

Stöd till lokala åtgärder mot övergödning – En uppföljning



Stöd till lokala åtgärder mot övergödning – En uppföljning

Sammanfattning av uppföljningsrapport 2014/15: RFR1

Förord

Riksdagen har beslutat om miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. För att uppnå målet vidtas åtgärder med syfte att bl.a. minska halterna av fosfor och kväve i vatten. En del av dessa åtgärder utförs av lokala aktörer och finansieras av statliga stöd eller bidrag.

I utskottens beredning av ärenden ingår att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 13 mars 2014 att inleda en uppföljning av statliga stöd till lokala åtgärder mot övergödning. Den 14 oktober samma år bekräftade utskottet beslutet att genomföra uppföljningen.

Uppföljningen har genomförts av miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp som har bestått av följande ledamöter: Jens Holm (V), ordförande, Emma Nohrén (MP), Jan-Olof Larsson (S), Kristina Yngwe (C), Runar Filper (SD), Fredrik Malm (FP), Sotiris Delis (M) och Magnus Oscarsson (KD). Underlaget till uppföljningen har tagits fram av utvärderaren Fredrik Friberg vid utskottsavdelningens utvärderings- och forskningssekreteriat i samarbete med föredraganden Lena Sandström vid miljö- och jordbruksutskottets kansli. I arbetet har även sekretariatschefen Christer Åström medverkat.

Uppföljningen genomfördes under våren och sommaren 2014 och avslutades i november 2014. Uppföljnings- och utvärderingsgruppens rapport har därefter publicerats i serien Rapporter från riksdagen (2014/15:RFR1). Uppföljningen avrapporterades till utskottet i november 2014.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar i korthet

- Det är positivt att man gör satsningar för att minska övergödningen och att de aktörer som bidrar till utsläpp mobiliseras och involveras i konkret åtgärdsarbete.
- I utformningen av olika styrmedel behöver balansen mellan frivilliga åtgärder, storleken på ekonomiska subventioner och tvingande krav kontinuerligt följas upp och kunna omprövas för att hitta kostnadseffektiva lösningar.
- Det är positivt att åtgärdsarbete har mobiliserat ett brett lokalt engagemang och bred lokal samverkan som involverar berörda aktörer från olika sektorer. Samtidigt finns ytterligare en potential i samverkan över kommungränser för att konkret engagera en högre andel lantbrukare.
- Det är bra att bl.a. nya LOVA-projekt inriktas mot sektorer med störst utsläpp och hög potential för kostnadseffektiva åtgärder, långsiktighet och att återrapporteringen är ändamålsenlig utifrån projektens möjlighet att nå avsedda resultat.
- Trots de olika utmaningar som är förenade med att följa upp miljöeffekter bör detta vara ambitionen i alla slags åtgärder. De åtgärder som vidtas med kända metoder bör vara kostnadseffektiva.
- För fortsatt utveckling av vattenförvaltningen och effektiva åtgärder är det viktigt att vattenmyndigheterna utifrån tidigare erfarenheter drar relevanta lärdomar i det kommande arbetet med att förankra och utforma de nya åtgärdsprogrammen.
- Det är viktigt att regeringen säkerställer att eventuella förändringar i systemet gör att förutsättningarna för uppföljning och resultatmätning bibehålls och utvecklas.

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljning

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade i mars 2014 att genomföra en uppföljning av statliga stöd till lokala åtgärder mot övergödning. Utgångspunkten är riksdagens beslut om miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*, som innebär att halter av gödande ämnen i mark och vatten inte ska inverka negativt på människors hälsa, den biologiska mångfalden eller möjligheter till en allsidig vattenanvändning. Riksdagen har efter förslag från regeringen under senare år beslutat om ytterligare medel för att öka åtgärdsstakten, bl.a. inom landsbygdsprogrammet och genom stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA).

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp har inriktat uppföljningen mot en kartläggning av ett urval av sektorer och statliga stöd på området samt fallstudier av lokalt åtgärdsarbete i tre avrinningsområden.

