de flesta på landsbygden fortfarande inte till det. En del av dem som känner till det är rädda för åtgärds kostnader. Den uteblivna dialogen och påföljande låga delaktigheten fortsätter vara ett systemfel i det svenska genomförandet.
- LRF anser att graden av dialog varit så otillräcklig att vattenmyndigheterna bryter mot 2 kap § 4

2021-04-30

vattenförvaltningsförordningen (VFF) (2004:660) om kravet på samverkan.

- På de 25 åren sedan 1995 har fosforläckaget från åkermarken minskat med cirka 10% enligt SMED. I många jordbruksdominerade vattenförekomster innebär den föreslagna klassgränsen för God/Måttlig att fosforkoncentrationen behöver minska med mer än 50%. Det är orimligt, även för en tidsperiod av flera cykler.
- Vattenmyndigheternas förslag om areal strukturkalkning är inte möjligt att nå. Även om det teoretiskt går att få fram de nödvändiga 2,6 miljoner ton kalk blir det till ett pris som lantbruket inte har råd med.
- LRF anser att vattenmyndigheterna genom utebliven utredning av mindre stränga kvalitetskrav (MSK) för vattenförekomster som inte når god ekologisk status bryter mot 4kap. 7 §Havs- och vattenmyndighetens (HaV) föreskrift HVMFS 2019:25.
- De totala konsekvenserna av de föreslagna fysiska åtgärderna i vattendragen är inte utredda. Det är en storskalig ombyggnad av tusentals vattenmiljöer som kommer få stor påverkan på omlandet, de befintliga ekosystemen, på boendemiljö och landskapsbild. Åtgärden saknar till stora delar finansiering. Det är också brist på helhetsperspektiv när myndigheten å ena sidan verkar för att direkt eller indirekt riva ut dammar som vattenspeglar och å andra sidan vill verka för fler vattenspeglar i form av våtmarker, samt dammar för bevattning och som skydd för höga vattenflöden. Här måste tillgängliga undantag nyttjas.
- Använd inte bara vattenkemi för att följa upp effekt av gjorda åtgärder utan gör en beräkning av hur många kg mindre N och P som åtgärder lett till i en vattenförekomst och vilken minskning av koncentrationen det borde ha lett till.

3. Tillämpning av undantag

Sveriges utrymme inom vattendirektivets ram

2021-04-30

Vattendirektivet (2000/60/EG) har huvudsakligen implementerats i svensk rätt genom VFF Vattendirektivet är en ramlagstiftning från EU och dess tillämpning och utfall styrs av EU:s primära rätt, det vill säga de grundläggande fördragen. De oskrivna rättskällorna (domstolarnas rättspraxis, och allmänna rättsprinciper) är både mer omfattande och mer betydelsefulla än inom ramen för t. ex. den svenska rättsordningen. Vissa allmänna rättskällor har en osedvanligt stark ställning som rättskälla och kompletterar primärrätten och stärker dess innehåll. Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen är två allmänna rättsprinciper som också återfinns i artikel 5.3 EU-fördraget. Subsidiaritetsprincipen styr *när* EU bör handla och proportionalitetsprincipen *hur* EU ska handla. Syftet med subsidiaritetsprincipen är att, på de områden där EU inte har exklusiva befogenheter, värna medlemsstaternas möjlighet att fatta beslut och vidta åtgärder. Principen finns för att föra utövandet av EU:s befogenheter till rätt nivå, en nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt, i enlighet med den närhetsprincip som dessutom anges i artikel 10.3 i EU-fördraget.

4 kap. 9 - 1 §§ VFF är den svenska implementeringen av den ram av undantag som vattendirektivet anger. Det är medlemsstaterna själva, med stöd av subsidiaritetsprincipen, som definierar vad som t. ex. ska anses omöjligt, vilka kostnader som är orimliga, vilka behov som är miljömässiga och samhällsekonomiska och vilka åtgärder som är möjliga. EU har gjort bedömningen att vattendirektivets ramar är tillräckliga för att uppnå målen och att unionen inte kan gå längre utan att överskrida subsidiaritetsprincipen. Vattenmyndigheterna har således att följa den svenska rättsuppfattningen vad gäller vattendirektivets begrepp som inte definieras i detsamma.

Sveriges regering har bl. a överlåtit till HaV att utöva Sveriges rätt till subsidiaritet genom att HaV ska vägleda vattenmyndigheterna kring bl. a. 4 kap. 9-10 §§ VFF. Det gör HaV inte minst genom sin rapport 2014:12, nedan kallad HaV:s vägledning.

Tidsundantag

Vattenmyndigheterna har förlängt vattendirektivet genom att lägga till en cykel för åtgärder mellan 2027 och 2033. LRF tror i sak inte att vattenförvaltningen kommer att avslutas inom överskådlig framtid och att vi kommer att behöva arbeta med att förbättra vattenkvalitén i många generationer framöver. Vattendirektivet ger dock inga möjligheter till ytterligare tidsundantag efter 2027 vilket indikerar att vattenmyndigheterna istället, för de vattenförekomster

2021-04-30

där de bedömt det tekniskt omöjligt att uppnå god ekologisk status till 2027, istället borde ha beslutat om mindre stränga kvalitetskrav.

Kraftigt modifierade vatten (KMV)

Grunden för ett förklarande om KMV eller konstgjorda vatten är bland annat att de åtgärder för att ändra den fysiska miljön som skulle krävas för att uppnå god ekologisk status skulle innebära en betydande negativ påverkan på vissa samhällsnyttiga verksamheter.

Det första momentet i bedömningen är att avgöra om vattenförekomsten har en väsentligt förändrad fysisk karaktär, som är orsakad av en betydande mänsklig påverkan. Om bedömningen resulterar i att den mänskliga påverkan orsakar en väsentlig fysisk förändring, ska vattenförekomsten preliminärt klassas som KMV och bedömningen kan gå vidare med prövningen, om åtgärdsbehov för att nå god ekologisk status har en betydande negativ påverkan på verksamheten.

CIS Guidance document no. 4 anger att fysiska förändringar innefattar förändringar i vattnets morfologi och hydrologi. Den vanligaste fysiska förändringen - dammar och fördämningar som hindrar en flods naturliga flöde - orsakar exempelvis förändringar i såväl hydrologisk som hydraulisk regim. De fysiska förändringarna ska normalt tjäna ett visst ändamål, exempelvis en uträtning av en farled för sjöfarten. Men även fysiska förändringar som inte längre tjänar ett särskilt ändamål bör identifieras och beskrivas inom ramen för karakteriseringen. Ett exempel på en sådan situation är vattenståndsreglerande fördämningar för kvarnar, som inte längre är i bruk.¹

CIS Guidance document no. 4 anger att en mänskligt påverkad förändring kan avse konnektivitet, hydrologisk regim eller morfologi. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter avviker i tolkningen av väsentligt förändrad karaktär från vattenförvaltningsförordningen och CIS-dokumentet². Det handlar delvis om språkförbistring. HaV tolkar "hydrology" (CIS) som "hydrologisk regim" och kan därmed utesluta konnektivitetsförändringar som grund för KMV-klassning, vilket inte CIS-dokumentet gör. HaV tolkar också "hydromorfologiska förändringar" i vattenförvaltningsförordningen som "hydrologisk regim" och "morfologiskt tillstånd" (observera "och"), vilket inte stämmer med HaV:s egna bedömningsgrunder.³ Där definieras hydromorfologiska förändringar som konnektivitet, hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd. HaV gör dessutom en restriktiv tolkning med ordet "och". Enligt CIS-dokument nr 37 skulle det också kunna vara "hydrologisk

¹ Naturvårdsverkets översättning 2008.

² HVMFS 2017:20

³ HVMFS 2019:25 bilaga 3

2021-04-30

regim” eller “morfologiskt tillstånd”. LRF vill påminna om att medlemsstaterna, i enlighet med subsidiaritetsprincipen själva definierar kriterierna.

Fysiska förändringar i förvaltningsplanen visar att vattenkraften har stor påverkan på faktorerna konnektivitet och hydrologisk regim. Jordbruket med markavvattningsföretag och rätade vattendrag har påverkan på hydrologisk regim och morfologi. Ingen vattenmyndighet redovisar dock att vattenkraften har någon påverkan på det morfologiska tillståndet. Av VISS framgår att vattenkraftsdammar är betydande mänsklig påverkan. I VISS beskrivs det som bristande konnektivitet; kvalitetsfaktorn konnektivitet sätts till otillfredsställande eller dålig. Den ekologiska statusklassen (fiskstatus) sätts till måttlig utan att några biologiska data behöver finnas. Eftersom vattenkraften inte har någon morfologisk påverkan enligt förvaltningsplanen kan man fråga sig om det över huvud taget finns någon vattenförekomst med vattenkraft som uppfyller kravet att både hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd klassas som otillfredsställande eller dålig. Av samrådsdokumentet för vattenkraft kan dock förstås att de allra största kraftverken påverkar både hydrologisk regim och morfologi.

