

## Havet och människan (SOU 2020:83)

(Ert dnr. M2021/00092)

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovannämnda delbetänkande från miljömålsberedningen.

### Jordbruksverkets huvudsakliga synpunkter

Jordbruksverket instämmer i miljömålsberedningens konstaterande att läget för havet är allvarligt.

Jordbruksverket tillstyrker förslaget att regeringen ska besluta om åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön och förordar att en nationell nämnd som utses av regeringen ska besluta om miljö kvalitetsnormer i enlighet med vattenförvaltningsutredningens förslag.

Jordbruksverket delar inte uppfattningen att målen för havsmiljön ska ges en särställning i förhållande till övriga miljömål och andra viktiga samhällsmål. Arbetet med miljömål och åtgärder behöver utformas med hänsyn till flera mål samtidigt.

Jordbruksverket avstyrker efter noggrant övervägande att verket ska vara miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Miljödata och underlag som behövs för uppföljning och utvärdering av miljö kvalitetsmålet och dess preciseringar finns till stor del inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde. Jordbruksverket kan inom sitt sektorsansvar och utifrån sitt mandat fortsatt arbeta med och utveckla de styrmedel och åtgärder som finns inom verksamhetsområdet för att minska belastningen av näringsämnen från jordbruket. Jordbruksverkets bedömning är att det samlade arbetet med miljö kvalitetsmålet blir mest effektivt om miljömålsansvaret ligger kvar hos Havs- och vattenmyndigheten.

Det kan finnas motiv för ett etappmål för ökad återföring av näringsämnen från livsmedelproduktionen men Jordbruksverket avstyrker det nuvarande förslaget. Vissa av målsättningarna behöver analyseras vidare och formuleras på ett annat sätt.

Det finns behov av en fortsatt och succesivt utökad satsning på lokala åtgärdssamordnare. En förutsättning för att arbetet ska bli framgångsrikt är att samordnarna har kunskap dels om vattenfrågor och dels om lantbruk. Samordnarna kommer att arbeta gentemot lantbrukare och de behöver ha förståelse för lantbrukets förutsättningar och möjligheter att genomföra åtgärder i lantbruket. Jordbruksverket och Greppa Näringen kan ha en roll i en stödfunktion för de lokala åtgärdssamordnarna. Det finns ett behov av att tydliggöra vilka uppgifter stödfunktionen ska ha och hur de ska avgränsas mot andra uppgifter och ansvar.

Jordbruksverket avstryker förslaget att ändra 5 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket som innebär att Jordbruksverket får besluta om övergödningssärliga områden. Idag är det regeringen som beslutar om vilka områden som är känsliga områden enligt nitratdirektivet. Jordbruksverkets bemyndigande innebär bara att på en mer detaljerad skala ange vilka områden som avses. Den föreslagna förändringen skulle innebära att det blir Jordbruksverket och inte regeringen som beslutar om nya känsliga områden.

Jordbruksverket menar att miljömålsberedningen underskattat merkostnaderna och behovet av finansiering för de uppgifter de föreslår att verket ska ansvara för.

## **Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier indikatorer och andra mätetal (kapitel 11)**

### **Redovisning av uppföljningen och utvärderingen av miljömålen**

Jordbruksverket avstyrker de förslag i avsnitt 11.5.2 som innebär att Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa den årliga uppföljningen av miljö kvalitetsmålet Hav i balans och levande kust och skärgård i sin årsredovisning och vart fjärde år till regeringen ska redovisa en utvärdering av de uppnådda resultaten i förhållande till målkvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Redovisning bör fortsatt ske via Naturvårdsverket. Hanteringen av redovisningar bör vara den samma för miljö kvalitetsmålen i miljömålssystemet. Enskilda mål bör inte lyftas ut ur den gemensamma hanteringen.

## **Miljö kvalitetsnormer (kapitel 12)**

### **Harmonisering av miljö kvalitetsnormer**

Jordbruksverket tillstyrker förslagen i avsnitt 12.5.1 om harmonisering av miljö kvalitetsnormer.

### **Utformning och beslut om miljö kvalitetsnormer**

Jordbruksverket tillstyrker förslaget i avsnitt 12.5.2 om ett gemensamt beslutsorgan för beslut om miljö kvalitetsnormer. Av de tre alternativ som utredningen beskriver

förordar Jordbruksverket vattenförvaltningsutredningens förslag med en nationell nämnd som utses av regeringen.

Enligt vattenförvaltningsförvaltningsutredningens förslag ska nämnden bestå av tio ledamöter med olika kompetenser, bland annat erfarenhet av areella näringar. Jordbruksverket anser att nämndens storlek behöver utökas. Enligt miljömålsberedningens förslag ska nämnden hantera miljökvalitetsnormer för både havet och inlandsvatten. Det innebär dels en större arbetsbelastning, dels ett bredare kompetensområde. Beslut om miljökvalitetsnormer innebär avvägningar mellan olika samhällsmål och kräver en bred kompetens även utanför vattenområdet. Jordbruksverket anser att kompetens inom areella näringar bör preciseras till kompetens inom jordbruk, skogsbruk samt fiske och vattenbruk. Nämnden bör ha åtminstone en ledamot med erfarenhet från vardera näringen. De areella näringarna har mycket stor påverkan på förhållandena i vattnet. De har också stor betydelse för Sveriges försörjning, ekonomi och för sysselsättningen i hela landet. Detta manifesteras bland annat i miljöbalkens 3 kap. 4 §. Jordbruket intar en särställning genom dess betydelse för livsmedelsproduktionen och har samtidigt en stor betydelse för det odlade landskapet med dess kulturvärden och biologiska mångfald, vilket framgår av miljömålet ett rikt odlingslandskap och den svenska livsmedelsstrategin. Jordbruket är beroende av vatten av tillräcklig mängd och kvalitet men medför samtidigt en stor påverkan på vattnet.

