

Datum
2017-03-01

Diarienummer
HaV 3318-15

Handläggare
Josefin Hjort
Havs- och vattenmyndigheten
010-698 60 82
josefin.hjort@havochvatten.se

Kopplingar mellan landsbygdsprogrammet och vattenförvaltningens åtgärdsprogram

Författare: Josefin Hjort (Havs- och vattenmyndigheten) och David Ståhlberg, Carina Carlsson-Ross samt Emma Svensson (Jordbruksverket)

- Transparensen behöver öka inom både landsbygdsprogrammet och vattenförvaltningens åtgärdsprogram för att kunna kommunicera och redovisa hur de två programmen tillsammans fungerar för att minska jordbrukets belastning på vattenmiljön.
- För att undvika att Sverige går miste om möjligheter till både bättre vattenmiljö och ökad konkurrenskraft behövs mer kunskap om hur andra länder använder landsbygdsprogrammet.
- Genom att tänka bredare kring jordbrukets belastningsfrågor och landsbygdsutveckling kan möjliga kopplingar mellan landsbygds- och åtgärdsprogrammen stärkas, till exempel för åtgärder mot påverkan från djurläkemedel och enskilda avlopp.

Syfte och förutsättningar

Studien ”Utvärdering av landsbygdsprogram, tvär- och förgröningsvillkor med avseende på vattenmiljön” avslutades i december 2016 och en rapport överlämnades från konsulten Aquabiota. Syftet med studien var att kartlägga kopplingar mellan programmen och ta fram underlag för framtida revisioner av landsbygds- och åtgärdsprogram (bilaga 1). Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har därefter gått igenom konsult-rapporten tillsammans i syfte att ta tillvara de delar som kan vara användbara i det fortsatta arbetet inom såväl landsbygds- som åtgärdsprogram. Målgruppen för den här redovisningen är i första hand styrgruppen för CAP:s miljöeffekter. Styrgruppen ombeds i sin tur att se över innehållet och utifrån det bedöma vad som är av strategiskt värde att lyfta till regeringskansliet.

Under projekttiden gällde åtgärdsprogrammet för 2009-2015. Ett nytt åtgärdsprogram hade tagits fram men beslutades inte förrän i december 2016 efter att programmet prövats av regeringen. Materialet som lämnades från konsulten baserades därför på de reviderade förslagen till åtgärdsprogram som hade överlämnats till regeringen från Vattenmyndigheterna inför prövningen.

Vid tidpunkten för skrivandet av det här PM:et är åtgärdsprogrammet för 2016-2021 beslutat. I det nu beslutade programmet har flera av åtgärderna som riktats till Jordbruksverket en utpekad koppling till landsbygdsprogrammet, antingen till innevarande program eller generellt. Det gör att kopplingen mellan de två programmen för de här åtgärderna är förtydligad. Vi har därför i det här PM:et i första hand försökt att peka på andra möjliga kopplingar, det vill säga de som kan finnas mellan andra myndigheters åtgärder och landsbygdsprogrammet.

I analysen som görs i det här PM:et ingår endast landsbygdsprogrammet. Det ursprungliga projektet inkluderade även tvär- och förgröningsvillkor. Dessa kan vara fortsatt intressanta att studera i sammanhanget. Det kan också finnas andra åtgärder inom till exempel havs- och fiskeriprogrammet som skulle kunna vara aktuella för att uppnå syftet att minska vattenmiljöbelastningen från jordbruket.

Identifierade nyckelfrågor

Nedan redovisas de nyckelfrågor som vi har kunnat utläsa från framtaget material och som vi bedömer är av intresse att arbeta vidare med. De redovisas utan inbördes prioritering.