Insatser mot övergödning pågår och återstår

Sedan 1995 har Sveriges bruttoutsläpp av kväve och fosfor till omgivande havsbassänger minskat inom framför allt jordbruket, kommunala reningsverk och industrin. I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning 2008 av insatser inom havsmiljöområdet framkom att det fanns en frustration över bristen på finansiering för att genomföra praktiska åtgärder. Sedan uppföljningen genomfördes har bl.a. vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och nya satsningar på lokala åtgärder tillkommit. Tillförda medel riktas särskilt mot insatser för avlopp och reningsverk, jordbruk, båtar samt vatten och hav. Satsningen på LOVA-stöd har sedan 2009 medfinansierat över 900 projekt med ca 400 miljoner kronor. Genom det svenska landsbygdsprogrammet har enskilda lantbrukare genomfört och fått ersättning för olika miljöåtgärder inom jordbruket. Särskilda havsmiljömedel, EU-fonder m.m. har medfinansierat en mångfald av åtgärdsprojekt lokalt och regionalt.

Kunskap om effekter och behov behöver utvecklas

Ett kostnadseffektivt åtgärdsarbete kräver att arbetet utgår från en helhetssyn där behov identifieras och prioriteras. Åtgärder mot övergödning som genomförs i ett område med vissa geografiska förhållanden kan vara mer eller mindre effektiva på en annan plats med skiftande förutsättningar. Det kan också vara svårt att på enkel väg och kort sikt bedöma miljöeffekterna för många metoder. En näraliggande utmaning är att många möjliga åtgärder bygger på frivillighet från aktörer som själva bidrar till utsläpp av näringsämnen.

Uppföljningen visar att det finns en fortsatt utvecklingspotential i det lokala åtgärdsarbetet. Fallstudier i tre avrinningsområden visar att kommuner ibland saknar strategiska överväganden och samlade behovsanalyser inför beslut om åtgärder. Det finns en risk att t.ex. kommuner och privata markägare utgår från vad man kan söka bidrag för i stället för att ha en helhetssyn på vattenvårdsarbetet. Utformningen av verkningsfulla långsiktiga åtgärder kompliceras om medel behöver redovisas på relativt kort sikt. Det kan innebära hinder för ett bibehållet engagemang och möjligheten att följa upp effekter.

Lokala aktörers delaktighet varierar

I uppföljningens fallstudier av tre avrinningsområden framkommer att konkreta åtgärder genomförs av många aktörer inom olika sektorer och med varierande finansiella lösningar. Aktörerna har olika drivkrafter, intressen och ekonomiska möjligheter att delta i åtgärdsarbetet. Kunskap om utbudet av åtgärder, miljöintresse samt acceptans för stödets syfte och utformning är avgörande för graden av engagemang. En del åtgärder, både inom va-området och mot jordbruket, vidtas av kommuner med egna medel för att lösa akuta övergödningssproblem. Det finns därtill exempel på hur lokala aktörer har gått ihop för att lösa gemensamma problem, t.ex. på båtområdet. I flera län påpekar dock kommuner och vattenråd en svårighet i lokalt varierande tekniska lösningar på va-sidan, och att den över-

gripande vattenplaneringen skulle vinna på att koordineras mer. Olika synsätt minskar möjligheter för synergier och hantering av problem i gemensamma vatten.

Det finns exempel på att lantbrukare med intresse och ekonomiskt utrymme vidtar många miljöåtgärder. Samtidigt finns en annan grupp lantbrukare som inte deltar alls i arbetet. Uppföljningen visar att lantbrukares motiv för att på olika sätt engagera sig varierar. I uppföljningen indikeras att ersättningarnas storlek har betydelse, men lika viktigt är systemens tydlighet och förutsägbarhet. Avgörande faktorer är också förtroende och intresse. För att få med lantbrukare behöver det synliggöras hur enskilda åtgärder påverkar markernas näringsläckage, eller hur lokala vattendrag konkret förbättras av genomförda åtgärder. Uppföljningen visar på flera framgångsrika metoder för att stimulera lantbrukares medverkan, t.ex. strukturkalkning, vattenråd som arena för dialog och insatser inom Greppa näringen.