Förutsättningarna för att bedriva skogsbruk och att bedriva jordbruk är olika. Odlingsförutsättningar, odlingsmetoder, företagsstruktur, marknader, regleringar m.m. skiljer sig åt. Fiske och vattenbruk skiljer sig från de areella näringarna på land. Jordbruksverket bedömer därför att det inte är möjligt att hitta en ledamot som har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att behärska alla dessa områden.

## **Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete (kapitel 13)**

### **Ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön**

Jordbruksverket delar bedömningen i avsnitt 13.9.1 om ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön. En förutsättning är att nuvarande organisation för vattenförvaltningsarbetet förändras i enlighet med vattenförvaltningsutredningens förslag. Vi utvecklar detta i kommentarerna till 13.9.2 och 13.9.3 nedan.

Ett av argumenten för miljömålsberedningens förslag är att åtgärdsbehovet på land behöver öka för att målen i havet ska nås. Förslaget om ett gemensamt åtgärdsprogram innebär i sig inte att åtgärdsarbetet ökar. Jordbruksverket ser därför behov av ytterligare förändringar i arbetet med åtgärdsprogram och åtgärdsplanering med utgångspunkt från analysen och förslagen i

vattenförvaltningsutredningen. Vi har utvecklat detta i vårt yttrande över den utredningens betänkande.<sup>1</sup>

## Regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammet

Jordbruksverket tillstyrker förslaget i avsnitt 13.9.2 om att regeringen ska besluta om åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön. Förslaget bör kompletteras med att regeringen ska ta fram en nationell handlingsplan för havs- och vattenförvaltningen i enlighet med vattenförvaltningsutredningens förslag.

De statliga myndigheternas arbete med vattenförvaltningsfrågor bör styras på samma sätt som regeringen styr myndigheternas verksamhet i övrigt. Vattenförvaltningsutredningens förslag utnyttjar styrkan i den svenska myndighetsstrukturen med lokal och regional förankring. Havs- och vattenmyndigheten, SGU och SMHI svarar för nationell samordning. Övriga centrala myndigheter kan bidra med den bredd som behövs för att göra avvägningar mot övriga miljömål och andra samhällsmål. Länsstyrelserna kan mobilisera både bred och djup kompetens inom vattenområdet men även inom exempelvis jordbruk och fysisk planering. I länsstyrelsens roll ligger att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen vilket gör dem lämpade för att ta fram förslag till miljö kvalitetsnormer. Jordbruksverket bedömer att detta sammantaget ger goda förutsättningar för ett vattenarbete som är bättre integrerat med övrigt hållbarhetsarbete och ger en bättre avvägning mellan olika mål.

## Underlag och förslag till åtgärdsprogrammet

Jordbruksverket avstyrker förslaget i avsnitt 13.9.3 om att Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna ska ta fram underlag och förslag till åtgärdsprogrammet.

Jordbruksverket föreslår att underlag till åtgärdsprogram ska tas fram av Havs- och vattenmyndigheten, SGU och länsstyrelserna. När beslut om miljö kvalitetsnormer har flyttats till en nationell nämnd och beslutet om åtgärdsprogram har flyttats till regeringen så finns det inte längre behov av regionala vattenmyndigheter. Inför en omorganisation av havs- och vattenförvaltningen bör Havs- och vattenmyndigheten och SGU få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter utveckla vattenförvaltningsutredningens förslag i de delar som rör åtgärdsplanering och åtgärdsprogram. Vi har utvecklat detta i vårt yttrande över vattenförvaltningsutredningen<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> [Betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning”, SOU 2019:66, Jordbruksverkets yttrande 2020-04-27, dnr 4.1.17-01604/20](#)

<sup>2</sup> [Betänkandet ”En utvecklad vattenförvaltning”, SOU 2019:66, Jordbruksverkets yttrande 2020-04-27, dnr 4.1.17-01604/20](#)

## Uppgifterna ska framgå av länsstyrelseinstruktionen

Jordbruksverket tillstyrker förslaget i avsnitt 13.9.4 om att länsstyrelsernas uppgifter ska regleras i länsstyrelseinstruktionen.

## Samordning av åtgärdsarbetet på länsstyrelserna

Jordbruksverket avstyrker förslaget i avsnitt 13.9.5 om en särskild beredningsfunktion på länsstyrelserna. Jordbruksverket menar att detta är organisationsfrågor som bör hanteras i det uppdrag vi föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten och SGU bör få i samband med genomförandet av en omorganisation och av länsstyrelserna själva.

## Finansiering av åtgärdsprogrammet

Jordbruksverket delar bedömningen i avsnitt 13.9.6 om att åtgärdsprogrammen ska innehålla en analys och beskrivning av hur åtgärderna i programmet ska finansieras.

