

Havet och människan

Volym 2

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:83

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslagsfoto: Emma Nohrén, Miljömålsberedningen

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25137-9

ISSN 0375-250X

Innehåll

Sammanfattning	43
1 Författningsförslag.....	49
1.1 Förslag till havsmiljölag.....	49
1.2 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	50
1.3 Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)	53
1.4 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	55
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket	58
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	59
1.7 Förslag till förordning om ändring i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).....	60
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen	64
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket	65
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden	66
1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarmakten	67

1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.....	69
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	70
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.....	71
1.15	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.....	73
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.....	75
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.....	76
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.....	77
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.....	78
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.....	79
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.....	80
1.22	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.....	82
1.23	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.....	83
1.24	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).....	84
1.25	Förslag till förordning om ändring i havsmiljöförordningen (2010:1341).....	86

1.26	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	88
1.27	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket	95
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket	96
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium	99
1.30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:1020) med instruktion för Folkhälsomyndigheten	100
1.31	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet	101
1.32	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet ...	102
1.33	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten	103
1.34	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk	104
1.35	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	106
1.36	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion	107
1.37	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket	111

2	Miljömålsberedningens uppdrag och arbete	113
2.1	Uppdraget	113
2.2	Detta uppdrag	114
2.3	Miljömålsberedningens övergripande uppgift är att föreslå strategier inom prioriterade områden.....	116
2.3.1	Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål i miljömålssystemet ..	116
2.4	Avgränsningar.....	117
2.5	Kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder.....	124
2.6	Dialog och samråd	125
2.7	Expertgruppen	125
2.8	Underlagsrapporter	125
3	Problemets omfattning och allvar	127
3.1	Finns det då hopp för havets miljö?	127
3.2	Hur allvarligt är läget för havets miljö?.....	129
3.3	Styrningen av havsmiljöarbetet står inför stora utmaningar	132
3.4	Svårt att beräkna värdet av havet	138
3.5	Nollalternativet – vad händer om ingen förändring görs?...	141
4	De nationella miljömålen	143
4.1	Miljömålssystemet och dess kontext har förändrats och utvecklats över åren.....	143
4.2	Miljökvalitetsmålen är utgångspunkten för mål- och resultatstyrning av miljöarbetet	148
4.3	Miljömålen – vad är det som ska uppnås?	148
4.4	De 16 miljökvalitetsmålen.....	150
4.4.1	Sveriges rådighet över måluppfyllelsen.....	150
4.4.2	Om miljökvalitetsmålen preciseringar	151

4.4.3	Miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård.....	152
4.4.4	Miljökvalitetsmålet Ingen övergödning	153
4.4.5	Miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag	154
4.4.6	Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö	156
4.4.7	Miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv	157
4.4.8	Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ...	158
4.4.9	Etappmål	159
4.5	Riksdagen använder miljömålen som mål i utgiftsområde 20	160
4.6	Miljökvalitetsmålen i förordningen om miljöledning i statliga myndigheter	161
4.7	Generationsmålet och miljökvalitetsmålen i myndigheters instruktioner.....	162
4.8	Resultatredovisningen	164
4.8.1	Naturvårdsverket samordnar genomförande, uppföljning och utvärdering	166
4.8.2	Åtta myndigheter har också ansvar för samordning och uppföljning och utvärdering	167
4.8.3	Myndigheter med uppgift att hjälpa till med information	168
4.8.4	Miljökvalitets- och etappmålen följs upp varje år	168
4.8.5	Den regionala uppföljningen varje år	169
4.8.6	En fördjupad utvärdering vart fjärde år.....	169
4.9	Andra aktörer med uppgifter i miljömålssystemet	170
4.9.1	RUS – Regionalt arbete med miljömålen.....	170
4.9.2	Miljömålsrådet	171
4.10	Aktörer utan formella uppgifter i miljömålssystemet	173
4.10.1	Kommunala myndigheter på regional nivå	173
4.10.2	Kommunala myndigheter på lokal nivå.....	173
4.11	Näringslivet	174

5	Det nationella havsmiljöarbetet – några konstitutionella utgångspunkter.....	177
5.1	Regeringsformen	178
5.1.1	Regeringsformen om hållbar utveckling.....	178
5.1.2	Regeringsformen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och internationella organisationer.....	179
5.1.3	Regeringsformen om vilka bestämmelser som ska regleras i lag.....	179
5.2	De offentliga myndigheterna.....	180
5.2.1	Om samverkan mellan offentliga myndigheter...	181
5.3	Kort om de statliga myndigheterna under regeringen	183
5.3.1	Målet för den statliga förvaltningspolitiken	184
5.3.2	Många statliga myndigheter har uppgifter i genomförandet av havsmiljöpolitiken.....	184
5.4	Kommuner, regioner och det kommunala självstyret.....	187
6	EU och havsmiljöarbetet.....	189
6.1	EU har olika grader av befogenheter.....	190
6.1.1	EU-förordningar och EU-direktiv	191
6.2	Art- och habitatdirektivet	192
6.2.1	Sveriges implementering av art- och habitatdirektivet.....	194
6.3	Fågeldirektivet	197
6.3.1	Sveriges implementering av fågeldirektivet	198
6.4	Andra rättsakter och strategier inom biodiversitetsområdet	198
6.4.1	Förordningen om invasiva främmande arter	198
6.4.2	Förordningen om inrättandet av ett program för miljö- och klimatpolitik (LIFE).....	199
6.4.3	EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020.....	200
6.5	EU:s vattenpolitik	200
6.5.1	Sveriges implementering av vattendirektivet.....	203

6.5.2	Prioämnesdirektivet	207
6.5.3	Avloppsdirektivet	207
6.6	Havsmiljödirektivet	208
6.6.1	Sveriges implementering av havsmiljödirektivet.....	211
6.7	Den gemensamma fiskeripolitiken (GFP)	217
6.7.1	GFP i Sverige	220
6.8	Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP)	221
6.8.1	Nitratdirektivet.....	224
6.8.2	GJP i Sverige	225
6.9	EU:s integrerade maritima politik	226
6.9.1	Havsplaneringsdirektivet	228
6.9.2	Sveriges implementering av havsplaneringsdirektivet	229
6.10	Sjöfart.....	230
6.10.1	Mottagningsdirektivet.....	230
6.10.2	Svaveldirektivet.....	231
6.10.3	AFS-förordningen	231
6.10.4	Förordningen om påskyndat införande av krav på dubbelskrov för oljetankfartyg	232
6.11	Kemikaliepolitiken.....	233
6.11.1	Reach-förordningen	233
6.12	Avfallspolitiken och marint skräp.....	234
6.12.1	Avfallsdirektivet	234
6.12.2	Direktivet om deponering av avfall	235
6.12.3	Direktivet om minskad förbrukning av plastbärkassar	236
6.12.4	Meddelande om cirkulär ekonomi och reviderat avfallspaket.....	237
6.12.5	Engångsplastdirektivet	238
6.13	EU:s ramprogram för forskning och innovation – Horisont 2020	238
6.13.1	Inspire-direktivet.....	239

6.14	Andra EU-direktiv och förordningar som är av relevans för havspolitikerna	240
6.14.1	MKB-direktivet	240
6.14.2	Takdirektivet	240
6.14.3	Industriutsläppsdirektivet (IED)	241
6.14.4	Fritidsbåtsdirektivet.....	242
6.15	En europeisk grön giv	244
7	Internationella aktörer och regelverk i havsmiljöarbetet	247
7.1	Vikten av internationellt samarbete i havsmiljöarbetet.....	247
7.2	FN-systemet	248
7.2.1	FN:s generalförsamling och FN:s generalsekreterare	248
7.2.2	FN:s miljöprogram och FN:s miljöförsamling ...	250
7.2.3	Internationella sjöfartsorganisationen (IMO)	251
7.2.4	FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO).....	252
7.2.5	Unesco	252
7.2.6	Agenda 2030.....	254
7.3	FN konventioner – ett urval.....	254
7.3.1	FN:s havsrättskonvention	254
7.3.2	Konventionen om biologisk mångfald.....	257
7.3.3	Klimatkonventionen	259
7.3.4	Konventioner under Internationella sjöfartsorganisationen.....	260
7.3.5	Londonkonventionen	262
7.3.6	Bonn-konventionen om skydd för flyttande djur.....	263
7.3.7	Världsarvskonventionen	264
7.3.8	Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter av avfall.....	264
7.3.9	Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar	265
7.3.10	Luftvårdskonventionen	265
7.3.11	ESBO-konventionen och SEA-protokollet	265
7.3.12	Århuskonventionen	266

7.4	Andra internationella konventioner och organisationer – ett urval.....	266
7.4.1	Våtmarkskonventionen	266
7.4.2	Internationella naturvårdsunionen	267
7.5	Havsregionala samarbeten.....	268
7.5.1	Helsingforskonventionen och Helcom.....	268
7.5.2	Ospar-konventionen	270
7.5.3	Helcom och Ospars framväxt och nuvarande roll	272
7.5.4	Arktiska rådet	275
7.5.5	Nordiska ministerrådet	277
7.5.6	Regionalt samarbete – en integrerad del av åtgärdsarbetet	278
8	Havsmiljön är viktig för att hejda klimatförändringarna.....	281
8.1	Havets miljö tillstånd avgör hur allvarliga effekterna av klimatförändringarna blir	282
8.2	Mål och målkonflikter inom havsmiljöpolitiken och klimatpolitiken	283
8.3	Vad har regeringen sagt om klimat och havet?	284
8.4	Hur kommer havet utvecklas med ett ändrat klimat?	286
8.5	Åtgärder kan minska effekterna av klimatförändringar	293
8.6	Havsmiljö måste integreras i den offentliga förvaltningens arbete med klimat	296
9	Ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning. 301	
9.1	Vad är ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning?	301
9.1.1	Ekosystemansatsen utgår från en helhetssyn	302
9.1.2	Ekosystembaserad havsmiljöförvaltning.....	309
9.1.3	Många begrepp länkar till ekosystembaserad förvaltning	315
9.1.4	Ekosystemansatsen och miljömålssystemet	323

9.1.5	Reglering av ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning i författningar	324
9.1.6	Dokument om tillämpning av ekosystemansatsen	326
9.1.7	Beslutsstöd och verktyg för ekosystembaserad förvaltning	326
9.1.8	Utmaningar i genomförandet av ekosystembaserad förvaltning	329
9.2	Överväganden och förslag.....	335
9.2.1	Ekosystemansatsen behöver regleras i lag	336
9.2.2	Ekosystembaserad förvaltning ska genomsyra strategin för bevarande och hållbart nyttjande av havet och dess resurser.....	338
10	Agenda 2030 och mål 14.....	343
10.1	Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling.....	343
10.2	Agenda 2030 och hållbarhetsmål 14 i Sverige	346
10.2.1	Agenda 2030-delegationen	346
10.2.2	Hur har Agenda 2030 implementerats formellt i den statliga förvaltningen – hittills?	348
10.2.3	Kommuner och regioner utgår ofta från Agenda 2030	348
10.2.4	Agenda 2030 och bolag med statligt ägande.....	349
10.2.5	Uppföljning av genomförande av Agenda 2030..	350
10.2.6	Sverige tog initiativ till FN:s havskonferens	351
10.3	Agenda 2030 ska vara vägledande för arbetet i EU.....	352
10.4	Agenda 2030 och konventionerna Helcom och Ospar	353
10.5	Agenda 2030 i Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet.....	354
10.6	Regeringen har föreslagit att riksdagen ska besluta om ett mål för Agenda 2030	354
10.7	Miljömålen konkretiserar den miljömässiga dimensionen i Agenda 2030	357

10.8	Mål 14 Hav och marina resurser och de havsanknutna miljö kvalitetsmålen	359
10.9	Hållbarhetsmål 14 är integrerat i arbetet med att nå målen för havsmiljön	361
11	Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal	365
11.1	Flera olika aktörer beslutar om mål, preciseringar av målen och mått på måluppfyllelse	366
11.2	Närmare om mål och resultatmätning av tillståndet i havsmiljön	369
11.2.1	Begrepp som används i uppföljning och utvärdering av resultaten i förhållande till målen.....	369
11.2.2	Översikt över mål, preciseringar, kriterier och indikatorer i de olika målsystemen.....	371
11.2.3	Miljö kvalitetsmålen	374
11.2.4	Målet God miljöstatus – EU:s havsmiljödirektiv	384
11.2.5	Målet God ekologisk och kemisk status – EU:s vattendirektiv	390
11.2.6	Målet Gynnsam bevarandestatus – EU:s art- och habitatdirektiv.....	393
11.2.7	Målet om Maximal hållbar avkastning (MSY) – EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP).....	395
11.2.8	Helcoms aktionsplan för Östersjön (BSAP).....	396
11.2.9	Ospars miljöstrategi för Nordostatlanten	398
11.2.10	Mål 14 Hav och marina resurser i Agenda 2030.....	400
11.2.11	Aichimålen – Konventionen om biologisk mångfald (CBD).....	401
11.2.12	En svensk maritim strategi.....	403
11.3	Överlapp, harmonisering och gap.....	404
11.3.1	Inom miljömålssystemet	404
11.3.2	Mellan miljömålen och annan uppföljning	406
11.4	Resultatredovisning och rapportering	409

11.5	Överväganden och förslag.....	417
11.5.1	Tydligare preciseringar av mål för havets miljö tillstånd.....	420
11.5.2	Problemets allvar försvinner i uppföljningen och utvärderingen av miljömålen	429
12	Miljö kvalitetsnormer.....	439
12.1	Miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljö balken.....	441
12.1.1	Vem träffas av miljö kvalitetsnormerna?	443
12.1.2	Miljö kvalitetsnormer enligt vattendirektivet	443
12.1.3	Miljö kvalitetsnormer enligt havsmiljö direktivet.....	444
12.2	Från EU-direktiv till miljö kvalitetsnorm.....	445
12.2.1	Vattendirektivet	445
12.2.2	Havsmiljö direktivet	448
12.2.3	Tillstånds-, påverkans- och belastningsnormer... ..	450
12.2.4	Naturvårdsdirektiven art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet	452
12.3	Åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljö balken.....	453
12.4	Miljö kvalitetsnormer för kust och hav – en del av ett rättsligt system vid tillämpning i tillsyn, prövning och planläggning.....	454
12.4.1	Tillstånd och tillsyn	455
12.4.2	Fysisk planering av kust och hav.....	456
12.4.3	Överlappande direktiv	456
12.4.4	Den gemensamma fiskeripolitiken	457
12.5	Överväganden och förslag.....	458
12.5.1	Harmonisering av miljö kvalitetsnormer.....	461
12.5.2	Utformning och beslut om miljö kvalitetsnormer.....	468

13	Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete.....	477
13.1	Havsmiljön	478
13.1.1	Havsmiljödirektivets bestämmelser om åtgärdsprogram.....	478
13.1.2	Havsmiljöförordningen om åtgärdsprogram.....	480
13.2	Vattenmiljön.....	486
13.2.1	Vattendirektivets bestämmelser om åtgärdsprogram.....	486
13.2.2	Vattenförvaltningsförordningen om åtgärdsprogram.....	487
13.3	5 kap. miljöbalken om åtgärdsprogram	490
13.3.1	Formella krav på åtgärdsprogrammets innehåll...	491
13.3.2	Åtgärdsprogram riktar sig till myndigheter och kommuner.....	492
13.3.3	Åtgärdsprogram är inte bindande för enskilda	494
13.4	Innehållet i programmen	494
13.4.1	Åtgärdsprogrammet för havsmiljön.....	494
13.4.2	Åtgärdsprogrammen för vattendistriktet.....	499
13.4.3	Nya åtgärdsprogram.....	501
13.5	Hur långt har man kommit?.....	502
13.6	Överlappning med andra åtgärdsprogram och sektorer	503
13.7	Övrigt åtgärdsarbete	505
13.8	Kritik mot åtgärdsprogrammen	507
13.8.1	Genomförandeunderskott, särskilt på land	507
13.8.2	Ett svagt styrmedel.....	508
13.8.3	Det saknas finansiering	510
13.8.4	Brister i innehållet	510
13.8.5	Kommissionens kritik av de svenska åtgärdsprogrammen.....	511
13.9	Överväganden och förslag	511
13.9.1	Det behövs ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön	512
13.9.2	Regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammet.....	513

13.9.3	Underlag och förslag till åtgärdsprogrammet	515
13.9.4	Uppgifterna ska framgå av länsstyrelseinstruktionen.....	515
13.9.5	Samordning av åtgärdsarbetet på länsstyrelserna	517
13.9.6	Finansiering av åtgärdsprogrammet.....	519
14	Ingen gödning till havet.....	521
14.1	Övergödning påverkar alla havets funktioner	521
14.1.1	Vad är övergödning och varifrån kommer den?	522
14.2	Övergödningens problem har behandlats i flera utredningar och regeringsuppdrag	523
14.3	Övergödningens effekter i kust och hav.....	524
14.4	Mål för att minska övergödningen och mål för havets tillstånd.....	527
14.4.1	Mål för havets tillstånd	527
14.4.2	Mål för livsmedelspolitiken	533
14.5	När vi målen för övergödning?.....	533
14.5.1	Preciseringen Påverkan på havet	534
14.5.2	Preciseringen Tillstånd i kustvatten.....	538
14.5.3	Preciseringen Tillståndet i havet	540
14.6	Projektioner och scenarier till 2100.....	544
14.6.1	Utveckling över tid	545
14.6.2	Modeller för utvecklingen av övergödningen.....	548
14.6.3	Effekter av klimatförändringen.....	550
14.7	Fosfor och kväveflöden – källor till övergödning	551
14.7.1	Olika typer av källor	552
14.7.2	Fördelning mellan källor nationellt.....	553
14.7.3	Tillförsel till havet från övriga länder runt Östersjön	554
14.7.4	Fosforflödet.....	555
14.7.5	Kväveflödet.....	558
14.8	Reglering av verksamheter som bidrar till övergödning	560
14.8.1	Internationella överenskommelser och avtal.....	560

14.8.2	EU-rätten är central	561
14.8.3	Miljöbalken är grunden	562
14.9	Åtgärdsprogram och åtgärder	566
14.9.1	Vattenförvaltningens åtgärdsprogram.....	567
14.9.2	Havsmiljöförvaltningens åtgärdsprogram.....	570
14.9.3	Kommunala åtgärdsplaner	571
14.9.4	Stärkt lokalt åtgärdsarbete	571
14.9.5	Lokala åtgärdsamordnare.....	573
14.10	Finansiering av åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet	
	Ingen övergödning	574
14.10.1	Vad kostar det att åtgärda övergödningen?	574
14.10.2	Nationell statlig finansiering av åtgärder för att nå Ingen övergödning	575
14.10.3	Ersättningar ur landsbygdsprogrammet.....	577
14.11	Jordbruket är en viktig aktör för att nå Ingen övergödning.....	579
14.11.1	EU:s jordbrukspolitik	580
14.11.2	Regleringar av jordbrukets tillförsel av växtnäringsämnen	584
14.11.3	Jordbrukets struktur bidrar till regionalt överskott av växtnäringsämnen	591
14.11.4	Ett mer effektivt utnyttjande av växtnäringsämnen i stallgödsel.....	595
14.11.5	Beroendet av mineralgödsel	596
14.11.6	Hästhållning är oftast inte jordbruksföretag	599
14.12	Import av livsmedel och konsumtion	600
14.13	Kommunala VA-anläggningar.....	601
14.13.1	Regleringar av VA-sektorn	601
14.13.2	Avloppsslam är en resurs för återföring av fosfor och kväve	602
14.13.3	Dagvatten	607
14.13.4	Läckande ledningsnät och bräddningar.....	608
14.14	Små och enskilda avlopp.....	609
14.15	Näringsförluster från skog och skogsbruk.....	612

14.16	Mer stöd till innovation och teknikutveckling efterfrågas.....	614
14.16.1	Teknikomställning inom lantbruket.....	614
14.16.2	Utveckling av teknik för fosfor och kväveåterföring från slam	617
14.16.3	Produktion av biogas och biogödsel kan bidra till minskad övergödning	617
14.16.4	Vattenbruk och blå fånggrödor.....	621
14.16.5	Teknik för att minska storskalig internbelastning.....	623
14.17	Fiskförvaltningen kan lindra effekter av övergödning i kust och hav	624
14.17.1	Stor rovfisk är viktigt.....	624
14.17.2	Fiske på nya arter	627
14.18	Överväganden och förslag.....	627
14.18.1	Ett helhetsgrepp på styrmedel och åtgärder för att nå Ingen övergödning.....	629
14.18.2	Mål för minskad övergödning	636
14.18.3	Öka återföringen av fosfor och kväve.....	642
14.18.4	Minimera tillförsel av fosfor och kväve till mark och vatten	658
14.18.5	Minska effekterna av övergödning och snabba på återhämtningstakten.....	681
15	Farliga ämnen	685
15.1	Problemets omfattning och dess orsaker.....	686
15.1.1	Miljögifter i haven är inget nytt problem	686
15.1.2	Gamla synder och förorenade sediment	686
15.1.3	Olika källor och flöden.....	687
15.1.4	Global produktion och handel	688
15.1.5	Skador	689
15.1.6	Samhällsekonomiska kostnader	689
15.2	Farliga ämnen i havsmiljön	690
15.3	Miljökvalitetsmålen Giftfri miljö och Hav i balans samt levande kust och skärgård	693

15.3.1	Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö och dess preciseringar	693
15.3.2	Kopplingar till miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård.....	694
15.3.3	Strategin ”På väg mot en giftfri vardag”	695
15.3.4	Nås målet om en giftfri miljö?	696
15.3.5	Ny strategi ”Giftfritt från början” och förslag till nya etappmål.....	697
15.4	Tillståndet i haven	698
15.4.1	Status i kustvatten	698
15.4.2	Status i utsjövattnen	699
15.5	Lagstiftning och allmänna principer	700
15.5.1	Allmänna principer som tillämpas inom kemikalielagstiftningen	700
15.5.2	Den globala dimensionen.....	701
15.5.3	EU:s kemikaliereregler	704
15.5.4	Svensk kemikalielagstiftning.....	712
15.5.5	Aktörer på kemikalieområdet	718
15.6	Miljöövervakning och omvärldsbevakning.....	720
15.7	Pågående och genomförda åtgärder	721
15.8	Särskilda frågor och utmaningar	725
15.8.1	Klimatförändringar	725
15.8.2	Läkemedelsrester kommer ut i havs- och vattenmiljön	725
15.8.3	Kommunala avloppsreningsverk renar inte allt ...	726
15.8.4	Båtbottenfärger påverkar i grunda vikar	728
15.8.5	Fritidsbåtar och tvåtaktsmotorer	728
15.8.6	Miljögifter i Östersjöfisk	729
15.8.7	Forskning och kunskap om farliga ämnen.....	729
15.9	Överväganden och förslag.....	730
15.9.1	Det behövs tuffa internationella regelverk	731
15.9.2	Sverige ska driva på utvecklingen inom EU	732
15.9.3	Kopplingen mellan miljökvalitetsmålen Giftfri miljö och Hav i balans samt levande kust och skärgård förstärks	733

15.9.4	Regeringen bör besluta om nya etappmål om farliga ämnen och det finns behov av fler etappmål med fokus på farliga ämnen i havsmiljön.....	734
15.9.5	Miljö kvalitetsnormer för grupper av farliga ämnen.....	735
15.9.6	Ett fortsatt åtgärdsarbete mot farliga ämnen och läkemedelsrester i avloppsvatten.....	737
16	Marint skräp.....	739
16.1	Problemet med marint skräp	739
16.1.1	Plastskräp påverkar djur, människor och näringsliv	740
16.1.2	Mikroplast	741
16.1.3	Förlorade fiskeredskap	742
16.2	Lagstiftning om marint skräp	743
16.3	Aktörer med ansvar för marint skräp.....	746
16.3.1	Havs- och vattenmyndigheten	746
16.3.2	Naturvårdsverket	747
16.3.3	Kommuner.....	747
16.3.4	Producenter	748
16.3.5	Övriga aktörer	748
16.4	Kunskaps- och forskningsbehov	749
16.5	Överväganden och förslag.....	749
16.5.1	Etappmål om marint skräp ska utredas.....	749
16.5.2	Havs- och vattenmyndigheten får ett tydligt ansvar för frågor om marint skräp	750
16.5.3	Kustbevakningen får en ny uppgift.....	751
17	Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen	753
17.1	Problemet allvar	753
17.2	Ekosystembaserad fiskförvaltning är en integrerad del av havsförvaltningen.....	754
17.3	Förvaltningen av fisk styrs både av näringspolitiska och miljöpolitiska mål	757