Kopplingar mellan landsbygdsprogrammet och vattenförvaltningens åtgärdsprogram i Sverige

Konsulten har tagit fram en tabell där kopplingen mellan åtgärder i respektive program åskådliggörs. Tabellen är framtagen i samarbete med Vattenmyndigheten i Norra Östersjöns vattendistrikt. Efter att materialet har överlämnats har Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket uppdaterat tabellen så att den motsvarar det beslutade åtgärdsprogrammet för vattenförvaltningen samt stämmer överens med åtgärderna i innevarande landsbygdsprogram (bilaga 2). Konsultens bedömning för respektive åtgärdskoppling är dock oförändrad. Tabellen har även ändrats så att det som återstår är de åtgärder i åtgärdsprogrammet som konsulten bedömde ha en direkt eller möjlig koppling till landsbygdsprogrammet.

Konsulten bedömde att tio åtgärder riktade till Jordbruksverket och en åtgärd riktad till Länsstyrelsen har stark koppling till landsbygdsprogrammet. Det är mer eller mindre förväntat. Utöver dessa bedömdes att det finns 23 åtgärder som har en möjlig koppling, även om åtgärderna har låg prioritet i landsbygdsprogrammet. Bland de här åtgärderna kan det finnas kopplingar som skulle kunna tydliggöras, vissa genom små justeringar och andra genom att tänka nytt. Av de åtgärder som konsulten bedömde helt saknade koppling till landsbygdsprogrammet var de flesta

sådana som beskrivits som grundläggande enligt ramdirektivet för vatten. Grundläggande åtgärder kan utgöras av åtgärder som följer av befintlig lagstiftning, till exempel nitratdirektivet. De åtgärderna har därför betraktats som att de inte är möjliga att ersätta med medel från landsbygdsprogrammet.

När det gäller de 23 åtgärderna där det fanns en möjlig koppling finns ett par exempel som kan vara intressanta att titta närmare på, bland annat Läkemiddelsverkets åtgärd om minskad påverkan av läkemedel. Här finns en koppling till lantbruket genom syftet att minska risken för att rester av djurläkemedel hamnar direkt på betesmark eller åkermark, felaktig hantering av kasserade läkemedel och att läkemedel hamnar i vattenmiljön via spridning av reningsverkens slam. Ytterligare ett exempel är Jordbruksverkets åtgärd om egenkontroll inom lantbruksföretag. Åtgärden syftar bland annat till att kunskapen om miljöpåverkan hos lantbruksföretagen ska öka för att den negativa påverkan på vattenmiljön i sin tur ska kunna minska. Rådgivningen inom landsbygdsprogrammet skulle här kunna ha en viktig roll för att underlätta för lantbrukaren att identifiera var, hur och när påverkan sker. Ett tredje exempel på åtgärd inom åtgärdsprogrammet som skulle kunna kopplas till landsbygdsprogrammet, i synnerhet till den del som handlar om landsbygdsutveckling, är Havs- och vattenmyndighetens åtgärd kring enskilda avlopp. Fungerande avlopp är en av många faktorer som, i likhet med bredbandsuppkoppling, möjliggör landsbygdsutveckling och kan få fler att välja att bosätta sig på landsbygden.

De här möjliga kopplingarna indikerar att det behövs en bredare syn på sambanden mellan åtgärds- och landsbygdsprogrammet. I nuläget identifieras tydliga kopplingar enbart i samband med rena vattenåtgärder som i de allra flesta fall hör samman med miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Genom att se på landsbygdsprogrammet och vattenåtgärder i ett bredare perspektiv, och bland annat inkludera även landsbygdsutveckling, skulle antalet möjliga kopplingar kunna öka.

Möjligheter inom lokalt ledd utveckling genom leadermetoden

Den här delen av landsbygdsprogrammet har inte utgjort någon aktiv del av konsultens uppdrag. Men efter att projektet avslutats har vi sett att det kan finnas en möjlighet att skapa kopplingar mellan landsbygds- och åtgärdsprogram även här.