## Ingen gödning till havet (kapitel 14)

### Jordbruksverket föreslår som ny miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Ingen övergödning

Jordbruksverket avstyrker efter noggrant övervägande förslaget i avsnitt 14.18.2 att regeringen ska besluta att Jordbruksverket ska vara miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. Vår bedömning är att det samlade arbetet med miljökvalitetsmålet blir mest effektivt om miljömålsansvaret ligger kvar hos Havs- och vattenmyndigheten. Miljödata och underlag som behövs för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet och dess preciseringar finns till stor del inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde. Jordbruksverket kan inom sitt sektorsansvar och utifrån sitt mandat fortsatt arbeta med och utveckla de styrmedel och åtgärder som finns inom verksamhetsområdet för att minska belastningen av näringsämnen från jordbruket.

Beredningen redovisar huvudsakligen följande motiv för att Jordbruksverket ska bli miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Ingen övergödning:

- Den verksamhet, åtgärder och styrmedel som behövs för att kunna minska den oönskade näringstillförseln till den marina miljön så att miljökvalitetsmålet Ingen övergödning kan nås ligger huvudsakligen inom Jordbruksverkets verksamhetsområde. Beredningen menar också att jordbruket är en viktig del av lösningen.
- I genomförandet av de nationella miljömålen är det ett starkt fokus på miljömålsmyndigheternas uppföljning och utvärdering.

Miljömålsberedningen bedömer att Jordbruksverket lika väl som Havs- och vattenmyndigheten kan samla in och samlat följa upp och utvärdera målet.

Data och underlag som behövs för uppföljning och utvärdering finns huvudsakligen hos andra myndigheter och organisationer än Jordbruksverket. Det handlar om resultat från miljöövervakning, statusklassificering och miljöbedömningar inom vatten- och havsmiljöförvaltningen samt storleken på näringsbelastningen på havet. Det är uppgifter som ligger inom eller närmare Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde och Jordbruksverket bedömer därför att det är mer ändamålsenligt att HaV hanterar uppföljning och utvärdering.

Även om Jordbruksverket hanterar styrmedel (regler, rådgivning och stöd) som rör jordbruket är vårt mandat över dessa styrmedel begränsat. Hantering av stöd för att minska näringsbelastningen ligger exempelvis inom Jordbruksverkets verksamhetsområde. Jordbruksverket kan lämna förslag till utformning av stödformer, men det är regeringen som beslutar vilka stödformer som ska finnas och om budgeten. Ett annat exempel är åtgärdsprogrammen, särskilt åtgärdsprogrammet inom vattenförvaltningen, som i hög utsträckning påverkar vilka åtgärder som behöver genomföras i jordbruket och i vilken omfattning. Jordbruksverket kan samverka med vattenmyndigheterna eller den som eventuellt istället får i uppdrag att ta fram åtgärdsprogrammen om innehållet i programmen, men det slutliga innehållet i programmen kommer att beslutas av någon annan än Jordbruksverket.

Jordbruksverket bedömer att vårt mandat över olika styrmedel inte ändras om verket blir miljömålsansvarig myndighet för Ingen övergödning. Vi kan dock fortsatt verka inom sektorsansvaret och nuvarande instruktion för att minska belastningen av näringsämnen inom jordbruket, även utan miljömålsansvar. Samarbetet med vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten kan fortsatt stärkas, till exempel samarbetet med HaV runt den föreslagna stödfunktionen för lokalt åtgärdsarbete och det även utan miljömålsansvar.

Ytterligare ett skäl som talar emot att Jordbruksverket ska bli miljömålsansvarig myndighet är att frågor som rör utsläpp från avlopp, industrier, dagvatten mm inte ingår myndighetens ansvarsområde. Jordbruksverket saknar kompetens inom dessa områden och erfarenhet av att hantera frågor som rör dessa källor.

Vi menar också att miljömålsberedningen har underskattat merkostnaden och behovet av finansiering för Jordbruksverket för att vara miljömålsansvarig myndighet för Ingen övergödning, se vidare under rubriken Konsekvensanalys (Kapitel 26).

## Etappmål om ökad återföring av växtnäringsämnen till livsmedelsproduktionen

Jordbruksverket avstyrker förslaget i avsnitt 14.18.3 så som vissa av målsättningarna är formulerade. Vi menar att det kan finnas motiv för ett etappmål för ökad återföring av näringsämnen från livsmedelproduktionen, men de föreslagna målsättningarna för stallgödsel och ammoniak behöver analyseras vidare och formuleras annorlunda.

Återföringen av näringsämnen till livsmedelsproduktionen kan behöva öka, främst för att säkerställa ett hållbart nyttjande av naturresurser. Vilken effekt det får på näringsbelastningen från jordbruket och på övergödningen är mer osäker. Det är liksom vid annan gödsling beroende av vilka egenskaper produkterna som används vid återföring av näringsämnen till jordbruksmark har samt när, hur och i vilka mängder de tillförs. Tillförseln behöver anpassas så att växterna kan tillgodogöra sig näringen och att den inte blir kvar i marken och riskerar förloras till vattenmiljön.

Jordbruksverket anser att miljömålsberedningen underskattat behovet av finansiering för de uppgifter som de föreslår att Jordbruksverket ska genomföra, se rubriken Konsekvensanalys (Kapitel 26).

### *Målsättning för stallgödsel*

Detta förslag till målsättning är att ”stallgödseln tas tillvara på jordbruksmark så att tillförseln av växtnäringsämnen balanserar bortförsel”. Det finns olika metoder för att beräkna växtnäringsbalanser. Metoderna räknar med flera källor till tillförsel, inte bara stallgödsel. Bortförsel av näringsämnen sker vid bortförsel av skörde- och djurprodukter. Det är inte helt tydligt hur denna målsättning ska tolkas och vad den egentligen innebär.