17.3.1	Målen för EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP)	757
17.3.2	Regeringens livsmedelsstrategi	757
17.3.3	Mål för havets miljötillstånd	758
17.3.4	Hållbarhetsmålen i Agenda 2030	762
17.3.5	Strategier som berör förvaltningen av fiskeresursen	762
17.4	Hur mår fisken? När vi målen?	765
17.4.1	Bedömning av fiskbestånden	766
17.4.2	Miljögifter i sill och strömming	768
17.5	Lite om svenskt fiske	769
17.5.1	Fiske i Nordsjön inklusive Skagerrak och Kattegatt	770
17.5.2	Fiske i Östersjön	771
17.5.3	Fiskets utveckling och ekonomi	773
17.5.4	Fritidsfiske	781
17.6	Fiskenäringen är beroende av god miljöstatus	782
17.6.1	Fisket kan bidra till miljöåtgärder	784
17.6.2	Viktigt att reda ut oklara orsakssamband	787
17.7	Förvaltning av säl och skarv	790
17.7.1	Förvaltning av säl	790
17.7.2	Förvaltning av skarv	805
17.8	Fiskets miljöeffekter på marina arter och livsmiljöer	815
17.8.1	Bottentrålning	816
17.8.2	Påverkan på näringsväven och ekosystemeffekter	818
17.8.3	Interaktioner – utsjön och kusten	818
17.8.4	Bifångster	821
17.8.5	Skonsamma fiskemetoder	822
17.9	Regler och ansvar för förvaltning av fisk	823
17.9.1	Genomförande av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP)	823
17.9.2	Jordbruks- och fiskerådet fastställer fiskekvoter	824
17.9.3	Rådgivningen om bestånden är viktig	825

17.9.4	Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har ett delat ansvar för genomförandet	827
17.9.5	Viktiga bestämmelser för förvaltning av fiskresursen och bevarandeåtgärder finns i grundförordningen.....	828
17.9.6	Användande av fiskeredskap styrs genom EU-gemensamma tekniska regleringar	839
17.9.7	Fiskelagen	841
17.9.8	Lagen om svensk ekonomisk zon	844
17.9.9	Förordningen om fisket, vattenbruket och fiskenäringen	844
17.9.10	Föreskrifter om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön	845
17.9.11	Lite om reglering av fritidsfiske	848
17.9.12	Fisketillsyn enligt fiskelagen	849
17.10	Miljöbalkens tillämpning på fiske.....	849
17.10.1	De allmänna hänsynsreglerna.....	849
17.10.2	Miljökvalitetsnormer	851
17.11	Reglering av fiske i skyddade områden	851
17.11.1	Omfattningen av fiskeregleringarna	856
17.11.2	Omfattningen av fiske i skyddade områden.....	857
17.11.3	Reglering av fiske i skyddade områden – ett pågående arbete	860
17.12	Några utmaningar och aktuella frågor	862
17.12.1	Havs- och vattenmiljöförvaltningen behöver samordnas med genomförandet av fiskförvaltningen.....	862
17.12.2	Bevarandeåtgärder utanför skyddade områden för att nå god miljöstatus	863
17.12.3	Förvaltningen av fisk inkluderar många intressen och aktörer.....	864
17.12.4	Länsstyrelserna har tagit en mer aktiv roll	866
17.12.5	Åtgärdsarbetet behöver stärkas.....	867
17.12.6	Fiske på nya eller främmande arter	872
17.13	Överväganden och förslag.....	875

17.13.1	Ekosystembaserad förvaltning innebär bättre integrering av havsmiljö- och fiskförvaltning.....	879
17.13.2	Fisket kan bidra till miljöåtgärder	884
17.13.3	Målen och rådgivningen för fiskförvaltningen harmoniseras med mål för havsmiljöförvaltningen.....	886
17.13.4	Kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktioner mellan utsjö och kust måste utvecklas.....	892
17.13.5	Försiktighetsansatsen ska tillämpas vid misstanke om betydande ekosystemeffekter.....	895
17.13.6	Regleringar av fiske utanför skyddade områden för att bevara naturvärden och ekosystemtjänster.....	897
17.13.7	Regleringar av fiske i skyddade områden	902
17.13.8	Satsning för att öka andelen stor fisk i kustekosystemen	906
17.13.9	Förvaltning av säl och skarv ingår i en ekosystem-baserad havsförvaltning.....	914
17.13.10	Ändring i fiskelagen för fiske av ostron.....	918
18	Sjöfarten och havet.....	919
18.1	Sjöfarten runt Sverige	920
18.1.1	Fartygstrafiken i Västerhavet och Östersjön övervakas	920
18.1.2	Många olika fartygstyper trafikerar haven runt Sverige	921
18.1.3	Sjötransporter i Sveriges närområde är en verksamhet med många internationella aktörer..	924
18.2	Sjöfartens påverkan på havsmiljön och olika typer av miljöbelastningar från fartyg	925
18.2.1	Utsläpp av koldioxid bidrar till klimatförändringar och havsförsurning.....	927
18.2.2	Atmosfärisk deposition av kväveoxider bidrar till övergödning.....	928
18.2.3	Utsläpp av svaveloxider och skrubbevatten	928
18.2.4	Oljeutsläpp.....	929
18.2.5	Barlastvatten	930

18.2.6	Införsel av främmande arter vid påväxt	931
18.2.7	Kemikalier.....	932
18.2.8	Gifter från båtbottnfärger.....	932
18.2.9	Svart- och gråvatten innehåller övergödande ämnen samt kemikalier	933
18.2.10	Förorenat vatten från tankrengöring.....	933
18.2.11	Kylvatten som innehåller koppar och zink.....	933
18.2.12	Länsvatten innehållande olika oljerester, rengöringsmedel och vatten från fartygs maskinrum	933
18.2.13	Läckage av propellerhylsolja.....	934
18.2.14	Fast avfall och marint skräp.....	934
18.2.15	Undervattensbuller	934
18.2.16	Erosion och grumling	935
18.2.17	Övriga faktorer som påverkar	935
18.2.18	Den samlade påverkan får betydelse för havsmiljön och dess ekosystem.....	936
18.3	Sjöfartens internationella karaktär	937
18.3.1	FN:s havsrättskonvention	938
18.3.2	MARPOL-konventionen	945
18.3.3	Barlastvattenkonventionen.....	949
18.3.4	Londonkonventionen	949
18.4	EU:s sjöfartsregleringar	950
18.4.1	Mottagningsdirektivet	951
18.4.2	Direktivet om hamnstatskontroll	952
18.4.3	Svaveldirektivet	953
18.4.4	Förordningen om påskyndat införande av krav på dubbelskrov för oljetankfartyg.....	956
18.5	Exempel på sjöfartens reglering i Sverige.....	957
18.5.1	Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg	957
18.5.2	Lagar om Sveriges sjöterritorium.....	958
18.5.3	Barlastvattenlagen (2009:1165)	959
18.5.4	Kustbevakningslagen (2019:32)	959
18.5.5	Förordningen (2013:540) om ansvar för oljeskador till sjöss.....	959
18.5.6	Lagen (1978:160) om vissa rörledningar.....	959

18.5.7	Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	960
18.5.8	Miljöbalken om skyddade områden	961
18.5.9	Farledsavgifterna – finansiering och miljöincitament.....	964
18.5.10	Miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart	970
18.5.11	Hamnavgifter	971
18.5.12	Regeringens maritima strategi	972
18.5.13	Regeringens godstransportstrategi.....	973
18.5.14	Miljömålen och sjöfarten	974
18.5.15	Mål för den nationella transportpolitiken.....	976
18.5.16	Riksdagen har beslutat om ett klimatmål för transportsektorn.....	978
18.6	Nya mål?.....	982
18.6.1	Miljömålsberedningen föreslog ett etappmål om utsläppen av kväveoxider från sjöfarten.....	982
18.6.2	Målet hållbar sjöfart – Havs- och vattenmyndighetens förslag till planeringsmål	983
18.7	Sjöfartens aktörer – nationella myndigheter	985
18.7.1	Transportstyrelsen.....	985
18.7.2	Sjöfartsverket	986
18.7.3	Trafikverket	988
18.7.4	Trafikanalys.....	989
18.7.5	Havs- och vattenmyndigheten.....	990
18.7.6	Naturvårdsverket	991
18.7.7	Länsstyrelser	991
18.7.8	Kommuner	992
18.7.9	Hamnar	992
18.8	Forskning och utveckling för en hållbar sjöfart.....	993
18.8.1	Trafikverkets forskningsmedel	994
18.8.2	Vinnova	994
18.8.3	Waterborne inom EU.....	994
18.9	Överväganden och förslag.....	995
18.9.1	Havs- och vattenmyndigheten får nya uppgifter och en tydligare roll i frågor om sjöfartens påverkan på havsmiljön.....	996

18.9.2	En myndighet med uppgift att utvärdera effekterna av sjöfartens påverkan på havsmiljön.....	998
18.9.3	Regeringen ska verka för stränga regleringar av utsläpp av tvättvatten från skrubbrar	1000
18.9.4	Större hänsyn i känsliga kust- och havsområden.....	1002
18.9.5	Farledsavgifterna ses över för att bli effektiva styrmedel för en bättre havsmiljö	1004
18.9.6	Kommunala hamnavgifter	1005
19	Undervattensbuller	1007
19.1	Hur påverkas havsmiljön av undervattensljud?	1007
19.2	Undervattensljud – naturligt och antropogent.....	1010
19.3	Regelverket	1013
19.4	Aktörer.....	1015
19.5	Miljöövervakning.....	1018
19.6	Forskning och kunskapsförsörjning	1019
19.7	Överväganden och förslag.....	1022
19.7.1	Fastställ fler miljö kvalitetsnormer för undervattensbuller.....	1022
19.7.2	Havs- och vattenmyndigheten ska ha ett övergripande ansvar för frågor om undervattensbullers påverkan på marina ekosystem	1023
19.7.3	Havs- och vattenmyndigheten ska se till att miljöövervakningsdata om undervattensbuller lagras och görs tillgängligt	1026
19.7.4	Hastighetsgränser för fritidsbåtar	1027
19.7.5	Långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om undervattensbuller	1028

20	Marint områdesskydd.....	1031
20.1	Nätverket av marina skyddade områden är ryggraden i förvaltningen av havsmiljön	1031
20.1.1	Effekter av skyddade områden	1032
20.1.2	Anpassningar till klimatförändringar	1033
20.1.3	Områdesskydd berör många aktörer.....	1035
20.2	Mål för skyddade marina områden	1036
20.2.1	Etappmålet om skydd av marina områden.....	1036
20.2.2	Gynnsam bevarandestatus i Natura 2000-nätverket.....	1038
20.2.3	Ospars och Helcoms nätverk av marina skyddade områden.....	1038
20.2.4	God miljöstatus – Havsmiljödirektivets artikel 13.4.....	1038
20.3	Det pågår förhandlingar om nya mål	1039
20.4	Hur mycket är skyddat i dag?	1043
20.5	Definition av och reglering i skyddade marina områden..	1048
20.5.1	Formellt skyddade marina områden.....	1049
20.5.2	Havsmiljödirektivet artikel 13.4 samt Ospar och Helcom MPA.....	1053
20.5.3	Andra områdesbaserade skyddsåtgärder	1054
20.5.4	Inget lagstöd för skydd av nätverk	1059
20.6	Reglering av vissa verksamheter inom skyddade områden.....	1059
20.6.1	Reglering av fiske.....	1060
20.6.2	Reglering av sjöfart och fritidsbåtar	1063
20.6.3	Försvarsmaktens verksamhet.....	1067
20.6.4	Nedläggning av undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln.....	1068
20.7	Roller och ansvarsområden	1069
20.8	Genomförandet av handlingsplanen för marint områdesskydd.....	1072
20.8.1	Inrättande av skyddade marina områden	1074
20.8.2	Nationellt ramverk och regionala handlingsplaner.....	1074

20.8.3	Förstärkt och utvidgat skydd	1075
20.8.4	Opåverkade områden.....	1076
20.8.5	Reglering av fiske i skyddade områden.....	1080
20.8.6	Kunskapsuppbyggnad.....	1082
20.8.7	Bättre uppföljning behövs	1084
20.8.8	Finansiering och resurser.....	1085
20.8.9	Områdesskyddet som en del av en koordinerad havsförvaltning	1086
20.9	Överväganden och förslag.....	1087
20.9.1	Nytt etappmål för marint områdesskydd	1089
20.9.2	Regleringar i opåverkade områden.....	1100
20.9.3	En stärkt organisation med länsstyrelserna i centrum.....	1104
20.9.4	Bättre kunskapsunderlag behövs, särskilt för utbredning av arter och livsmiljöer samt konnektivitet	1105
21	Kusthavet – där alla vill vara	1107
21.1	I kusten möts mål för havets miljötilstånd och ekonomiska utveckling.....	1109
21.1.1	En ekosystembaserad förvaltning med en källa till hav-ansats.....	1110
21.1.2	Kustnära rekreation, friluftsliv och turism.....	1110
21.2	Några ekologiska särdrag i kustnära områden.....	1111
21.2.1	Ålgräs och kransalger – exempel på viktig undervattensvegetation.....	1111
21.2.2	Genetisk mångfald	1113
21.2.3	Fisk har en strukturerande funktion.....	1114
21.2.4	Bottenfauna lägger fast bl.a. miljögifter.....	1115
21.3	Påverkansfaktorer – kusten där alla vill vara.....	1115
21.3.1	Näringsämnen kommer både från land och utsjö	1116
21.3.2	Gränsvärden för farliga ämnen överskrids i alla kustvattenförekomster	1116
21.3.3	Både yrkes- och fritidsfiske påverkar.....	1116
21.3.4	Fysisk exploatering	1117
21.3.5	Undervattensbuller	1123

21.3.6	Fritidsbåtar.....	1124
21.3.7	Vattenskotrar.....	1130
21.3.8	Kustnära kommersiell sjötrafik	1133
21.3.9	Klimatförändringar och havsförsurning.....	1134
21.4	Behov av platsspecifik kunskap på rätt geografisk skala ..	1135
21.4.1	Miljöövervakning.....	1135
21.4.2	Marin kartering av arter och livsmiljöer.....	1136
21.4.3	Kartering av påverkansfaktorer.....	1139
21.5	Administrativa gränser.....	1141
21.6	Fysisk planering	1147
21.6.1	Det kommunala planansvaret	1147
21.6.2	Översiktsplan.....	1148
21.6.3	Fördjupad översiktsplan.....	1150
21.6.4	Detaljplan.....	1150
21.6.5	Länsstyrelsens överprövning – staten kan bryta det kommunala planansvaret.....	1152
21.6.6	Områdesbestämmelser.....	1152
21.6.7	Regionplan	1153
21.6.8	Riksintressen.....	1153
21.7	Andra områdesbaserade åtgärder – bidrar till en sammanhängande grön (blå) infrastruktur.....	1155
21.7.1	Vad är grön – eller blå – infrastruktur?	1156
21.7.2	Strandskyddet i kustvatten	1162
21.7.3	Marint områdesskydd.....	1168
21.7.4	Fiskelagstiftningen innanför trålgränsen	1170
21.8	Åtgärdsprogram och åtgärder	1171
21.8.1	Fysiska åtgärder och restaurering.....	1171
21.9	Två illustrativa exempel på de små stegens tyranni.....	1173
21.9.1	Bryggor i grunda vågskyddade områden.....	1173
21.9.2	Västkustens ålgräsängar	1175
21.10	Bedömningar och förslag.....	1176
21.10.1	Några förslag av särskild betydelse för kusthavet	1179
21.10.2	Geografiskt kaos – länsstyrelserna bör få en samordnande roll i kusthavet	1182

21.10.3	Kunskapsunderlag för planering, skydd och åtgärdsarbete.....	1185
21.10.4	Skärpa kraven på den fysiska planeringen	1187
21.10.5	Havs- och vattenförhållanden ska kunna inkluderas i detaljplan	1194
21.10.6	Strandskyddet är särskilt viktigt i grunda kustområden.....	1196
21.10.7	Förbättra handläggning, uppföljning och tillsyn av muddring och dumpning	1198
21.10.8	Åtgärder för ett mer hållbart båtliv.....	1200
21.10.9	Information och utbildning.....	1204
21.10.10	Fritidsbåtsregister	1206
21.10.11	Återvinning av fritidsbåtar	1210
21.10.12	Omställning till miljövänliga motorer	1214
21.10.13	Förslag som också har diskuterats	1215
22	Havsmiljödata	1219
22.1	Miljöövervakning.....	1220
22.1.1	Miljö kvalitetsmål, miljöövervakning och ansvariga myndigheter	1221
22.1.2	Regler som styr miljöövervakningen	1222
22.1.3	Miljöövervakningens programområden.....	1229
22.1.4	Miljöövervakningsutredningen om miljöövervakningen.....	1229
22.2	Marin kartering.....	1235
22.2.1	Inspire-direktivet	1238
22.2.2	Geografisk information inklusive djupdata.....	1239
22.3	Datavärdskap	1246
22.4	Aktörer inom förvaltningen av havsmiljödata.....	1248
22.4.1	Naturvårdsverket	1248
22.4.2	Havs- och vattenmyndigheten	1249
22.4.3	Livsmedelsverket.....	1251
22.4.4	Kemikalieinspektionen	1251
22.4.5	SGU	1252
22.4.6	SLU	1253
22.4.7	Kustbevakningen.....	1254
22.4.8	SMHI	1255

22.4.9	Strålsäkerhetsmyndigheten	1257
22.4.10	DIGG	1257
22.4.11	Länsstyrelserna	1258
22.4.12	Kommunerna	1260
22.4.13	Näringslivet ansvarar för recipientkontrollen ...	1261
22.4.14	Data insamlade av enskilda	1262
22.4.15	Sjöfartsverket	1263
22.4.16	Försvarsmakten	1263
22.5	Digitala kunskapsbaser och digitalt stöd i havsmiljöarbetet	1264
22.5.1	Miljödataportalen	1264
22.5.2	Geodataportalen	1265
22.5.3	oppnadata.se.....	1266
22.5.4	sverigesvattenmiljo.se.....	1266
22.5.5	Stationsregistret.....	1266
22.5.6	Fristående tjänst för validering av miljödata.....	1267
22.5.7	VISS.....	1268
22.5.8	Nationella kartskikt för värdetrakter	1270
22.5.9	SHARK.....	1271
22.5.10	Smart miljöinformation.....	1271
22.5.11	Naturhistoriska riksmuseet	1272
22.5.12	Vattenwebb	1272
22.5.13	ICES databaser	1273
22.5.14	Helcoms databaser	1273
22.5.15	Ospar – ODIMS.....	1273
22.5.16	EEA	1274
22.5.17	Copernicus.....	1274
22.5.18	EMODnet.....	1274
22.6	Brister och problem när det gäller havsmiljödata	1275
22.6.1	Brister i miljöövervakningen.....	1276
22.6.2	Brister i datavärdsskapen	1279
22.6.3	Brister i marin kartering.....	1280
22.6.4	Brister i kunskapsunderlag.....	1284
22.6.5	Behov av flera digitala verktyg.....	1285
22.7	Överväganden och förslag.....	1287
22.7.1	Ändringar i Havs- och vattenmyndighetens instruktion	1287

22.7.2	Ändringar i SGU:s instruktion	1289
22.7.3	Ändring i Kustbevakningens instruktion	1290
22.7.4	Sekretessen av geografisk information och försvarets roll.....	1291
22.7.5	Översyn av sekretesskyddet för geografisk information.....	1292
22.7.6	Ny finansieringsmodell för geografisk information.....	1293
22.7.7	Sammanhållen marin kartering.....	1298
23	Behov av kunskap och forskning om havsmiljön	1307
23.1	Havsmiljöinstitutet.....	1308
23.1.1	Överväganden och förslag – Havsmiljöinstitutets uppdrag förnyas till 2030..	1311
23.2	Kunskaps- och forskningsbehov	1313
23.2.1	Kunskaps och forskningsbehov som Miljömålsberedningen uppmärksammat under utredningsarbetet.....	1313
23.2.2	Forskning och kunskapsförsörjning om havets miljö och ekosystem	1319
23.2.3	Anslagsmedel för forskning inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård..	1320
23.2.4	Överväganden och förslag – anslaget Havs- och vattenmiljöforskning.....	1323
24	Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete ..	1325
24.1	Tydligare instruktioner till myndigheterna	1325
24.2	Mindre rapportering och mer verkstad	1326
24.3	Myndigheternas eget regelförändringsarbete	1327
24.3.1	Arbetsgången.....	1328
24.3.2	Genomslag för regelförändringsförslagen.....	1329
24.4	Effektivare finansiering av havsmiljöarbete	1330
24.5	Exempel på ersättningar ur landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet	1331
24.5.1	Greppa Näringen.....	1332

24.5.2	Vattenrelaterade miljöersättningar	1333
24.5.3	Ersättning för skötsel av våtmarker och dammar.....	1334
24.5.4	Stöd för att anlägga eller restaurera våtmarker och dammar.....	1335
24.5.5	Stöd för havsmiljö och bevarandeåtgärder i havs- och fiskeriprogrammet	1335
24.6	Statlig finansiering av havsmiljöarbete.....	1339
24.6.1	Om effektivitet och god hushållning i statlig verksamhet	1339
24.6.2	Riksdagens finansmakt och finansiell styrning..	1340
24.7	Statliga bidrag finansierar merparten av havs- och vattenmiljöarbetet	1345
24.7.1	Vad är bidrag och hur ser regelverket ut?	1347
24.7.2	Inomstatliga bidragsmedel äskas inte i budgetunderlaget	1348
24.7.3	Synpunkter på inomstatliga bidrag	1348
24.7.4	Synpunkter på riktade statsbidrag	1349
24.8	Utgifter för havsmiljöarbete ingår i utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård	1353
24.9	Samtliga anslag inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård budgetåret 2020.....	1354
24.9.1	Hur får 1:11 – anslaget användas?	1364
24.10	Närmare om hur anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö fick användas 2020 och hur anslaget användes 2019.....	1367
24.10.1	Regeringens villkor till ap.1 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Avloppsrening – del till Naturvårdsverket, 170 000 tusen kronor	1368
24.10.2	Regeringens villkor 2020 till ap.2 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, disponeras av Havs- och vattenmyndigheten, 1 038 765 tusen kronor.....	1369
24.10.3	Regeringens villkor 2020 till ap.3 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – del till Lst, 173 800 tusen kronor.....	1375

24.10.4	Regeringens villkor 2020 till ap.4 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Tillsyn avlopp – del till Lst, 7 000 tusen kronor	1376
24.11	Överväganden och förslag.....	1377
24.11.1	Genomlysning av nivån på anslagsmedlen för havs- och vattenåtgärder.....	1377
24.11.2	1:11-anslaget Åtgärder för havs- och vattenmiljöåtgärder	1380
24.11.3	Ett nytt anslag – Statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete.....	1385
25	Förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser	1391
25.1	Ingen ser helheten	1393
25.2	Överväganden och förslag.....	1394
25.2.1	En havsmiljölag	1397
25.2.2	En tvärvetenskaplig funktion	1400
25.2.3	Samhällsekonomiska analyser för hela havsmiljön.....	1404
25.3	Miljömålsberedningens strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser	1406
26	Konsekvensanalys	1409
26.1	Bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	1409
26.1.1	Kommittéförordningens bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.....	1409
26.1.2	Bestämmelser om konsekvensbeskrivningar i Miljömålsberedningens direktiv	1410
26.1.3	Bestämmelser om konsekvensbeskrivningar i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning	1410
26.2	Vad är ett resultat och vad är en konsekvens?	1412
26.2.1	Vad är problemet?	1412

