

Handläggare

Robert Almstrand
Vattenmiljöenheten
Robert.almstrand@havochvatten.se

Datum 2021-03-31

Dnr 1177-2018

Regeringen
Miljödepartementet

Redovisning av regeringsuppdrag om Pilotområden mot övergödning

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att i samarbete med Statens jordbruksverk och andra berörda aktörer identifiera kostnadseffektiva åtgärder för att nå god ekologisk status med avseende på näringsämnen i ett antal pilotområden i utvalda län. Arbetet ska bidra till att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning och En livsmedelsstrategi för Sverige - fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet (prop 2016/2017:104). Myndigheten ska redovisa förslag till hur åtgärdsplanering kan stärkas och vilka incitament som krävs för att de åtgärder som behövs mot övergödning ska komma till stånd.

Sammanfattande slutsatser

Det lokala åtgärdsarbetet är en viktig komponent i arbetet mot övergödning både för att öka effektiviteten och för att förankra genomförandet av åtgärder. Inom detta uppdrag har lokalt åtgärdsarbete drivits med stort engagemang från både åtgärdssamordnare och lokala aktörer i de 20 pilotområden (LEVA-områden) som finansierats under 2019-2021 inom satsningen LEVA-Lokalt engagemang för vatten. Åtgärdssamordnarna har arbetat med att identifiera, planera och genomföra frivilliga kostnadseffektiva åtgärder mot övergödning, identifiera incitament för åtgärder samt dela med sig av sina erfarenheter. Med frivilliga lokala åtgärder avser vi det arbete som sker genom informativa och ekonomiska styrmedel, till skillnad från det som sker enligt lagkrav genom administrativa styrmedel. HaV har inte haft uppdrag att föreslå nya eller reviderade styrmedel i detta regeringsuppdrag.

Slutsatserna från LEVA-områdenas erfarenheter och identifieringen av kostnadseffektiva åtgärder och incitament redovisas i detta missiv samt mer utförligt i medföljande rapport. I resultaten lyfts förslag på utvecklingsområden för att stärka åtgärdsplaneringen. Lokal planering samt information från olika övergödningssmodeller visar att det finns en potential för fler frivilliga åtgärder mot övergödning i jordbrukslandskapet även i ett scenario med bibehållen livsmedelsproduktion. För att uppnå den fulla åtgärdspotentialen är tre utvecklingsområden särskilt betydelsefulla för att stärka åtgärdsplaneringen:

- Åtgärdsarbete med helhetssyn
- Tydlighet i genomförandansvaret
- Långsiktighet i styrning och satsningar

Kostnadseffektivt åtgärdsarbete

För att åtgärdsarbetet ska bli kostnadseffektivt så behöver åtgärder planeras lokalt och utifrån lokala förutsättningar. Det är också viktigt att beakta avrinningsområdesperspektivet för att åtgärderna ska placeras där de gör mest nytta för den berörda vattenförekomsten och vattensystemet som en helhet. Genomförda åtgärder behöver redovisas på ett lättillgängligt sätt så att genomförandet blir tydligt.

För att bedöma vilka åtgärder som är lämpliga inom jordbruket så behövs både lantbrukarens kunskaper om den egna gården och kunskap om förutsättningarna för olika åtgärders kostnadseffektivitet. Eftersom effekten av en åtgärd kan variera kraftigt beroende på lokala förhållanden, så är en bedömning på plats ofta nödvändig. Detta medför en kostnad men möjliggör planering och förankring av de frivilliga åtgärder som är mest lämpliga och kostnadseffektiva på den enskilda gården.

Samverkan mellan olika aktörer i ett avrinningsområde samt goda exempel kan bidra till ökad kostnadseffektivitet i åtgärdsarbetet och minska risken för att åtgärder får negativa effekter på andra värden. Frivilliga åtgärder måste dock vara kostnadseffektiva ur samtliga inblandades perspektiv. Åtgärder som effektivt minskar övergödningen med minsta möjliga påverkan på livsmedelsproduktionen bör prioriteras.

När det gäller åtgärder som följer av lagkrav kan åtgärder komma till stånd via kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn. Det är därför nödvändigt att tillräckliga resurser läggs på tillsynsarbetet.