Hur leaderområdena har valt att prioritera och vilka fonder som används för finansiering skiljer sig åt mellan områdena. Några områden nämner knappt vatten i sina utvecklingsstrategier medan andra på ett tydligt sätt redogör för hur leadermetoden ska användas för att komma vidare i åtgärdsarbetet inom vattenmiljön. Till exempel i leaderområdet Sydöstra Skåne där man har valt att lyfta vattenkvaliteten som ett av tre övergripande mål i sin utvecklingsstrategi. Området är jordbruksintensivt och i ett av insatsområdena, "Naturvärden och grön och blå tillväxt", anges att man prioriterar åtgärder för en förbättrad miljö och vattenkvalitet i Hanöbukten, södra Östersjön och i flera sjöar och vattendrag,

genom till exempel utredningar och samverkan med olika aktörer. Även arbete för att få till stånd vattenåtgärder som är viktiga för den biologiska mångfalden, till exempel anläggning av och bevarande av våtmarker är prioriterade. Lokalt ledd utveckling är i dessa fall ett bra komplement till övriga delar inom landsbygdsprogrammet för vattenåtgärder som är mer inriktade på att fysiskt genomföra åtgärder. Inom lokalt ledd utveckling finns även möjligheter för att samarbeta med leaderområden i andra EU-länder.

Kopplingar mellan landsbygdsprogram och åtgärdsprogram i andra länder

Det kan konstateras att underlaget som levererades från konsulten inte innehöll några delar som ledde framåt i frågan om hur andra länder har löst frågan om kopplingar mellan landsbygdsprogram och ramdirektivet för vatten. En studie som enbart utgår från skriftligt material ger inte den information som behövs för att kunna dra väl underbyggda slutsatser. Det krävs mer djupgående analyser med direkta kontakter genom intervjuer och studiebesök för att få tillgång till den information som behövs. Det är ett tidskrävande arbete men, inte desto mindre, mycket viktigt för att kunna utveckla vårt eget arbete med frågorna. För att komma vidare i jämförelsen med andra länder krävs därmed ett projekt som fokuseras på ett fåtal riktade frågor och som ges både tid och medel för att ha direkt kontakt med de länder som ingår i analysen. Det angreppssätt som konsulten har haft, att gå igenom hela landsbygdsprogrammet för ett antal länder, är alltför brett för att kunna ge detaljkunskaper om hur utvalda länder hanterat vattenåtgärder inom landsbygdsprogrammet.

Efter att projektet avslutades har vi gjort en egen mindre undersökning kring hur kopplingarna mellan landsbygds- och åtgärdsprogram ser ut i de länder som ingick i konsultens urval. Det gjordes genom att frågan skickades ut via mail till etablerade kontakter inom landsbygdsprogrammet. Svar från bland annat Danmark och Mecklenburg-Vorpommern gav oss en första bild av hur andra länder har valt att arbeta.

I Danmark tycks kopplingen göras relativt tydligt och tidigt i processen genom att ramdirektivet för vatten integreras redan i SWOT-analysen till landsbygdsprogrammet. I den danska SWOT-analysen beaktas behoven som kopplar till prioritering 4B Bättre vattenförvaltning inklusive förvaltning av växtnäring och växtskydd. De åtgärder som används för att stärka vattenmiljön är framför allt ersättningar till icke-produktiva investeringar (M04) och miljöersättningar (M10). De här två används i kombination för att ge stöd till naturliga vattennivåer i Natura 2000-områden samt våtmarker för kväve- och fosforreduktion. I Danmark används även ersättning för beskogning (M08) som vattenåtgärd genom att prioritera stödet så att de bidrar till att nå målen inom vattenförvaltningen.