26.2.2	Motiveringar, bedömningar, överväganden och förslag.....	1414
26.2.3	En konsekvensanalys ska innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.....	1415
26.3	Aktörer som berörs av Miljömålsberedningens förslag ...	1415
26.3.1	Vilka som berörs.....	1415
26.3.2	Aktörer som berörs av förslagen i respektive kapitel.....	1415
26.3.3	Varför och på vilket sätt de olika aktörerna berörs.....	1418
26.3.4	I vilken utsträckning olika aktörer berörs	1418
26.4	Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten m.fl.....	1419
26.5	Konsekvenser för staten	1421
26.5.1	Konsekvenser för Boverket.....	1421
26.5.2	Konsekvenser för Försvarmakten.....	1422
26.5.3	Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten.....	1423
26.5.4	Konsekvenser för Naturvårdsverket	1437
26.5.5	Konsekvenser för Jordbruksverket	1441
26.5.6	Konsekvenser för Kemikalieinspektionen	1444
26.5.7	Konsekvenser för Kustbevakningen.....	1445
26.5.8	Konsekvenser för kustlänsstyrelserna.....	1446
26.5.9	Konsekvenser för Regeringskansliet	1453
26.5.10	Konsekvenser för Riksantikvarieämbetet	1457
26.5.11	Konsekvenser för SGU	1457
26.5.12	Konsekvenser för SMHI	1459
26.5.13	Konsekvenser för Sjöfartsverket	1459
26.5.14	Konsekvenser för Trafikverket.....	1463
26.5.15	Konsekvenser för Transportstyrelsen	1464
26.5.16	Konsekvenser för Trafikanalys	1465
26.5.17	Konsekvenser för lärosäten.....	1466
26.5.18	Konsekvenser för vattenmyndigheterna	1467

26.6	Konsekvenser för kommuner och regioner	1468
26.6.1	Konsekvenser för kommunerna	1468
26.6.2	Konsekvenser för regionerna	1474
26.7	Konsekvenser för företag	1474
26.7.1	Konsekvenser för lantbrukare	1474
26.7.2	Konsekvenser för sjöfarten	1483
26.7.3	Konsekvenser för fiskenäringen	1487
26.7.4	Konsekvenser för turistnäringen	1496
26.7.5	Konsekvenser för havsbaserad vindkraft	1500
26.8	Konsekvenser för andra enskilda	1503
26.9	Konsekvenser för organisationer	1508
26.10	Konsekvenser av förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen	1509
26.11	Konsekvenser av förslag som har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	1509
26.12	Konsekvenser av förslag som har betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	1510
26.13	Konsekvenser av förslag som har betydelse för små företags arbetsförutsättningar	1510
26.14	Konsekvenser av förslag som har betydelse för små företags konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags villkor	1511
26.15	Konsekvenser av förslag som har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män	1511
26.16	Konsekvenser av förslag som har betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ...	1511
26.17	Bedömning av om föreslagna regleringar överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU	1512
26.18	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande	1512

26.19	Bedömning av behov av särskilda informationsinsatser ...	1512
26.20	Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet	1513
27	Författningskommentar	1517
27.1	Förslaget till havsmiljölag.....	1517
27.2	Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).....	1519
27.3	Förslaget till lag om ändring av miljöbalken (1998:808) ..	1519
27.4	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	1521
	Särskilda yttranden	1523
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2010:74	1531
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2011:50	1539
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2011:91	1547
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2012:95	1555
Bilaga 5	Kommittédirektiv 2014:110	1565
Bilaga 6	Kommittédirektiv 2014:165	1575
Bilaga 7	Kommittédirektiv 2018:44	1587

17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

17.1 Problemets allvar

Det är kris i stora delar av fiskenäringen, särskilt i Östersjön. Sedan 2018 har det varit stopp för torskfiske i Östersjöns östra bestånd, Stoppet fortsätter även 2021. Det pelagiska fisket av sill har stoppats under tre månader 2020 i delar av Östersjön och det kustnära fisket vittnar om minskande bestånd av flera arter. Det pågående provfisket efter gädda och abborre i Stockholms skärgård och söderut indikerar en kraftig tillbakagång. I Kattegatt är det fortsatt nollkvot på torsken och den kustlevande torsken i Västerhavet verkar inte kunna återhämta sig.

I princip råder det brist på *stor fisk* inom nästan alla arter och bestånd. Det är ekologisk obalans mellan de olika fiskbestånden med ökning av t.ex. spigg medan andra arter successivt minskar. Detta är allvarligt, självklart för fiskets långsiktiga ekonomi och överlevnad, men lika allvarligt för havets ekologi och möjlighet att återhämta sig och på sikt kunna leverera viktiga ekosystemtjänster. I princip all ny forskning om sambanden mellan kommersiella fiskbestånd och ekosystemens utveckling, visar på att fisken har en stor roll i ekosystemens strukturer och funktioner. Ett exempel är att frånvaron av stor fisk i grunda kustnära områden ger motsvarande negativa effekter på ålgräs, kransalger och tång som övergödning, både på västkusten och längs Östersjön. Ett koncentrerat uttag av ett fiskbestånd verkar kunna påverka sjöfåglars möjlighet att hitta föda och därmed möjligheten till lyckad häckning. Interaktionerna mellan bestånden av fisk i utsjö och kust verkar vara mer sammanlänkade än man tidigare trott.

Förvaltningen av fiskresursen är därför en mycket viktig del av havsmiljöförvaltningen. Det är allvarligt att förvaltningen av fisk till större delen hanteras som en egen sektor, både inom EU och på

nationell nivå. Havs- och vattenmyndigheten bildades bl.a. för att integrera havsmiljöförvaltningen och hållbar förvaltning av fiskeresursen och för att åstadkomma en *utvecklad och sammanhållen havsförvaltning* som Havsmiljöutredningen beskrev behövdes så tidigt som 2008.¹ Frågorna har inte integrerats tillräckligt av regeringen och de är inte heller tillräckligt samordnade hos EU-kommissionen, även om samma kommissionär ansvarar för miljö- och fiskefrågor.

Nödåtgärderna för torsk 2019 satte frågan på den politiska kartan inte minst hos flera kustlänsstyrelser i södra Östersjön, där landshövdingarna pekade på behovet av en förändrad fiskförvaltning och användande av försiktighetsprincipen.

Svenska yrkesfiskare är över lag mycket kunniga om havets ekologi och har medverkat aktivt för att ta fram ett skonsamt och selektivt fiske. De medverkar även aktivt i utvecklingen av förvaltningsformer för hållbart fiske. Ett hållbart fiske är ett viktigt bidrag till livsmedelsförsörjningen. Det krävs omfattande insatser från, och ett bra samarbete mellan berörda myndigheter, fiskenäring och forskning för att vända trenden för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och därmed nå ett långsiktigt miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart fiske.

17.2 Ekosystembaserad fiskförvaltning är en integrerad del av havsförvaltningen

Som framgår av kapitlet om Ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning, ska Miljömålsberedningen enligt tilläggsdirektivet analysera om det behövs ytterligare styrmedel och åtgärder för att på ett kostnadseffektivt sätt säkerställa en ekosystembaserad havsförvaltning. I direktivet hänvisar regeringen vidare till att *ekosystembaserad fiskförvaltning* kan integreras i arbetet med att nå miljökvalitetsmålen.

Ekosystemansatsen är sedan 2014 en av principerna för genomförande av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP). En ekosystemansats ska genomföras i fiskeripolitiken för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön. Ekosystemansatsen syftar enligt definitionen i GFP

¹ SOU 2008:48, *En utvecklad havsmiljöförvaltning*, betänkande av Havsmiljöutredningen.

till att förvalta användningen av naturresurser, med beaktande av fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet, samtidigt som man bevarar både den biologiska rikedom och de biologiska processer som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet.

Havs- och vattenmyndigheten pekar på att fiskeriförvaltningen traditionellt bygger på att varje bestånds utveckling analyseras för sig och att fisketrycket ses som den främsta orsaken till beståndets utveckling. Havs- och vattenmyndigheten framhåller dock vidare att:

för att fisk och fiske ska kunna förvaltas i enlighet med en ekosystemansats, behövs förståelsen av fiskens roll i ekosystemet samt hur förvaltningen av fisken på olika sätt kan påverka vilka ekosystemtjänster vi får idag och i framtiden. Även kunskap om hur bestånden samspelar med andra arter och miljöfaktorer behöver lyftas in för att kunna ge en mer nyanserad bild av beståndsutvecklingen, t.ex. födotillgång, predation från andra arter eller ändringar i fiskens livsmiljöer. Förståelsen behöver stärkas av vilka indirekta effekter fiske på en art kan få på näringsväven och om det kan påverka våra möjligheter att nå mål för andra arter, livsmiljöer eller ekosystemtjänster, t.ex. hur förekomst av större rovfiskar påverkar algutväxt och därmed badvattenkvalitet.²

Havs- och vattenmyndigheten fick 2016 i uppdrag av regeringen att ta fram en strategi för en ekosystembaserad fiskförvaltning. Regeringen har genom ändringen av uppdraget 2018 tydligt signalerat att en ekosystembaserad fiskförvaltning är en integrerad del av havsförvaltningen. Från och med 2018 har regeringen ändrat uppdraget till ett mål och återrapporteringskrav i årsredovisningen där

Havs- och vattenmyndigheten ska redogöra för hur myndigheten arbetar för att en ekosystembaserad fiskförvaltning ska vara en integrerad del i att uppfylla målen i havs- och vattenförvaltningen samt miljömålen.³

Havs- och vattenmyndigheten lämnar bl.a. följande exempel på hur myndigheten har bidragit till en ekosystembaserad fiskförvaltning:⁴

² Havs- och vattenmyndigheten 2020, Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten 2019, Resursöversikt, Rapport 2020:3.

³ Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2018.

⁴ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för 2019.

- Etablerat fem regionala beredningsgrupper för den nationella fiskeregleringen.
- Analys av möjligheter till ytterligare åtgärder för att uppnå god miljöstatus för fisk och fiskets påverkan på ekosystemen i enlighet med havsmiljöförordningen.
- Utvecklat myndighetens arbetssätt för fiskereglering i skyddade områden.
- Övergripande kartläggning av sociala, ekonomiska och miljömässiga mål till underlag för en utredning av fördelningen av demersala fiskemöjligheter.
- Översikt av biologiska aspekter av rums- och tidsskalor i genomförandet av ekosystembaserad fiskförvaltning.

Miljömålsberedningen har med bakgrund av regeringens signal ovan och beredningens bedömning att en ekosystembaserad förvaltning ska genomsyra beredningens förslag till strategi, analyserat de delar av fiskförvaltningen som direkt eller indirekt kan förväntas ha betydelse för att nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen.

Flera av de underlagsrapporter beredningen har beställt som stöd för arbetet inkluderar fisk eller fiske men, av direkt relevans är främst:

1. PM från SLU Aqua om fisket miljöeffekter.⁵
2. Östersjöcentrums rapport om våtmarker som fiskevårdsåtgärd.⁶
3. Havsmiljöinstitutets rapport om ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband.⁷

⁵ SLU Aqua 2019, Sammanfattning – fiskets miljöeffekter, PM till Miljömålsberedningen 2019-10-22.

⁶ Östersjöcentrum vid Stockholms universitet 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten, Rapport 1/2020.

⁷ Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband, Rapport 2019:6.

17.3 Förvaltningen av fisk styrs både av näringspolitiska och miljöpolitiska mål

Förvaltningen av fisk styrs främst av mål inom EU:s gemensamma fiskeripolitik och nationella näringspolitiska mål. Det är dock flera mål inom det miljöpolitiska området som har och successivt får större betydelse för förvaltningen av fiskbestånden och fisket. Inte minst målet om god miljöstatus i EU:s havsmiljödirektiv, som även den gemensamma fiskeripolitiken ska bidra till.

De näringspolitiska målen kan ofta delas in i målsättningar för fiskresursen och mål för fiskets bedrivande. Då Miljömålsberedningens tilläggsdirektiv fokuserar på miljömålen och tillståndet i havsmiljön, redovisas här de mål som rör fiskeresursen och fiskens roll i ekosystemet.

17.3.1 Målen för EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP)

Den gemensamma fiskeripolitiken syftar till att säkerställa att verksamheten i fiskeri- och vattenbrukssektorerna är miljömässigt hållbar på lång sikt och förvaltas på ett sätt som överensstämmer med målen för att uppnå ekonomiska, sociala och sysselsättningsmässiga fördelar. De mål i grundförordningen (EU 1380/2013) som särskilt berör förvaltningen av fiskresursen och havets miljö tillstånd är att säkerställa att nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning (MSY) senast 2020. Fiskeripolitiken ska även vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 enligt havsmiljödirektivet. Den gemensamma fiskeripolitiken och MSY hanteras vidare i avsnitt nedan.

17.3.2 Regeringens livsmedelsstrategi

Regeringens, av riksdagen godkända, mål för livsmedelsstrategin omfattar även fiskenäringen. Strategins vision, övergripande mål och tre strategiska villkor redovisas i kapitlet om övergödning. Det övergripande målet tydliggör bl.a. att relevanta miljömål ska nås och att utvecklingen ska vara hållbar och en utgångspunkt för strategin är

att stärkt konkurrenskraft och ökad produktion ska gå hand i hand med arbetet att nå miljömålen.⁸

Fisk och vattenbruk är ett av tolv strategiska områden. Regeringen bedömer att marina livsmedel och resurser har förutsättningar att möta en ökad efterfrågan. Vattenområden för hållbart vattenbruk, t.ex. fisk-, skaldjurs-, ostron- och musselodlingar, bör göras tillgängliga för att stärka det svenska vattenbruket.

Om fiske och beredningsindustrin säger regeringen särskilt att det svenska yrkesfisket står inför flera utmaningar, t.ex. i frågor om förädlingsgrad, lönsamhet, generationsväxling och tillgången på landningshamnar. Näringen behöver höja sin kunskapsnivå i flera avseenden för att kunna uppnå ett både hållbart och konkurrenskraftigt fiske och vattenbruk. Tillgången på högkvalitativa råvaror är viktig. I livsmedelsstrategin betonar regeringen att det finns potential för det småskaliga fisket att öka sin försäljning genom ökad samverkan men det kräver kontinuerliga leveranser för att få marknadstillträde och för att kunna marknadsföra sina produkter. Ökad produktion och ökat förädlingsvärde skulle bidra till att göra avsättning på en större marknad möjlig, vilket kan skapa högre värde för kunden och göra ett högre pris och ökad lönsamhet möjlig för producenterna. Möjligheter till främjandeåtgärder för fiskerinäringen finns inom ramen för havs- och fiskeriprogrammet.

17.3.3 Mål för havets miljötilstånd

Mål för miljötilståndet i kustvatten och hav finns i sin helhet redovisade i kapitlet om att Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal.

Miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård

Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgårds* portalparagraf har i sin helhet stor koppling till fiskeresursen och fisket genom att produktionsförmågan ska vara långsiktigt hållbar samtidigt som den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skär-

⁸ Prop. 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

gård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Samtliga tre preciseringar som Miljömålsberedningen föreslår till miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* har betydelse för fisk.

- Målet God miljöstatus: Kust- och havsvatten har god miljöstatus med avseende på fysikaliska, kemiska och biologiska förhållanden i enlighet med havsmiljöförordningen (2010:1341).
- Målet God ekologisk och kemisk status: Kustvatten har minst god ekologisk status eller potential och god kemisk status i enlighet med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Målet Gynnsam bevarandestatus: Livsmiljöer och arter knutna till kust och hav har gynnsam bevarandestatus i enlighet med områdesskyddsförordningen (1998:1252), artskyddsförordningen (2007:845) samt arter och livsmiljöer förtecknade inom Helcom och Ospar.

God miljöstatus enligt EU:s havsmiljödirektiv

EU:s havsmiljödirektiv syftar till att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i Europas hav år 2020 och att skydda och bevara de resurser som den marint relaterade ekonomin och samhällsaktiviteterna är beroende av.⁹ I direktivet fastställde EU vad som kännetecknar en god miljöstatus genom elva kvalitativa deskriptorer.¹⁰ Havsmiljödirektivet har implementerats i Sverige genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Havsmiljödirektivet och havsmiljöförordningen beskrivs närmare i kapitlet om EU och havsmiljöarbetet.

I princip har alla direktivets kvalitativa deskriptorer betydelse för förvaltningen av fisk eller för att säkerställa ekosystem som kan producera fiskresurser. De deskriptorer som innehåller kriterier och indikatorer för fisk eller som direkt påverkas av fisket är:

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

¹⁰ Havsmiljödirektivet (2008/56/EG), bilaga 1.

1. Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor.
2. Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd.
3. Alla delar av de marina näringsvävarna, i den mån de är kända, förekommer i normal omfattning och mångfald på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd ska kunna säkerställas och deras fulla reproduktiva kapacitet behållas.
4. Havsbottnens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska ekosystemen inte påverkas negativt.
5. Främmande ämnen i fisk och skaldjur avsedda som livsmedel överskrider inte de nivåer som fastställts i gemenskapslagstiftningen eller andra tillämpliga normer.

Havs- och vattenmyndigheten har fastställt tre särskilda miljökvalitetsnormer som direkt berör fiskpopulationer och fiske i Nordsjön och Östersjön.¹¹

- Populationerna av alla naturligt förekommande fiskarter och skaldjur som påverkas av fiske har en ålders- och storleksstruktur samt beståndsstorlek som garanterar deras långsiktiga hållbarhet.
- Förekomst, artsammansättning och storleksfördelning hos fiskesamhället ska möjliggöra att viktiga funktioner i näringsväven upprätthålls.
- Den av mänsklig verksamhet opåverkade havsbottenarealen ska ha en omfattning som ger förutsättningar för att upprätthålla bottnarnas struktur och funktion för respektive livsmiljötyp, där bottentrålning är en indikator.

¹¹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön, bilaga 3.

God ekologisk status enligt EU:s vattendirektiv

EU:s ramvattendirektiv¹² syftar bl.a. till att nå *god ekologisk och kemisk status* i samtliga ytvatten, inklusive kustvatten ut till en nautisk mil utanför baslinjen. Vattendirektivet har implementerats i svensk lagstiftning genom vattenförvaltningsförordningen (2004:660). God ekologisk status bedöms enligt ett antal kvalitetsfaktorer. Fisk ingår som en del av bedömningen i sötvatten, men har inte inkluderats i bedömningen av god ekologisk status i kustvattenförekomster.

Gynnsam bevarandestatus enligt EU:s art- och habitatdirektiv – Natura 2000

Art- och habitatdirektivets¹³ syfte är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium. Direktivet har implementerats bl.a. genom 7 kap. miljöbalken. För marina områden som ingår i Natura 2000-områden ska enligt 7 kap. 27 § miljöbalken *gynnsam bevarandestatus* uppnås. Fiske bedöms i många marina Natura 2000-områden påverka möjligheten att nå gynnsam bevarandestatus.

Etappmålet om skyddade områden

Etappmålet om skydd av områden innebär att tio procent av marina områden ska vara skyddade genom ekologiskt representativa, sammanhängande och väl förvaltade nätverk. (Läs mer i kapitlet om Marint områdesskydd). Skydd av marina områden medför ofta ett behov av att helt eller delvis reglera fisket inom området. Å andra sidan är ett viktigt syfte med skydd och förvaltningen i dessa områden att säkerställa bl.a. lek- och uppväxtmiljöer för fisk och därmed bidra till produktion av fiskresurser till både yrkesfiske och fritidsfiske.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹³ Art. 2 Rådets direktiv (92/43/EEG) om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

17.3.4 Hållbarhetsmålen i Agenda 2030

Fiske faller främst in under Agenda 2030:s hållbarhetsmål 14 *Bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling*. (Läs mer i kapitlet om Agenda 2030 och mål 14.)

För arbetet med hållbara fiskbestånd är det främst delmål 14.4, 14.6 och 14.B som är relevant:

Delmål 14.4 *Främja hållbart fiske*: Senast 2020 införa en effektiv fångstreglering och stoppa överfiske, olagligt, orapporterat och oreglerat fiske liksom destruktiva fiskemetoder samt genomföra vetenskapligt baserade förvaltningsplaner i syfte att återställa fiskbestånden så snabbt som möjligt, åtminstone till de nivåer som kan producera maximalt hållbart uttag, fastställt utifrån deras biologiska egenskaper.

Delmål 14.6 *Avskaffa subventioner som bidrar till överfiske*: Senast 2020 förbjuda vissa former av fiskesubventioner som bidrar till överkapacitet och överfiske, avskaffa subventioner som bidrar till olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och avstå från att införa nya sådana subventioner, med erkännande av att en ändamålsenlig och effektiv särskild och differentierad behandling av utvecklingsländerna och de minst utvecklade länderna bör vara en integrerad del av förhandlingarna om fiskesubventioner i Världshandelsorganisationen.

Delmål 14.B *Stöd småskalig fiskerier*: Säkerställa tillträde för småskaliga icke-industriella fiskare till marina resurser och marknader.

17.3.5 Strategier som berör förvaltningen av fiskeresursen

EU:s gröna giv

Inom ramen för EU:s gröna giv har EU-kommissionen under våren 2020 presenterat två strategier som är relevanta för fisket. I strategin *Från jord till bord* för ett rättvist, sunt och miljövänligt livsmedelssystem, framhåller kommissionen att på samma sätt som inom jordbruket behöver den långsiktiga hållbarheten inom fisket stärkas och insatserna öka för att få upp bestånden på hållbara nivåer. Detta är viktigt även för att säkra den långsiktiga lönsamheten och livsmedelsproduktionen inom EU. Kommissionen framhåller även att fiske och vattenbruk behöver minska sina klimatutsläpp och att andelen ekologiskt vattenbruk behöver öka.¹⁴

¹⁴ EU-kommissionens meddelande, *Från jord till bord – strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem*, KOM (2020)381 slutgiltig.

I EU-kommissionens *strategi för biologisk mångfald* tar kommissionen också fasta på vikten av att marina resurser används hållbart och att en förutsättning för att nå detta är att EU:s gemensamma fiskeripolitik implementeras fullt ut men även att havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet genomförs i sin helhet. Kommissionen betonar vikten av att bestånden fiskas på eller under maximal hållbar avkastning (MSY). Kommissionen avser också att stärka arbetet med regleringen av fiske i skyddade områden. Fiske-regleringar ska införas i samtliga marina skyddade områden på basis av tydliga områdesspecifika bevarandemål och bästa möjliga vetenskapliga kunskap. Kommissionen pekar t.ex. på att inom ramen för den aviserade *aktionsplan för skydd av marina områden och fiskeresurser 2021* kommer det tas fram åtgärder för begränsningar för fiskeredskap som kan skada biodiversiteten och särskilt sådana som kan skada havsbotten. Havs- och fiskerifonden ska bidra till att stödja omställningen. Kommissionen lyfter även fram vikten av att eliminera bifångst. Kommissionen aviserar även att i den kommande satsningen på restaurering av sjöar och vattendrag är lek och uppväxtområden för fisk en viktig faktor.¹⁵

Strategi för svenskt yrkesfiske 2020 – Hållbart fiske och nyttig mat

Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten presenterade 2016 en gemensam strategi för svenskt yrkesfiske till 2020.¹⁶ Strategin slog fast att till 2020 ska det svenska yrkesfisket vara miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart. Visionen för svenskt yrkesfiske formulerades som:

År 2020 förvaltas, fördelas och nyttjas de svenska fiskeresurserna miljömässigt långsiktigt hållbart. Inom de miljömässigt hållbara ramarna strävar förvaltningen efter att skapa största samhällsekonomiska värde inkluderande sociala och ekonomiska aspekter. Det svenska yrkesfisket levererar förstklassiga råvaror till konsumenter och fiskberedningsindustri. Fiskerinäringen kännetecknas som en trovärdig, ansvarsfull och lönsam bransch med goda framtidsutsikter.