Ett orimligt förhållande uppkommer, när konnektivitets-faktorn inte ska ingå i bedömningen av om vattenförekomsten har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt. Dammar, som huvudsakligen avgjort påverkansanalysen och statusklassningen, blir plötsligt obefintliga, när det kommer till KMV-bedömning. Havs- och vattenmyndigheten menar att konnektiviteten bara är en biologisk parameter för att avgöra statusen på fiskvandringens möjligheter. Det är bara morfologiska förändringar som möjligen kan leda till konnektivitetsförändringar som är fysiska, menar HaV. Det kan starkt ifrågasättas. Vid normsättning och åtgärdsförslag återuppstår dammarna igen. I och med detta bortfaller redan i det första bedömningsmomentet många vattenförekomster med vattenkraft från att klassas som KMV.

Vattenmyndigheterna avser att under de närmaste åren analysera närmare om och hur KMV kan tillämpas för vattenförekomster med markavvattningsföretag eller där vattendraget har rätats. Då uppkommer frågan om både hydrologisk regim och morfologiska förändringar ska avgöra den preliminära KMV-bedömningen eller om alla hydromorfologiska faktorer var för sig ska tillämpas. Om Sverige ska ha en rimlig chans att producera livsmedel till sin växande befolkning behöver ordet ”och” ändras till ett ”eller”.

Mindre stränga kvalitetskrav (MSK)

2021-04-30

Tydligt krav på mindre stränga kvalitetskrav

Ett viktigt verktyg när vattenmyndigheterna fastställer miljökvalitetsnormer är möjligheten att besluta om undantag från att nå kravet om en god vattenstatus. Regeringen har från och med den 1 januari 2019 infört de ändringar som riksdagen uttalat att berörda myndigheter *ska* vara skyldiga att vid klassificering av vattenförekomster och vid beslut om miljökvalitetsnormer fullt ut utnyttja det utrymme för undantag och lägre ställda krav som EU-rätten medger.⁴ Detta har tydliggjorts genom ändringar i 4 kap. 9–11 §§ VFF. För vissa verksamheter har vattenmyndigheterna valt att använda verktyget, men av okänd anledning är jordbruket inte ett av dem. LRF anser att det är anmärkningsvärt att vattenmyndigheterna inte tagit hänsyn till jordbrukets ekonomiska och sociala behov och verklighet och att det inför vattendirektivets tredje cykel fortfarande inte har skett rimlighetsavvägningar eller någon analys av jordbrukets samhällsekonomiska ställning.

Omöjligt att uppnå god ekologisk status (GES)

Enligt HaV:s vägledning, VFF och vattendirektivet är det första steget vid fastställandet av MSK att konstatera om det är pågående verksamheter eller verksamheter som har upphört som orsakar att god status inte nås. I förhållande till jordbrukets verksamheter är det en slutsats som oftast är mycket lätt att dra. Därefter uppkommer frågan huruvida den mänskliga påverkan gjort det omöjligt eller orimligt kostsamt att uppnå god ekologisk status i en vattenförekomst. Begreppet omöjligt i samband med MSK ska förstås i termer av absolut omöjlighet. Det saknas helt möjlig lösning på det aktuella problemet. LRF anser att det finns tillräckligt med vetenskapligt stöd för vattenmyndigheterna att anta att det faktiskt är omöjligt att uppnå god ekologisk status i vissa vattenförekomster. Resultat av scenarier delavrinningsområden i Saxån-Braån, Lillån samt delavrinningsområde i Nyköpingsåarna har visat att minskningen av fosforförlusterna skulle kunna vara ca 30 % om åtgärderna utnyttjades maximalt⁴. Det innebär att vattenmyndigheterna kan anta att de vattenförekomster som kräver en hög minskning av fosfor kan behöva beläggas med MSK.⁵

Under samrådsperioden har LRF haft kontakt med tusentals lantbrukare och andra på landsbygden i syfte att lämna lokala synpunkter på de uppgifter som

⁴ se prop. 2017/18:243 s. 148

⁵ Se Åtgärdsscenarioer för minskat näringsläckage från åkermark, Mårtensson, Johnsson, Collentin m. fl. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU Institutionen för mark och miljö Ekohydrologi 169, 2020

2021-04-30

finns i VISS. Att få många lokala synpunkter är också något som LRF uppfattar att vattenmyndigheterna vill ha. För ett mycket stort antal vattenförekomster i jordbrukslandskapet krävs stora minskningar av fosforkoncentrationen. Det är lätt att i VISS hitta jordbruksvattendrag där 50 - 70% minskning behövs. LRF uppfattar det som orimligt. Det finns idag inga kända åtgärder som kan åstadkomma så stor minskning utan att kräva åtgärder som minskar odlingen. Det nationella behovet av reduktion på 405 ton fosfor för att nå god ekologisk status motsvarar i storleksordningen 30% minskning av det antropogena läckaget för hela den svenska åkermarken. Men åtgärderna riktar sig inte till all åkermark utan till cirka 750 000 hektar vilket motsvarar cirka en tredjedel av åkermarken. 405 ton för 750 000 hektar motsvarar en minskning med cirka 0,5 kg fosfor per hektar. Så stor minskning är mycket svår att åstadkomma. Det framgår även av samrådsunderlaget där åtgärder för endast 270 ton föreslås vilket motsvarar cirka 0,4 kg fosfor per hektar.

LRF vill här vara tydliga med att LRF skiljer på begreppet inte tekniskt möjligt (för förlängd tidsfrist) och omöjligt (för MSK). Förlängd tidsfrist har använts tidigare eftersom det inom en viss tidsperiod inte varit möjligt att få till tekniska lösningar för att minska övergödningen i alla vattenförekomster. Men då teknisk omöjlighet kvarstår i tiden bort mot 2027 går man från tekniskt omöjligt till omöjligt genom att åtgärder förblir tekniskt omöjliga att få till stånd. HaV är tydliga med att ju närmare 2027 vi befinner oss, desto mera motiverat är det att överväga mindre stränga krav framför förlängd tidsfrist och då med skälet att det är omöjligt att uppnå god status på grund av att teknik inte finns för att minska den aktuella verksamhetens påverkan eller att teknik inte finns för att återställa vattenförekomstens naturliga tillstånd.⁶

Orimligt att uppnå god ekologisk status (GES)

*"Med orimliga kostnader avses inom vattenförvaltningen att det i en samhällsekonomisk analys/bedömning visar sig att kostnaderna påtagligt överstiger nyttorna. I bedömningen av rimliga kostnader avvägs kostnader och nyttor både i kvantitativa och kvalitativa termer."*⁷

I de fall där åtgärderna inte är orimligt kostsamma men de kan ta tid att genomföra, eller om det anses mer kostnadseffektivt att genomföra åtgärderna under en längre tid är förlängd tidsfrist rimligt att tillämpa.

Miljökvalitetsnormen sätts då till god status längre fram i vattendirektivets cykler utifrån vad som är tekniskt och ekonomiskt rimligt samt utifrån naturens

⁶ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12 s. 32

⁷ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12 s. 8

2021-04-30

förmåga att återhämta sig. Möjligheten till förlängd tidsfrist är dock inte längre möjlig eftersom vi befinner oss i vattendirektivets sista cykel.

Vattenmyndigheterna har lagt till ytterligare en cykel för att effektivisera kostnaderna för åtgärderna inom jordbruket, vilket LRF i sak inte har något att anmärka mot då arbetet med vattenkvaliteten kommer att fortgå i flera generationer framöver. I förhållande till ovan sagda om omöjlighet att uppnå GES i flera vattenförekomster och det faktum att även vattenmyndigheterna bedömer att det inte är ekonomiskt rimligt att uppnå målen före 2027 torde det vara motiverat för flera vattenförekomster att beläggas med MSK. Att planera åtgärder efter vattendirektivet löpt ut möjliggör inte för vattenmyndigheterna att avvika från det riksdagen har bestämt, att använda alla undantag som vattendirektivet medger.

Enligt 4 kap 10 § VFF, med stöd av HaV och vägledning från EU-kommissionen, är det även gentemot vattenmyndigheternas egen bedömning av möjligheten till åtgärder fram till 2027 motiverat att överväga att belägga flertalet vattenförekomster med mindre stränga kvalitetskrav på grund av orimliga kostnader, eftersom tidsfristen är alltför hårt ställd.⁸

Samhällsekonomiska behov

I de fall verksamheten är pågående avgörs om de miljömässiga och samhällsekonomiska behov, som fylls av verksamheten, i stället skulle kunna fyllas på något annat sätt som skulle vara betydligt bättre för miljön utan att det medför orimliga kostnader.