Med hjälp av modellering på delavrinningsområdesnivå kan områden med god potential för åtgärder identifieras, och därmed detaljera åtgärdsplaneringen på avrinningsområdesnivå. Underlaget kan sedan användas som planeringsstöd och diskussionsunderlag. De scenarioräkningar som genomförts i tre LEVA-områden tyder på att det finns en god åtgärdspotential även vid bibehållen produktion. Metodiken som utvecklats i och med detta uppdrag behöver dock testas i fler delavrinningsområden och modifieras med andra typer av åtgärder där detta är relevant. Underlaget behöver sedan förankras med åtgärdssamordnare i respektive område för att få en rimlighetsbedömning.

Ett viktigt mål är även utveckling av lättillgängliga verktyg för effektberäkning som kan kopplas till befintliga stödsystem. Havs- och vattenmyndigheten avser att fortsätta detta arbete under 2021.

Incitament för lokala åtgärder

Åtgärdssamordnarna i LEVA-områdena har redovisat incitament och hinder för hela den frivilliga lokala åtgärdsprocessen. Dessa har sammanfattats till en incitamentskedja för frivilliga åtgärder mot övergödning i jordbrukslandskapet från markägarens perspektiv. De incitament som krävs för att de frivilliga åtgärderna som behövs mot övergödning ska komma till stånd är:

- Synliggjort åtgärdsbehov
- Åtgärdsvilja
- Finansiering
- Hjälpt med kostnadseffektiv åtgärdsplanering
- Hjälpt med administration och de fysiska åtgärderna
- Se resultat och få uppskattning

Frivilliga åtgärder sker redan idag, men inte i den omfattning som krävs för att nå miljö kvalitetsmål och miljö kvalitetsnormer. Incitamenten behöver därför sättas i ett större

perspektiv med stärkt åtgärdsplanering från nationell till lokal nivå som i sin tur stärker incitamentskedjan för markägaren.

Stärkt åtgärdsplanering

Att utveckla åtgärdsprocessen från den nationella nivån ner till den lokala nivån skapar incitament för att frivilligt genomföra åtgärder mot övergödning. De viktigaste utvecklingsområdena är:

Åtgärdsarbete med helhetssyn

Åtgärdsplanering behöver ske på avrinningsområdesnivå för att ge möjlighet till prioritering och samordning av samhällsplanering, tillsyn och frivilliga åtgärder på den skala som är relevant för det lokala åtgärdsarbetet. Det ger möjlighet till ökat deltagande och samverkan liksom en gemensam målbild på lokal nivå. Vi vill därför lyfta hur viktigt det är att ta fram ett detaljerat och samverkat underlag för den lokala åtgärdsplaneringen.

Övergödningsfrågan behöver vara en integrerad del i åtgärdsarbetet för att skapa en helhetssyn och ge möjlighet till avvägning mellan samhällsmål. Källa till hav-perspektivet är en viktig del i arbetet med helhetssyn. Åtgärdsarbetet inom vattenförvaltningen har stor betydelse för havsmiljön och dess förvaltning.

Tydlighet i genomförandeansvar

Ökad tydlighet i ansvar för genomförande av åtgärder behövs för att åtgärder mot övergödning ska komma till stånd. Både tydlighet i ansvar för planering, genomförande av de fysiska åtgärderna och ansvar för att på olika sätt stödja det frivilliga åtgärdsarbetet.

Långsiktighet i styrning och satsningar

Det tar tid att bygga upp organisation och kompetens för att driva den lokala åtgärdsprocessens alla steg. Processen från förslag till färdig åtgärd, exempelvis en våtmark, tar lång tid på grund av ansökningar och upphandlingar. Lämplig tid för att genomföra åtgärden kan också vara begränsad till viss tid på året.

Behovet av långsiktighet och kontinuitet i styrning och olika satsningar är en röd tråd i flera av utvecklingsområdena. Långsiktighet är en förutsättning för ett arbete där tillit och förtroende genom personliga relationer är en central grund för att skapa åtgärdsvilja för frivilliga åtgärder. Sammantaget förutsätter effektivt åtgärdsarbete mot minskad övergödning att det finns en långsiktighet i arbetet vilket innebär att styrmedel, såsom finansiering, behöver vara stabila, förutsägbara och dimensionerade utifrån åtgärdsbehovet. Långsiktighet innebär i dessa fall tidsramar som motsvarar de som vattenförvaltningen arbetar inom (sexåriga cykler).