¹⁵ EU-kommissionens meddelande, EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv, KOM (2020)380 slutgiltig.

¹⁶ Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket 2016, Strategi för svenskt yrkesfiske 2020 – Hållbart fiske och nyttig mat.

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket pekar i strategin särskilt på status och tillgång till lek- och uppväxtmiljöer, att bestånden ligger över den nivå som kan ge maximal hållbar avkastning för att kunna ge högsta möjliga samhällsekonomiska värde samt redskapsutveckling av skonsamma fiskeredskap. Vikten av stor fisk betonas.

Myndigheterna pekar även på att det är viktigt att yrkesfisket deltar aktivt i fiskförvaltningen och miljöarbetet genom bl.a. datainsamling och arbete för biologisk återställning av lek- och uppväxtområden. Yrkesfisket kan också bidra genom att samla in förlorade redskap och marint skräp samt genom att bistå med kunskap som kan ligga till grund för reservatsföreskrifter och bevarandeplaner i skyddade områden.

Ny gemensam strategi för fiskes framtid klar våren 2021

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket håller på att ta fram en ny gemensam strategi för yrkesfisket, vattenbruket, fritidsfisket och fisketurismen på uppdrag av regeringen. Strategin ska vara klar den 31 maj 2021. Regeringen pekar i uppdraget på att nya sektorsspecifika handlingsplaner ska utgå från en ekosystemansats och bidra till att stärka måluppfyllnaden i den Maritima strategin (inkl. hållbar blå ekonomi) samt i livsmedelsstrategin. Strategin ska även bidra till en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja, särskilt genom att beakta kompetensförsörjning, diversifiering, lönsamhet samt minska arbetsplatsolyckor och dödsolyckor. I arbetet ingår även att beakta forskning och innovation samt besöksnäringens möjligheter.¹⁷

Havs- och vattenmyndigheten anger som viktiga förutsättningar för strategiarbetet bl.a. att

svenskt fiske står inför nya utmaningar. Många fisken har minskat, varav några drastiskt de senaste åren, däribland torskfisket i Östersjön. Miljö-tillståndet i Östersjön och Västerhavet är inte tillfredsställande, med syrefria bottnar, fortsatt övergödning, problem med gamla och nya miljöfarliga ämnen och effekter av klimatförändringen. Det är därför angeläget att analysera vad det innebär för fisket, men även nya förvaltningsformer, som både kan ta hänsyn till miljö-tillstånd, beståndsuppskattningar, osäkerheter i vetenskaplig rådgivning, med hänsyn till näringens önskemål om långsiktighet och framförhållning.

¹⁷ Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2020.

Haven nyttjas för många syften och ambitionen att skapa en blå ekonomi med energiproduktion till havs, ökad sjöfart, marint skydd, försvarsintressen och rekreation växer samtidigt som fisket måste utvecklas för att nyttja resurserna på ett långsiktigt hållbart sätt.¹⁸

Regeringens Maritima strategi

Regeringen antog en maritim strategi 2015. Den tar ett helhetsperspektiv för att främja de maritima näringarna.¹⁹ Strategins vision är:

Konkurrenskraftiga, innovativa och hållbara maritima näringar som kan bidra till ökad sysselsättning, minskad miljöbelastning och en attraktiv livsmiljö.

Regeringen framhöll att visionen förutsätter en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar tillväxt och vilar på tre likställda perspektiv:

1. Hav i balans,
2. konkurrenskraftiga maritima näringar och
3. attraktiva kustområden.

Regeringen tar upp att en prioriterad fråga är att stärka fiskbestånden och långsiktigt bibehålla dem på en säker nivå. Det är viktigt, dels för att nå en hållbar förvaltning av alla bestånd, dels för att öka förutsättningarna för en ökad avkastning inom fisket. Fortsatt arbete behövs också för att adressera problem med miljögifter som påverkar människors hälsa och möjligheten att använda fiskeresursen på ett så effektivt sätt som möjligt. Starka, hållbara och fiskbara bestånd är en grundförutsättning för fiskerinäringen och det skapar förutsättningar för att öka lönsamheten i fisket.

17.4 Hur mår fisken? När vi målen?

Havs- och vattenmyndigheten anger sammanfattningsvis i den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård 2019* att en del fiskbestånd håller på att återhämta

¹⁸ www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/samverkansomraden/framtidens-fiske/gemensam-strategi-for-framtidens-fiske.html, 2020-09-30.

¹⁹ Regeringen 2015, En svensk maritim strategi för människor, jobb och miljö.

sig men flera har ett högre fisketryck än vad som är långsiktigt hållbart.²⁰ Ingen av de preciseringar i miljö kvalitetsmålet som är av betydelse för fisk, bedöms kunna nås till 2020.

17.4.1 Bedömning av fiskbestånden

Enligt Naturvårdsverkets årliga uppföljning av miljömålen 2020, har antalet fiskbestånd som bedöms nyttjas hållbart endast varierat marginellt mellan 2015 och 2018.²¹ Andelen hållbart nyttjade bestånd har minskat från drygt 50 procent 2016 till 42 procent 2018. Minskningen beror på att flera bestånd av sill både i Västerhavet och i Östersjön har gått från ”hållbart nyttjade” till ”ej hållbart nyttjade”.

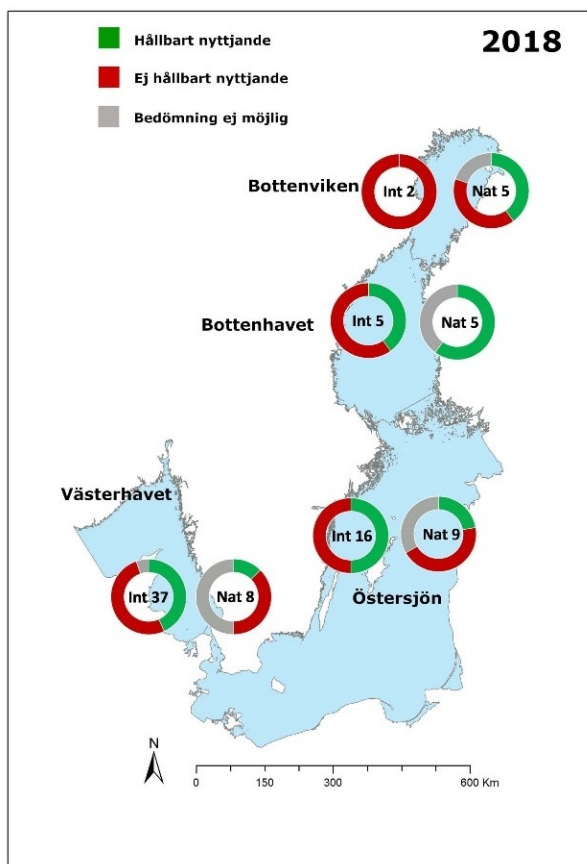
Det är miljömålsindikatorerna *Hållbart nyttjade fisk- och skaldjursbestånd i kust och hav* som ligger till grund för bedömningarna. Indikatorn baseras på den resursöversikt över kommersiellt nyttjade fisk- och skaldjursbestånd som Havs- och vattenmyndigheten ger ut årligen och som sammanställs av SLU Aqua. Havs- och vattenmyndigheten påpekar till Miljömålsberedningen att underlag för många kommersiellt nyttjade fisk- och skaldjursbestånd är bristfälliga. För de allra flesta kommersiellt nyttjade nationella arterna saknas framför allt en geografisk upplösning för att kunna ge adekvat bedömning. Fritidsfiskets uttag är större än yrkesfiskets för vissa kustnära arter och det skulle behövas mer data för att kunna göra en bättre årlig utvärdering av beståndsutvecklingen.

Geografiskt fördelade resultat för 2018 (se figur 17.1.) visar att andelen hållbart nyttjade bestånd är högst i Bottenhavet (63 procent), följt av Östersjön (45 procent) och Västerhavet (44 procent), och lägst i Bottenviken (33 procent).

²⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Fördjupad utvärdering av Hav i balans samt levande kust och skärgård, Rapport 2019:3.

²¹ Naturvårdsverket 2020, Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål, Rapport 6919.

Figur 17.1 Hållbart nyttjande i Västerhavet respektive Östersjön 2018



Kartan visar andelen hållbart nyttjade bestånd (grön), icke hållbart nyttjade bestånd (rött) och andel bestånd där underlag saknas (grått), i svenska havsområden. Int visar bedömningar för de internationellt förvaltnade bestånden bedömda av ICES och expertbedömningar, och Nat visar bedömningar för de nationellt förvaltnade bestånden vars råd baseras på expertbedömningar.

Källa: Sverigesmiljomal.se. Bedömningarna baseras på Havs- och Vattenmyndighetens rapporter Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten.

Bestånden av sill och strömming har god status i centrala Östersjön och Bottniska viken, dock ses en lägre medelvikt. Sämre ser det ut för gös och gädda längs kusten i Egentliga Östersjön (från Ålands hav till de danska sunden). Torsken i östra beståndet i Östersjön har dålig tillväxt och är mager.²² Torskfisket med trål stoppades akut i

²² Naturvårdsverket 2020, Årlig uppföljning av miljömålen, Rapport 6919.

områden i södra Östersjön mellan juli 2019 och årsskiftet 2019/2020, med undantag för det småskaliga fisket och fritidsfisket. Under 2020 förbjöds riktat fiske efter torsk. Bifångstknoten har sänkts ytterligare för 2021.²³ För torsken i det västra beståndet i Östersjön beslutade Rådet om en kvot för 2020 som var 63 procent mindre än 2019, men kvoten stabiliserades för 2021. Det har även rapporterats om historiskt få stora individer bland Östersjötorsken. Även för torsken i Skagerrak och Nordsjön beslutade Rådet en mindre tillåten fångstmängd för 2020. Torsk i Kattegatt befinner sig på historiskt låga nivåer.

I Västerhavet har bestånden av kummel, rödtunga och rödspätta relativt god status. För öring har rekryteringen försämrats under de senaste åren. Bestånden av havskatt, hälleflundra och skoläst har så dålig status att de inte bör fiskas i Skagerrak och Kattegatt, enligt statusrapporten. Rekryteringen av både vår- och höstlekande sill är fortsatt på låga nivåer sett över de senaste decennierna.

Ekosystemtjänster, livsmedel och näringsvävar

För att bedöma preciseringen *Kusternas och havens viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna*, har Havs- och vattenmyndigheten identifierat 23 marina ekosystemtjänster. Två av dessa ekosystemtjänster är *livsmedel* och *näringsvävar*. Enbart en bedömning har genomförts. Statusen för näringsvävar och livsmedel bedömdes då – 2014 – som dålig för alla tre havsområden; Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken.²⁴

17.4.2 Miljögifter i sill och strömming

Fet östersjöfisk som sill och strömming innehåller höga halter av giftiga substanser som dioxiner och dioxinlika PCB:er. Sverige har ett permanent undantag sedan 2012, från de rättsligt bindande gränsvärdena inom EU. Livsmedelsverkets rekommendationer anger dock att barn, ungdomar och unga kvinnor som vill bli gravida i framtiden inte ska äta sill och strömming från Östersjön mer än två till tre gånger per år. Detta är

²³ Council agreement on 2021 catch limits in the Baltic Sea, Press release 19 October 2020.

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Fördjupad utvärdering av Hav i balans samt levande kust och skärgård, Rapport 2019:3.

en av orsakerna till att merparten av fångsterna från trålfiske i Östersjön i dag går till fiskmjöl och i princip inte alls till humankonsumtion.

Miljögifter i sill och strömming från Östersjön,²⁵ har enligt den fördjupade utvärderingen av miljömålen minskat sedan början av 1980-talet och exponeringen för ämnena ligger nu ofta nära gränsen för hög miljörisk i Östersjön.²⁶ Havs- och vattenmyndigheten kompletterar i den fördjupa uppföljningen indikatorn *Miljögifter i sill och strömming* med uppföljning av havsmiljödirektivets deskriptor åtta om Farliga ämnen. Enligt den inledande bedömningen av havsmiljön bedöms inte god status uppnås vad gäller farliga ämnen även om halterna av vissa ämnen minskar.²⁷

Enligt producentorganisationen för Sveriges pelagiska fiskare (SPF) ligger halterna för sill och strömming i Egentliga Östersjön nu under EU:s gränsvärde för saluföring för samtliga fångstområden förutom öster om Gotland. Detta medför dock inte att Livsmedelsverkets kostråd har ändrats efter som de baseras på intaget per kroppsvikt per dag.

17.5 Lite om svenskt fiske

De viktigaste arterna för det svenska yrkesfisket är sill och strömming, skarpsill, nordhavsräka, havskräfta, torsk, tobis och makrill. Även siklöja är en viktig art som fiskas lokalt i Bottenviken. ICES publicerar årligen sammanställningar över fisket i olika regioner i så kallade "Fisheries overviews".²⁸ SLU Aqua har i en underlagsrapport till beredningen sammanfattat det svenska yrkesfisket.²⁹ En utförlig beskrivning av det svenska yrkesfisket under det senaste decenniet finns i Atlas över svenskt kust- och havsfiske 2003–2015.³⁰

²⁵ Indikatorn Miljögifter i sill och strömming visar human exponering för ett antal miljögifter som övervakas inom ramen för svensk miljöövervakning.

²⁶ Naturvårdsverket 2020, Årlig uppföljning av miljömålen, Rapport 6919.

²⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2018–2023, Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys, Rapport 2018:27.

²⁸ www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/fisheries-overviews.aspx.

²⁹ SLU Aqua 2019, Sammanfattning – fiskets miljöeffekter, PM till Miljömålsberedningen 2019-10-22.

³⁰ SLU Aqua 2018, Atlas över svenskt kust- och havsfiske 2003–2015, Aqua reports 2018:3.

17.5.1 Fiske i Nordsjön inklusive Skagerrak och Kattegatt

Nordsjöregionen innefattar förutom Nordsjön även Engelska kanalen, Skagerrak och Kattegatt. I området har de totala landningarna av fisk och skaldjur gått ner från fyra miljoner ton under toppåren på 1970-talet till två miljoner ton under 2000-talet.

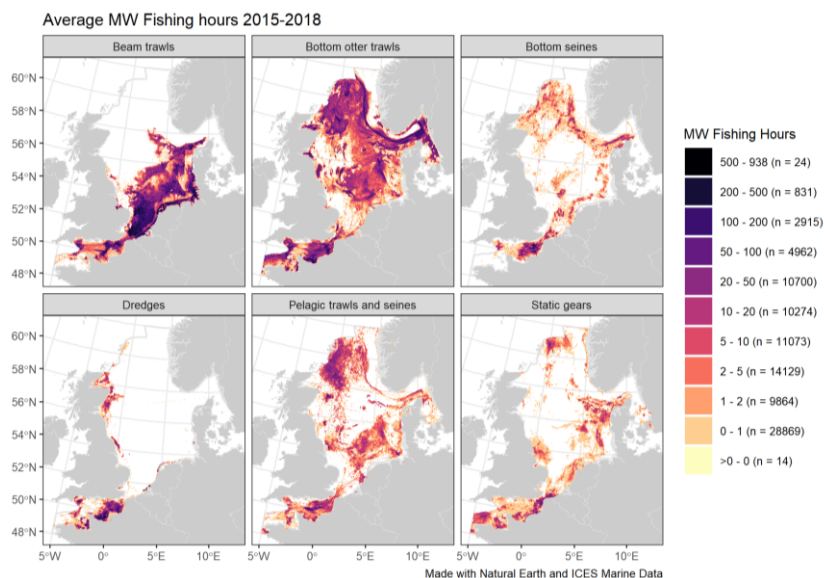
Pelagisk fisk (som finns i vattenpelaren), huvudsakligen sill och makrill, står för över hälften av landningarna. De pelagiska arterna fångas främst med flyttrålar utan större bottenkontakt (pelagiska trålar) eller ringnotar/snörpvadar. Det pelagiska fisket i Skagerrak och Kattegatt är mindre i omfattning än i övriga Nordsjön. (se figur 17.2) Det är koncentrerat runt danska Jyllandskusten men också längs den svenska Bohuskusten, där fiske efter sill och skarpsill främst görs med snörpvad.

Det demersala fisket (fiske på och nära botten) domineras i landningsvikt av arter som tobis, kolja, olika plattfiskarter samt torsk. Ur ett svenskt perspektiv är nordhavsräka och havskräfta dominerande arter för fisket i Skagerrak och Kattegatt. Bottenrål är det vanligaste redskapet och fiskeintensiteten i våra vatten är bland de högsta i Nordsjöregionen (figur 17.2).

Bomtrål och skrapor är tillåtna i Skagerrak men används inte av svenska fiskare. På grunt vatten utmed kusterna i området från södra Danmark till Belgien pågår ett omfattande fiske med mindre bomtrålliknande redskap riktade efter hästräka. Skrapor används för fiske efter musslor, främst i kustnära områden inom respektive medlemsstats jurisdiktion.

Fiske med passiva redskap utgörs främst i den svenska delen av ett relativt omfattande burfiske efter havskräfta men här förekommer också visst garnfiske efter makrill, torsk, plattfisk och sjurygg samt fiske efter hummer och krabba med burar och tinor. Sedan 2013 pågår ett fiske efter s.k. läppfiskarter med burar och ryssjor som har en ekonomiskt betydande del av det småskaliga kustfisket.

Figur 17.2 Fiskeintensitet i Nordsjöregionen 2015–2018 för olika redskapstyper mätt som motorstyrka och fisketimmor för fartyg >12 m



I svenska vatten är det främst bottentrål (Bottom otter trawls) som används.

Källa: ICES 2019, Greater North Sea Ecosystem – Fisheries Overview. In Report of the ICES Advisory Committee, ICES Advice 2019, section 9.2. 42 pp.

17.5.2 Fiske i Östersjön

Fisket i Östersjön domineras volymmässigt av det storskaliga pelagiska trålfisket efter skarpsill, sill och strömming för industriändamål. Under 1980-talet var dock torskfisket nästan lika stort. De totala landningarna av fisk uppgår numera till cirka 500 000 ton, men under 1970-talet landades ända upp till 1,2 miljoner ton fisk. Det svenska yrkesfisket i Östersjön landade cirka 120 000 ton (lax ej inräknad) 2019. 2018 var motsvarande fångst drygt 140 000 ton.³¹

I sill- och strömmingsfisket dominerar flyttrålar och fisket förekommer i hela Östersjöregionen. Fisket efter bottenlevande arter domineras av torsk, men även skrubbskädda och rödspätta förekommer i landningarna.

³¹ Havs- och vattenmyndigheten, Tabeller daglig infiskning för 2018 och 2019.

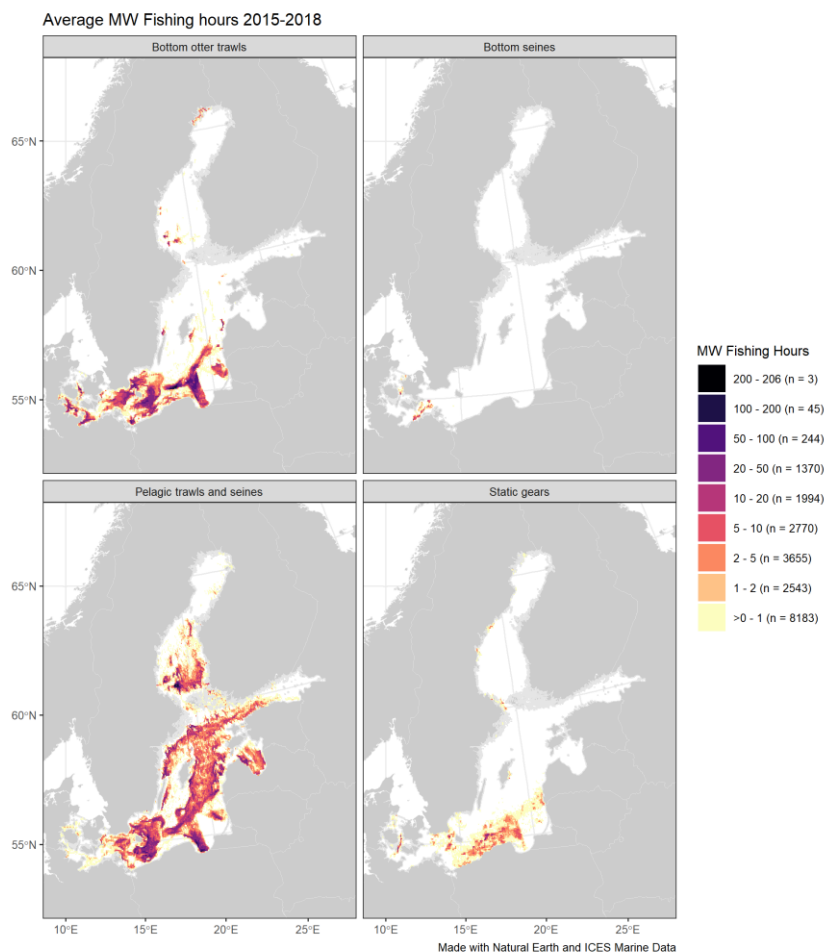
Bottentrål är det vanligaste redskapet i torskfisket och fisket är numera koncentrerat till södra Östersjön i havsbassängerna väster om Bornholm. Torskrålfisket är också frekvent i vissa områden i polska vatten (se figur 17.3). Passivt fiske med både garn och långlinor är också vanligt förekommande i fisket efter torsk men den relativa betydelsen har minskat på senare år, enligt SLU Aqua främst på grund av den ökande sälstammen, som innebär skador på fångst och redskap.

Längs hela kusten från Haparanda till Piteå förekommer ett koncentrerat och ekonomiskt värdefullt bottentrålfiske efter siklöja.

Runt hela Östersjöregionen finns dessutom relativt omfattande småskaligt garn- och fällfiske efter sik och brackvattensarter, lax och öring.³²

³² SLU Aqua 2019, Sammanfattning – fiskets miljöeffekter, PM till Miljömålsberedningen 2019-10-22.

Figur 17.3 Fiskeintensitet i Östersjöregionen 2015–2018 för olika redskapstyper mätt som motorstyrka och fisketimmar för fartyg >12 m



Källa: ICES 2019, Baltic Sea Ecosystem – Fisheries Overview, In Report of the ICES Advisory Committee, ICES Advice 2019, section 4.2. 28 pp.

17.5.3 Fiskets utveckling och ekonomi

Fångsterna i det yrkesmässiga fisket i havet under år 2019 uppgick till cirka 178 000 ton i levande vikt.³³ Både den svenska fiskeflottan och antalet fiskare har minskat kontinuerligt under många år. Det

³³ SCB 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019, JO 55 SM 2001.

finns regioner med låg lönsamhet, en stor andel fartyg med liten fiskeaktivitet och äldre fiskare, men i andra regioner finns fiske med god ekonomisk avkastning och yngre fiskare. Generellt ger fiske med trål bättre ekonomisk avkastning än mer kustnära fiske med garn, krok och bur. På västkusten uppvisar fisket bra ekonomiska resultat medan fisket längs Östersjökusten går ekonomiskt sämre. Men det finns undantag, exempelvis fisket efter siklöja i Bottenviken som är mycket lönsamt.³⁴

Producentorganisationer

Fiskare och fiskodlare kan gå samman i producentorganisationer för att göra sin produktion hållbar och för att effektivt marknadsföra sina produkter. De gör detta genom att utarbeta produktions- och marknadsföringsplaner. Dessa organisationer är nyckelaktörer inom fiskeri- och vattenbrukssektorn. Det finns sex producentorganisationer i Sverige för fiskenäringen.