LRF har uppfattat att vattenmyndigheterna har svårt att definiera jordbruket som ett samhällsekonomiskt behov. I HaV:s vägledning förklaras begreppet.⁹

”Med behov menas ett behov i samhället som ger upphov till en mänsklig verksamhet som innebär ett påverkanstryck på miljön. Det är viktigt att bedöma behovet utifrån just samhällets och inte den bedrivna verksamhetens behov. En damm för vattenreglering ska exempelvis inte bedömas utifrån ett kraftverks funktion utan utifrån samhällets behov av el från kraftverket.”

Samhället har en lång rad behov. En del är av bekvämlighet, en del är för säkerhet och trygghet men bara några få är egentligen grundläggande för människans överlevnad. Samhällets grundläggande behov är således framförallt tillgången till mat, vatten, utbildning och sjukvård. Jordbruket har sedan tidernas begynnelse tillgodosett ett av dessa grundläggande behov, tillgången till mat. Den svenska rättstraditionen har givetvis valt att understryka detta grundläggande behov genom en rad olika hänsyn. Genom 3

⁸ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12 s. 32

⁹ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12 s. 29 not. 14

2021-04-30

kap 4 § miljöbalken (MB) åtnjuter jordbruksmarken ett skydd mot exploatering, där andra samhällsintressen måste utreda andra möjligheter att etablera sig i första hand. Genom 2 kap 15 § st. 2 regeringsformen är pågående markanvändning skyddad, dels genom att det krävs ett angeläget allmänt intresse att exploatera den och att inskränka förfogandet kan innebära en rätt till ersättning. Rätten till ersättning fyller därtill syftet att samhällets övriga intressen inte ska avsevärt försvåra pågående markanvändning utan att det finns ett mycket angeläget skäl.¹⁰ Egendomsskyddet i sig är ett samhällsekonomiskt behov som inte är att bortse ifrån vid bedömningen om jordbruket kan kvalificeras som en sådan pågående verksamhet. Att jordbruket därtill välsignats med en egen myndighet, i egenskap av Jordbruksverket, torde i sig också vara en fingervisning om hur den svenska rättstraditionen erkänner näringen som ett starkt samhällsintresse. Det torde inte råda någon som helst tvekan för vattenmyndigheterna att jordbruk är ett samhällsekonomiskt behov.

Alla möjliga åtgärder

Vilka åtgärder som är möjliga måste givetvis utgå från de åtgärder som är kostnadseffektiva och som leder till ett förväntat resultat. Mot bakgrund av det samhällsekonomiska behov som jordbruk utgör innebär det de mest kostnadseffektiva åtgärdscombinationerna som är genomförbara med bibehållen produktionsinriktning och riktade åtgärder i odlingsystemet.

4. Delaktighet i genomförande

Genomförandet av EU:s vattendirektiv är Sveriges genom tiderna största vattenvårdsprojekt. Aldrig förr har så många svenskar berörts av en vattenvårdssatsning. Sverige ska göra upp med sitt förflutna på vattenområdet. Gamla flottleder ska återställas, vandringshinder som kvarn- eller sågdammar ska bort eller kringbyggas och hundratusentals enskilda avlopp åtgärdas och näringsläckage från odling ska minska. Sammantaget handlar det om tiotals miljarder kronor. Det hade behövt förberedas med tidernas största dialog- och delaktighetssatsning. Det har inte skett inför den tredje cykeln heller och därför präglas många känslor nu av utanförskap och av att ha blivit reducerade till remissinstanser och åtgärdsutförare. Det gör i sin tur att många upplever vattendirektivet som ett hot och är rädda för vad som kan hända. Det mesta av åtgärderna ovan kommer göras på landsbygden. Inte konstigt att

¹⁰ Se även 31 kap 4 § MB, 4 kap 1 § ExprL och NJA 2015 s. 323

2021-04-30

landsbygdskommuner och dess invånare på landet reagerar. Kommuner och lantbrukare är upprörda och båda skriver arga yttranden. Spelar det någon roll att folk är rädda och upprörda? Ja, upprördheten är ett symptom på en otillräcklig förankring och människor som inte känner sig delaktiga är inte benägna att göra åtgärder. Att det blivit så är ett misslyckande.

Vattendirektivet skiljer sig från andra direktiv. Det är tusentals lokala mål för landets sjöar, vattendrag och kuster. Det är den första förklaringen till att den vanliga top-down logiken i genomförandet inte räcker. Vid alla dessa vatten bor och verkar det människor som påverkar vattnet. Utan deras engagemang blir det svårt att få åtgärder gjorda. I grunden är det inte svårt att få ett lokalt engagemang och tidigare erfarenhet visar att människor vill göra bra saker för sin bygd. Men det förutsätter en inbjudan som är ärligt menad och som består av en dialog. Informationsmöten med frågestund är ingen dialog. Att lämna synpunkter i ett expertsystem som VISS ger egentligen människor ingen ärlig chans att påverka de lokala målen. I kontakter med Vattenmyndigheterna har enskilda uppmanats att lämna förslag på andra åtgärder om de är missnöjda. Då är det lätt att som exempelvis bonde eller snickare eller lärare på landet att känna sig i ett hopplöst kunskapsunderläge. Eftersom vattendirektivet är ett mycket tekniskt direktiv uppstår det en tydlig klyfta mellan myndigheten i sin expertfunktion och medborgarna. Känslan av att det är svårt att få gehör för okvalificerade synpunkter förstärker misstroendet mot myndigheter. Nu är mål för sjön eller ån i deras hembygd formulerade över deras huvuden. Få har ens någon aning om vattendirektivet och en del av dem som har det är arga eller rädda.

Bristen på delaktighet är ingen ny fråga i vattendirektivet. Ibland blir vattenmyndigheternas svar på den frågan: men vi har ju vattenråden. Vattenråden är för stora för att skapa en vattnet-i-min hembygds-känsla. Vattenmyndigheterna måste därför sluta beskriva vattenråden som en metod för lokal delaktighet. Vattenråden fungerar i vissa fall bra men fyller sällan en funktion för att skapa lokal delaktighet.

Ökad delaktighet är inte endast något som vore önskvärt utan en förutsättning för ett lyckat genomförande av direktivet. I EU-projektet Water Co-Governance visas i de svenska pilotområdena att när staten tillsatte en krona för lokal åtgärdssamordning så svarade lokalbefolkningen upp och ville göra åtgärder till ett värde av 12 gånger pengarna. Även kommissionen uppmärksammade värdet av delaktighet i sin granskning från 2019 där de skriver "*Member States should continue to focus on improving stakeholder involvement in order to provide them with the opportunity to contribute actively to the process.*" När det gäller åtgärder kopplat till övergödning har de mer specifika råd "*The strategy should be developed in cooperation with the*

2021-04-30

farming community to ensure technical feasibility and acceptance and an expert and effective advisory service should be made available to farmers to aid successful implementation of the measures.” För “expert and advisory service kan både Greppa Näringen och LEVA vara bra redskap men då behövs fler LEVA-samordnare som vi skriver om på annat ställe.

LRF menar att det blev fel år 2008 vid den svenska översättningen av ramdirektivet till svenska när ”*public participation*” översattes till ”*samverkan*”. Efter det har det tolkats som att information är en slags samverkan vilket det inte är. Istället borde översättningen gjorts till begreppet *deltagande* vilket hade ställt högre krav på att skapa delaktighet.¹¹

Beslut i vattendelegerationerna kommer tas i december 2021 oavsett hur informerade eller delaktiga svenskarna känner sig. Och om sex år till den fjärde cykeln kommer det på nytt konstateras att åtgärdstakten varit för låg. Utan ökat folkligt stöd kommer det här ta mycket lång tid. Sveriges största vattenvårdprojekt är beroende av att det läggs resurser på en dialogsatsning som står i proportion till de åtgärder som människor förväntas göra.

5. Positivt mörkertalet i lantbrukets åtgärder

Som vattenmyndigheterna känner till har LRF introducerat begreppet ”positiva miljömörkertalet”. Vi menar att det är en bra beskrivning av att det görs saker för vattenmiljön som inte fångas upp i de två stora dataflödena på detta område som är Jordbruksverkets statistik för landsbygdsprogrammet och SCB:s gödselmedelsundersökning som görs var tredje år. LRF uppfattar att det inte finns någon motvilja hos vattenmyndigheterna att inkludera fler åtgärder men att begränsningen ligger i tillförlitlig statistik och otillräckligt dataunderlag för nya åtgärders effekt. Det är varken LRF:s eller vattenmyndigheternas uppgift att samla in uppgifter om genomförda åtgärder i lantbruket men LRF har genom en enkätundersökning bland lantbrukare under sommaren 2020 exemplifierat vilka åtgärder som görs utan att synas. LRF kommer ta upp frågan med Regeringskansliet och SCB om hur undersökningar kan fås att fungera bättre för att bli mera fullständiga. Även vattenmyndigheterna bör i sin roll medverka till att undersökningar görs om för att fånga fler åtgärder.