Underlag för lokal åtgärdsplanering

De åtgärdsförslag som finns i vattenförvaltningen (se Vatteninformationssystem Sverige, VISS) är framtagna på vattenförekomstnivå men är för närvarande inte anpassade utifrån lokalt åtgärdsarbete. För att öka trovärdigheten och tilliten till de föreslagna åtgärderna men också bedöma om de är praktiskt genomförbara, så behöver dessa förslag förankras genom ett lokalt åtgärdsarbete. Även om det inte är möjligt att från nationell eller regional nivå tillhandhålla kompletta underlag för lokalt åtgärdsarbetet så kan det som finns tillgängliggöras bättre.

Vattenmyndigheterna har i ett nyligen rapporterat regeringsuppdrag arbetat med att förbättra just detta.

I de fall där det inte går att tillhandahålla underlag så bör fokus hos nationella och regionala myndigheter ligga på att utveckla verktyg som underlättar framtagandet av lokala åtgärdsunderlag, till exempel lokalt anpassade och användarvänliga verktyg för att beräkna åtgärders effekt.

Synliggör övriga nyttor av lokala åtgärder

Genom att synliggöra övriga nyttor såsom ökad skörd, vattenhushållning och minskad erosionsrisk i åtgärdsplaneringen skapas incitament för att genomföra åtgärder. Även om nyttor som ger en positiv effekt på jordbruksföretagets ekonomi skapar de starkaste incitamenten så ska de mjukare värdena inte nedvärderas. Bättre samhälle till kommande generationer och känsla av gemenskap liksom uppskattning är några nyttor som nämnts. Olika personligheter och lokala förutsättningarna avgör hur man värderar de olika nyttorna på den enskilda gården. Detta är också viktig information för vattenmyndigheterna vid tillämpning av kraftigt modifierat vatten (KMV) och undantag.

Finansiering av åtgärder

Om statlig finansiering ska skapa incitament för frivilligt åtgärdsarbete måste den vara tillräcklig, långsiktig, attraktiv och effektiv för att nå målen med åtgärdsarbetet mot övergödning. Det frivilliga åtgärdsarbetet är och har alltid varit kraftigt underfinansierat i förhållande till beräknat behov. Åtgärdssatsningar som löper över ett eller ett fåtal år är dyra och ineffektiva. Den statliga finansieringen av åtgärder och samordning av åtgärder måste öka markant och vara stabil och förutsägbar under längre tidshorisonter, annars kommer inte åtgärder kunna genomföras i nödvändig utsträckning.

Storleken på bidrag och ersättningar för åtgärder måste vara attraktiv och motsvara den kostnad, inklusive administrativa kostnader, som åtgärderna medför. Medfinansiering bör uppmuntras men åtgärder kommer behöva genomföras även i områden där möjlighet till medfinansiering saknas. Om länsstyrelserna får mandat att fritt besluta om LOVA:s stödsats inom det egna länet så kan båda dessa aspekter tillgodoses inom LOVA. Stödsystemen måste också vara enkla att förstå och smidiga att administrera för att inte medföra onödiga administrativa kostnader. Det behöver vara lätt att söka medel eller åtminstone lätt att få hjälp med att söka bidrag och ersättningar. Genom ökad flexibilitet i stödsystemen kan kostnaderna sänkas utan att ge avkall på kostnadseffektiviteten. Havs- och vattenmyndigheten ser av denna anledning över möjligheten att söka större, samlade summor för åtgärder via LOVA.

De myndigheter som administrerar bidragen måste ha tillräckliga resurser för att stärka åtgärdsplaneringen från nationell till lokal nivå och vara organiserade på ett sätt som gynnar åtgärdsarbetet. Därmed kan bidragssystemen komplettera varandra bättre och en tydlig kommunikation mellan bidragsgivare och mottagare möjliggörs.

Bidragssystemens flexibilitet är viktig. Havs- och vattenmyndigheten har i samarbete med Länsstyrelserna utvecklat ett system för att omfördela LOVA-medel som inte kan förbrukas i ett län till ett annat län med fler ansökningar.

Åtgärdssamordning som katalysator för frivilliga åtgärder

Vi föreslår en långsiktig satsning på lokal åtgärdssamordning.

Lokal åtgärdssamordning skapar incitament för alla steg i incitamentskedjan, och ökar därigenom antalet genomförda frivilliga åtgärder. Flera LEVA-områden visar åtgärder som inte skulle ha genomförts utan satsningen på åtgärdssamordnare. Åtgärdssamordning sker också utanför LEVA-områdena genom andra aktörer, och de har liknande resultat och erfarenheter.