Antal fartyg, fiskare och fiskeflottans utveckling

Den svenska fiskeflottan består av allt från små fartyg avsedda för kustnära fiske till stora trålare som bedriver fiske hela vägen från Östersjön till Nordsjön.³⁵ Utvecklingen i den svenska fiskeflottan visar på en nedåtgående trend för såväl antal fartyg som fartygskapacitet. Antalet fartyg i den svenska fiskeflottan har minskat från 1 600 fartyg 2005 till 1 079 fartyg 2019. Detta är även en minskning jämfört med 2018 då det fanns 1 162 fartyg.³⁶ Mellan 2008–2017 har minskningen varit störst på sydkusten med cirka 35 procent och västkusten med cirka 28 procent.

Pelagiska segmentet

Störst har minskningen varit i det pelagiska segmentet med närmare en halvering av fartyg mellan 2008 och 2017. Detta är en effekt av systemet med överlåtbara fiskerättigheter. När systemet infördes

³⁴ AgriFood 2020, Var är det lönt att fiska? – En analys av fisket i svenska regioner, Fokus 2020:2.

³⁵ STECF 2018, Värden i svenskt yrkesfiske.

³⁶ SCB 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019, JO 55 SM 2001.

2009 fanns det 81 fartyg med särskilda tillstånd. Under åren 2008–2010 lämnade 29 fartyg den svenska fiskeflottan med hjälp av bidrag till skrotning från Europeiska fiskerifonden (EFF). Det svenska pelagiska fisket som ingår i producentorganisationen för det pelagiska fisket (SPF) består 2020 av cirka 35 fartyg i storlek mellan tio och 60 meter. För 2020 hade tolv fartyg tilldelning i Östersjön, ytterligare nio fiskade 2019. I Östersjön är 14 av 21 fartyg lokala fartyg.³⁷

Antal yrkesfiskare

Antalet yrkesfiskare har en liknande utveckling där antalet anställda har minskat från 1 980 år 2008 till 1 423 år 2018, en minskning med nästan 30 procent. Alla yrkesfiskare arbetar dock inte heltid. Översatt i heltidsekvivalenter var det 1 133 anställda 2008 och 793 anställda 2017.³⁸ Det pelagiska trålfisket står för två tredjedelar av antal heltidsekvivalenter med cirka 450.³⁹

Fångster och ekonomisk utveckling

Fångsterna i det yrkesmässiga fisket i havet under år 2019 uppgick till cirka 178 000 ton i levande vikt.⁴⁰ Det innebär att fångsten har minskat med cirka 37 000 ton eller 17 procent jämfört med år 2018. Minskade fångstmängder noteras framför allt för sill och strömming vilket till stor del beror på minskad kvot i Östersjön. Fångsterna av torsk har minskat med nästan 40 procent jämfört med 2018. Cirka två tredjedelar av fångsterna kommer från Östersjön.

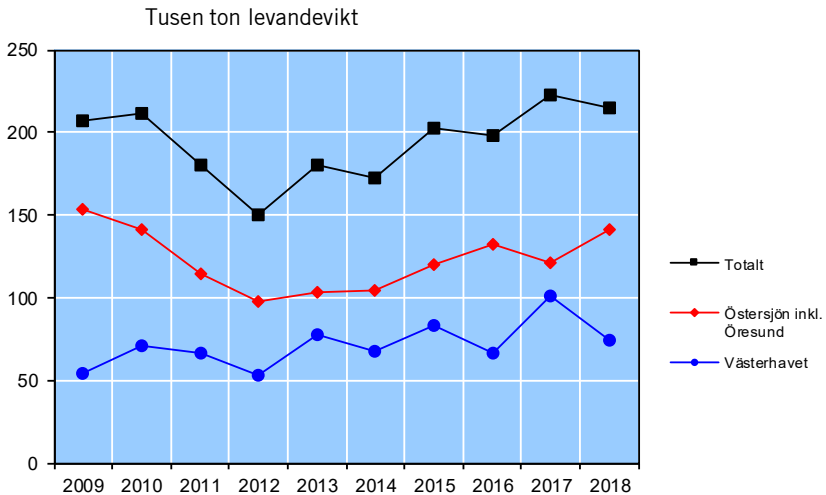
³⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Årlig flotrappport.

³⁸ STEFC 2019, Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet.

³⁹ SCB 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019, JO 55 SM 2001.

⁴⁰ SCB 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019, JO 55 SM 2001.

Figur 17.4 Fångster per fångstområde 2010–2018



Källa: SCB, Det yrkesmässiga fisket i havet 2018, JO 55 SM 1901.

Värdet av landningarna

Fångsvärdet i förstahandsledet 2019 uppgick till drygt 864 miljoner kronor, vilket innebär en minskning med cirka 57 miljoner kronor eller 6,1 procent jämfört med år 2018.⁴¹

De i utlandet (företrädesvis Danmark) direktlandade fångsterna under år 2019 utgjorde 67 procent av den totala svenska ilandförda fångsten. Värdet av utlandslandningarna var 40 procent av det totala fångstvärdet.

Fiske till industriändamål som fiskmjöl och fiskolja

Under 2019 rapporterades cirka 127 000 ton foderfisk jämfört med cirka 130 000 ton 2018. Foderfisk utgjorde 2019 cirka 75 procent av den totala fångsten mot 63 procent 2018. Foderfiskvärdet uppgick 2019 till cirka 278 miljoner kronor och andelen motsvarar 32 procent av det totala värdet. Värdet per kg är alltså betydligt lägre för foderfisk.

⁴¹ SCB 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019, JO 55 SM 2001.

Ekonomiska skillnader mellan olika typer av fiske och olika regioner

En nyligen publicerad rapport från AgriFood visar att svenskt yrkesfiske som helhet går ekonomiskt bra men att det finns stora skillnader mellan olika kuststräckor och typer av fiske.⁴² Det svenska yrkesfisket domineras av små företag.

Det svenska pelagiska fisket i Östersjön

Det ekonomiskt mest framgångsrika fisket är det pelagiska segmentet (sill, skarpsill, makrill). Enligt producentorganisationen för det pelagiska fisket (SPF) står det pelagiska fisket för 90 procent av volymen och två tredjedelar av landningsvärdet.⁴³

Det pelagiska systemet består av individuella överlåtbara fiske rättigheter med en koncentrationsspärr på tio procent av kvoten per fartyg. Fångsten regleras av årliga fiskemöjligheter och fördelas på regionalkvoter och kustkvoter.

Enligt SPF:s egna analyser är styrkorna med det pelagiska fisket att det har ett välfungerande förvaltningssystem med goda fiskemöjligheter. Fisket är MSC-certifierat med ett hållbart fiske på bestånden och ett optimerat resursutnyttjande t.ex. genom minimerad användning av bränsle. Det pelagiska fisket är det mest klimativänliga fisket mätt i CO²-avtryck. Fiske av sill har ett klimatavtryck på 0,6 CO² – ekvivalenter, medan norsk odlad lax ligger på 2,4 och svenskproducerat nötkött på 27.⁴⁴

Det pelagiska fiskets förvaltningsstruktur ger enligt SPF bättre möjligheter till strukturutveckling, lönsamhet samt bättre arbetsmiljö och därmed lättare rekrytering. Enligt AgriFood är det pelagiska fisket ett typexempel där antalet minskande fartyg har gett stora ekonomiska vinster. Det pelagiska fisket har enligt SPF goda möjligheter att tillgodose en ökad efterfrågan på fiskprodukter och animaliskt protein av fisk i framtiden.

Ett problem är miljögifter som leder till svårigheter att få avsättning av sill och strömming till humankonsumtion. Fisket bidrar enligt SPF till uttag av kväve och fosfor samt rening av dioxiner.

⁴² AgriFood 2020, Var är det lönt att fiska? – En analys av fisket i svenska regioner, Fokus 2020:2.

⁴³ SCB 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019. JO 55 SM 2001.

⁴⁴ RISE klimatabas, Klimattal – CO² – ekvivalenter per kg årlig del.

Det demersala fisket

Enligt AgriFood går även annat fiske som bedrivs med aktiva redskap (trål) ekonomiskt bra. Dessa typer av fiske är i stor utsträckning förknippade med västkusten där stora delar av den pelagiska flottan ligger och där fisket med aktiva redskap efter räka och havskräfta bedrivs. AgriFood lyfter fram att förvaltningen har lyckats skapa förutsägningar för näringen att utvecklas. Västkustens minskande flotta kan vara ett tecken på produktivitetsutveckling för de fartyg som är kvar i den regionala flottan. Även trålfisket efter siklöja i norra Östersjön är ekonomiskt lönsamt. Framför allt på västkusten verkar näringen kontinuerligt gå med vinst. Trålfisket efter torsk längs sydkusten och södra ostkusten går däremot med förlust och analysen visar tydligt hur ekonomin har försämrats de senaste åren.

Det kustnära yrkesfisket

Småskaligt fiske, som i AgriFoods rapport är definierat som allt fiske med passiva redskap, går generellt med ekonomisk förlust. Det enda undantaget är kräftfiske med bur på västkusten.

Det kustnära yrkesfisket längs ostkusten har minskat drastiskt under den senast 20-årsperioden.

På sydkusten har antalet fartyg minskat i ungefär samma utsträckning som på västkusten, men analysen av den regionala ekonomin visar att fartygen gör ekonomiska förluster. En uppenbar faktor är enligt AgriFood torskbeståndens utveckling som lett till ett fiskestopp på torsk i stora delar av Östersjön 2020.

Enligt Länsstyrelsen i Stockholm har under den senaste tioårsperioden antalet fiskare i Stockholm län minskat från 33 till 25. Alla fiskare använder passiva redskap. Fångsterna har under samma period halverats. Den samlade fångsten av strömmingsfisket i Stockholm och Uppsala län uppgick under tioårsperioden 2008–2018 till totalt 574 443 kg. Det kan finnas flera orsaker till minskning i landningarna av det kustnära fisket. En orsak som många aktörer lyfter upp är att det storskaliga fisket inriktat på en eller få arter missgynnar tillströmningen och tillväxten av fisken i de kustnära områdena.⁴⁵

⁴⁵ Länsstyrelsen i Stockholm 2019, Granskningsyttrande – Förslag till havsplaner för Sverige, Östersjön, dnr 101-12059-2019.

Vinster och lönsamhet

Jämfört med befolkningen som helhet tjänar en yrkesfiskare 89 procent av en genomsnittsinkomst (men ungefär lika mycket som inom jord- och skogsbruk).

Att det småskaliga fisket går med förlust under hela perioden ska enligt AgriFood tolkas med försiktighet. Företagen är som regel små enskilda firmor vilket exempelvis innebär att ägaren har stor flexibilitet i fråga om hur mycket lön hen tar ur företaget. Preliminära siffror för 2017 och 2018 pekar på fortsatt röda siffror för det småskaliga fisket (cirka -53 respektive -52 miljoner kronor per år) och fortsatt god lönsamhet i det storskaliga fisket (cirka 340 respektive 160 miljoner kronor i vinst per år).⁴⁶ Detta innebär att det storskaliga fisket också är ett större bidrag till samhällsekonomin i form av ekonomiska vinster än det småskaliga.⁴⁷

Enligt en sammanställning från 2020 av Östersjöfiskets värde och potential så uppgick stödet till fisket från EU:s strukturprogram till i snitt 322 miljoner per år mellan 2014 och 2020, varav 116 miljoner per år kan hänföras till Östersjöfisket.⁴⁸ Stödet fördelas mellan stöd till främjande av ett miljömässigt hållbart, resursmässigt effektivt, innovativt, konkurrenskraftigt och kunskapsbaserat fiske, främjande av genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken, ökning av sysselsättning, främjande av saluföring och beredning, främjande av den integrerade havspolitikens genomförande och till slut tekniskt stöd.

Registrerade fiskefartyg är i likhet med annan sjöfart skattebefriade vad gäller bränsleskatt.

Fiskets bidrag till livsmedelsförsörjning

Enligt Havs- och vattenmyndigheten går cirka 17 procent av all fisk som svenska fiskare får fånga till konsumtion i någon form; – fryst, färsk eller processat livsmedel. Det demersala fisket genererar mest mat på bordet i form av torsk, sej, kolja, vitling, rödspätta, piggvar, rödtunga, bergtunga, sjötunga, räka, kräfta, krabba och hummer. I det pelagiska fisket går även sill, strömming och makrill till mat på

⁴⁶ STECF 2018, s. 52. Räknat på en eurokurs på 10 kronor per euro.

⁴⁷ AgriFood 2019, Värden i svenskt yrkesfiske, Rapport 2019:1, s. 24.

⁴⁸ BalticSea2020 2020, En vision för Östersjöns fiske.

bordet men i avsevärt mindre omfattning. Men de största volymerna, 75 procent 2019, blir inte konsumtionsfisk utan går till foder, fiskmjöl etc. (vilket kan bidra indirekt till livsmedelsstrategin om dessa inte exporteras). Svensk fiskerinärings bidrag till livsmedelsstrategin är därmed begränsad.

Även om vi i dag inte i någon högre grad är beroende av svenskt fiske för att få mat på bordet kan vi i framtiden bli det. Att ha ett aktivt yrkesfiske kan få ökad betydelse i tider av kris då vi inte längre kan förlita oss på importerade livsmedel. Yrkesfisket kan alltså bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning framöver.⁴⁹

Effektivisering kontra mål om levande kustfiskesamhällen

För att fisket på lång sikt ska kunna betala konkurrenskraftiga löner, vilket man har svårt med inom svenskt fiske, krävs att produktiviteten ökar vilket i många fall innebär färre fiskare och större fartyg (alternativet är att nuvarande fiskare producerar varor till ett högre värde t.ex. genom förädling eller premiumprodukter). Effektiviseringar av produktionsprocesser är inget unikt för fisket utan finns i alla näringar, men i fisket kan en sådan utveckling innebära att fiskeripolitiska målsättningar om levande kustfiskesamhällen inte uppfylls.

Yrkesfisket lockar till turism och rekreation samt bevarar kulturmiljöer

Yrkesfisket bidrar till att bevara kulturmiljöer såsom hamnars utseende och yrkesfiskarnas unika kunskaper som präglar kustsamhällen och fiskebyar, vilket är en positiv extern effekt av fisket. Dessutom är kulturmiljöer en form av socialt kapital som sprider kunskaper och inspirerar individer att delta i ortens gemenskap.⁵⁰

Hur stora inkomster turismen bidrar med tack vare just yrkesfisket är svårt att avgöra eftersom det är svårt att isolera och skilja på betydelsen av turisternas olika resemotiv. Dock har sannolikt yrkesfisket många gånger en viktig roll för den sammantagna upplevelsen av ett besök i ett fiskesamhälle.⁵¹

⁴⁹ AgriFood 2019, Värden i svenskt yrkesfiske, Rapport 2019:1, s. 41–42.

⁵⁰ Riksanantikvarieämbetet 2019, Kulturmiljön i miljömålssystemet, Kulturmiljööversikt delrapport I.

⁵¹ Agrifood 2019, Värden i svenskt yrkesfiske. Rapport 2019:1.

Måste yrkesfisket vara aktivt för att bidra till turism och rekreation? Kustsamhällen och gamla fiskebyar har kvar mycket av sin charm trots att yrkesfisket krymper eller försvinner. Man kan skilja på *faktiska* fiskesamhällen vars inkomster i huvudsak kommer från fisket och *virtuella* fiskesamhällen som inte längre är beroende av yrkesfisket som näring utan snarare av att ha en framtoning som fiske-samhälle.

17.5.4 Fritidsfiske

Statistiska Centralbyrån, SCB, tar på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten fram officiell statistik för fritidsfisket.⁵² Enligt undersökningen 2019, ägnar sig 1,6 miljoner svenskar i åldrarna 16 till 80 år åt fritidsfiske varje år. Vanligast är fiske i sjöar och vattendrag och då med handredskap som spinn- eller metspö. En tredjedel av fritidsfiskarna är kvinnor vilket är en betydligt större andel än inom yrkesfisket. Flest utövare finns i den äldsta åldersgruppen 51–80 år. Dessa 1,6 miljoner fritidsfiskare stod tillsammans för nästan 13 miljoner fiskedagar varav drygt fyra miljoner är kust- och havsfiske och av dessa över två miljoner med båt. Större delen av fiskedagarna är på östkusten.

Fångstmässigt är abborre den art som dominerar fisket i Sverige. Gädda är en art som är populär bland sportfiskare och inom detta fiske återutsätts en hel del. Makrill är väldigt viktig på västkusten, både i Kattegatt och Skagerrak. För fisket i Bottniska viken som innefattas av Bottenhavet och Bottenviken konstaterar Havs- och vattenmyndigheten, att utöver abborre fångas sik och strömming i stor utsträckning, särskilt i Bottenhavet. Fritidsfisket står för 75–98 procent av fångsterna gös, gädda, öring och sik mellan Uppsala och upp till Västernorrland.⁵³ Även i mellersta Östersjön är sik och strömming betydande men här är också gäddfisket populärt tillsammans med fisket efter plattfisk. I södra Östersjön fångas en del torsk men även sill utgör en betydande andel av den totala fångsten i området. I Öresund är fångst av torsk av stor betydelse med hela 62 procent

⁵² SCB 2020, Fritidsfiske i Sverige 2019, JO 57 SM 2001.

⁵³ www.mynewsdesk.com/se/havochvatten/pressreleases/hav-infoer-nya-fiskeregler-laengs-kusten-fraan-vaesternorrland-till-norra- uppsala-foer-att-staerka-kustnaera-bestaand-2890240, 2020-10-26.

av den totala behållna fångsten i området. För fisket i Götaland och Svealand samt i de stora sjöarna så kännetecknas fångsterna främst av abborre, gädda samt öring.⁵⁴

Tillsammans fångade fritidsfiskarna i kust och hav i underkant av 3 000 ton fisk som inte återutsattes. Felmarginalerna i statistiken är dock mycket omfattande vad gäller fångster särskilt för gädda och abborre. Av de fångster som behölls var de vanligaste arterna makrill, torsk och abborre.

Fritidsfisket innebär inte bara ett mervärde i form av rekreation för utövarna utan det bidrar även till Sveriges ekonomi. Totala utgifter för fritidsfiskarna i sin helhet uppgick 2019 till cirka 10,6 miljarder kronor. Fritidsfisket är en aktivitet som oftast bedrivs i naturen, vilket gör fritidsfisket till en än viktigare fritidsaktivitet i tider där urbaniseringen växer. Fritidsfisket bidrar till landsbygdens attraktivitet vilket i sin tur skapar möjligheter för nysatsningar inom fritidsfisket och fisketurismen. Fritidsfisket är dock en aktivitet som anpassar sig, stadsnära fiske förekommer i samtliga av våra tre stora städer och det kan växa än mer. Detta är inte bara viktigt ur ett tillgänglighetsperspektiv utan också ur ett miljöperspektiv då det minimerar resandet till och från fiskeplatsen för en stor skara fritidsfiskare.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för 2019 genomför myndigheten en strategisk plan för fritidsfiske och fisketurism.⁵⁵ En aktuell fråga där är behovet av förbättrat kunskapsunderlag om fritidsfiske. Fritidsfisket påverkar de akvatiska systemen och är en viktig pusselbit för att tolka storleksstrukturer och mängden fisk och kräftdjur. I dagsläget saknas kunskap, speciellt om geografiska och tidsmässiga variationer. Havs- och vattenmyndigheten har, tillsammans med SLU, tagit fram en nationell plan för kunskapsförsörjning om fritidsfiskes uttag och påverkan.

17.6 Fiskenäringen är beroende av god miljöstatus

Traditionellt har det funnits en strikt uppdelning mellan förvaltningen av fiskeresursen som har hanterats som en näringslivsfråga, och fiskets påverkan på naturvärden och då i synnerhet med ett

⁵⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2019. Fritidsfiske i Sverige, En inblick i fritidsfiskets omfattning under åren 2013–2017, Rapport 2019:5.

⁵⁵ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

fokus på påverkan inom skyddade områden som har hanterats som en miljöfråga.

Under senare tid har insikten om att en långsiktigt hållbar fiske-näring är beroende av en god miljöstatus allt tydligare växt fram. Detta är ett resultat av att fiskbestånden minskar trots ett reducerat fiske-tryck. Ett ökat fokus på en ekosystembaserad förvaltning har även medfört att den fiskinriktade forskningen och havsmiljöforskningen allt mer integreras. I stort är fiskenäringen, forskningen och förvaltningen överens om detta, även om det finns stora kunskapsbrister om hur och i vilken omfattning olika miljöfaktorer påverkar olika arter och fiskbestånd.

Några exempel är övergödning och klimatförändringar samt fysisk påverkan. Även miljögifter i främst sill och strömming, är ett problem för fiskets lönsamhet då fisken inte kan saluföras till human-konsumtion.

Övergödning och klimatförändringar

Övergödning leder till syrefattiga förhållanden i Egentliga Östersjön vilket särskilt kan medföra problem för rekrytering av torsk eftersom torskens ägg är beroende av vissa syre- och salthalter.

Övergödningseffekterna kan även förstärkas av effekter av klimatförändringar som kommer att medföra högre vattentemperatur, lägre syrehalter och möjligtvis lägre salthalter.⁵⁶ I kustområden medför övergödning bl.a. ökad förekomst av fintrådiga alger som försämrar de grunda områdenas funktion som lek- och uppväxtområden. Detta gäller på både på västkusten och ostkusten. Å andra sidan tyder forskningen på att ökad förekomst av större rovfisk vid kusten kan bidra till att minska effekterna av övergödning. Här finns goda möjligheter till samlade insatser från både miljö- och fiskförvaltning för att nå målen om god ekologisk status (läs mer i kapitlen Effekter av klimatförändringar och havsförsurning och Ingen gödning till havet).

⁵⁶ Östersjöcentrum 2020, Framtidens Östersjön – påverkan av övergödning och klimatförändringar, Nr 2/2020.

Fysisk påverkan

Fysisk påverkan är betydande för fiskbestånden, både genom långvarig förlust av habitat, t.ex. genom hamnar och bryggor, eller mer temporära störningar från t.ex. konstruktionsarbeten eller påverkan på vegetation och bottensediment från båttrafik. Havsmiljöinstitutet redovisar att cirka 20 procent av bottenarna i grunda vågskyddade områden kan vara så negativt påverkade av fritidsbåtar att fiskrekryteringen är störd. I Stockholms och Västra Götalands län bedöms runt 30 procent av dessa miljöer vara negativt påverkade. Även den fysiska störningen från fritidsbåtars framfart i grunda områden kan påverka negativt.⁵⁷ (Läs mer om effekter av fysisk påverkan i kapitlet Kusthavet där alla vill vara.)

17.6.1 Fisket kan bidra till miljöåtgärder

Miljömålsberedningen erfar att det finns ett allt större intresse inom yrkesfisket att aktivt bidra till en hållbar förvaltning men även aktiva insatser för att bidra till ett gott miljötillstånd. Regeringen har lyft fram att den vill underlätta för fiskare att delta i aktiviteter som bidrar till att minska de negativa effekterna på havsmiljön och påskyndar återhämtningen av fiskbestånden. Ambitionen är att förbättra miljösituationen och återskapa balansen i ekosystemen med hjälp av fiskerinäringen.⁵⁸ Havs- och vattenmyndigheten anger att de enligt sitt regleringsbrev arbetar med att få igång olika miljö- och forskningsprojekt där yrkesfiskare kan delta och erhålla en viss ersättning för sitt deltagande.

Eftersom flera kvoter sänks finns även kapacitet inom fisket att mer aktivt bidra till åtgärder. I den inbjudan om dialog som landshövdingarna i Skåne, Blekinge, Kalmar och Gotland län har skickat till Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket, anser länsstyrelserna att ett lokalt småskaligt kust- och skärgårdsfiske inte är en del av de stora problem som finns inom det svenska yrkesfisket i dag, utan mer en del av lösningen.⁵⁹ Yrkesfiskarnas erfarenhet, obser-

⁵⁷ Havsmiljöinstitutet 2019. Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

⁵⁸ www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/05/miljoprojekt-stottar-bade-fiskare-och-havsmiljon/, 2020-05-25.