I den tyska delstaten Mecklenburg-Vorpommern har man förutom rådgivning och andra mer klassiska sätt att integrera vattenförvaltningen i landsbygdsprogrammet

valt att använda artikel 17 om investeringar i fysiska tillgångar i förordningen om stöd för landsbygdsutveckling (EU) 1305/2013. Via den artikeln ges stöd till utredning av ägandeförhållandena och fastighetsreglering på landsbygden. På så sätt uppnås inte bara juridiska förutsättningar för åtgärder på landskapsnivå, utan även lösningar på eventuella ägarkonflikter och förutsättningar för investeringar i landsbygdsutveckling genom tredje part. Det sistnämnda är relevant i samband med genomförande av ytkrävande vattenåtgärder där fler än en markägare berörs och skulle därför kunna utgöra en möjlig koppling till vattenförvaltningens åtgärdsprogram även i Sverige.

Möjligheter att ersätta åtgärder som finns i lagstiftningen och som anses vara grundläggande enligt ramdirektivet för vatten

Användningen av artikel 30 om stöd inom ramen för Natura 2000 och ramdirektivet för vatten i förordningen om stöd för landsbygdsutveckling (EU) 1305/2013 har varit en återkommande fråga, både från nationellt håll och från Kommissionen. Artikeln ska möjliggöra för medlemsländerna att ersätta merkostnader för åtgärder som följer av ramdirektivet för vatten eller Natura 2000 under en övergångsperiod. I underlaget som togs fram av konsulten kunde det inte styrkas att något av de undersökta länderna använt artikeln för att ersätta lagstiftade åtgärder till följd av ramdirektivet för vatten, däremot för Natura 2000. Vid en rundfrågning bland ett par medlemsländer blev svaret att de har analyserat möjligheten men att de ännu inte har funnit en tillämpning som är administrativt genomförbar och förenlig med övrigt regelverk.

Frågan varför artikel 30 inte utnyttjas kvarstår därmed. Eftersom många av de åtgärder som bedöms vara grundläggande i vattenförvaltningens åtgärdsprogram är kopplade till lagstiftning finns ett behov av att studera vilka möjligheter som finns att finansiera dem via landsbygdsprogrammet och framförallt via artikel 30. Om resultaten av en sådan studie visar att det helt saknas möjlighet att finansiera åtgärder som återfinns i lagstiftningen och att artikel 30 inte är en framkomlig väg, påverkar det utfallet när det gäller hur många åtgärder som är möjliga att koppla mellan landsbygds- och åtgärdsprogrammet. Det blir helt enkelt färre åtgärder som kan kopplas till landsbygdsprogrammet. Konsulten konstaterar att andra länders eventuella användande av artikel 30 och ersättning för grundläggande åtgärder skulle kunna få konsekvenser för konkurrenskraften hos svenskt jordbruk. Det vill säga att om andra länder inom EU skulle utnyttja möjligheter som inte Sverige ännu upptäckt riskerar det att påverka svenska lantbrukares möjlighet att konkurrera på marknaden.

Kopplingar till miljökvalitetsmålen

När det gäller miljökvalitetsmålen som länk mellan landsbygdsprogrammet och åtgärdsprogrammet menar konsulten att den är olika tydlig beroende på vilket miljökvalitetsmål som avses. Ingen övergödning är väl representerat i båda programmen medan Levande sjöar och vattendrag inte syns på samma sätt i

landsbygdsprogrammet. Med tanke på att storleken på jordbrukets påverkan är likvärdig för övergödning och fysisk påverkan är miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag minst lika relevant att belysa i landsbygdsprogrammet som Ingen övergödning.

Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö är inte omnämnt i landsbygdsprogrammet i någon större utsträckning jämfört med Ingen övergödning och har även i åtgärdsprogrammet ett mindre fokus.

Ofta har ersättningarna inom landsbygdsprogrammet mer än en miljönytta och därmed effekt på fler än ett miljökvalitetsmål. Det är dock inte alltid tydligt definierat. Att tydliggöra eventuella dubbla nyttor är avgörande för att kunna beräkna den totala nyttan av ersättningarna och dess bidrag till uppfyllelsen av vattenförvaltningens åtgärdsprogram.