¹¹ Se bl. a. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT European Overview - River Basin Management Plans, Brussels, 26.2.2019 SWD(2019) 30 final

6. Vattenmyndigheternas metod för att följa resultat av genomförda åtgärder

LRF har under det senaste året på olika möten och i olika föreläsningar förklarat att *”Efter 40 års arbete med att minska fosforförlusterna från åkermarken finns fortfarande inga generella trender till mindre fosfor i jordbruksdominerade vattendrag.”* Vi har varit noga med att stämna av med forskare om att det är ett korrekt sätt att uttrycka sig. I enskilda vattendrag finns trender till både ökade och minskade fosforhalter. Det är trots allt ingen obetydlig åtgärdsvolym som gjorts under de 40 åren. Fosforgödslingen har minskat rejält, mindre stallgödsel sprids på hösten, arealen skyddszoner är stor, det har strukturkalkats cirka 50 000 hektar, många våtmarker har anlagts och dessvärre har det lagts ner mycket åkermark. Om summan av allt detta inte lett till märkbart mindre fosfor i jordbruksåar sätter det fingret på att det uppenbarligen tar lång tid innan åtgärder leder till sänkt fosforkoncentration. Den insikten behöver förändra vattenmyndigheternas metod för att beräkna beting. På grund av tidsfördröjningen kan betingsberäkningen inte bara utgå från vattenkemin med vattenprover utan behöver beräknas. Så går det till för uppföljningen av kväve- och fosforbelastningen på utsjön eftersom det finns en samsyn om att koncentrationer i vattenmassan inte räcker för att beskriva effekt av åtgärder. Vattenmyndigheterna har beräknat att de lantbruksåtgärder som gjorts under den andra cykeln lett till cirka 29 ton i minskat fosforläckage. Alltså cirka 10 procent av den åtgärdsvolym som nu föreslås. På samma sätt bör vattenmyndigheterna räkna ut, om det inte redan gjorts, hur många ton fosfor som åtgärderna i första cykeln ledde till. Ibland känner vi att tidigare gjorda åtgärder glöms bort eftersom de inte synliggörs och miljöhistorien suddas ut när årtalen bakåt flyttas fram. Allt som gjorts tillbaka har trots allt betydelse, även om det inte alltid lett till sänkt koncentration av fosfor. Vi menar att beräkningen bör göras och redovisas på vattenförekomstnivå för att belysa frågan: *hur mycket borde fosforkoncentrationer i den aktuella vattenförekomsten ha sjunkit på grund av de åtgärder lantbrukarna har gjort.*

7. Bristande konsekvensanalys

Enligt 6 kap. 6 § VFF ska vattenmyndigheterna göra en analys (motsvarande 5 kap. 6 § st. 2 MB) av åtgärdsprogrammets konsekvenser. Analysen ska innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av åtgärderna och kostnader och nytta ska kvantifieras. Av 5

2021-04-30

kap 6 § p. 6 MB framgår att ett åtgärdsprogram ska innehålla en analys av konsekvenserna från allmän och enskild synpunkt. Lagstiftaren har gjort tydligt att det är viktigt att alla tänkbara konsekvenser av åtgärdsprogrammet, särskilt för enskilda och företag, görs tillgängliga för de som berörs eftersom åtgärdsprogram inte får överklagas.¹²

5 kap 6 § p. 6 MB innebär även att åtgärdsprogrammen ska beskriva kommuners och myndigheters kostnader, hur valda styrmedel finansieras och analysera hur åtgärderna är avsedda att finansieras.

Vattenmyndigheterna ger länsstyrelserna och kommunerna i uppdrag att bl.a. öka sin tillsyn av många verksamheter. LRF vill påtala att många landsbygdskommuner har begränsade resurser både vad gäller skatteunderlag och kompetens. Om mer omfattande åtgärder, än vad myndigheter och kommuners normalt tar ansvar för, behöver vidtas är det inte sällan förenat med nya kostnader. Om ekonomiska konsekvenser och finansiering inte tas upp redan i förslagen till åtgärdsprogrammen förloras en viktig del av samrådet - att förankra programmet hos myndigheter och kommuner - samt att det försvårar en nödvändig prioritering av åtgärderna utifrån deras kostnadseffektivitet. Den ekonomiska konsekvensanalysen ska belysa vilka kostnadsmässiga konsekvenser olika åtgärder kan få för det allmänna eller enskilda.¹³

Vad gäller jordbrukets kostnader, ur verksamhetsutövarens perspektiv har vattenmyndigheterna räknat med kostnader för tillsyn och andel av åtgärdskostnaderna, men inte andra kostnader som uppstår för den enskilde lantbrukaren genom åtgärder som avkrävs honom eller henne i t. ex förelägganden om försiktighetsmått eller utredningar i anmälnings- och tillståndsärenden. LRF vill påminna om den av regeringen antagna nationella livsmedelsstrategin. Det svenska lantbruket ska öka sin produktion och självförsörjningsgraden för en växande befolkning ska öka. Åtgärdsprogrammen saknar konsekvensanalys av hur förslagen påverkar den nationella livsmedelsstrategin och framförallt hur kostnaderna för att producera livsmedel påverkas.

Åtgärder hydromorfologi

De förslag till åtgärder som finns gällande fysiska åtgärder i vattendragen är mycket omfattande. Det som rör vattenkraften ingår i den nationella

¹² prop. 2003/04:2

¹³ Se prop. 2009/10:184 s. 52

2021-04-30

prövningsplanen men därutöver finns tusentals dammar - ibland med oklart ägarskap. Ett exempel är de drygt 2000 åtgärder som finns för ”flottledsskadade vatten”. HaV fick redan i innevarande cykel i uppdrag komma med en strategi i dessa vattendrag. Åtgärden föreslås till kommande cykel som åtgärd nummer 4.

LRF instämmer i att en strategi och en finansiering för detta behövs, men i likhet med arbetet kring vattenkraft och övriga dammar måste den innehålla ett helhetsperspektiv. Något sådant finns inte idag.

Det måste tas hänsyn till hur åtgärden påverkar omgivningen. Ett vattendrag som är uppdämt har skapat ett nytt ekosystem, ett nytt tillstånd som anpassat sig under ibland hundratals år. Kring dessa vatten finns idag bostäder och verksamheter som tar vattennivån för given. Många platser är därtill värdefulla kulturmiljöer. En utrivning, eller andra återställande åtgärder kommer att påverka vattenspeglar, förändrade vattennivåer i brunnar, landskapsbild, badplatser, m. m. En utebliven reglering gör också att det inte längre går att hålla en jämn vattennivå, något som – givet klimatförändringarna – kommer leda till effekter som är svåra att förutse. Detta perspektiv saknas.

Att lägga utrednings- och kostnadsbörda på den enskilde fastighetsägaren är också orimligt. Den strategi som i HaV:s åtgärd 4 omfattar flottleder bör därför omfatta även andra vattendrag.

8. Användarvänlighet i VISS

Under samrådsperioden har LRF har fått många synpunkter från människor på landsbygden att det varit svårt att hitta i VISS och förstå vad de läser. LRF har bitt vattenmyndigheterna om VISS-utbildningar och vattenmyndigheterna har spelat in en instruktionsfilm och vi uppskattar tillmötesgåendet. LRF har själv ordnat en VISS-vecka med dagliga digitala utbildningar i VISS. Men det är trots allt få som nåtts av dessa extra pedagogiska initiativ och de flesta har fått klara sig på egen hand. För det stora flertalet blir det alltså svårt att förstå och lämna synpunkter i VISS vilket egentligen gör det till en demokratifråga. Det går kanske inte att göra VISS så enkelt att varenda svensk oavsett förkunskaper, utbildning och ålder kan förstå allt i VISS men det måste bli betydligt enklare. LRF har ingen insikt i vilken metod vattenmyndigheterna använder för att göra VISS mer tillgänglig för vanligt folk, men föreslår att myndigheterna tillsätter en referensgrupp med människor som inte har några förkunskaper och anpassar pedagogiken så att de upplever det som tillgängligt. Det är inte bra för vattenmyndigheterna själva eller för legitimiteten i det

2021-04-30

svenska genomförandet om VISS uppfattas som ett expertsystem konstruerat av experter och huvudsakligen ägnat att förstås av experter.

9. Studier av betalningsvilja

I 3.2 ”Nytta med att genomföra programmet” beskrivs samhällsnyttorna i form av värderingar av ekosystemtjänster som förväntas om programmet uppnås.

En bärande del i argumentationen är studier i svenskarnas betalningsvilja för dessa åtgärder.

Det kan finnas goda anledningar till att fråga medborgarna om vilka nyttor som de är villiga att betala extra för utöver befintliga skatter och avgifter. Studierna måste dock innehålla ett antal reservationer.