⁵⁹ Länsstyrelserna i Skåne län, Blekinge län, Kalmar län och Gotlands län 2020, Inbjudan till dialog om fisket i södra Östersjön.

vationer och kunskap är enligt landshövdingarna dåligt nyttjad och kan bidra med ovärderlig information till vetenskapen och myndigheter som har till uppgift att förvalta resursen och bevara en mångfald av fisken i levande kustsamhällen.

Miljöåtgärder som har lyfts fram av myndigheter eller från yrkesfisket själva där fiskarnas verksamhet och kunskap kan nyttjas bättre är t.ex.:

- *Marint skräp och förlorade fiskeredskap*: Yrkesfisket rensar ofta bort skräp ur havet utan att få betalt för det då skräp hamnar i trålen eller fastnar i garnen. Här görs betydande frivilliga insatser. Ett problem fisket har uppmärksammat är att det inte finns ett utbyggt system för mottagning av det skräp fisket samlar in. Havs- och vattenmyndigheten genomför enligt regleringsbrevet en satsning som riktar in sig på att samla in och ta hand om förlorade fiskeredskap och marint skräp. Satsningen gynnar fiskare dels direkt genom alternativ inkomst, dels genom en förbättrad havsmiljö. *Fishing for Litter*, där bland andra Marint centrum i Simrishamn medverkar, är ett initiativ för att omhänderta skräp som yrkesfisket fört i land som resulterat i att 65 ton skräp har fiskats upp under två år och förts i land.⁶⁰ Några lyfter fram att yrkesfiskarna kan få medel till att tråla efter skräp även i ytvattnet i utsjön.
- *Miljöövervakning*: Yrkesfisket täcker stora ytor till havs och yrkesfiskare har erfarenheter och kunskaper om ekosystemen i sjöar och hav. Fisket kan bidra med data som kan användas för att bedöma beståndens utveckling och mer detaljerad kunskap om påverkan från fisket i tid och rum. Detta skulle kunna utvecklas till avlönade provfisken. Detta gäller även fritidsfisket, som kan ge viktig information om utvecklingen av kustområdenas rovfiskbestånd och hur de beskattas. Fisket kan också bidra med observationer av ovanliga, främmande och hotade arter där miljöövervakningens omfattning inte medger fullgoda skattningar av förekomst och trender.
- *Minska bifångster av fågel, marina däggdjur och fisk*: Tillsammans med forskare fortsätta redskapsutveckling och test av selektiva och skonsamma redskap för minskade bifångster och minskad

⁶⁰ Göteborgsposten 2015-05-20. Projekt: Väst kustfiskare blir sopbärgare.

miljöpåverkan. Utveckling av sälsäkra redskap. Öka kunskapen om dödlighet hos bifångster av fisk t.ex. klarlägga dödligheten hos utsorterad sill vid fiske med 32 mm maska. Det svenska fisket kan vara ett bra exempel för att främja redskapsutvecklingen internationellt.

- *Ökat ansvar för förvaltningen:* Många, både Havs- och vattenmyndigheten och fisket själv lyfter fram att fiskets medverkan i förvaltningen måste stärkas. Havs- och vattenmyndigheten lyfter fram de regionala beredningsgrupperna som viktiga för fiskets deltagande. En ökad samförvaltning i mindre områden kan förmodligen öka incitamentet för ett ekologiskt hållbart fiske (exempel norra Bohuslän, Kustlandet för siklöjefisket i Bottenviken samt Vättern).
- *Förvaltning av säl:* Aktiv kontakt med säljägare för att bidra till att jakt prioriteras i konfliktområden eller på individer som utgör problem för fisket.
- *Försök med ändrad beståndsbeskattning eller utsättning:* Delta i försök med fiske på spigg eller provfiske för att bedöma effekter av utsättning av fisk i svaga bestånd.
- *Fiskekontroll och tillsyn:* Fisket kan bidra med fiskekontroll, uppföljning och tillsyn av skyddade områden.

Yrkesfiskets organisationer tar även upp att fisket, förutom att producera goda och nyttiga livsmedel, bidrar till att ta upp näringsämnen som är bundna till biomassan och därmed minska övergödningen i havet. Fiske på sill och strömming bidrar till uttag av dioxiner eftersom som miljögifterna renas bort i produktion av t.ex. fiskmjöl.

Det pelagiska fiskets producentorganisation (SPF) har även lyft fram att de ställer sig positiva till mer inspektion och observatörer samt krav på självprovtagning. De anser även att det kan införas maskinell kontroll (flödesmätare) för bränsleförbrukning.

Fiskets organisationer efterfrågar även ersättning för motorer för att minska maskinstyrka och koldioxidutsläpp. Detta är en stödåtgärd inom EU:s havs- och fiskefond, men som Sverige valt att inte tillämpa.

Finansiering och genomförande

Finansiering av omställning och miljöåtgärder inom fisket finns främst inom EU:s havs- och fiskerifond där stöd kan ges till bl.a. yrkesfiskare eller producentorganisationer för bevarandeprojekt för att återställa akvatisk mångfald, insamling av förlorade fiskeredskap och marint skräp, bevarandeprojekt i skyddade områden eller för att utveckla skonsamma och selektiva fiskeredskap. Stödet täcker in flera av de områden som lyfts fram ovan. Miljömålsberedningen erfar att yrkesfisket anser att det kan vara krångligt och att det tar lång tid att få stöd för att testa nya och innovativa havsmiljöåtgärder.

För budgetåret 2020 finns ett villkor i anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö att högst åtta miljoner kronor får användas för utveckling av selektiva och skonsamma samt rovdjurssäkra redskap i samverkan med fiskenäringen och Sveriges lantbruksuniversitet.

Bidrag för omhändertagande av förlorade fiskeredskap (spök-garn) kan betalas ut med stöd av LOVA-förordningen.⁶¹

17.6.2 Viktigt att reda ut oklara orsakssamband

Det finns fortfarande betydande kunskapsbrister om hur flera miljöfaktorer, enskilt eller tillsammans, påverkar fiskbestånden. Havsmiljöinstitutet pekar på att det finns ett antal oklara orsakssamband i havsmiljön som har betydelse för flera fiskpopulationer, särskilt torsk och lax i Östersjön.⁶² Med oklara orsakssamband menar institutet miljöstörningar som direkt eller indirekt berör flera grupper av marina organismer och där det är svårt att ta reda på vilka som är de huvudsakliga eller samverkande orsakerna till t.ex. reproduktionsstörningar eller dålig tillväxt hos predatorer som torsk och lax.

När grunda vikar i Bohuslän gått från att ha klart vatten, stor fisk och ålgräs till att ha grumligt vatten, liten fisk och mattor av alger, och dessutom tycks ha stannat i det senare tillståndet, så är det ett allvarligt regimskifte, dvs. att ett nytt normaltillstånd har inträtt. Förändringarna i bottendjurens artsammansättning och tiaminbristen hos lax och sjöfågel är ytterligare exempel på störningar som är svåra

⁶¹ Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.

⁶² Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband, Rapport 2019:6.

att hantera utan en förvaltning som noga beaktar ekosystemens struktur, funktion och återhämtningsförmåga.

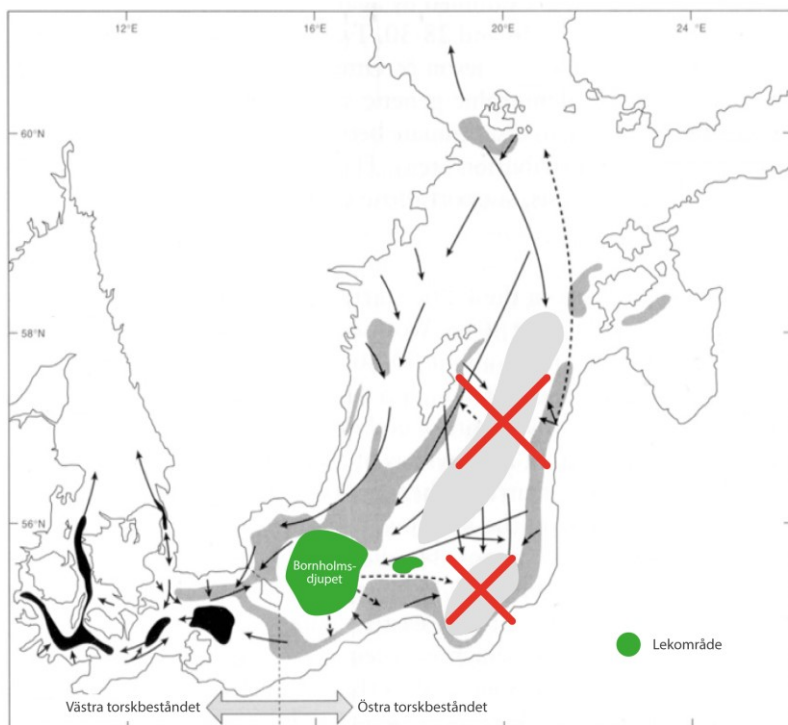
Exempel lågproduktiva torskbestånd

I Västerhavet har torsk och andra rovfiskar minskat både i antal och storlek sedan 1970-talet. Längs stora delar av Bohuskusten och i hela Kattegatt dominerar fångsten nu helt av unga individer som kommer från andra lekområden i Nordsjön och i viss mån Öresund. Endast i Öresund finns det kvar ett produktivt torskbestånd. I Östersjön har torskbeståndet väster om Bornholm utvecklats på ett sätt som liknar den negativa trenden i Kattegatt. Det finns numera färre vuxna fiskar och beståndets totala biomassa har minskat. Torskbeståndet öster om Bornholm har utvecklats på ett annat och särdeles negativt sätt då det för närvarande till största delen består av många småvuxna och magra individer som växer långsamt. Beståndet har därmed blivit lågproduktivt. Under senare tid har detta problem förvärrats ytterligare genom att torsken i hög grad har blivit infekterad av parasiter.

Till följd av brist på syre och salt i torskens traditionella lek-områden minskade rekryteringen och detta ledde till en permanent minskad produktivitet hos östersjötorskens östra bestånd. Förhållandena har förbättrats sedan början av 2000-talet i Gdanskdjupet, men inte i Gotlandsdjupet. Torskreproduktionen är numera koncentrerad till området runt Bornholm. Det östra torskbeståndet leker delvis även i Arkonabassängen.⁶³

⁶³ Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband, Rapport 2019:6.

Figur 17.5 Lekområden för östra torskbeståndet i Östersjön



Lekområden för östra torskbeståndet i Östersjön är markerade i grönt. Överkorsade lekområden markerar de tidigare viktiga lekområdena för torsk i Gotlandsbassängen och Gdanskdjupet.

Källa: Bagge, O. and Thurow, F. 1994, The Baltic cod stock: fluctuations and possible causes. – ICES mar. Sei. Symp., 198: 254–268.

När torsken i Östersjöns östra bestånd under lång tid har fått allt sämre kondition och visar tydliga tecken på svält, så indikerar detta både allvarliga systemförändringar i havet och bristande koordinering av fiske- och miljöpolitik. Även länsstyrelserna i Skåne, Blekinge, Kalmar och Gotland framhåller att kunskapsbristerna är omfattande om hur tiaminbrist, sälburna parasiter och födobrist påverkar torsken.⁶⁴

⁶⁴ Länsstyrelserna i Skåne län, Blekinge län, Kalmar län och Gotlands län 2020, Inbjudan till dialog om fisket i södra Östersjön.

17.7 Förvaltning av säl och skarv

Förvaltning av säl och skarv tas upp i kapitlet om förvaltning av fisk, då förvaltning av dessa arter till stor del i dagsläget diskuteras utifrån behovet av att minska målkonflikter mellan artbevarande och ett hållbart fiske.

17.7.1 Förvaltning av säl

Säl är en toppredator som kan ha en strukturerande roll på ekosystemet och därmed på olika ekosystemtjänster som fiskeresursen för yrkes- och fritidsfiske, rekreation och turism.

Säl bidrar till direkta olägenheter för det kustnära fisket genom skador på redskap, bifångst och förstörda fångster. Samtidigt är samtliga tre sälarter som återfinns i svenska vatten listade i art och habitatdirektivet, de ingår i bedömningen av god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet samt är föremål för gemensamma mål och rekommendationer inom Helcom.

Den nuvarande kritiska situationen för torsk i stora delar av Östersjön har föranlett en diskussion om gråsälens påverkan på möjligheterna till återhämtning av torsken. Regeringen gav därför Havs- och vattenmyndigheten 2019 i uppdrag att uppdatera förvaltningsplanen för gråsäl. Havs- och vattenmyndigheten ska också, på uppdrag av regeringen, under 2020 särskilt utreda och föreslå åtgärder, utöver sådana som är fiskerelaterade, för att skydda bestånden av torsk.⁶⁵ Här kan åtgärder inom sälförvaltningen bli aktuella.

Förvaltningen delas av flera myndigheter

Havs- och vattenmyndigheten har ett gemensamt ansvar för sälförvaltningen tillsammans med Naturvårdsverket. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för förvaltningsplaner samt bedömning av status, föreskrifter och miljökvalitetsnormer och eventuellt behov av åtgärder under havsmiljöförordningen. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar också för den regionala samordningen av sälfrågan inom havsmiljökonventionerna Helcom och Ospar. Havs- och vattenmyndig-

⁶⁵ Regeringsbeslut 2019-07-18, II6, Uppdrag att revidera förvaltningsplanen för gråsäl och genomföra en vetenskaplig utvärdering av effekterna av en eventuell beståndsreglerande jakt på gråsäl ur ett ekosystemperspektiv samt att föreslå åtgärder för att skydda bestånden av torsk.

heten ansvarar även för utbetalning av viltskademedel för skador orsakade av säl på fisket. Naturvårdsverket är nationell jakt- och viltmyndighet, vilket innebär att de ansvarar för skyddsjakt och licensjakt på säl.

Jordbruksverket har ansvaret för stöd till investeringar och utveckling av sälsäkra redskap. Jordbruksverket är även tillsynsmyndighet för handel med sälprodukter.

Sälen skyddas genom både nationell och EU-lagstiftning

Sälarna är fredade i Sverige genom 3 § jaktlagen (1987:259). Av jaktförordningen (1987:905) framgår att Naturvårdsverket under vissa förutsättningar kan tillåta skyddsjakt och licensjakt efter gråsäl och skyddsjakt på knobbsäl och vikare.

Samtliga sälarter är listade i art- och habitatsdirektivets⁶⁶ bilagor 2 och 5 över arter som kräver särskilt skydd. I artskyddsförordningen (1998:179) står det, med hänvisning till direktivet, att särskilda bevarandeområden behöver utses. I Sverige finns därför speciella säl-skyddsområden upprättade. Även vissa marina naturreservat kan ha regleringar som liknar de i säl-skyddsområden.

Samtliga tre sälarter ingår i bedömningen av god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet.⁶⁷ Sälarna är relevanta för deskriptor en (1) Biologisk mångfald och deskriptor fyra Näringsväven. Bedömningen av säl enligt havsmiljöförordningen ska koordineras med bedömningen enligt art- och habitatdirektivet.

Säl i Östersjön omfattas även av Helcoms rekommendation *Conservation of seals in the Baltic Sea area* från 2006.⁶⁸ Rekommendationen anger tre mål för sälförvaltningen som innebär att populationsstorleken ska tillåtas öka mot det antal som ekosystemet kan upprätthålla (carrying capacity), att utbredningen långsiktigt ska tillåtas expandera till lämpliga föryngringsområden i hela Östersjön samt att hälsostatusen ska vara så god att populationens fortlevnad säkerställs. Sälpopulationernas referensnivåer för carrying capacity beslutas gemensamt av östersjöländerna vid Helcoms kommissionsmöte.

⁶⁶ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁶⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

⁶⁸ Helcom recommendation 27–28/2, Conservation of seals in the Baltic Sea area.

Handel med sälprodukter

EU har av djurskyddsskäl beslutat att förbjuda handeln med sälprodukter. Handeln med sälprodukter regleras i EU-förordningen om handel med sälprodukter,⁶⁹ lagen om handel med sälprodukter (2011:1070) och förordningen (2010:1491) om handel med sälprodukter. Med sälprodukter avses alla produkter som kommer från sälar. Produkterna omfattar bl.a. kött, olja, späck, organ, omega 3-kapslar, betar, obehandlade och behandlade skinn, klädesplagg med detaljer av behandlade skinn, smycken gjorda av säl m.m.

Riksdagen lämnade ett tillkännagivande i april 2020 om att regeringen bör agera för att Sverige ska kunna handla med sälprodukter, som kött och skinn.⁷⁰ Riksdagen anser att förbudet mot handel med sälprodukter skapar etiska problem eftersom den säl som jagas inte kan omhändertas annat än för jägarens eget bruk.

Förvaltningsplaner

Förvaltningsplanen för gråsäl i Östersjön uppdaterades 2019.⁷¹ Det finns även en förvaltningsplan för knobbsäl i Skagerrak och Kattegatt från 2012.⁷² Havs- och vattenmyndigheten lyfter i förvaltningsplanen för gråsäl fram att förvaltning av säl är en komplex fråga och därför beroende av en ekosystembaserad förvaltning som innebär att förvaltningen tar hänsyn till hur människan och olika arter samspelar och påverkar varandra. Förvaltningen behöver vara adaptiv, dvs. anpassas till ny kunskap och nya ekologiska, ekonomiska och sociala förutsättningar.

Av förvaltningsplanen för gråsäl framgår att de övergripande målen för gråsälpopulationen är att:

1. Den ska ha gynnsam bevarandestatus, och
2. dess påverkan på människans intressen ska vara neutral eller positiv.

⁶⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter.

⁷⁰ Bet. 2019/20:NU15, Handelspolitik.

⁷¹ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Nationell förvaltningsplan för gråsäl i Östersjön, Rapport 2019:24.

⁷² Havs- och vattenmyndigheten 2012, Nationell förvaltningsplan för knobbsäl i Kattegatt och Skagerrak.

Förvaltningsplanen har även tre delmål:

1. Kunskap och dialog om sälens roll i ekosystemet, inklusive dess påverkan på fisk och fiske, i regionalt och nationellt perspektiv ska öka.
2. Förutsättningarna för samexistens mellan en gråsälpopulation med gynnsam bevarandestatus och hållbara fiskenärings ska förbättras.
3. Förvaltningsåtgärder, inklusive jakt, ska utvärderas vetenskapligt för att säkerställa att målen i förvaltningsplanen uppfylls.

Där inte annat anges nedan är underlaget hämtat från förvaltningsplanen för gråsäl.

Sälbeståndens storlek och framtida utveckling

I svenska vatten finns tre sälarter; gråsäl i Östersjön, vikaresäl i Bottenviken och knobbsäl på västkusten. Det finns även en genetisk avskild population av knobbsäl i Östersjön – Kalmarssundspopulationen. Samtliga sälpopulationer har en ökande populationstrend, bl.a. till följd av minskade problem med miljögifter. Populationen av gråsäl i Östersjön samt knobbsäl i Västerhavet bedömdes av Naturvårdsverket 2019 nå gynnsam bevarandestatus.⁷³ För knobbsäl i Östersjön och vikare är statusen fortfarande otillfredsställande på grund av övergödning och miljögifter samt att populationerna är för små i relation till referensvärdena.

Gråsäl

Gråsäl finns i hela Östersjön, i söder ner till Blekinge. Tidigare fanns en egen population av gråsäl på västkusten, men nu förekommer enbart enstaka individer. Gråsälarna i Östersjön och på västkusten är skilda populationer.

⁷³ Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art och habitatdirektiv – Resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018, Rapport 6914.

Populationen i Sverige uppskattades 2019 till cirka 22 000 individer.⁷⁴ Referensvärdet för gråsäl i Sverige ligger på 10 000 individer. I hela Östersjön beräknas antalet till mellan 47 500 till 63 000.⁷⁵ Vid början av 1900-talet fanns det mellan 88 000 och 100 000 gråsäl i Östersjön. 1975 var beståndet under 4 000. Nedgången berodde på miljögifter och en omfattande jakt i Estland och Finland.

Då sälarna är så rörliga förvaltas hela populationen i Östersjön som en enhet. Populationen bedöms som ökande på både kort och lång sikt, med en tillväxthastighet på 4,8 procent. Populationstillväxten uppvisar en tydlig geografisk variation med störst ökning i södra Östersjön. Detta tyder på en migration av gråsäl till södra Östersjön från andra delar. Längs Sveriges kust är dock antalet individer störst från Stockholms skärgård till Östergötland.

Antalet tillåtna skjutna gråsäl i Östersjön genom skydds jakt har ökat stadigt från 430 år 2015 till 1 750 under 2019. Avskjutning har inget år nått upp till taket. Under 2019 sköts 1 050 individer.⁷⁶ Naturvårdsverket beslutade på uppdrag av regeringen om licensjakt för 2020. Under 2020 kan totalt 2 000 gråsäl fällas.⁷⁷

Knubbsäl

Knubbsäl förekommer längs västkusten, söderut till Öresund, samt i ett begränsat område på södra Öland och södra Smålandskusten. Knubbsälpopulationen i Skagerrak och Kattegatt är på cirka 16 000 djur, med ett referensvärde på 10 000 individer. Populationen bedöms nå gynnsam bevarandestatus. Tillväxthastigheten ligger på runt fem till sju procent per år.⁷⁸ Hoten mot knubbsälarna på västkusten består främst av risker för fysisk störning.

Populationen i Kalmarssund är i underkant av 2 000 djur. Den når inte gynnsam bevarandestatus.⁷⁹ Populationen ökar dock stadigt med 8,7 procent och utbredningsområdet förväntas öka.⁸⁰

⁷⁴ Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art och habitatdirektiv – Resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018. Rapport 6914.

⁷⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Nationell förvaltningsplan för gråsäl i Östersjön, Rapport 2019:24.

⁷⁶ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

⁷⁷ Naturvårdsverket 2020, Beslut om licensjakt efter gråsäl 2020 och början av 2021, NV-00236-20.

⁷⁸ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

⁷⁹ Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art och habitatdirektiv – Resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018. Rapport 6914.

⁸⁰ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

Även för knubbsäl har skyddsjakten ökat mellan 2015 och 2019 från 170 till 550 individer. Inte heller för knubbsäl har hela kvoten använts. Under 2019 fälldes 333 djur. För 2020 har Naturvårdsverket beslutat om skyddsjakt för 900 individer.

Vikare

Antalet vikare i Östersjön (Bottniska viken och norra Kvarken) beräknades 2019 ligga på runt 7 500 individer i Sverige.⁸¹ Antalet vikare har varierat kraftigt beroende på rådande isförhållanden. Sammantaget bedöms hela östersjöpopulationen till cirka 20 000 djur.⁸² Populationen ligger nära referensvärdet men bedöms inte nå gynnsam bevarandestatus. Tillväxthastigheten beräknas till 4,7 procent per år, vilket bedöms som lågt.

Tillåten skyddsjakt på vikare mellan 2015 och 2019 har varierat med som lägst 130 under 2016 och 2017 och som högst med 300 individer 2019. År 2019 fälldes 273 djur. För 2020 har Naturvårdsverket beslutat om skyddsjakt för maximalt 400 individer.

Hälsotillstånd

Halterna av PCB och DDT har stadigt minskat, men detta gäller inte andra ämnen som t.ex. dioxiner. Nya miljögifter tillkommer och långtidseffekterna av dessa på marina däggdjur är inte klarlagda. Efter druckning i fiskeredskap och jakt är fortfarande tarmsår den vanligaste dödsorsaken. Detta kan vara en indikation på ett försämrat immunförsvar. Vidare har en signifikant minskad späcktjocklek observerats hos bifångade unga gråsäl i Egentliga Östersjön under 2000-talet. Detta kan eventuellt höra samman med ändrade fiskbestånd och minskad fetthalt i strömming.

Bifångst av säl i fiske

Det finns mycket stor osäkerhet om bifångsternas storlek. Fiskeriverket uppskattade bifångsten 1996 till 392 och under 2002 och 2004 knappt 500 djur. De flesta bifångster finns i fisket efter lax med

⁸¹ Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art och habitatdirektiv – Resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018, Rapport 6914.