Diskussion

En av slutsatserna från det här projektet är hur ogenomträngliga både landsbygdsprogram och åtgärdsprogram är för den som inte är insatt. Det är näst intill omöjligt för en utomstående att utläsa vad som står i programmen och framförallt vad de innebär. Det kanske inte är förvånande med tanke på att inte ens myndighetspersoner fullt ut kan förstå vad som står i de båda programmen och hur de är konstruerade. Att öka tydligheten och transparensen i programmen är nödvändigt för att de ska kunna utvecklas framåt. Många är frågorna om vart avsatta landsbygdsprogramsmedel mot övergödning går och hur finansiering av åtgärder enligt vattenförvaltningen ska ske. Genom att tydliggöra kopplingarna mellan landsbygds- och åtgärdsprogrammen, inklusive miljökvalitetsmålen, blir kommunikationen kring dessa frågor enklare. Förtydligandet skulle förenkla redovisning på policynivå, men också öka förtroendet för arbetet i samhället i stort. Det är fortsatt viktigt att hålla isär landsbygdsprogrammets respektive åtgärdsprogrammets syfte, men minst lika viktigt är att kunna kommunicera och även följa upp hur de två programmen fungerar tillsammans för att minska jordbrukets belastning på vattenmiljön.

Utifrån konsultens analys av kopplingarna mellan de två programmen så finns potential att konkretisera kopplingen mellan fler åtgärder än de som bedöms finnas idag. I en kommande programperiod kan det vara intressant att titta närmare på just dessa potentiella kopplingar och på så sätt belysa sambanden mellan landsbygdsprogrammet och vattenförvaltningens åtgärdsprogram ytterligare. I en sådan analys vore det värdefullt att anta ett bredare förhållningsätt utöver rena vattenåtgärder med syfte att minska övergödningen. Där skulle till exempel stöd till landsbygdsutveckling inklusive lokalt ledd utveckling kunna ha potential.

Arbetet med att förtydliga länken mellan de två programmen är något som bör ingå redan i inledningsskedet av framtagandet. Dialogen mellan ansvariga myndigheter är avgörande. Frihetsgraden när det gäller upplägget av landsbygdsprogrammet kan

vara mindre än för vattenförvaltningens åtgärdsprogram, men en förbättring är ändå möjlig. Även om ett separat avsnitt kring kopplingarna inte är genomförbart, så kan en konsekvent redovisning av sambanden underlätta för läsaren betydligt. I det inledande arbetet vore det även en förbättring om de största behoven i vattenförvaltningens åtgärdsprogram kopplat till jordbruk identifierades samt hur dessa skulle kunna hanteras i landsbygdsprogrammet. Det är inte troligt att samtliga behov skulle kunna tillfredsställas. Men inom ramen för dialogen mellan ansvariga myndigheter skulle en prioritering ändå kunna ske, som i sin tur skulle kunna ge positiv effekt på åtgärdsarbetet.

Det finns tecken på att vi har mycket kvar att lära av andra länder när det gäller hur ramdirektivet för vatten kan integreras i landsbygdsprogrammet. Även om det kan visa sig att några av metoderna är svåra att genomföra i Sverige, så finns det ändå all anledning att undersöka möjligheterna närmare. För att undvika de svårigheter som konsulten i det här projektet drabbades av, är det viktigt att redan på förhand identifiera ett par nyckelfrågor att fokusera på. På så sätt effektiviseras arbetet avsevärt och kontakterna med de andra länderna underlättas. Väljer vi att inte studera andra länders sätt att se på integreringen av de två programmen kan Sverige riskera att gå miste om möjligheter som skulle kunna ge oss både bättre vattenmiljö och konkurrenskraft.

Bilagor

1. Bakgrund till det ursprungliga projektet
2. Kartläggning över kopplingar mellan åtgärder i landsbygdsprogrammet och vattenförvaltningens åtgärdsprogram (Excelfil)