LOVA upplevs fungera väl

LOVA-stöd uppges spela en viktig roll för att hantera lokala övergödningssproblem och uppfylla nationella krav eller förväntningar. LOVA-projekt upplevs i stor utsträckning ha stimulerat det lokala åtgärdsarbetet. Projektet är initierade genom kommuners eller andra aktörers frivillighet och möjliggörs av att minst hälften finansieras med egna medel. Ofta finns koppling till en ekonomisk drivkraft, exempelvis kommunens ansvar för vattentjänster, kommande krav på bättömningsstationer eller förväntningar på ökade skördar efter strukturkalkning. Konkreta va-åtgärder är ofta förenade med höga kostnader, varför LOVA-stödet i de flesta fall har använts till kunskapsinhämtning, vattenplanering och avloppsrådgivning. I uppföljningens fallstudier finns också exempel på omfattande kretsloppsprojekt som innebär nytänkande och som har möjliggjorts med LOVA-stöd. Om ett kunskapsprojekt kombineras med åtminstone en mindre konkret åtgärd anses det kunna bibehålla och stärka berörda aktörers fortsatta intresse och deltagande. En annan aspekt som främjar lokalt engagemang är stödets kontinuitet. Det finns dessutom en utbredd positiv acceptans för stödets krav på medfinansiering.

Huvudsakligen positiva erfarenheter av uppnådda resultat

Kommuner, föreningar och sammanslutningar av lantbrukare har goda erfarenheter av LOVA. Särskilt finns det en tillfredsställelse över att vidta åtgärder för den lokala miljön. Detsamma gäller andra projekt genomförda av länsstyrelser, kommuner eller vattenråd, med medel ur bl.a. BSAP-fonden (Baltic Sea Action Plan, en handlingsplan för Östersjön) eller Life plus eller särskilda medel från havsmiljöanslaget. Fallstudierna visar flera exempel på projekt där minskat näringsläckage och externa lokala nyttor har påvisats. Våtmarker och reningsanläggningar upplevs ha potential för att öka det allmänna naturintresset och miljömedvetenheten. Förtroendet och relationer mellan aktörer kan utvecklas när man genomför åtgärder tillsammans. Som nämndes ovan finns särskilt goda erfarenheter av strukturkalkning. Bland stödmottagare inom landsbygdsprogrammets miljöersättningar är bilden inte lika entydigt positiv, bl.a. eftersom man tycker sig ha relativt lite kunskap om vilken skillnad den egna insatsen egentligen gör för miljön.

Lokala aktörer framhåller det positiva i att LOVA inte är bundet till vissa sektorer eller åtgärder, eftersom det lämnar utrymme både för att testa nytt och för att hitta kombinationer av finansiering. LOVA-projekt som är relativt små behöver sannolikt bedömas efter andra kriterier än projekt som omsätter flera miljoner. Olika projekts omsättning, komplexitet och möjlighet att mäta miljöeffekter skiljer sig i viss utsträckning även mellan sektorer.

Inte entydigt om vattenrådets potential

Vattenråden har etablerats för att sammanföra olika intressenter i ett avrinningsområde. Uppföljningens fallstudier visar att det finns skillnader mellan de olika vattenrådets funktion och uppnådda resultat. Det finns exempel på vattenråd som engagerar och bedriver gemensamma åtgärder, men det kan samtidigt finnas en frustration över brist på egna medel. Det finns också mer nybildade vattenråd med en mer begränsad roll. Att vattenråd når framgång upplevs ofta bero på enskilda personers drivkrafter och förmåga att skapa dialog. Kommunerna är olika engagerade i vatten-

råden, och aktörerna ser olika på sina uppgifter. Delvis beror detta på hur mycket man tycker man berörs av det aktuella avrinningsområdet. Om medlemmarna har olika uppfattningar om rådets syfte blir steget till gemensam syn och eventuella åtgärder långt.

Vattenråden kan vara aktiva på olika nivåer. För att vidta konkreta åtgärder krävs förmåga och uthållighet i fråga om att driva projekt. Relativt stora projekt kan kräva en beständig organisation med förmåga att sköta, följa upp och utvärdera effekter på flera års sikt. När en kommun är huvudman upplever aktörerna kontinuitet i ägarskap och förvaltning. Om rådet kan enas om slutsatser framstår det, i vattendirektivets anda, som en oberoende röst som sätter vattnets intressen högst. Ett vattenråd kan också användas för att informera om eller förankra enskilda aktörers planerade åtgärder.