Växtnäringsbalanser används för att beräkna skillnad mellan tillförsel och bortförsel av växtnäringsämnen. Balanserna kan avse jordbruksmarken (soil surface) eller vara så kallade grindbalanser (farm gate). De beräknas för olika skalor exempelvis landnivå, regional nivå eller gårdsnivå. Det finns också olika beräkningsmetodik för samma typ av balans. Miljömålsberedningen pekar på att Statistiska centralbyråns (SCB) statistik Kväve- och fosforbalanser för jordbruksmark kan användas för uppföljning av målsättningen. Där redovisas resultat för nationell nivå, regional nivå och för produktionsinriktning (djurtäthet). I SCB:s balansberäkningar för jordbruksmark ingår följande tillförsel- respektive bortförselposter:

Tillförsel: mineralgödsel (brutto), jordförbättringsmedel (brutto), stallgödsel (brutto, exklusive stallgödsel som används till biogasproduktion), utsäde, deposition, avloppsslam (brutto), betesgödsel (brutto) och kvävefixering.

Bortförsel: bortförd skörd och tillvaratagna skörderester.

På nationell nivå är tillförsel och bortförsel av fosfor i det närmaste i balans enligt SCB:s statistik. På regional nivå är det ett underskott i vissa regioner och överskott i andra regioner.

Det beräknade kväveinnehållet i stallgödsel enligt SCB:s beräkningsmetod (och Eurostats metod) avser kväveinnehåll *före* ammoniakförluster (ammoniak utgörs till stor del av kväve). Ammoniakförluster som sker från gödseln i stall och under lagring räknas inte bort. Även om åtgärder behöver göras och görs för att minska ammoniakförluster i stall och lager kommer inte förlusterna ner till noll. Det innebär att den beräknade tillförseln av kväve är högre än vad som tillförs i en verklig situation. Grödan kan inte ta upp och föra bort ”teoretiskt” tillfört kväve vilket motverkar möjligheterna att balansera tillförsel och bortförsel.

När det organiskt bundna kvävet i stallgödsel omsätts i marken kan det gå förlorat genom utlakning eller i gasform som kvävgas eller lustgas. En del av det kväve som tillförs marken kommer också tillsammans med kolföreningar att bindas i markens organiska pool. Det bidrar till ökad mullhalt och kolinlagring. Stallgödsel är en av de källor som anses bidra mest till kolinlagring, samtidigt innebär det att näringsämnen under begränsad tid eller mer långsiktigt är otillgängliga för grödorna.

En målsättning för stallgödsel i det föreslagna etappmålet behöver skilja på fosfor och kväve. För kväve är en målsättning som innebär att tillförseln ska balansera bortförsel inte realistisk. Det behöver också förtydligas vilken geografisk skala målsättningen ska gälla för.

#### *Målsättning för ammoniak*

Den föreslagna målsättningen är att ”kväveavgången från stallgödsel genom ammoniak ska reduceras med minst 20 procent”. Sveriges åtagande enligt takdirektivet innebär att Sveriges ammoniakutsläpp behöver minska med 17 procent mellan 2005 och 2030. Det motsvarar en minskning med ca 10 000 ton<sup>3</sup>. Arbetet med att ta fram de nuvarande kraven enligt takdirektivet pågick under lång tid på EU-nivå. Jordbruksverket anser att kravet för jordbrukssektorn inte ska gå längre än det nationella kravet enligt takdirektivet. Åtgärder kan ändå behöva göras inom jordbruket för att minska ammoniakutsläppen. Prognoser<sup>4</sup> indikerar att Sverige kommer att överskrida utsläppstaken för ammoniak för 2020 och 2030. För att klara utsläppstaken kan åtgärder behöva göras bland annat inom jordbruket.

---

<sup>3</sup> I betänkande, sidan 647, anges att ammoniakutsläppen behöver minska med 17 000 ton.

<sup>4</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhalltet/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/Luftvardspolitik/EUs-utslappstakdirektiv/Sveriges-atagande-enligt-nya-takdirektivet-Nec2/>



### *Målsättning för avloppsslam*

Målsättningen att ”minst 50 procent av fosfor och 15 procent av kväve från avlopp återförs” innebär att spridningen av avloppsslam på jordbruksmark behöver öka och att teknik för återvinning och återföring behöver utvecklas.

Mål om ökad återvinning av fosfor och andra växtnäringsämnen behöver också relateras till möjligheter att faktiskt kunna återföra näringsämnen till kretsloppet. Återvinning med nya tekniska metoder förutsätter marknadens acceptans för återföring av fosfor till kretsloppet. Dels måste livsmedelsföretagen och i förlängningen konsumenterna som köper jordbruksprodukter acceptera det, dels måste gödselmedlet ha sådana egenskaper att det kan hanteras och spridas med befintlig maskinpark inom jordbruket och en prisbild som gör det attraktivt för lantbrukarna att använda.

Miljömålsberedningen trycker på att det är viktigt att slam eller matavfall som återförs inte medför exponering av farliga ämnen som riskerar att vara farliga för människor eller miljö. Liksom i vårt remissvar angående SOU 2020:3 Hållbar slamhantering<sup>5</sup> vill vi framhålla att i dagsläget saknas lagstiftning som reglerar vad ett gödselmedel får eller inte får innehålla. Ambitionen att återvinna använt fosfor och kväve kan leda till oönskad exponering av farliga ämnen, eftersom det i dagsläget inte finns en lagstiftning som förhindrar detta. Behovet av en lagstiftning som hanterar oönskat innehåll i producerade gödselmedel bör övervägas innan specifika krav på exempelvis slam eller matavfall som återförs till jordbruksmark regleras. Det framgår inte hur miljömålsberedningen menar att man ska förhindra att farliga ämnen hamnar i gödseln.