Frågor kring ekosystemtjänster och miljö komplicerade där vi medborgare – ställda inför varje fråga för sig – kan ange en betydande betalningsvilja eftersom vi alla vill att miljön ska bli bättre. Men det är en sak att säga sig vara beredd att betala extra för en beskriven miljönytta – till att faktiskt vilja göra det i praktiken – exempelvis via höjning av en VA-taxa. Att ställa en fråga i taget gör också att det inte finns någon möjlighet till avvägning.

En av de studier det hänvisas till är från Naturvårdsverket 2006. Där undersöktes betalningsviljan för miljöåtgärder kopplat till vattenkraft. Slutsatsen från studien är att svenskarna kan tänka sig betala 2000 kr per hushåll, vilket ger 9,4 miljarder per år. Resultatet kan dock starkt ifrågasättas. Enkäten skickades ut till 1 475 mottagare, varav 638 svarade. Är det rimligt att bedöma vad 4,7 miljoner hushåll tycker, baserat på 638 svar? Som vi tolkar den komplicerade studien är det dessutom inte 2000 kr utan 1711 kr per hushåll.

I en annan citerad undersökning utförd av Anthesis 2019 på uppdrag av Havs och vattenmyndigheten skulle allmänheten svara på betalningsviljan för att genomföra havsmiljödirektivet i Östersjön och Västerhavet. I studien besvarade 1039 personer enkäten och 37% av de svarande var beredda att betala i genomsnitt 1075 kronor per år extra för att havsmiljön ska uppnå god status. Dessa drygt 600 personer blev därmed ett intyg på att hela den vuxna befolkningen är beredd att betala 8,2 miljarder för detta. Varje år.

LRF menar att detta är överdrivet långgående slutsatser av ett minst sagt bristfälligt underlag.

2021-04-30

Ytterligare en betydande intäkt anges och det är fria vandringsvägars positiva effekt på sportfisket. I enskilda fall kan detta säkert inträffa men avsikten bakom åtgärder för ökad konnektivitet är att gynna den biologiska mångfalden – inte att de fritt vandrande fiskarna ska fastna på en krok en bit längre upp i sjösystemen.

I ett land som har nästan 30 000 vattenförekomster är det sannolikt inte heller bristen på vatten som är den begränsande faktorn för den delen av besöksnäringen. Det är dessutom så att fisketurismen i flera fall baseras på att vattendragen är uppdämda.

10. LRFs förslag till arbetssätt för vattenvård

Som vattenmyndigheterna redan känner till förespråkar LRF principen “frihet under ansvar” i genomförandet av vattendirektivet. Genom HaV:s rapportering i april 2021 av regeringsuppdraget med LEVA tycker vi att vi fått vatten på vår kvarn för att den principen fungerar. Resultaten från de cirka två åren med de 20 LEVA-samordnarna visar att för varje krona som staten bekostat deras lön med har åtgärder för fyra kronor gjorts. LRF bedömer att den faktiska utväxlingen kommer att bli ännu högre då tiden präglats av pandemi och plötslig indragning av våtmarksstöd i landsbygdsprogrammet. Dessutom har två år varit lite för kort för alla 20 samordnare att komma upp i full åtgärdssving. Åtgärdstakten ökar alltså tack vare LEVA och LRF vill därför se en utökning med fler lokala samordnare vilket vi också för fram till regeringen. LRF tycker vattenmyndigheternas myndighetsuppdrag till HaV med en nationell samordningsfunktion för lokal åtgärdssamordning är bra.

Utöver fler lokala samordnare är det tydligt att utformningen av de enskilda stödformerna i nästa landsbygdsprogram blir viktiga för hur mycket åtgärder som görs i tredje cykeln. LRF tror att de nya stödvillkor och stödbelopp som Jordbruksverket arbetar med inför nästa landsbygdsprogram gör att fler lantbrukare kommer att söka miljöersättningarna för exempelvis anpassade skyddszoner och fosfordammar. Utöver detta ser vi möjligheter med det pågående utvecklingsarbetet med resultatbaserade ersättningsformer för att få mer miljönytta per utbetalt belopp.

Sammanfattningsvis är det svenska åtgärdsarbetet mot övergödning komplext med många aktörer, med ofta bristande samordning sinsemellan, men LRF vill med texten ovan lyfta fram de tre exemplen/arbetssätten ovan som extra viktiga för ett ökat åtgärdstempo.

B. Synpunkter på uppdrag till myndigheter i Åtgärdsprogram

Skogsstyrelsen, Åtgärd 1, Tillsyn

I kapitel 2.11 i förslagen till åtgärdsprogram radas flera olika åtgärder upp som kan komma att skada eller påverka ytvattentäcker.

Vattenmyndigheterna föreslår en ökad tillsyn. *”Skogsstyrelsen skall ha en förstärkt tillsyn i samband med avverkningsanmälningar och anmälningar enligt MB kap 12 § 6 avseende till exempel anläggande av skogsbilvägar är nödvändig för att öka kontrollen av att tillräckliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder vidtas vid skogsbruksåtgärder i anslutning till vattenförekomster....”* Anmälan skall göras till Skogsstyrelsen i samband med avverkning eller då man skall anlägga en skogsbilväg. LRF anser inte att några ytterligare åtgärder eller förstärkta kontroller är nödvändiga.

Skogsstyrelsen har tillsammans med övriga skogsbruket tagit fram målbilder för god miljöhänsyn. Dessa målbilder är framtagna för att undvika fel och brister och för att underlätta att åtgärder vid känsliga miljöer utförs rätt. LRF anser att dessa målbilder och de åtgärder som beskrivs är tillräckligt.

Den statistik som vattenmyndigheterna hänvisar till är gammal och baseras på data som insamlats innan skogsbrukets gemensamma målbilder för god miljöhänsyn var implementerade över hela landet. *”Enligt Skogsstyrelsen (Skogsstyrelsen, 2014) skattades cirka 70 procent vattenanknutna hänsynskrävande biotoper vara utan negativ påverkan vid föryngringsavverkning och funktionella kantzoner lämnas i cirka 70 procent av fallen.”*

Istället för att öka tillsynen föreslår LRF att Skogsstyrelsen får i uppdrag att följa upp och ta fram statistik på hur hänsynen till vattenanknutna hänsynskrävande biotoper och funktionella kantzoner ser ut idag.

Följande målbilder finns framtagna som specifikt rör vatten och vattenanknutna miljöer:

1. Målbilder skyddsdikning och dikesrensning
2. Målbilder kantzoner mot sjöar och vattendrag
3. Målbilder kantzoner mot våtmarker
4. Målbilder överfart över vattendrag vid terrängtransport.

2021-04-30

Skogsstyrelsen, åtgärd 3

En ekologiskt funktionell kantzona är mycket viktig och skall eftersträvas i alla tänkbara fall. I åtgärdsprogrammen finns statistik som är hämtad från undersökning gjord under åren 2010-2016. Denna statistik är gammal och mycket goda insatser har gjorts under senare år varför en ny studie bör göras. Vidare drar vattenmyndigheterna slutsatsen att i 70% av fallen är kantzonen bra och funktionell och håller tillräcklig bredd. Följaktligen är inte kantzoner tillfredsställande i resterande 30%. I dessa fall, är hänsyn tagen till de fall då kantzonen har varit felaktig från början och där bästa alternativet har varit att börja om för att bygga en väl fungerande kantzona? Här måste nya studier tas fram som speglar det aktuella läget.

”Om efterlevnaden av målbilder för ekologiskt funktionella kantzoner och hänsyn enligt Skogsvårdslagstiftningen inte anses vara tillräcklig för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten behöver Skogsstyrelsen utveckla och föreslå nya åtgärder”. Skulle man komma till denna slutsats är det de befintliga målbilderna som skall utvecklas. Några nya direktiv eller liknande anser LRF inte är nödvändigt då skogsbruket har ett inarbetat arbetssätt kring miljöhänsyn genom målbilderna.