⁸² Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

laxfallor, fisket efter torsk och plattfisk med garn samt fisket efter ål med ålbottengarn.

Havs- och vattenmyndigheten anger i förvaltningsplanen att det behövs bättre bedömningar av bifångster av säl i fisket. Detta är ett viktigt underlag för att kunna prioritera inom vilken fiske sälsäkra redskap ytterligare behöver utvecklas.

Klimatförändringar är ett kommande hot

För vikare kommer minskningen av havsisarna, som är nödvändiga för fortplantningen, på sikt att påverka både populationen och utbredningen negativt.⁸³ Gråsälens föder ofta sina kutar på isflak, men har tidigare klarat milda vintrar genom att föda på land i stora flockar. Överlevnaden hos kutarna blir dock sämre då de föds på land. Bland annat är risken att drabbas av infektioner större eftersom tätheten är högre och marken inte lika steril som isen. Kutarnas avvänjningsvikt är även lägre på land och påverkar överlevnadsmöjligheterna.

Sälens roll i ekosystemet

Sälens egenskap som toppredator, dvs. på samma nivå som människan i ekosystemet, innebär att de kan påverka strukturen på ekosystemet i stort genom att ha kontrollerande effekter på andra arter längre ner i näringskedjan, s.k. top-down effekt. Sälens predation kan ge en direkt effekt på populationerna av de arter den äter, såsom olika fiskarter, vilket i sin tur påverkar andra arter som bytesfiskerna äter eller konkurrerar med. En toppredator kan också påverkas av förändringar längre ner i näringskedjan som ger effekter på exempelvis olika fiskarter som utgör sälens byte, s.k. bottom-up effekt. Gråsäl är en opportunistisk och generalistisk predator, vilket betyder att de äter den fisk som är vanligast och lättast tillgänglig. Vad sälarna äter varierar därför mellan områden, säsonger och år.

Marina näringsvävar är komplexa och sälens roll t.ex. i förhållande till torskens beståndsstatus i södra Östersjön eller utvecklingen av bestånd av abborre och gädda vid kusten, är därför ofta svåra att modellera och förstå och därför exempel på s.k. oklara orsakssam-

⁸³ Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art och habitatdirektiv – Resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018, Rapport 6914.

band som Havsmiljöinstitutet lyfter fram till miljömålsberedningen som områden viktiga att fokusera på i forskning och kunskapssammanställning.⁸⁴ Havs- och vattenmyndigheten lyfter särskilt fram att det är viktigt att beakta sälarnas ekologiska roll i näringsväven vid förvaltning av arter, miljöövervakning, beståndsuppskattningar och andra ekosystembaserade undersökningar.

Konflikter mellan säl och fiske

De senaste decenniernas ökning av sälpopulationerna har lett till en ökad konflikt med framför allt det kustnära fisket. Konflikten i sig är ömsesidig, säl påverkar fisket medan fisket i sin tur kan ha påverkan på sälpopulationerna. Konflikten mellan säl och fiske är till stor del beroende vilken typ av fiske som bedrivs. Det är främst det kustnära fisket med passiva redskap (nät, garn, burar m.m.) som bär de ekonomiska konsekvenserna av fler sälar. Det är dock oftast ett fåtal individer som har specialiserat sig på att besöka redskapen. Trålfisket påverkas enligt Havs- och vattenmyndigheten, enbart marginellt av sälen. Sälen innebär flera olika typer av negativa konsekvenser för fisket med passiva redskap, t.ex.:

- Minskad intäkt p.g.a. att sälen vittjar passiva redskap.
- Ökad kostnad för sälförstörda redskap.
- Ökad kostnad för ”sälsäkra” redskap.
- Minskad intäkt p.g.a. ökad konkurrens om fisk.

Även fritidsfiskare i Östersjön upplever problem med säl. Nätfisket har i dag upphört utefter stora delar av Bottenhavet och Bottenviken. I vissa lax- och havsöringsförande älvar påverkas sportfisket negativt då gråsäl stiger upp i älvarna och jagar fisk. I Stockholms skärgård pågår en debatt om sälens konkurrens med fritidsfiske om abborre och gädda.

⁸⁴ Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband, Rapport 2019:6.

Skador på fångst och redskap

Havs- och vattenmyndigheten fördelar årligen 20 miljoner kronor för sålskador från anslag 1:7 Ersättningar för viltskador m.m. Anslaget fördelas så att fem miljoner kronor går, via Jordbruksverket, till förebyggande åtgärder och 15 miljoner kronor i ersättning för skador orsakade av säl på redskap och fångst till fisket via länsstyrelserna. Det finns dock flera län som har skador som överstiger länets stödbudget. Ersättning per fiskare uppgår i genomsnitt till cirka 42 000 kronor per år.

Antalet fiskare som fått ersättning för sålskador har legat mellan 350–400 fiskare per år sedan 2006. Skadorna utgörs till drygt 70 procent av fiske med nät/garn, följt av fällor/ryssjor på nästan 20 procent. Resterande består av skador vid fiske med krokredskap, burar och fällor. Nästan 70 procent av alla fiskefartyg har begärt ersättning, men endast 0,8 procent av den totala infiskade vikten berörs.

Storleken på de faktiska förlusterna är svårt att uppskatta. Sannolikt ligger kostnaden mellan cirka sex miljoner om endast de direkta kostnaderna räknas till cirka 33 miljoner om alla förluster inklusive förlorad fångst räknas.⁸⁵

Havs- och vattenmyndigheten anger i förvaltningsplanen att ersättningarna bör utformas så att de styr mot ett hållbart fiske och säl-förvaltning. Myndigheten anser att de vidare behöver utreda om det finns möjlighet att öka andelen förebyggande åtgärder, vilket skulle bidra till att mer långsiktigt lösa konfliktsituationen.

Utveckling av sälsäkra redskap

Det finns stöd för förebyggande åtgärder, som t.ex. sälsäkra redskap via Havs- och fiskerifonden. Under 2017 finansierades investeringar i sälsäkra redskap på 1,9 miljoner kronor. År 2018 steg investeringarna till 2,1 miljoner kronor (420 000 kronor i medfinansiering av fiskare).

I Bottniska viken är allt garnfiske drabbat och i dag används främst andra fångstmetoder, som trålning efter strömming. I det kustnära garnfisket efter torsk i södra och egentliga Östersjön har skadorna ökat kraftigt de senaste 15 åren. Fiskare i Blekinge och Skåne har

⁸⁵ AgriFood 2019, The Economic Cost of Seal Presence in Swedish Small-Scale Fisheries, Working Paper 2019:2.

genom olika projekt deltagit i redskapsutveckling och provfiskat med olika typer av burar och fasta redskap. SLU Aqua anger att resultaten pekar på att alternativa redskap kan vara fångsteffektiva och selektiva. Försök att ersätta garnfiske av abborre och gös har inte gett tillräckligt gott utbyte ekonomiskt.⁸⁶

Havs- och vattenmyndigheten anser att det fortsatt föreligger behov av redskapsutveckling som alternativ till garnfiske. I de fisken där sälsäkra redskap t.ex. fällor finns framtagna och i vissa fall är typgodkända behövs fortsatt stöd till omställning av fisket.

Påverkar gråsälens fiskbestånden i Östersjön så att konkurrens uppstår?

Forskare vid bl.a. Stockholms universitet och SLU Aqua presenterade 2018 en modellering av sälens och skarvens konsumtion av tolv fiskarter i Östersjön och en analys av om konsumtionen *kan* bidra till reglering av fiskbestånden och därmed vara i konkurrens med fisket.⁸⁷ Modellen indikerar att fisket tar ut tre till fyra gånger så mycket fisk mätt i ton som marina däggdjur och fåglar tillsammans i hela Östersjön. För vissa bestånd och i vissa geografiska områden visar dock analysen att både säl och skarv kan ha en betydande reglerande effekt på vissa fiskarter, särskilt i kustområden. Detta gäller framför allt abborre, där säl och skarv bedöms tillsammans kunna ta ut det dubbla jämfört med fisket. Även för gädda, sik, lax och havsöring kan konsumtion av säl och skarv ligga i nivå med fiskets uttag och därmed vara begränsande för beståndens tillväxt.

För utsjöbestånden av sill, skarpsill och torsk har modelleringarna visat att gråsälens predation har en ringa påverkan jämfört med fiske och andra miljövariabler. Senaste uppgifterna om gråsälens diet för södra Östersjön visar dock att andelen torsk är högre än vad som tidigare varit känt.⁸⁸ Havs- och vattenmyndigheten anger i förvaltningsplanen för gråsäl att dessa nyare uppgifter tillsammans med ökningen av antalet gråsäl i södra Östersjön medför att tidigare modelleringar för sälens konsumtion av torsk kan behöva revideras.

⁸⁶ SLU Aqua 2017, Hur löser vi konflikten mellan säl och kustfiske? Program Säl och Fiskes verksamhet från 1994 till 2017, Aqua reports 2017:9.

⁸⁷ Hansson, S., m.fl. 2018, Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds, ICES Journal of Marine Science (2018), 75 (3), 999-1008.

⁸⁸ DTU Aqua 2019, Eastern Baltic cod – new knowledge on growth and mortality. DTU Aqua Reports no. 341-2019.

Beräkningar på uteblivna intäkter utifrån konkurrens från säl är enligt Havs- och vattenmyndigheten inte möjliga. Det går inte utgå från att en fisk som inte äts av sälar skulle ha fångats genom fiske. Det är dock viktigt att konstatera att lönsamhet för fisket har en direkt koppling till fiskbeståndens storlek och att både fiske och gråsäl m.fl. nyttjar fisk.

Havs- och vattenmyndigheten lyfter fram i förvaltningsplanen att gråsälens påverkan på kommersiellt viktiga och hotade arter behöver undersökas vidare. Undersökningar av hur gråsälens födoval och rörelsemönster varierar geografiskt över tid behöver prioriteras. Om påverkan är negativ för kommersiella alternativt hotade arter bör åtgärder vidtas för att minska denna negativa inverkan. Det skulle kunna innefatta begränsning av populationen i utsatta områden alternativt jakt på återkommande individer i specifikt utsatta områden.

Parasiter – sälmask

Gråsäl är slutvärd för vissa parasitära rundmaskar; sälmask och levermask. Vuxenstadiet av dessa rundmaskar lever i sälarnas magsystem och sprids genom sälarnas avföring. Parasiternas livscykel omfattar ett flertal organismer vilka fungerar som mellanvärdar, däribland olika fiskarter.

Studier på torsk i Östersjön har visat att förekomsten av parasiter i torskens lever har ökat markant de senaste åren. Den ökade förekomsten av gråsäl har lyfts fram som en orsak till detta och därmed även en bidragande orsak till den dåliga tillväxt och hälsa hos torsk som ses i delar av Östersjön. Samtidigt är det, enligt både Havsmiljöinstitutet och Havs- och vattenmyndigheten, svårt att avgöra om parasiterna är skälet till torskens dåliga hälsa eller om det snarare är så att torskens dåliga hälsa gör den mindre motståndskraftig för effekter av parasiten.⁸⁹ Enligt Havs- och vattenmyndigheten behövs fortsatta undersökningar för att utreda vad som driver utbredningen av bl.a. sälmask, och om olika bestånd av torsk är mer eller mindre infekterade.

De ekonomiska konsekvenserna av torsk som är infekterad med parasiter är svåra att beräkna, men uppstår främst för fiskare i Skåne och Blekinge.

⁸⁹ Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband, Rapport 2019:6.

Sälens värde för rekreation och turism

Enligt SLU kan sälturism utgöra ett delsyfte för vissa internationella besökare.⁹⁰ Näringen uppskattade antalet besökare under 2017 till cirka 25 600, varav 8 000 utländska turister. Branschen bedömdes 2017 bestå av 56 företag. Sannolikt finns det fler som kan ha sälsafari som en bisyssla, som t.ex. kustfiskare. Sälturismen beräknades 2017 omsätta cirka tio miljoner kronor och 20 procent av företagen avsåg att utöka sin verksamhet. Huvuddelen av befintliga sälturismföretag återfinns i mellersta och södra Sverige. Företagen på ostkusten såg inget behov av en ökning av sälpopulationen.

I SLU:s undersökning var det enbart ett fåtal företag som erbjuder säljakt. Detta var dock 2017 innan beslut togs om licensjakt på gråsäl. Havs- och vattenmyndigheten har lyft fram i förvaltningsplanen för gråsäl att licensjakt ökar potentialen för jaktturism. En anledning till det är att tillgängligheten av säljakt blir större, detta eftersom jakt inte begränsas genom att endast kunna bedrivas i anslutning till en fiskeplats som är fallet vid skydds jakt.⁹¹ Under de senaste åren har en även en kontinuerlig ökning av antalet fällda gråsäl skett. Detta bedöms till stor del bero på ett ökat intresse för säljakten som jaktform och att fler jägare kommit i kontakt med fiskare som behöver hjälp att freda sina fiskeredskap och fångsten i redskapen. Samtidigt har också allt fler jägare gått de av olika jägarorganisationer anordnade utbildningarna i säljakt.

Nuvarande förbud mot handel med sälprodukter innebär dock enligt Havs- och vattenmyndigheten att det inte kommer vara möjligt att bedriva någon kommersialisering av jaktprodukter från säl. Det största kommersiella värdet av säljakten i dag bedöms finnas inom jaktturismen.

I en ekosystembaserad förvaltning är det viktigt att förstå och ta hänsyn till alla värden av resursen och inte enbart de befintliga finansiella transaktionerna. Många svenskar upplever säl varje år på promenaden, kvällsbadet, kajakturen eller när de är ute med sin fritidsbåt. Havs- och vattenmyndigheten lyfter fram att förvaltningen av

⁹⁰ Alteg E. 2019, Can tourism seal the deal? An explorative study on seal tourism in Sweden. Master Thesis. Department of Economics, Swedish University of Agricultural Sciences (SLU). ISSN 1401-4082.

⁹¹ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Nationell förvaltningsplan för gråsäl i Östersjön, Rapport 2019:24.

säl även behöver ta lika stor hänsyn till dessa värden, trots att de sällan manifesteras i en finansiell transaktion.

Havs- och vattenmyndigheten drar i förvaltningsplanen för gråsäl slutsatsen att sälpopulationen har begränsade positiva effekter på landsbygdens attraktivitet som helhet även om den bidrar med vissa arbetstillfällen, främst besöksnäring. Detsamma får konstateras för det yrkesfiske som skulle vara hotat av gråsälens populationstillväxt.

Översyn av jakten på säl

Jakten på säl regleras genom jaktförordningen. För närvarande tillåts enbart licensjakt för gråsäl. Vikare och knobbsäl kan fällas genom skyddsjakt. Licensjakt infördes på gråsäl våren 2020 och varar under begränsad tid fram till den 1 januari 2022. Naturvårdsverket får fatta beslut om licensjakt efter gråsäl under förutsättning att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning och ska ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. Innan beslut ska Naturvårdsverket samråda med Havs- och vattenmyndigheten.⁹²

För sälarna gäller dessutom enligt Helcoms övergripande mål att populationerna ska tillåtas öka mot ekosystemets bärförmåga (carrying capacity). Vidare får beslut om licensjakt på gråsäl utformas och förenas med villkor som är ändamålsenliga med hänsyn till de olägenheter som förekomsten av täta rovdjurspopulationer orsakar.⁹³

Sedan Naturvårdsverket började fatta beslut om skyddsjakt efter gråsäl 2001 har avskjutningen aldrig nått det totala antal som varit tillåtet att fälla. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att detta beror på ett flertal olika faktorer som bl.a. ett lågt antal intresserade och erfarna säljägare, avsaknad av tillgång till jakt och att vissa områden undantagits från säljakt. Även svårigheter för fiskare att komma i kontakt med säljägare som kan hjälpa dem med skyddsjakten har lyfts fram som ett problem. Det går heller inte att bedöma om skyddsjakten har haft någon direkt minskning av sälskador på fisket.

⁹² 23 c och 23 g §§ jaktförordningen (1987:905).

⁹³ 23 d och 23 g §§ jaktförordningen (1987:905).

Pågående översyn av jaktförordningen

Naturvårdsverket lämnade 2020 förslag till nya jakttider till regeringen. Förslaget inkluderar en permanentning av licensjakten för säl samt omfattar även licensjakt på knobbsäl.⁹⁴ Kravet att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus inte ska försvåras i respektive biogeografisk region gäller både för licensjakt och skyddsjakt på säl.⁹⁵ Att införa möjlighet till licensjakt i jaktförordningen innebär därför enligt Naturvårdsverket, att det inte är givet att licensjakt kommer att bedrivas varje år.

Riksdagen har i ett tillkännagivande ställt sig bakom miljö- och jordbruksutskottet bedömning om att en licensjakt på säl under nuvarande förutsättningar kan införas utan att sälarternas bevarandestatus hotas och det kan vara ett sätt att minska konflikten mellan sälarna och fiskerinäringen.⁹⁶

Naturvårdsverket anger att licensjakt ger följande fördelar:⁹⁷

- Bidrar till ökad tydlighet i sälförvaltningen.
- Bidrar till ökad möjlighet att kunna förebygga och minska de skador som säl orsakar genom jakt med andra villkor och förutsättningar än skyddsjakt. Licensjakt och skyddsjakt utesluter inte varandra utan kan ses som komplement.
- Bidrar till att främja brukandet av sälen som en jaktlig resurs. Handel med sälprodukter är dock förbjuden och nyttjande kan i dag enbart ske för eget bruk.

Havs- och vattenmyndigheten anger att i de fall licensjakt används för att minska tätheten är det viktigt med ett långsiktigt perspektiv och en klar strategi för hur förvaltningsmålet ska nås. Detta för att inte förvaltningsåtgärden ska få ett för stort genomslag som leder till att jakten äventyrar artens gynnsamma bevarandestatus. För att licensjakten ska fungera som ett effektivt förvaltningsverktyg behövs ett systematiskt och adaptivt upplägg med täta uppföljningar, kontinuerlig vidareutveckling och förändringar anpassade efter nya förutsättningar och erfarenheter.

⁹⁴ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

⁹⁵ 23 § jaktförordningen (1987:905).

⁹⁶ Bet. 2018/19:MJU9, rskr. 2018/19:17.

⁹⁷ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

Översyn av sälsskyddsområden och naturreservat

Det har enligt Naturvårdsverket framkommit önskemål om att se över föreskrifter i berörda naturreservat och sälsskyddsområden innan licensjakt på säl införs, detta för att jakt ska kunna utföras effektivt. Naturvårdsverket gör bedömningen att en översyn av föreskrifter som reglerar jakt, tillträde m.m. i samtliga områden där dessa områdesskydd finns, skulle vara ett mycket omfattande arbete för berörda länsstyrelser. I sälsskyddsområden råder tillträdesförbud, vanligtvis under sälarnas ynglingsperiod, dvs. under tider när jakt ändå inte bör ske. Inom såväl naturreservat som sälsskyddsområden finns möjlighet att i enskilda fall söka dispens från tillträdes- eller jaktförbud hos länsstyrelserna. Bedömning av ett behov av att reglera jakt i och i anslutning till Natura 2000-områden bör i första hand ske i samband med bevarandeplansarbetet och arbetet med nödvändiga bevarandeåtgärder.⁹⁸

Regionalisering av säl förvaltningen

Havs- och vattenmyndigheten lyfter fram i förvaltningsplanen för gråsäl att det finns anledning att se över möjligheten till mer lokalt anpassade målsättningar för sälpopulationen. Naturvårdsverket anser att när det gäller eventuell regionalisering av licensjakt på gråsäl och knubbsäl bör detta utredas ytterligare. Införande av licensjakt i jaktförordningen kan utformas som för de stora landlevande rovdjuren, med eller utan möjlighet att delegera rätten att fatta beslut till länsstyrelserna. Fördelen med att kunna delegera beslutsmyndighet till länsstyrelserna är att det bidrar till ökad regionalisering av viltförvaltningen och att beslut fattas närmare dem som är direkt berörda. Nackdelen med att flytta beslut till regional nivå är att det ställer stora krav på nationell, och vad även gäller säl, internationell samverkan mellan beslutande myndigheter för att säkerställa att nationella bevarandemål inte äventyras av jakt. Erfarenheter från införande av regionaliserad rovdjursförvaltning visar att sådan samverkan är resurskrävande.⁹⁹

⁹⁸ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

⁹⁹ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

Utreda konfliktområden och möjligheter till samexistens

I förvaltningsplanen för gråsäl pekar Havs- och vattenmyndigheten särskilt på behovet av att kartlägga konfliktområden och söka lösningar för samexistens mellan säl och fiske. Den grundläggande frågan är om det finns möjlighet till samexistens mellan fiske med passiva redskap och en bärkraftig sälpopulation. Många fiskare upplever enligt Havs- och vattenmyndigheten, att så inte är fallet. Antalet fiskare och fångst med passiva redskap är, med nationella mått räknat, relativt litet. Denna typ av fiske brottas också med andra ekonomiska påfrestningar, utöver sälen, som påverkar lönsamheten. Det är viktigt att notera att det inom gruppen även finns fisken med vissa passiva redskap som är mycket lönsamma, som inte den generella analysen identifierar. Det finns också andra lokala värden av fisket som inte återspeglas i en företagsekonomisk analys. Den ekonomiska interaktionen mellan säl och fiske behöver studeras närmare.

Det kan också komma att uppstå nya konfliktsituationer mellan säljakt och besöksnäring då licensjakten eventuellt kan minska förutsättningarna för vissa företags safariverksamhet. Det finns i dagsläget inget underlag för att bedöma var och om dessa konfliktplatser finns. Det vore värdefullt med en geografisk kartläggning om lämpliga nyttjanden såsom sälsafari, säljakt inkl. jaktturism, allmänhetens möte med säl, samt möjligheter till kustnära fiske. Även behovet av fler områden där sälar kan leva utan ovanstående exploatering behöver utredas. En geografisk kartläggning av olika områdets lämplighet för säljakt, sälsafari, allmänhetens sälupplevelser, kustnära fiske och eventuella fredningsområden, samt potentiella konfliktområden skulle kunna ligga till grund för en spatial förvaltning av säl med intensivare jakt i vissa områden men också fler djur i andra områden.

17.7.2 Förvaltning av skarv

Hur skarven ska förvaltas har varit en konfliktfylld fråga sedan arten kraftigt expanderade i början av 2000-talet. Skarven är en skyddad art enligt EU:s fågeldirektiv samtidigt som den uppfattas ha betydande påverkan på vissa fisken. Allmänhetens uppfattning om skarven är också mycket varierande där vissa ser vikten av att skydda arten medan andra anser att den utgör en olägenhet för boende och fritidsboende och förfular landskapet.

Mellanskarven är en underart av storskarv

Storskarven, *Phalacrocorax carbo*, delas in i underarter som är svåra eller omöjliga att skilja åt i fält. Underarten mellanskarv, *Phalacrocorax carbo sinensis*, häckar i Sverige längs kuster och i ett antal större insjöar. Den häckar i kolonier som kan bestå av allt från några enstaka till flera tusen par. Flertalet mellanskarvar lämnar landet under sensommaren och hösten. Mellanskarv är naturligt förekommande, i hela dess nuvarande utbredningsområde i Europa och Sverige. Det vill säga att mellanskarven inte är någon invasiv främmande art, vilket i vissa sammanhang har framförts.

Underarten *Phalacrocorax carbo carbo*, häckar inte i Sverige, men förekommer i varierande antal längs våra kuster under vintern och berörs i praktiken i mindre omfattning av den svenska förvaltningen av skarv.

Skarven skyddas genom både nationell och EU-lagstiftning

EU:s fågeldirektiv¹⁰⁰ skyddar samtliga naturligt förekommande fågelarter inom EU och omfattar därmed skarv. Storskarven fanns tidigare listad i direktivets bilaga 1 vilket medför att särskilda skyddsområden ska avsättas, men avfördes från bilagan 1997. Bilaga 2 i direktivet anger sådana arter där beslut om allmän jakttid eller licensjakt för införs. Storskarven är inte listad i denna bilaga. Därmed saknas formella möjligheter att införa allmän jakttid och licensjakt efter skarv.