### *Målsättning för matavfall och livsmedelsrester*

Målsättningen föreslås vara att minst 80 procent av matavfall från hushåll, storkök, butiker och restauranger, samt rester från livsmedelsindustrin, sorteras ut så att fosfor och kväve tillvaratas.

Det behöver förtydligas vad som menas med rester från livsmedelsindustrin. Rester från livsmedelsindustrin kan betyda biprodukter från livsmedelsproduktionen som av olika anledningar istället används som foder, vilket är ganska vanligt, men det kan också betyda matavfall eller annat avfall som behöver återcirkulera som näringsämnen. Uppföljningen och utvärderingen av målsättningen kan enligt beredningen göras med hjälp av befintlig statistik från Naturvårdsverket. Om livsmedelsrester omfattar annat än avfall så medför det ett behov av utveckling av uppföljning och statistik.

---

<sup>5</sup><https://www.regeringen.se/49bbf3/contentassets/424d340de05243668c641e3915c7628e/jordbruksverket.pdf>

## Gemensamt uppdrag om innovation och teknikutveckling

Innovation och teknikutveckling är en viktig förutsättning för att återföringen av näringsämnen från livsmedelsproduktionen ska öka och det kan vara motiverat att ta ett brett grepp och involvera flera myndigheter i ett uppdrag. Det är viktigt att få med relevanta forskningsorganisationer och företag som arbetar med innovation och teknikutveckling inom området.

Jordbruksverket föreslås vara sammanhållande för uppdraget och kan behöva tillföras finansiering om vi får den uppgiften, se avsnitt Konsekvensanalys (Kapitel 26).

## En långsiktig satsning på lokala åtgärdssamordnare

Lokala åtgärdssamordnare kan bidra till att stöd söks för fler åtgärder och att fler åtgärder därmed blir genomförda. Jordbruksverket tillstyrker en fortsatt och utökad satsning på åtgärdssamordnare. I Jordbruksverkets yttrande över övergödningsutredningen<sup>6</sup> tillstyrkte vi också en sådan satsning och förordade att utökningen görs succesivt. Jordbruksverket menar att det utöver åtgärder för att minska övergödningsen även finns ett behov av åtgärder för att förbättra vattnens fysiska status. I Jordbruksverkets yttrande över vattenförvaltningsutredningen förordar vi ett integrerat åtgärdsarbete som innebär planering av åtgärder för förbättrad dränering, minskad övergödning och minskad fysisk påverkan på vattendragen i ett sammanhang. Åtgärdssamordnarna kan ha en roll i det arbetet.

En förutsättning för att arbetet ska bli framgångsrikt är att samordnarna har kunskap dels om vattenfrågor och dels om lantbruk. Samordnarna kommer att arbeta gentemot lantbrukare och de behöver ha förståelse för lantbrukets förutsättningar och möjligheter att genomföra åtgärder i lantbruket.

## En nationell stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete

Miljömålsberedningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket får till uppgift att tillhandahålla en nationell rådgivnings- och stödfunktion för det lokala åtgärdsarbetet. Beredningen pekar på behov av stöd som efterfrågats och olika funktioner som en nationell rådgivnings- och stödfunktion skulle kunna ha, till exempel:

- Tillhandahålla utbildningar, kompetensutveckling, information och underlag för åtgärdsarbetet.
- Främja erfarenhetsutbyte och fungera som en plattform för nätverkande.
- Bistå länsstyrelser i deras samordning av åtgärdsarbetet.
- Ta fram nationella och standardiserade metoder för effektuppföljning.

---

6

[https://www.regeringen.se/4a468e/contentassets/030a4232e6074af895e3d56edc3b8260/jordbruk\\_sverket.pdf](https://www.regeringen.se/4a468e/contentassets/030a4232e6074af895e3d56edc3b8260/jordbruk_sverket.pdf)

Beredningen nämner att Havs- och vattenmyndigheten börjat arbetet med en stödfunktion inom LEVA-projektet och att LEVA-samordnarna anser att stödfunktionen är värdefull. Samtidigt har beredningen uppmärksammat att de resurser som är avsatta för att uppfylla funktionens behov inte är tillräckliga.

Beredningen menar att ansvaret för stödfunktionen ska vara gemensamt och inte bara ligga hos Havs- och vattenmyndigheten bland annat för att en stor del av de åtgärder som samordnarna ska hantera genomförs i jordbruket och kan finansieras genom landsbygdsprogrammet. Åtgärdssamordnarna behöver därför information och kompetensutveckling om hanteringen av landsbygdsprogrammet.

Jordbruksverkets uppfattning är att information om stöden inom landsbygdsprogrammet fortsatt ska hanteras som idag, dvs. huvudsakligen via länsstyrelserna. I dagsläget finns i flera fall möjlighet att söka stöd för liknande åtgärder från LOVA och landsbygdsprogrammet. En uppgift för en stödfunktion kan vara att ta fram samlad informationen till åtgärdssamordnare, lantbrukare och markägare om vilka möjligheter det finns att söka olika typer av stöd om möjligheten till finansiering från flera finansieringskällor består.