Länsstyrelserna, åtgärd 2, Miljö tillsyn:

Vattenmyndigheterna vill att länsstyrelserna ska utveckla och utöka verksamhetsutövares egenkontroll, innefattat recipientkontroll. Vattenmyndigheterna likställer i detta sammanhang markavvattnings med miljöfarliga verksamheter så som gruvindustri, flygplatser och avfallsanläggningar och anser det särskilt angeläget att länsstyrelserna ställer tydliga krav på markavvattningsföretagen i form av egenkontroll och att kontrollera utformningen av och innehållet i kontrollprogram. LRF anser att vattenmyndigheternas förslag till uppdrag är anmärkningsvärt och inte vidare genomtänkt. Markavvattningsföretag är idag inte föremål för egenkontroll genom kontrollprogram. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB utgör i sig grunden för egenkontrollen. I sammanhanget är det naturligt att man ställer högre krav på den som driver en industriell verksamhet än en liten verksamhet. Det vill säga kraven på egenkontroll ska differentieras i förhållande till verksamhetens omfattning¹⁴. Markavvattningsföretag är omfattande med cirka 50 000 samfälligheter totalt i Sverige. Alla medlemmar i markavvattningsföretagen är därtill inte yrkesverksamma eller ens näringsfastigheter. Kraven på en egenkontroll måste därtill anpassas så att de inte får orimliga konsekvenser. Väsentligt är att ett kontrollprogram ska gå ut

¹⁴ prop. 1997/98:45 I s. 512 f., II s. 279

2021-04-30

på att villkor som anges i tillståndet efterlevs¹⁵. Möjligheterna för länsstyrelserna att avkräva markavvattningsföretag kontroller som inte är i proportion till villkoren i tillstånden är med andra ord mycket små. Vattenmyndigheterna får inte uppmana länsstyrelserna att vidta åtgärder som inte har stöd i rättsordningen, se 5 § förvaltningslagen (2017:900). Tillsammans med det komplexa regelverk som markavvattningen regleras genom, tror inte LRF att vattenmyndigheterna har tänkt igenom uppdraget till länsstyrelserna ordentligt.

Länsstyrelserna, åtgärd 5: Långsiktigt skydd av vattentäcker:

Vattenmyndigheterna vill bland annat att länsstyrelserna ska förstärka arbetet med inrättande av vattenskyddsområden och förkorta handläggningstiderna vid inrättande av vattenskyddsområden och påtalar att det kan behöva göras avvägningar mellan livsmedelsproduktion och vattenskydd för att säkra tillgången på vatten. Det måhända vara en olycklig formulering men det framstår som om det ofta krävs att jordbruk behöver förbjudas inom vattenskyddsområden, vilket givetvis inte är fallet. LRF vill påtala att genom HaV:s nya vägledning och CKB:s rapport framgår att livsmedelsproduktion ofta går alldeles utmärkt att bedriva i vattenskyddsområden. Inte sällan saknas skäl till att kräva tillståndsplikt för att sprida växtskyddsmedel.¹⁶

Vad gäller vattentillgång påtalar vattenmyndigheterna vidare att jordbruket står för en stor andel av vattenuttagen, vilket inte är korrekt. Industrin är tveklöst den verksamhet som nyttjar den största delen av Sveriges vattenresurser. Även om klimatförändringarna kan komma att ändra på behovet av vatten för jordbruket än mer, så är jordbrukets vattentillgång oftast tillgodosedd genom det vatten som faller ner från himlen. Därtill behöver inte jordbruksverksamheter något tillstånd för sitt vattenuttag till husbehov enligt 11 kap 11 § 1 MB. Praxis har nyligen bekräftat att detta gäller även större uttag.¹⁷ Länsstyrelserna ska således inte bedriva någon tillsyn över huruvida jordbruken har tillstånd för sina vattentäcker.

Kommunerna, åtgärd 2, Miljötillsyn:

¹⁵ prop. 1997/98:45 I s. 512 f., II s. 279

¹⁶ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2018:14, CKB rapport 2018:1 "Identifiering av vattenskyddsområden med låg risk för påverkan av växtskyddsmedel" samt HaV 2021:4 "Vägledning om inrättande och förvaltning av vattenskyddsområden" se bl. a. beräkning enl. Macro DB s.36

¹⁷ Svea Hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen M 1853-20, 2020-12-21

2021-04-30

Vattenmyndigheterna vill ge kommunerna i uppdrag att öka tillsynen för att åstadkomma fler åtgärder. LRF vill här påtala att möjligheten för många av de landsbygdskommuner, de kommuner där de flesta åtgärder behöver ske, saknar både kompetens och resurser för en ökad tillsyn. Det skatteunderlag som kommunerna har i många landsbygdskommuner medger inte rekrytering av miljöinspektörer och därtill råder en svårighet att locka kompetensen till landsbygden. Även om en del landsbygdskommuner hjälper varandra så innebär en ökad tillsyn dessutom ökade kostnader. Utöver det så saknar många landsbygdskommuner tillgång till den juridiska kompetens som krävs vid bedömningar om skäligheten i förelägganden om försiktighetsmått och villkor. LRF har redan nu uppmärksammat kommuner som missförstår miljöbalkens och miljöprövningsförordningens regler genom att lägga generella villkor om försiktighetsmått på verksamheter som bedrivs på olika sätt och med olika förutsättningar.

Vattenmyndigheterna vill att kommunerna, liksom länsstyrelserna, i större utsträckning ska ställa tydliga krav på verksamhetsutövares egenkontroll och kontrollera utformningen av och innehållet i kontrollprogram. LRF vill här påminna om begränsningen av möjligheterna till villkor beroende på verksamhetens omfattning.¹⁸ Anmälningsskyldiga verksamheter ska därtill inte omfattas av lika stränga villkor och förbud som tillståndsskyldiga. Det begränsar således även kraven på egenkontroll och kontrollprogram är sällan aktuella.

Jordbruksverket, åtgärd 1-5:

Alla de fem uppdragen till Jordbruksverket är sådana som till slut i mycket hög grad berör lantbrukare. Därför behöver åtgärdsbeskrivningen kompletteras med att det inte bara ska genomföras i samverkan med andra myndigheter utan även med lantbruksnäringen. Erfarenhet från tidigare ansatser visar att om de som berörs reduceras till remissinstanser och inte känner någon delaktighet över det som föreslås så ökar inte åtgärdstakten som den skulle kunna ha gjort. Använd erfarenheterna från Greppa Näringen och LEVA där myndigheter samverkar med lantbruksnäringen. Även om Jordbruksverket i genomförandet skulle välja att i någon form samverka med lantbruksnäringen är det bättre att åtgärdsbeskrivningen ändras så att det inkluderas från början.

¹⁸ Se även Naturvårdsverkets vägledning "Egenkontroll för C-verksamheter" Fakta 8256, juni 2006 s. 10.

2021-04-30

Naturvårdsverket, åtgärd 6: Styrmedel för miljövänlig dikesrensning

Regeringen klargjorde vid sin överprövning 2016 att vattendirektivets åtgärdsprogram endast ska syfta till att uppnå MKN och inga andra miljömål. Med det beskedet som grund tycker LRF att åtgärden till Naturvårdsverket är för långtgående formulerad. Uppdraget till Naturvårdsverket bör tydliggöras så att det framgår att det bara gäller själva vattenförekomsten som är föremål för åtgärdsprogrammet eftersom det gäller fysisk påverkan.

LRF ifrågasätter starkt vattenmyndigheternas syn att markavvattningar orsakar betydande miljöproblem för många sjöar och vattendrag i Sverige. Det är ett ensidigt perspektiv på samhällsstödda åtgärder, som fortfarande är viktiga för att bibehålla en nationell livsmedelsproduktion och för att även nå miljömålen för ett rikt odlingslandskap. Diken ska underhållas oavsett om de är tillståndsgivna eller bara lagliga. På en dåligt dränerad jord uppstår vid kraftig nederbörd problem med ytavrinning och erosion vilket kan medföra stora förluster av partikulärt bundet fosfor. Markbärighet blir också sämre och det blir svårare att bruka och så jorden i tid. På en dåligt dränerad jord försämras markstrukturen och risken för markpackning ökar. När stående vatten samlas på marken förstörs markstrukturen och leraggregaten slammas upp. Lerpartiklarna och den partikulärt bundna fosfor följer sedan med avrinnande vatten och transporteras långt. Det finns också risk för stora flöden genom makroporer i marken om det bildats stående vatten. En god dränering minskar därför fosforförlusterna och är avgörande för att investeringar som strukturkalkning får avsedd effekt.

Markavvattning och dikesunderhåll påverkar givetvis vattnets morfologi, men att bara lyfta fram markavvattning som ett miljöproblem som måste åtgärdas är uttryck för ett ensidigt stuprörstänk som inte kommer bidra till att våra vatten når god status. Vattenmyndigheterna måste tydliggöra den målkonflikt som finns inom ramen för åtgärdsprogrammet, där minskat fosforläckage är ett tydligt mål, samtidigt som man lyfter markavvattning som ett betydande miljöproblem som måste åtgärdas. Det finns även tydliga målkonflikter med mål utanför vattenförvaltningen som måste belysas i åtgärdsplanerna och förvaltningsplanerna. En fungerande markavvattning i Sverige är en förutsättning för livsmedelsproduktionen vilket kopplar till generationsmålet om att vi inte ska exportera miljöproblem.