Åtgärdssamordning ger stöd i prioritering och kostnadseffektivitet av åtgärders placering inom avrinningsområdet. Beroende på vilken organisation/myndighet åtgärdssamordnaren tillhör kan de själva söka medel för åtgärder eller vara huvudman för åtgärder. Åtgärdsarbete behöver ske med helhetssyn, och därför behöver åtgärdssamordnare kunna arbeta med mer än övergödning utifrån ett integrerat arbetssätt. Ökad åtgärdssamordning kan ske genom ökad möjlighet till finansiering och/eller förtydligande i genomförandansvar.

Två års arbete i de 20 LEVA-områdena visar att åtgärdssamordning skapar lokalt engagemang som leder till fysiska åtgärder. Bland annat har över 200 möten och gruppträffar med totalt över 2400 deltagare arrangerats. Personliga kontakter och möten har hållits med ca 1100 unika lantbrukare. Åtgärdssamordnarna har varit delaktiga i att söka ca 150 miljoner kronor i bidrag för åtgärder. Hittills har ca 86 miljoner kronor beviljats. Utifrån de satsade 37 miljoner kronorna på LEVA-områdena under 2019-2020 är det en uppväxling på fyra gånger för ansökta medel samt mer än en dubbling avseende medel som hittills hunnit beviljas. Detta resultat har skett trots att 2020 var ett svårt år med en pandemi som begränsade möten och gårdsbesök samt även indragna miljöersättningar i landsbygdsprogrammet. Trots detta så har åtskilliga åtgärder genomförts och fler genomförs 2021. Här kan nämnas åtgärder inom produktionen såsom markkartering, dikesunderhåll, vårbearbetning och strukturkalkning, och övriga åtgärder som återmeandering, våtmarker och dammar. En viktig effekt av åtgärdssamordnarnas arbete är att åtgärderna optimeras så att det uppstår synergieffekter över miljöproblemen. Det uppnås inte lika ofta med traditionella metoder för åtgärdsfinansiering.

Ökat regionalt stöd från länsstyrelserna stärker lokalt åtgärdsarbete

Vi föreslår att varje länsstyrelse får uppdrag att bilda en regional stödfunktion för att stödja, samordna och utvärdera lokalt åtgärdsarbetet.

Länsstyrelserna har redan en mycket viktig roll för det lokala åtgärdsarbetet. Vårt förslag är en ökad tydlighet i den regionala rollen med tydlig koppling till en nationell stödfunktion. Funktionen behöver både vara tvärsektoriell (inom länsstyrelsens ansvarsområden) och utgå från en integrerad åtgärdsplanering som hanterar miljöproblem och samhällsmål samlat. I första hand ser vi att stödfunktionen arbetar med det frivilliga åtgärdsarbetet, det vill säga de informativa och ekonomiska styrmedel som länsstyrelsen ansvarar för. Men en nära kontakt med administrativa styrmedel som väglednings- och tillsynsarbetet är viktigt för att ha en bra intern samordning som kan stödja ett brett åtgärdsarbete lokalt. Den regionala stödfunktionen har ett viktigt uppdrag att skapa regionalt erfarenhetsutbyte mellan olika lokala åtgärdsaktörer och vara en mötesplats för lokal åtgärdssamordning.

Nationell stödfunktion stödjer det regionala arbetet

Vi föreslår att Havs- och vattenmyndigheten får ett långsiktigt uppdrag att bilda en nationell stödfunktion för att stödja, samordna och utvärdera lokalt åtgärdsarbete. Uppdraget behöver genomföras tillsammans med andra berörda nationella myndigheter.

En nationell stödfunktion kan samordna det regionala stödet genom att ta fram gemensamt informationsmaterial som behövs, stödja arbetet att samla in kunskap, data och resultat, samla internationella erfarenheter, genomföra nationella utbildningar och möten för erfarenhetsutbyte, sprida regionala erfarenheter och arbetssätt, samordna nationella myndigheter samt lyfta utvecklingsbehov för det lokala åtgärdsarbetet till regeringen. Att fortsätta utveckla en digital samverkansyta är en viktig del i detta arbete. Uppdraget behöver breddas till mer än övergödning för att komplettera en tvärsektoriell och integrerad åtgärdsplanering på länsstyrelsens regionala stödfunktioner, från källa till hav. Även på nationell nivå ser vi att stödfunktionen i första hand arbetar med det frivilliga åtgärdsarbetet, det vill säga en fokus på de informativa och ekonomiska styrmedel som finns. Men samordning med administrativa styrmedel som väglednings- och tillsynsarbetet behöver ske för att skapa en helhetssyn på det lokala åtgärdsarbetet.