Vi menar att det på ett generellt plan finns skäl som talar för att stödfunktionen ska vara gemensam. Havs- och vattenmyndigheten har erfarenhet av lokal samverkan mellan olika aktörer. Jordbruksverket och Greppa Näringen har god kunskap om lantbrukets produktionsförutsättningar och miljöarbete knutet till produktionen. Vilka uppgifter stödfunktionen ska ha och hur de ska avgränsas mot andra uppgifter och ansvar behöver dock tydliggöras.

Greppa Näringen har under åren 2019 till 2021 bistått stödfunktionen inom HaV framförallt genom att erbjuda åtgärdssamordnarna att delta på de fortbildningskurser för rådgivare som anordnas inom landsbygdsprogrammet. Greppa Näringens roll i en mer sammanhållen stödfunktion framöver bör vara att ge underlag om vilka miljöåtgärder som kan vara attraktiva för lantbrukare och markägare att genomföra och hur åtgärdssamordnarna kan samverka med lantbrukets rådgivare samt bidra till utvärdering av åtgärder.

Miljömålsberedningen har uppmärksammat att resurserna som avsatts för stödfunktionen inom LEVA-projektet inte varit tillräckliga. Beredningen pekar också på att det finns ett brett behov av stöd för åtgärdssamordnarna och på olika uppgifter för stödfunktionen. I konsekvensanalysen anges inte detta medföra någon merutgift för Jordbruksverket och därför heller inte något behov av särskild finansiering. Beroende på hur brett stödfunktionens uppdrag ska utformas och vilken ambitionsnivå det ska ha bedömer vi att det kan bli en merutgift för Jordbruksverket och att det kan föreligga ett behov av särskild finansiering, se även rubriken Konsekvensanalys (Kapitel 26).

## Jordbruksverket får ansvar för åtgärdsgenomförande

Vi avstyrker förslaget till ändring av Jordbruksverkets instruktion som innebär att Jordbruksverket ska säkerställa åtgärdsgenomförande.

Miljömålsberedningen föreslår i avsnitt 14.8.4 sidan 670 att Jordbruksverkets instruktion ska kompletteras så att det framgår att Jordbruksverket ska bidra till att jordbrukets läckage av näringsämnen till vatten- och havsmiljön följer de beslutade miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken. I avsnitt 1.21 om författningsförslag är förslaget till ändring av Jordbruksverkets instruktion dock formulerat som att:

Myndigheten ska

3. skapa förutsättningar för....att jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt, *genom att bland annat se till att jordbrukets läckage av näringsämnen till vatten- och havsmiljön följer beslutade miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken.*

Miljö kvalitetsnormerna avser vilken status som en vattenförekomst ska ha. Det finns varken miljö kvalitetsnormer som specifikt avser jordbrukets läckage av näringsämnen eller belastning av näringsämnen från några andra sektorer. Eftersom det inte finns sådana miljö kvalitetsnormer skulle det bli oklart vad Jordbruksverkets uppgift innebär.

I avsnitt 14.8.4 är förslaget att Jordbruksverket ska *bidra* till att jordbrukets läckage av näringsämnen till vatten- och havsmiljön följer de beslutade miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken. I författningsförslaget är det formulerat som att Jordbruksverket ska *se till att* jordbrukets läckage av näringsämnen till vatten- och havsmiljön följer beslutade miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken. Det är stor skillnad på att *bidra till* och *se till att*. Jordbruksverket kan bidra till men inte *se till att* jordbrukets läckage av näringsämnen till vatten- och havsmiljön följer beslutade miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken. Hur stort jordbrukets läckage av näringsämnen blir påverkas av många faktorer som är utanför Jordbruksverkets kontroll, exempelvis väderförhållanden och vilka grödor marknaden efterfrågar och lantbrukarna väljer att odla.

## Övergödningss känsliga områden – förslag till ändring av 5 § förordning (1998:915) om miljö hänsyn i jordbruket

Jordbruksverket avstryker förslaget om ändring av 5 § förordning (1998:915) om miljö hänsyn i jordbruket. Vi anser att förslaget bygger på ett missförstånd av vilket bemyndigande Jordbruksverket har när det gäller att föreskriva om känsliga områden enligt nitratdirektivet. Idag är det regeringen som beslutar om vilka områden som är känsliga områden enligt nitratdirektivet. Jordbruksverket bemyndigande innebär bara att på en mer detaljerad skala ange vilka områden som

avses. Den föreslagna förändringen skulle innebära att det blir Jordbruksverket och inte regeringen som beslutar om nya känsliga områden.

Enligt 15 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket ska Jordbruksverket vart fjärde år ta fram underlag till regeringen för rapportering enligt artikel 3.4 i nitratdirektivet. Artikel 3.4 handlar om att medlemsstaterna vart fjärde ska göra en översyn av de känsliga områdena. Jordbruksverket gör en översyn och lämnar ett underlag till regeringen. Regeringen beslutar om eventuella ändringar av områden. Vilka län, delar av län eller kustområden i vissa län som ingår i de känsliga områdena framgår av 5 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Enligt samma paragraf får Jordbruksverket meddela föreskrifter om vilka kustområden och länsdelar som avses, dvs. närmare ange vilka kommuner och församlingar som ingår i området som regeringen pekat ut. (Känsliga områden enligt nitratdirektivet är *landområden* där kväveföreningar från jordbruket bidrar till att vatten har höga nitrathalter eller är övergödda till följd av förhöjda kvävehalter.)