Efterfrågan på utvecklat regionalt och nationellt stöd

Uppföljningens fallstudier visar att länsstyrelserna till största delen uppskattas av lokala aktörer. Stöd från länsstyrelsen är viktigt för att analysera behov, initiera åtgärder och ansöka om olika finansiella medel. Uppföljningen visar samtidigt att de lokala aktörerna efterfrågar mer kunskap om vilken åtgärdskombination som är mest effektiv. Här verkar det finnas en utvecklingspotential för länsstyrelser och andra berörda myndigheter. Det varierar hur olika länsstyrelser har organiserat sig för att hålla ihop frågor och arbetet kring övergödning och lokalt åtgärdsarbete.

I uppföljningen beskrivs hur vattendirektivet har införts i miljöbalken och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Därtill finns kunskap om bl.a. avrinningsområdets status, utsläppskällor och miljökvalitetsnormer sammanställd i nationella databaser. Denna sammanställda kunskap tillsammans med åtgärdsprogrammen förväntas utgöra en grund för lokala aktörers åtgärdsarbete. Tidigare studier har kritiserat åtgärdsprogrammen och att genomslaget på t.ex. kommunernas åtgärder är begränsat. Denna uppföljning indikerar att vattendirektivet åtminstone har bidragit till att höja medvetandegraden i kommuner, främjat en lokal dialog och drivit på organiseringen efter avrinningsområden.

Aktörer på lokal, regional och nationell nivå ser fördelar med att t.ex. LOVA:s inriktning mot kväve- och fosforreduktion sätter fokus på dessa problem och bidrar till möjligheten att pröva nya metoder. LOVA:s utformning har dessutom fördelen att biologisk mångfald kan räknas som en positiv bieffekt. Samma förhållande gäller för bl.a. våtmarker inom landsbygdsprogrammet. Samtidigt kan noteras att det i projekt med breda eller flera mål kan behöva redovisas i en form som tar hänsyn till såväl resultat för specifika mål som de sammantagna resultaten.

Viktigt med fortsatt uppföljning och redovisning av uppnådda resultat

Inom miljöområdet pågår en rad beredningar, utredningar och översyner av regelverk, mål och myndigheter. Uppföljningar av resultaten av statens insatser mot övergödning görs av olika aktörer. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ansvarar för att samordna uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*, och regeringen ger en årlig resultatredovisning för miljökvalitetsmålet i budgetpropositionen. Uppföljnings- och utvärderingsgruppen bedömer att det är viktigt att de resultat som uppnås följs upp och redovisas.

Uppföljningar från miljö- och jordbruksutskottet (MJU)

Tematiska uppföljningar

- Förutsättningar för småskalig livsmedelsproduktion – En uppföljning (Rapport 2005/06:RFR3, bet. 2005/06:MJU8)
- Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet (Rapport 2007/08:RFR3, bet. 2007/08:MJU2)
- Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet (Rapport 2008/09:RFR3, bet. 2008/09:MJU1)
- Uppföljning av statens insatser för småskalig livsmedelsproduktion (Rapport 2009/10:RFR1, bet. 2009/10:MJU2)

- Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion (Rapport 2010/11:RFR1, bet. 2010/11:MJU2)
- Uppföljning av statens satsning på hållbara städer (Rapport 2010/11:RFR2, bet. 2010/11:MJU1)
- Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning (Rapport 2011/12:RFR1, bet. 2011/12:MJU1)
- Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft (Rapport 2011/12:RFR3, bet. 2011/12:MJU1)
- Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet (Rapport 2012/13:RFR4)
- Stöd till lokala åtgärder mot övergödning – En uppföljning (Rapport 2014/15:RFR1).

Löpande uppföljningar från MJU

- Uppföljning och analys av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 20 (görs årligen, senast i bet. 2014/15:MJU1)
- Uppföljning och analys av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 23 (görs årligen, senast i bet. 2014/15:MJU2)

Uppföljningsrapporterna finns tillgängliga på riksdagens webbplats (www.riksdagen.se) och kan också beställas från riksdagens tryckeriexpedition (postadress 100 12 Stockholm, tel. 08-786 58 10, fax 08-786 61 76 eller e-post ordermottagningen@riksdagen.se). För ett flertal rapporter finns sammanfattningar på engelska tillgängliga på riksdagens webbplats.

SVERIGES 
RIKSDAG 