Följande behöver göras

I denna redovisning sammanfattas de viktigaste utvecklingsområdena på olika nivåer för att stärka åtgärdsplaneringen. Det saknas som tidigare nämnt ett tydligt genomförandeansvar för att dessa utvecklingsområden ska genomföras. Det finns även organisatoriska frågor som vi inte har gått in på. Ett tydliggörande i ansvaret är därför avgörande för att stärka åtgärdsprocessen från nationell till lokal nivå, och därmed skapa incitament för att frivilligt genomföra åtgärder mot övergödning. I detta förtydligande av ansvar och uppdrag bör åtgärdsplanering på avrinningsområdesnivå med helhetssyn, tillgängliggörande av underlag, satsning på åtgärdssamordnare samt regional och nationell stödfunktion ingå.

Vi vill också betona vikten av en långsiktig finansiering av det frivilliga åtgärdsarbetet som är dimensionerad utifrån befintligt behov och inkluderar medel för åtgärdsunderlag, fysiska åtgärder och åtgärdssamordning.

Havs- och vattenmyndighetens ansvar

Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för flera av utvecklingsområdena ovan för att stärka åtgärdsplaneringen, och därmed stödja lokalt åtgärdsarbete. I HaV:s verksamhetsstrategi 2021-2023 lyfter vi hur hållbart nyttjande av vatten- och havsresurser är en förutsättning för att uppnå en god miljö, bred samhällsnytta och de politiskt beslutade målen. HaV har kraftfulla anslag för att stödja restaurering av sjöar, vattendrag och kust- och havsmiljöer genom de åtgärdsprogram som förvaltningen tar fram.

Inom HaV:s *Programområde Ingen övergödning* tas ett helhetsgrepp på miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Målet är att visa hur arbetet med minskad övergödning utvecklas ur ett systemperspektiv från källa till hav. Olika delar inom detta arbete har utvecklats i tidigare regeringsuppdrag, olika utredningar och erfarenheter från åtgärdsarbetet med behöver knytas samman till en helhet. Genom HaV:s egna ansvarsområden samt genom samverkan externt utvecklas underlag, arbetssätt och styrmedel. Därmed kan fortsatt arbete med redovisade utvecklingsområden utgöra viktiga delar inom programområdet.

Mer precist kommer HaV att arbeta med följande delar inom lokalt åtgärdsarbete:

- Fortsätta utveckla metodik för att identifiera kostnadseffektiva åtgärder på lokal nivå samt koppla denna metodik till LOVA-finansiering.
- Fortsätta arbeta för att LOVA-medel hanteras långsiktigt samt förbättra uppföljning och redovisning av genomförda åtgärder.
- Fortsätta samarbetet med Jordbruksverket och Naturvårdsverket för att samordna LOVA-medel, LONA-medel och landsbygdsprogrammets ersättningar.
- Finansiera lokal åtgärdssamordning i 16 av de 20 LEVA-områdena under 2021.
- Fortsätta utveckla den nationella stödfunktionen. Vi ser att den behövs och att det är en viktig roll för HaV framöver.
- Erbjud utbildning och erfarenhetsutbyte till de befintliga 20 LEVA-områdena under 2021.
- Fortsätta utveckla information under 2021 som kan stödja andra lokala åtgärdsområden och publicera detta på HaV:s webbplats.
- Samverka med länsstyrelserna under 2021 för att ta fram förslag på och detaljerat uppdrag och organisation för regional och nationell stödfunktion.
- Fortsätta utveckla en helhetssyn på det lokala åtgärdsarbetet inom HaV.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget. Redovisningen har tagits fram i samverkan med representanter från Jordbruksverket, Vattenmyndigheterna och Lantbrukarnas riksförbund (LRF).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredarna Robert Almstrand och Anna Ek. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Johan Kling, enhetschefen Signild Nerheim samt utredarna Johanna Andreasson, Anneli Harlén, Bodil Aronsson Forsberg och Josefin Hjort medverkat.



Jakob Granit



Robert Almstrand

Bilagor

Bilaga 1. Redovisning Pilotområden mot övergödning inklusive bilagor.