Av 15 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket framgår nu *att* Jordbruksverket ska ta fram ett underlag till regeringen enligt artikel 3.4, det är dock inte preciserat *hur* underlaget ska tas fram. Om miljömålsberedningens förslag skulle genomföras innebär det en precisering av hur underlaget ska tas fram. Det skulle innebära att känsliga områden enligt nitratdirektivet kommer att motsvara vattenförekomstområden där det finns risk för att miljö kvalitetsnormer inte nås. Vi menar att *om* det i förordningen ska anges en metod för att peka ut känsliga områden behöver detta utredas ytterligare. Möjligheter och begränsningar med miljömålsberedningens förslag eller andra tillvägagångssätt behöver belysas. Några saker kan man direkt peka på som behöver analyseras. Vattenförvaltningen har en 6-årig cykel och underlag om risk för att inte nå miljö kvalitetsnormer kommer därmed att tas fram vart sjätte år, medan översynen av känsliga områden görs vart fjärde år. Miljö kvalitetsnormer tas fram för vattenförekomster som är förhållandevis små områden och ger en fragmentarisk områdesavgränsning. Vilket kan innebära en viss utmaning för berörda lantbrukare och tillsynsmyndigheter.

### Krav på växtodlingsplaner eller motsvarande för fosfor

Jordbruksverket avstyrker förslaget att 20 § i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring (omtryck SJVFS 2015:21) ska kompletteras så att även fosfor ingår i kravet på dokumentation genom växtodlingsplaner eller motsvarande.

Den nuvarande bestämmelsen syftar till att reglera hur mycket kväve som högst får tillföras till en gröda som odlas på ett fält ett aktuellt år. Först behöver man beräkna hur mycket kväve marken kan leverera därefter kan gödselbehovet bestämmas. Detta kan dokumenteras till exempel i en växtodlingsplan för de fält och grödor som odlas på en gård under en odlingssäsong.

Vi bedömer att det dokumentationskrav för kväve som finns i 20 § i ovan nämnda föreskrifter, inte är lämpligt att komplettera med ett krav på fosfordokumentation. Behovet av kväve och fosfor beräknas på olika sätt. Fosfor är inte lika lätttrörlig i marken och den mängd fosfor som tillförs ett enskilt år är inte lika nära förknippad med växtens upptag. Den fosfor som inte tas upp under växtperioden kan mycket väl finnas kvar till följande år. Fosfortillförseln behöver därför ligga i balans över en period snarare än för varje år.

Hur fosforläckage från åkermark uppstår är förhållandevis komplext och kan variera stort från plats till plats. Ett generellt krav på dokumentation riskerar att påverka många verksamheter där fosfortillförseln inte är den största riskfaktorn för läckaget och då orsakar kravet endast en administrativ börda utan någon större positiv miljöeffekt. När det gäller att anpassa fosfortillförsel till grödans behov och i relation till markens innehåll så anser vi att detta bäst sker genom allmänna råd, information och rådgivning.

Växtnäringsbalanser, som miljömålsberedningen beskriver i samband med det här förslaget, är mer en metod för att få grepp om flöden av näringsämnen på gårdsnivå och vilka möjligheter det finns att förbättra utnyttjandet av näringsämnen på gården. Införsel i en gårdsbalans kan till exempel bestå av djur, foder och utsäde, dvs. sådant som inte direkt används som gödselprodukter. En växtnäringsbalans kan till exempel visa om det förs in för mycket näringsämnen i foder i förhållande till djurens behov på en gård. Ett sådant överskott kan öka risken för olika typer av förluster, till exempel i form av ammoniakavgång. Växtnäringsbalanserna är inte användbara för att beräkna eller dokumentera gödslingsbehov för olika grödor på fältnivå utan har ett annat syfte.

## **Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen (kapitel 17)**

### **Fiskets möjligheter att delta i miljöövervakning m m**

Miljömålsberedningen har i avsnitt 17.13.2 gjort bedömningen att fisket aktivt kan bidra till miljöåtgärder samt ökad kunskap om fiskets ekosystemeffekter och miljötillståndet. Detta genom att delta aktivt i miljöövervakning, provfisken, fiskerikontroll etc. där fiskarens kunskaper kommer myndigheter och forskning till del. Arbetet skulle enligt miljömålsberedningen kunna utföras som alternativ till fiske då kvoter sänks. Jordbruksverket delar miljömålsberedningens åsikt men vill samtidigt poängtera att det är av stor vikt att en utvärdering genomförs angående hur realistiskt yrkesfiskets deltagande är samt hur möjligheterna till kompensation ser ut. Detta för att möjliggöra att ett genomförande ska få önskad effekt för yrkesfisket. Det är av vikt att fiskare får betalt för utfört arbete i proportion till förlorad inkomst från sänkta kvoter etc. Det finns en risk att deltagande i annat arbete inte i praktiken blir möjligt om kompensationsnivån blir för låg vilket skulle

leda till att fiskare drabbas av inskränkningar i fisket utan att det i motsvarande mån kompenseras av alternativa arbetsmöjligheter.

### Ändring av 20 § fiskelag (1993:787)

Miljömålsberedningen föreslår i avsnitt 17.13.7 en ändring av 20 § fiskelag (1993:787). Ändringen innebär å ena sidan att föreskrifter som avsevärt försvårar fisket nu får beslutas, å andra sidan att hänsyn till såväl naturvårdens som fiskets intressen ska tas i förvaltningen. Vad detta innebär för HaV:s mandat i praktiken är oklart, men om det ska tolkas som att HaV i framtiden behöver beakta såväl fiskevårdsskäl som fiskets samhällsnytta vid beslut om föreskrifter för fiskets bedrivande anser Jordbruksverket det vara positivt. Det har länge varit en brist att sådant mandat har saknats, vilket har inneburit att HaV exempelvis inte har kunnat beakta samhällsnyttan av olika typer av fisket vid beslut om resursfördelning. Förslagen ligger, om det ska tolkas som ovan, helt i linje med flera av målen i den nya strategin för fiske och vattenbruk.