När det gäller uppdraget till Naturvårdsverket anser LRF att generell anmälningsplikt och/eller föreskrifter för dikesrensning inte är lämpliga

2021-04-30

styrmedel för att reglera dikesunderhåll. LRF sätter stor tilltro till information, rådgivning och kompetensutveckling för att förbättra miljöanpassningen vid dikesåtgärder. LRF har gjort omfattande informations- och utbildningssatsningar kring dikesrensning tillsammans med Jordbruksverket. LRF har tagit fram dikningshandboken ”Att äga och förvalta diken”. Broschyren ”Miljöhänsyn vid dikesrensning” har tidigare framtagits i samarbete med Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Under 2020 och 2021 pågår studiecirkelkampanjen ”Aktiv förvaltning och underhåll av enskilda och samfällda diken”. Den drivs av Jordbruksverket, Vuxenskolan och LRF. Det pågår ett fortsatt utvecklingsarbete för miljöhänsyn kring jordbrukets vatten.

Möjligheten att meddela generella föreskrifter som bryter rättskraften hos tillståndsgivna verksamheter innebär en mycket långtgående åtgärd som bör användas med försiktighet. Meddelande av sådana föreskrifter är överhuvudtaget inte en lämplig metod för att reglera underhåll av diken. Förslaget öppnar en möjlighet att ställa långtgående krav på verksamhetsutövare och underhållsskyldiga utan att dessa kan få kraven prövade i det enskilda fallet. Många vattenverksamheter är mycket komplexa och ingår i ett sammanhang där de både påverkar och påverkas av förhållanden och verksamheter uppströms och nedströms. En rad intressen kan således beröras och tillstånden utgör normalt resultatet av en avvägning mellan dessa olika intressen. En förändring av förutsättningarna för sådana verksamheter måste vara föremål för en prövning som tar hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet och som väger in de olika intressen som berörs. Detta kan aldrig ske inom ramen för en föreskrift. Kostnaderna för att ta fram, tolka och tillämpa föreskrifter för dikesrensning står inte i rimlig proportion till den nytta som uppnås.

LRF föreslår att Naturvårdsverkets åtgärd nr 6 ”Styrmedel för miljövänlig dikesrensning” utgår och att det som önskas istället inryms i Jordbruksverkets åtgärd nr 3 ”Rådgivning om fysisk påverkan”.

Länsstyrelserna Åtgärd 8, Prioritering inom den gemensamma jordbrukspolitiken

LRF delar bilden av att det behövs en prioritering av åtgärder inom miljöersättningar för att lyckas med principen rätt åtgärd på rätt plats. Länsstyrelserna har ofta god kännedom om sitt landskap men när det gäller placering av åtgärder i jordbrukslandskapet behöver placeringen vara närmast kirurgiskt rätt. Därför vill vi betona att den bästa åtgärdsplaceringen görs med hjälp av en lokal åtgärdssamordnare. Utöver de 20 LEVA-samordnare som

2021-04-30

anställdes 2019 via HaV har några länsstyrelser anställt ytterligare 10. Det är bra och LRF hoppas att fler länsstyrelser satsar på lokala samordnare men framförallt att de ser det som en långsiktig satsning och inte som ett tre- eller femårigt miljötomtebloss.

Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 8: Egenkontroll vattenverksamhet och vattenuttag

LRF upplever att åtgärden är otydligt kopplad till markavvattningsföretags egenkontroll. I sin roll som tillsynare av vattenverksamhet handlar det inte för länsstyrelserna att bara välja att tillsyna vattenverksamhetens eventuella påverkan på miljön eller påverkan på möjligheterna att nå miljökvalitetsnormerna utan även att vattenanläggningen, exempelvis diket, underhålls så att skada på enskilda intressen inte uppkommer. Denna del av tillsynen känns ofta bortglömd av länsstyrelsen. Vid anmälning av dikesunderhåll har länsstyrelserna redan möjligheten att föreskriva om hänsynsåtgärder vid underhåll. Som åtgärden är formulerad bör den genomföras i samverkan med Jordbruksverkets åtgärd om att minska miljöpåverkan av vattenverksamhet. Jordbruksverket har redan genom en rådgivningsprodukt i Greppa Näringen rådgivning till lantbrukare och markavvattningsföretag om underhåll av öppna diken. Och för den delen av åtgärd 8 som berör markavvattning torde det vara lämpligt att invänta utpekandet av KMV.

Jordbruksverket, länsstyrelserna och kommunerna åtgärd tillsynsvägledning och tillsyn för hästgårdar

Vattenmyndigheterna bedömer att hästgårdar lokalt kan vara betydande källor till läckage av näringsämnen genom exempelvis upptrampade betes- och rasthagar och att det råder ett underskott på genomförd tillsyn. LRF antar att vattenmyndigheterna baserar sitt förslag på Övergödningsutredningens¹⁹ slutsatser. LRF vill påtala att utredningen, på flera ställen, avseende hästhållning, hästverksamheter och hästnäringen i stort, uttrycker sig i svepande ordalag, generaliserar och drar slutsatser på oklara grunder. En del av de slutsatser som dras är gjorda på underlag som inte har analyserats tillräckligt eller korrekt.

¹⁹ SOU 2020:10 Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning

2021-04-30

LRF delar inte Övergödningsutredningens slutsatser om att det finns stora brister i hantering av hästgödsel (mockning, lagring och kvittblivning), att hästarnas gödsel i huvudsak produceras utanför jordbruksföretag och att de flesta hästar därmed inte finns på eller i anslutning jordbruksmark. Det finns genomförda undersökningar som visar att hantering av hästgödsel på gårdsnivå i hästnäringen fungerar väl²⁰. Sammanfattningsvis är vår uppfattning att Övergödningsutredningen drar hästnäringen över en kam och konstateras vara en näring där hästägaren själv inte har direkt användning av gödseln ”och den näring som den innehåller alltså snarast kan beskrivas som ett kvittblivningsproblem”. Övergödningsutredningen fastslår även att det finns en begränsning i lagringskapacitet. Vi delar inte de slutsatserna och tycker inte att Övergödningsutredningen motiverat dem. Utan att ha kvantifierad och exakt kunskap om detta är LRF:s uppfattning om lantbrukets hästhållning högst troligen närmare sanningen, i vart fall är den inte längre ifrån. Vi anser att det är viktigt att inhämta grunderna för hur det fungerar i praktiken, från både branschen och från den statistik som finns tillgänglig.²¹ Inget av detta har Övergödningsutredningen gjort. Det LRF vill uttrycka framförallt är att det inte är god prioritering av budgeten eller god förvaltningssed att gissa fram verksamheter som kräver särskilt riktad tillsyn och åtgärder. LRF vill därför återigen påminna vattenmyndigheterna om 5 §, stycke 2 och 3, i förvaltningslagen.

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

C. Synpunkter på delförvaltningsplan om torka och vattenbrist

Delförvaltningsplanen innehåller flera referenser till de nu rådande beskrivningarna av klimatscenarierna om att klimatet kommer bli både torrare och blötare i framtiden. Både för lite vatten och för mycket vatten är en samhällskostnad. Därför menar LRF att det i analogi med en delförvaltningsplan om för lite vatten behövs en plan om för mycket vatten. Det visar att Vattenmyndigheterna ser och adresserar båda problemen och använder sig av ett helhetsperspektiv. Sedan 2018 präglas en stor del av samhällets vattensamtal naturligt av frågan om för lite vatten. Men för livsmedelsproduktionen orsakar för mycket vatten mer skada än för lite vatten. Torka skapar rubriker och väcker uppmärksamhet medan för mycket vatten

²⁰ Hästhållning i Sverige 2016, Jordbruksverkets rapport 2018:12

²¹ Hästhållning i Sverige 2016, Jordbruksverkets rapport 2018:12

2021-04-30

orsakar större skada på livsmedelsproduktionen sammantaget under längre tid. Att för mycket vatten är ett större problem kan lätt förstås genom konstaterandet att det finns en infrastruktur (*diken och täckdiken*) för att leda bort vatten på 100% av den odlade marken emedan det bara finns infrastruktur för att tillföra vatten (*bevattning*) på 5 - 10% av odlingsmarken. Även om förhållandena kommer ändras framöver kommer behovet som siffrorna avspeglar i stora drag att bestå.

Man kan tycka att det finns ett helt direktiv i form av Översvämningdirektivet för att adressera frågan om för mycket vatten och därför behövs inte någon delförvaltningsplan om för mycket vatten. LRF menar att det gör det eftersom det uppstår problem och stora kostnader långt innan de uppnått graden av översvämning.

LRF vill i det här sammanhanget även lyfta den konflikt som programmet innehåller när det å ena sidan beskriver dämnda vatten som ett miljöproblem. Samtidigt anser vattenmyndigheterna, å andra sidan, att det krävs åtgärder för att hantera klimatförändringarna i form av kraftigt varierande nederbördsmängder och torka, vilka innebär ett ökat behov av fördämningar för att minska översvämningens risker – och dammar för bevattning av både djur och grödor. Dessa båda förhållningssätt visar på komplexiteten i frågorna och LRF anser att det saknas en helhetssyn i de konkreta åtgärder som föreslås. Det blir därmed uppenbart att lösningen av ett problem, kan komma att skapa ett flertal nya.