Jordbruksverket anser dock att det är otydligt exakt hur ändringen i 20§ i praktiken ska tolkas samt hur naturvårdens och fiskets intressen definieras. Det bör förtydligas vad naturvårdens samt fiskets intressen faktiskt avser samt hur de avvägs gentemot föreskrifter som kan komma att avsevärt försvårar för fisket.

Den föreslagna ändringen i bilagan beträffande svenska medborgares rätt att fiska ostron i enskilt vatten anser Jordbruksverket vara rimlig, då det japanska jätteostronet är en främmande art som kan förekomma lokalt i stora tätheter. Allmänheten bör kunna få plocka dem utan fiskerättsägarens medgivande. Jordbruksverket anser att det kan vara en god idé att genomföra någon form av informationsinsats till allmänheten för att belysa skillnaderna mellan de båda ostronarterna samt förtydliga att det endast är det japanska jätteostronet som är tillåtet att plocka.

### Förbudet mot handel med sälprodukter

Jordbruksverket instämmer med miljömålsberedningens bedömning i avsnitt 17.13.9 att det behövs en helhetssyn i förvaltningen av fiskbestånden och bestånden av säl och skarv som tar hänsyn till både fiskets, sälens samt skarvens påverkan på näringsväven. Miljömålsberedningen föreslår att Sverige aktivt ska arbeta inom EU för att handel med sälprodukter ska tillåtas och att detta skulle ge incitament till att bedriva säljakt. Detta är en process som Jordbruksverket arbetat för och som pågår på regeringsnivå. Arbetet med att driva igenom en förändring gällande förbudet mot handel med sälprodukter kan förväntas ta tid. Jordbruksverket anser att det är av vikt att Sverige implementerar alternativa incitament för säljakt under den tiden arbete för att genomföra förändringar för att tillåta handel med sälprodukter pågår.

I dagsläget finns det enligt Jordbruksverkets mening inte tillräckliga incitament för jägare att genomföra jakt på säl i sådan utsträckning att jakten får önskad effekt för ekosystembaserad förvaltning. Ett incitament som planeras införas i och med kommande programperiod av EHFVF 2021-2027 är stöd för omhändertagande av fällda sälar. Då åtgärden endast kompenserar för omhändertagandet av fälld säl och inte kostnader kopplade till själva jakten har det lyfts att åtgärden kan komma att behöva kompletteras med mer direkta finansiella incitament för att önskad effekt av jakt ska nås.

Det är enligt Jordbruksverkets mening av vikt att existerande och kommande åtgärder vidtas vid behov för att komma till rätta med problem kopplade till kraftigt ökande sälpopulationer utvärderas löpande och att ytterligare åtgärder vidtas i det fall att behovet identifieras.

## **Konsekvensanalys (kapitel 26)**

### **Konsekvenser för Jordbruksverket**

Jordbruksverket menar att miljömålsberedningen underskattat merkostnaderna och behovet av finansiering för de uppgifter de föreslår att Jordbruksverket ska ansvara för.

I konsekvensanalysen har miljömålsberedningen bedömt merkostnaden och behovet av finansiering för de uppgifter de föreslår att Jordbruksverket ska ansvara för.

Jordbruksverket föreslås få miljömålsansvar för Ingen övergödning. Beredningen bedömer att det medför merkostnader för en årsarbetskraft och köpta tjänster om 1 000 tusen kronor och 1 800-2 000 tusen kronor vart fjärde år. Baserat på vårt ansvar för miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap bedömer vi att merkostnaden för arbete är högre än en årsarbetskraft. Miljömålsansvaret innebär andra uppgifter än att samla in och sammanställa uppgifter för uppföljning och utvärdering.

Jordbruksverket föreslås få ansvar för uppföljning och utvärdering av ett etappmål. Beredningen bedömer att det är merkostnad motsvarande en årsarbetskraft, men inget behov av finansiering. Vi håller med om att uppgifterna kan rymmas inom ramen för ansvarsområde, men menar ändå att det är merkostnad som behöver finansieras.

Miljöberedningen föreslår ett gemensamt uppdrag om teknikutveckling och innovation. Jordbruksverket ska ansvara administrativt för uppdraget. Beredningen bedömer att det medför merkostnader för Jordbruksverket att hålla ihop uppdraget, men att det ryms inom befintlig finansiering. Jordbruksverket bedömer att ett sådant brett uppdrag med många inblandade aktörer kommer att innebära betydande administrativa och organisatoriska uppgifter för den sammanhållande



myndigheten och att finansiering behöver tillföras om Jordbruksverket får den uppgiften.

Beredningen bedömer att Jordbruksverkets delansvar för den föreslagna stödfunktionen för lokalt åtgärdsarbete inte innebär någon merutgift eller behov av särskild finansiering. Beroende på stödfunktionens uppdrag och ambitionsnivå bedömer Jordbruksverket att det kan bli en merutgift för verket.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Magnus Bång har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Olof Johansson, Anna Blomquist, Izabela Alias, Johan Penner, Johannes Eskilsson, Stina Olofsson, Tomas Johansson och Pär Åkesson deltagit.

Christina Nordin

Magnus Bång

*Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Kopia:

[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

[naringsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se](mailto:naringsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se)