Vattnets infrastruktur för livsmedelsproduktion

LRF önskar att Vattenmyndigheterna förstår sambandet mellan markavvattning och vattenbrist. Vid en snabb blick kan markavvattning framstå som något som ökar risken för vattenbrist eftersom vatten leds bort. I själva verket gör en fungerande markavvattning att grödorna blir mera resilienta mot vattenbrist. En fungerande markavvattning gör att markens bärighet förbättras på våren vilket gör att sådd kan göras tidigare. Det gör i sin tur att fotosyntesen kommer igång tidigare och växtens rötter får goda förutsättningar att tränga djupare ner i marken och blir därmed mer robust mot torka om det blir en torr sommar. På en blöt åker förblir rötterna ofta ytligare och när markfukten tar slut även där skadas växten lättare. LRF upplever ibland att förståelsen för dessa samband minskat och att samtalet ibland går i en riktning mot att befintlig markavvattning generellt bör minska i omfattning.

LRF menar att behovet av en fungerande markavvattning kommer att öka med de klimatscenarier vattenmyndigheterna refererar till. Samma bedömning gör

2021-04-30

Jordbruksverket som på regeringens uppdrag skrivit tre rapporter om hur den framtida livsmedelsproduktionen kan säkras i ett blötare klimat. Verket skrev till regeringen bland annat att takten på täckdikning behöver öka motsvarande en kostnad av cirka 1 miljard kronor per år under 25 år. Utöver det tillkommer ett investeringsbehov på åtskilliga miljarder för att anlägga bevattningsdammar för att göra livsmedelsproduktionen mera robust mot torka.

Återigen handlar det om både för mycket och för lite vatten och förvaltningsplanerna om torka och vattenbrist beskriver den ena sidan.

Regionala vattenförsörjningsplaner (RVP)

LRF har i olika grad blivit inbjuden av länsstyrelserna till att vara med vid utformningen av de RVP. I allmänhet upplever vi att planerna tolkats som Regionala dricksvattenförsörjningsplaner av länsstyrelserna och att de därmed haft ett perspektiv att lösa tätorternas problematik. I begreppet ”vattenförsörjning” ingår även landsbygdens perspektiv med vatten till växter och djur vilket vi behövt påminna om.

5.1 Rådgivning för vattneffektivisering

”Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet för att minska jordbrukets och trädgårdsnäringens sårbarhet för vattenbrist genom vattneffektivisering.” LRF tycker att det är bra att vattenmyndigheterna önskar minska odlingens risk för sårbarhet. När det gäller möjligheten att minska vattenanvändningen upplever LRF inte att det generellt förekommer stort slöseri med bevattningsvatten. Att byta grödor eller växtföljd är heller inte lätt, den växtföljd som finns på en viss plats är som regel ett resultat av lång odlingserfarenhet och en anpassning till de naturgivna förutsättningarna på platsen. Det som minskar sårbarheten mest är därför att ge fler odlare möjlighet att bevattna. Att inte ha tillgång till vatten för att bevattna är att vara sårbar. Att rådgivningen handlar om att anlägga bevattningsdammar och därmed öka vattenuttaget är därför viktigt. Det kommer att öka uttaget av vatten ur vattendrag och att fylla en bevattningsdamm under vintern är också ett sätt att ta hand om vatten med näringsämnen som annars skulle ha tillförts havet.

2021-04-30

4.5 Effekten av ökad sjöreglering

Ökad sjöreglering som kan ge ökat lågflöde betyder i praktiken mer vatten i landskapet, det är ju syftet. Det betyder också att människors marker blir blötare. Det riskerar därför krocka med vattenmyndigheternas uppdrag att ta bort markavvattningsanläggningar som inte behövs. Ju mer vatten i landskapet desto färre markavvattningsanläggningar som inte behövs.

Vattenmyndigheterna skriver ”Sjöregleringen kan inte ses skilt från vattenuttagen utan analysen behöver ta ett helhetsgrepp kring reglering och uttag tillsammans.” Texten behöver ändras till ” Sjöregleringen kan inte ses skilt från vattenuttagen utan analysen behöver ta ett helhetsgrepp kring reglering, uttag *och behovet av markavvattning* tillsammans.”.

5.2 Åtgärd: Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag

Att riskera att få tillståndet till vattenuttaget indraget vållar stark oro hos en lantbrukare. För en odlare som odlar livsmedelsgrödor kan ett indraget tillstånd innebära att företaget måste upphöra eftersom verksamheten bygger på tillgång till bevattningsvatten.

5.4 Mer vatten i landskapet

LRF delar bilden av att det behövs mer vatten i landskapet. Sedan EU-inträdet 1995 har lantbrukare återskapat cirka 14 000 hektar våtmarker bara i LBP och LONA. Utöver det tillkommer LOVA och alla dammar av olika slag som markägare själv anlagt utan statlig finansiering och som det därför inte finns tillförlitlig statistik om. LRF saknar dock ett resonemang från vattenmyndigheterna där ni kopplar denna fråga samman med NAP. Även om det i NAP inte finns en uttalad ambition att riva ut dammar och vandringshinder kommer det ske i praktiken eftersom många, enligt vår bedömning, inte kommer ha råd med egeninsatsen utöver eventuella medel från Vattenkraftens miljöfond. För LRF framstår det som obegripligt att staten har ett ambitiöst arbete med att minska antalet vatten i ett avrinningsområde samtidigt som staten bedriver ett lika ambitiöst arbete med att anlägga nya vatten. Även om sjöar har större reglermöjlighet räknar vattenmyndigheterna själv upp småvatten som våtmarker och bevattningsdammar som vattenuppehållande åtgärder och de är av samma storlek som dammar som riskerar utrivning.

5.5 Åtgärd: Ta bort markavvattningsanläggningar som inte behövs

LRF möts av allt fler som tycker att många eller rentav alla dikningssamfälligheter ska upplösas för att ”de är ju så gamla och otidsenliga”. LRF upplever också att markavvattning för livsmedelsproduktion eller skogsbruk är mer ifrågasatt än annan markavvattning. Det görs även markavvattning för byggnation av enskilda hus eller för kommunal exploatering av bostads- eller industriområden och den är lika behövlig även om området bebyggdes för 100 år sedan. Detsamma gäller för landsbygden där åker- och skogsmark fortfarande odlas efter sedan länge utförd markavvattning med öppna diken. Eftersom verksamheten fortgår är behovet lika stort. Om det framöver ibland ska regna mer och bli blötare, som vattenmyndigheterna nämner, torde behovet av infrastruktur för att leda bort vatten inte bli mindre viktig.

Det finns förmodligen både enskilda personer och markavvattningssamfälligheter som kan tänka sig att upplösa sin samfällighet och täppa igen diken. Men det måste vara de enskilda människorna på platsen som ska avgöra huruvida diket behövs och inte länsstyrelsen. Därför bör uppdraget vara att utforma ett kunskapsunderlag och inte en vägledning. Så gör Skogsstyrelsen där myndigheten informerar skogsbrukare om miljönyttan med att frivillig täppa igen diken som de upplever inte längre har en funktion. Det kan heller inte vara graden av aktivitet i samfälligheten som avgör om diket behövs eller inte. Underhållet i ett dike kan vara eftersatt på grund av hög ålder hos delägarna eller för att de inte har råd att underhålla men det är inte samma sak som att diket inte behövs. Det går därför inte att använda aktivitetsgrad som en indikator för behov. En liknelse kan göras med det generellt sett eftersatta underhållet med exempelvis målning av Sveriges trähusbestånd. Underhållet är eftersatt, kanske ofta på grund av ålder och avsaknad av pengar hos ägare, men behovet har inte minskat.

Detaljerade synpunkter

Sid 9. På sidan 9 står att jordbruket använder 5 % av sötvattnet. Det ska vara 3% enligt SCB, Vattenanvändningen i Sverige 2015, sidan 11.

Sid 28. På sidan 28 står att *”Även vissa större vattenuttag är generell undantagna från tillståndsplikten – exempelvis för större djurgårdar, där vattenuttagen kan vara omfattande”* Miljöbalkens så kallade husbehovsundantag har ingen särskild formulering för ”större djurgårdar”. Använd den rätta beskrivningen av husbehovsundantaget som finns på sid 33 i planen.

Dnr 2021 / 8698

2021-04-30

I utformningen av detta yttrande har juristen Helena Andreason och Markus Hoffmann och flera av LRFs regionala mark- och miljöexperter deltagit.

Med vänliga hälsningar

LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND



Hilda Runsten
Enhetschef



Markus Hoffmann
Expert mark- och vattenfrågor