Skarven omfattas även av vattenfågelavtalet, AEWA (Afro Eurasian Waterbird Agreement), som är beslutat inom ramen för Bonnkonventionen om migrerande arter (läs mer i kapitlet Internationella aktörer och regelverk i havsmiljöarbetet). Skarven är listad inom AEWA på så sätt att jakt dock får bedrivas.

Fågeldirektivet har genomförts i svensk lagstiftning genom i artskyddsförordningen (2007:845) och i jaktförordningen (1987:905).

EU-kommissionen lämnade 2013 en vägledning hur fågeldirektivet ska tolkas avseende skarv.¹⁰¹ EU-kommissionen kom med ett förtydligande 2019 att det inte kommer genomföras någon översyn

¹⁰⁰ Rådets direktiv 2009/147/EG (79/409/EEG) av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (Fågeldirektivet).

¹⁰¹ EU-Commission 2013, Great cormorant. Applying derogations under Article 9 of the birds Directive 2009/147/EC.

av fågeldirektivet, men att medlemsstaterna kan använda undantagsreglerna¹⁰² för att minska konflikter så länge det inte föreligger risk för att inte nå gynnsam bevarandestatus och att det inte föreligger andra lämpliga lösningar.¹⁰³ Som exempel ges avskjutning av skarv för att skydda fiskodling. Kommissionen trycker på att det är nationella och regionala myndigheters ansvar att identifiera de specifika situationerna och ge tillstånd till skadereglerande åtgärder.

Nationell förvaltningsplan för skarv

Naturvårdsverket har en nationell överblick och nationellt ansvar för den svenska viltförvaltningen, inklusive skarv. Naturvårdsverket beslutar enligt jaktlagstiftningen om tillåtna jaktmedel och fördelar också medel för viltskador.

På uppdrag av regeringen reviderade Naturvårdsverket den nationella förvaltningsplanen för skarv 2014.¹⁰⁴ Anledningen var framför allt upplevda konflikter i relation till fisket och inte behovet att förvalta själva arten i naturvårdande syfte. Av förvaltningsplanen framgår att Naturvårdsverket anser att förvaltningen av skarv och fiske inte kan isoleras från varandra vid ett ekosystembaserat angreppssätt. Det är tvärtom önskvärt att öka samordningen. Där inte annat framgår nedan är underlag hämtat från den nationella förvaltningsplanen.

Regionala förvaltningsplaner för skarv

Förvaltningen av skarv är till stora delar ett regionalt ansvar. Länsstyrelserna ansvarar enligt jaktförordningen för att beslut om förvaltningsåtgärder och skydds jakt utformas i enlighet med gällande förordningar och vägledningar samt att det även ställs krav på rapportering. Naturvårdsverket konstaterade i den nationella förvaltningsplanen att flera av de frågor som utgör grunden för konflikten i frågan inte kan lösas i en nationell förvaltningsplan och att den slutliga avvägningen i flera fall måste göras på regional nivå, där lokalkännedomen är större. I den nationella förvaltningsplanen rekommenderar

¹⁰² Art. 9 Fågeldirektivet (79/409/EEG).

¹⁰³ EN E-003275/2019 Answer given by Mr Vella on behalf of the European Commission.

¹⁰⁴ Naturvårdsverket 2014, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014.

Naturvårdsverket länsstyrelserna att ta fram en förvaltningsplan som tar upp regionala förhållanden.

Medan den nationella förvaltningsplanen har karaktär av vägledning till länsstyrelserna är syftet med den regionala förvaltningsplanen att beskriva situationen i länet, formulera mål för den regionala skarvförvaltningen samt att beskriva åtgärder för hur målen ska uppnås. Skarvförvaltningen strävar efter att vara adaptiv, dvs. att anpassa sig till nya eller förändrade förhållanden.

Två län har beslutat om länsvisa förvaltningsplaner för skarv. Länsstyrelsen i Gävleborg reviderade sin förvaltningsplan 2018.¹⁰⁵ Länsstyrelsen i Stockholm fattade beslut om förvaltningsplan 2020.¹⁰⁶ Målen i de två förvaltningsplanerna skiljer sig åt. Förvaltningsplanen för Gävleborgs län inkluderar både mål om att länets skarvpopulation ska vara livskraftig och att det naturliga utbredningsområdet inte ska decimeras samtidigt som konflikter med bl.a. fiske ska minska. Förvaltningsplanen för Stockholms län är i större utsträckning inriktad på att minska konflikterna mellan skarv och andra intressen. Förvaltningsplanen för Stockholms län anger att antalet skarvbon bör kunna minskas till 3 000 senast 2030 jämfört cirka 5 500 år 2020. Andra åtgärder i planen som länsstyrelsen ska genomföra är att:

- Underlätta för fleråriga skyddsjakttillstånd samt användandet av andra jakt- och skrämelmetoder som komplement.
- Fortsatt inventering av skarv i Stockholms skärgård.
- Inrätta provfiskeområden med fokus på uppföljning av åtgärderna.
- Att verka för bättre samverkan i skarvförvaltningen.
- Sammankalla berörda aktörer till regelbundna uppföljningsmöten.

Länsstyrelsen i Stockholm trycker på vikten av att förvaltningen av fiskbestånden samordnas med förvaltningen av skarv. Kunskapen om ekosystemet och fiskbestånden som helhet bör ligga till grund för den strategi som utarbetas, vare sig det är förvaltning och restriktioner av antropogen verksamhet eller åtgärder till följd av predationseffekter av skarv.

¹⁰⁵ Länsstyrelsen Gävleborg 2018, Förvaltningsplan för skarv i Gävleborgs län, Rapport 2015:8, Version 3, publicerad 2018-09-11.

¹⁰⁶ Länsstyrelsen Stockholm 2020, Förvaltningsplan för skarv i Stockholms län, Rapport 2020:9.

Skarvbeståndets storlek och framtida utveckling

Populationen av skarv bedömes av Naturvårdsverket 2019 till omkring 40 0000 häckande par.¹⁰⁷ Populationen har legat på ungefär samma nivå sedan början av 2000-talet eller minskat något. Populationen varierar dock kraftigt regionalt och över tid. Flest häckande par fanns 2013 på Gotland och även Stockholms län har en stor del av beståndet. I Uppsala län nästan halverades beståndet mellan 2006 och 2012 och en kraftig nedgång har även setts i Kalmarsund.

Mot slutet av 1800-talet, eller möjligen något senare, försvann mellanskarven som häckfågel i Sverige, sannolikt på grund av jakt och sabotage. Kombinerade effekter av jakt och habitatförluster var till sist så stora att mellanskarven vara nära att försvinna från västra Europa. Det västeuropeiska beståndet av mellanskarv är i dag förmodligen större än på flera hundra år.

Bedömning av skarvens bevarandestatus.

Naturvårdsverket gör bedömningen att arten uppfyller kriterierna för gynnsam bevarandestatus.¹⁰⁸ Naturvårdsverket anger att skarven inte under överskådlig framtid torde vara i behov av ytterligare skydds- eller bevarandeåtgärder och att det därför inte är aktuellt att sätta upp några specifika mål för artens populationsstorlek. Detta innebär också att bedömningen om vilken påverkan ett beslut om skyddsjakt har på populationsstatusen kan göras översiktlig.

Övervakning och uppföljning

Enligt Naturvårdsverkets förvaltningsplan för skarv saknas en löpande övervakning av skarvpopulationen. Med befintlig övervakning genereras enbart trender. Inventeringar utförs till viss del på regional nivå, totalinventeringar har genomförts på nationell nivå vid ett fåtal tillfällen. Återkommande inventeringar på nationell och regional nivå, skulle enligt Naturvårdsverkets förvaltningsplan avsevärt förbättra uppföljningen dels av skarvens populationsnivå, dels av effekten av genomförda skyddsjaktbeslut.

¹⁰⁷ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

¹⁰⁸ Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art och habitatdirektiv – Resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018, Rapport 6914.

Skarvens roll i ekosystemet

Skarvar häckar i kolonier, ofta tillsammans med andra arter, för att dra nytta av varandras försvar mot predatorer. Fåglar som inte själva bildar kolonier tar skydd av andra sjöfåglar. I skarvkolonier kan bl.a. sillgrissla och tordmule söka skydd. Havsörn, måsar och trutar drar nytta av skarven genom överbliven fisk, skarvägg och skarvungar.

Skarvarnas påverkan på häckningsöarna diskuteras ofta från estetisk synvinkel, men innebär också ändrade förutsättningar för en mängd organismer. När träden dör på en skärgårdsö skapas stora mängder död ved, vilket torde gynna bl.a. olika vedlevande insekter. Skarvar transporterar även näring från vatten till land. Detta näringsbidrag gödslar jorden och ökar näringsinnehållet i växterna och har positiv betydelse för många arter t.ex. leddjur (insekter, spindlar och kräftdjur).¹⁰⁹

Skarvens födoval

Skarven är en utpräglad generalist och opportunist, vilket innebär att den har stor anpassningsförmåga till den tillgängliga födoresursen. Skarvar vid kusten föredrar att fånga fisk längs botten i grunda vatten och utnyttjar främst fiskevatten i innerskärgården. Fisk som lever på eller nära botten som karpfiskar, skrubbskädda, abborre och tånglake har visat sig viktiga som föda för skarven i flera undersökningar. Under sommaren äter storskarven cirka 400–600 gram per dygn. Födointaget har emellertid stor variation och är som störst i samband med häckning och uppfödning av ungarna. De födovalsanalyser på mellanskarv som genomförts av SLU 2012 belyser denna anpassning.¹¹⁰ Vid en undersökning som gjordes i Kalmarsund 1992 dominerades födan av 41 procent abborre och 36 procent karpfiskar. Vid 2009 års undersökning i samma område dominerades den i stället av 40 procent tånglake och 20 procent spigg.

¹⁰⁹ Kolb, G. 2010, The impact of cormorant nesting colonies on plants and arthropods, Doktorsavhandling, Stockholm universitet.

¹¹⁰ Boström, M.K. m.fl. 2012, Cormorant diet in relation to temporal changes in fish communities, ICES Journal of Marine Science 69(2): 175–183.

Konflikter mellan skarv och fiske

Enligt Naturvårdsverket är det väl känt att skarvar gärna fiskar i och omkring fiskeredskap. Anhopningen av fisk i redskapen utgör en stark attraktionskraft på skarvar. Detta leder troligen till förhöjd predation i redskapen. Detta kan också medföra att skarvar fastnar och drunknar. Det är framför allt tre typer av skador man behöver hålla isär vid bedömning av skarvens potentiella effekter på yrkesfisket, men även fritidsfiske: för det första direkta skador på fångst (bitskador), för det andra förlust av fisk i redskap och för det tredje konkurrens om resursen.¹¹¹

Allvarliga skador orsakade av skarv bör i möjligaste mån enligt Naturvårdsverket, förebyggas genom redskapsutveckling, utveckling av skrämsemetoder samt skydds jakt. Det som i första hand har använts, både för skadereducering och som förebyggande åtgärd är skydds jakt.

Skador på och förlust av fångst

Dokumentation av skador på fisk i redskap vid kustfisket visar att problemet utifrån nuvarande kunskap generellt är litet. I kustfisket rapporterade var fjärde fiskare skarvskador, främst inom bottengarnfisket i Egentliga Östersjön och ålryssjefisket på västkusten. Kommerciellt fiske efter sik och strömming uppvisade de största skadorna.¹¹²

Skarvens predation i fiskeredskap leder även till bortplockande av fisk. Det finns i dag enligt Naturvårdsverket inte tillräckligt med kunskap för att kunna bedöma hur stort detta problem är.

Konkurrens om resursen

Många yrkesfiskare och fritidsfiskare upplever skarven som ett problem och de är framför allt oroade för konkurrens om fiskresursen. Oron är kopplad till bl.a. nedgångar i lokala fiskbestånd, där orsaksambanden är oklara eller ofullständigt dokumenterade. Naturvårdsverket angav 2014 att det finns behov av fördjupade studier.

¹¹¹ Naturvårdsverket 2014, Nationell förvaltningsplan för skarv 2014.

¹¹² SLU Aqua 2012, Mellanskarv – ett problem för svenskt fiske och fiskodling? Aqua reports 2021:1.

Länsstyrelsen i Stockholm lyfter fram att längs kusten har abborren visat sig kunna vara extra känslig för predation av skarv.¹¹³ Under lekperioden samlas vuxen fisk på små ytor i trånga, grunda vatten som är väl lämpade för skarvens jaktteknik. Fisken kan även bli störd i sin lek.

Forskare vid bl.a. Stockholms universitet och SLU Aqua presenterade 2018 en modellering av sälens och skarvens konsumtion av tolv fiskarter i Östersjön och en analys av om konsumtionen *kan* bidra till reglering av fiskbestånden och därmed vara i konkurrens med fisket.¹¹⁴ Modellen indikerar att fisket tar ut tre till fyra gånger så mycket fisk mätt i ton som marina däggdjur och fåglar tillsammans i hela Östersjön. För vissa bestånd och i vissa geografiska områden visar dock analysen att säl och skarv kan ha en reglerande effekt på vissa fiskarter, för skarvens del framför allt vissa bestånd av abborre.

Andra konflikter mellan människor och skarv

Under mellanskarvens expansion längs kusterna och i många sjöar har det ibland uppstått konfliktsituationer. Det åberopas bl.a. skador på vegetation och störningar på friluftsentressen när badklippor täcks av skarvträck och träden dör på öarna. Kolonier som etableras nära bebyggelse kan för människor innebära att nyttjandet av bostaden eller fritidshuset förstörs under häckningsperioden. I fiskodlingar upplevs skarven som ett problem tillsammans med andra fiskätande fågelarter, t.ex. häger.

Skadeförebyggande åtgärder

Adaptiv förvaltning förutsätter goda kunskapsunderlag.

Kunskapsunderlag i form av uppföljning av förvaltningsåtgärder, övervakning av skarvens populationsstatus och utbredning samt övervakning av fiskbestånden finns i varierande grad i dag och behöver enligt Naturvårdsverkets nationella förvaltningsplan förbättras. Det

¹¹³ Länsstyrelsen Stockholm 2020, Förvaltningsplan för skarv i Stockholms län, Rapport 2020:9.

¹¹⁴ Hansson, S. m.fl. 2018, Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds, ICES Journal of Marine Science (2018), 75(3), 999–1008.

är t.ex. svårt att se vilka effekter besluten om skyddsjakt har haft på det som beslutet avsåg att skydda, exempelvis fiskbestånden.

Redskapsutveckling och skrämselemetoder

Att försöka stänga ute skarv från redskap och förhindra predation på fisk är svårt, eftersom det är liten skillnad i storlek mellan fågeln och önskad fångst. Under perioden 2003–2013 hade redskaps- och metodutveckling för att minska skarvens predation på fiske knappt förekommit.

För nätfiske finns i nuläget inga alternativa utformningar som exempelvis olika typer av ryssjor och fiskfällor. Att fortsätta utforska och titta på redskapsutveckling i olika former kan även ha en positiv inverkan på problemet med bifångst av skarv. Bifångst är problematiskt när det gäller både etiska och arbetsmiljömässiga aspekter.

Skyddsjakt som skadeförebyggande åtgärd

Enligt 29 § jaktförordningen (1987:905) är det länsstyrelserna som beslutar om skyddsjakt på skarv. Jaktförordningens 23 a § anger att om det inte finns någon annan lämplig lösning, och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, får beslut om skyddsjakt även avse att göra ingrepp i fåglars bon eller förstöra fåglars ägg.

Om man kan visa att det finns stor sannolikhet för allvarlig skada i en sjö, vattendrag eller annat begränsat vattenområde med en känslig fiskfauna, eller andra skyddsvärden, kan man bedriva jakt i syfte att decimera antalet födosökande och/eller häckande fåglar för att förebygga skador i just detta område.

Att förstöra ägg genom prickning eller oljering har använts som ett alternativ eller komplement till jakt med skjutvapen. Metoden ger dock ingen direkt effekt på skadebilden. För att uppnå en decimering av antalet predatorerande fåglar och därigenom minska skadorna krävs att åtgärden genomförs systematiskt under flera år. Man bör vid förstöring av ägg noga beakta risken för att orsaka onödigt lidande med hänsyn till fosterutvecklingen. Det finns också risker med att fåglarna störs på häckningsplatser, t.ex. finns risken att de sprider sig över större områden.

Den återrapportering som finns, visar att det faktiska uttaget ofta skiljer sig från det antal som besluten givit tillstånd till. För 2018 beviljades det cirka 68 beslut om skydds jakt på totalt drygt 12 000 fåglar. Enbart 2 857 fåglar rapporterades in som fällda. Detta kan ha flera olika anledningar, och varierar från fall till fall:

- *Bristande resurser.* Jakten/oljeringen/äggprickningen ska utföras av någon, som ska vara insatt och kompetent på området. Detta kräver både tid och pengar.
- *Jakttekniska skäl.* Att på ett godkänt sätt kunna skjuta skarvar som befinner sig på vattnet eller i luften är inte helt okomplicerat.
- Skarvar måste befinna sig i området då jägaren är där.

Önskemål om att skydds jakten ska utökas behöver ses i ljuset av detta. En ökad tilldelning av skarvindivider i besluten och underlättande av beslutsfattandet för skydds jakt på skarv behöver inte nödvändigtvis få önskad effekt när en del av problematiken tycks ligga i att jakten inte utövas i den omfattning som skulle vara nödvändig. Skydds jakten anses dock av Naturvårdsverket fylla en viktig funktion som förebyggande skrämselfågare oavsett antalet fällda individer.

Pågående översyn av jakten på skarv

Naturvårdsverket lämnade 2020 förslag till nya jakttider till regeringen.¹¹⁵ Förslaget innebär att skydds jakt på storskarv införs på enskilds initiativ vid fasta och rörliga fiskeredskap, fiskodling, utsättningsplatser samt i fredningsområden för fisk, dvs. en möjlighet för enskild att vid vissa givna skadesituationer bedriva skydds jakt utan att detta föregås av myndighetsbeslut. Jakt får inte bedrivas närmare än 300 meter från boplatser för skarv, havsörn eller fiskgjuse.

Naturvårdsverket motiverar bl.a. förslaget med att skydds jakt på storskarv i dag beviljas i relativt stor omfattning av länsstyrelsen. Länsstyrelsens administration skulle minska med förslaget. För enskild skulle förslaget innebära en möjlighet att förebygga skada när behovet uppstår utan särskilt beslut från länsstyrelsen. Förslaget ligger enligt Naturvårdsverket i linje med strategin för svensk viltförvaltning; att viltförvaltningen aktivt ska bidra till att förebygga skador

¹¹⁵ Naturvårdsverket 2020, Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-02122-18.

och andra problem, att regler ska förenklas där det är möjligt samt att beslut ska fattas så nära de människor som berörs som möjligt.

Naturvårdsverket gör bedömningen att skyddsjakten inte kommer att påverka arten på så sätt att dess bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde påverkas negativt.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade 2018 om skyddsjakt på storskarv vid fasta och rörliga fiskeredskap, vid fiskodling, vid utsättningsplatser samt vid fredningsområden för fisk samt för att skydda bestånd av abborre.¹¹⁶ Detta länsövergripande beslut möjliggjorde för enskild att bedriva skyddsjakt under de givna villkoren utan att ansöka vid varje given skadesituation eller tillfälle. Beslutet överklagades. I avgörande från Kammarrätten framgår att Kammarrätten har gjort bedömningen att den föreslagna skyddsjakten på skarv är berättigad och står i proportion till ändamålet med jakten. Kammarrätten tolkar i sitt avgörande tillämpningen av fågeldirektivets undantagsregler.¹¹⁷ Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövnings-tillstånd.¹¹⁸

Kammarrättens dom omfattar till skillnad från Naturvårdsverkets förslag möjlighet att bedriva skyddsjakt för att skydda bestånd av abborre. Naturvårdsverket anger att förslag har inlämnats till jakt-tidsöversynen om att skyddsjakten även bör omfatta gädda, lax och öring samt att skyddsjakten bör tillåtas, framför allt vid höga koncentrationer av skarv, även under de perioder när exempelvis abborre och gädda är fredade från fiske. Naturvårdsverket gör bedömningen att sådan skyddsjakt förutsätter en regional bedömning i större utsträckning än vid övriga skadesituationer och därför även fortsatt bör beslutas av länsstyrelsen.

17.8 Fiskets miljöeffekter på marina arter och livsmiljöer

SLU Aqua har i en skrivelse till Miljömålsberedningen, sammanfattat de huvudsakliga effekterna på bentiska ekosystem (havsbottnar och associerad fauna och flora) från olika typer av fiskeredskap.¹¹⁹ För att

¹¹⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län 2018, ref 21813-1741-2018.

¹¹⁷ Kammarrätten i Stockholm 2018, mål nr 8465-18.

¹¹⁸ Högsta förvaltningsdomstolen 2019, mål nr 1668-19 och 1669-19.

¹¹⁹ SLU Aqua 2019, Sammanfattning – fiskets miljöeffekter, PM till Miljömålsberedningen 2019-10-22.

kunna genomföra en ekosystembaserad fiskeriförvaltning och en effektiv naturvård är det enligt SLU Aqua nödvändigt att utveckla kvantitativa verktyg för att bedöma fiskets påverkan på ekosystemen och utveckla och anpassa fiskemetoder för att säkerställa att fisket bedrivs hållbart. Forskningsprojektet BENTHIS utvecklade ett kvantitativt verktyg för att bedöma påverkan från olika fiskeredskap som ligger till grund för bedömning av påverkan i detta avsnitt.¹²⁰

17.8.1 Bottentrålning

Bottentrålning orsakar fysisk störning av havsbotten och är en av de mest utbredda mänskliga aktiviteter som direkt påverkar havsbotten och associerade organismer. Vilken påverkan bottentrålning får på arter och livsmiljöer beror dock till stor del på var fisket genomförs och med vilka redskap.

I en generaliserad rankning på skala ett (liten påverkan) till fem (omfattande påverkan) av olika fiskeredskaps fysiska påverkan får bottentrål värde tre, dvs. stor fysisk påverkan, enligt SLU Aqua.

Enligt Artdatabanken är bottentrålning det enskilt största hotet som bedöms påverka flest marina arter.¹²¹ I arbetet med att ta fram förslag till havsplaner har Havs- och vattenmyndigheten beräknat den kumulativa miljöpåverkan av olika sektorer och belastningar. I Västerhavet är yrkesfiske och i synnerhet bottentrålningen den största belastningen inom havsplaneringsområdet. I Östersjön och Bottniska viken är dock påverkan från bottentrålning betydligt lägre jämfört med andra miljöfaktorer som övergödning och farliga ämnen.¹²²

Den initiala påverkan, dvs. *effekten av de första tillfällena med bottentrålningen bedöms också vara de som orsakar mest konsekvenser för biodiversiteten.*

Graden av direkt påverkan beror på redskapstyp och hur redskapet har riggats samt med vilken kraft redskapet dras över botten och på bottensubstratets sammansättning. Effekten blir att komplexiteten av bottenhabitatet minskar genom att botten slätas ut och att strukturer som orsakats av naturliga eller biologiska processer, t.ex. av

¹²⁰ SLU Aqua 2018, Bottentrålning – effekter på marina ekosystem och åtgärder för att minska bottenpåverkan, Aqua reports 2018:7.

¹²¹ SLU Artdatabanken 2020, Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020.

¹²² Havs- och vattenmyndigheten 2018, Symphony Integrerat planeringsstöd för statlig havsplanering utifrån en ekosystemansats, Rapport 2018:1.

grävande djur, reduceras. Biogena strukturer (t.ex. korallrev) och döda skal kan slås sönder vilket kan resultera i en reduktion av substratet för fastsittande arter.

Känsligheten hos olika habitat för fysisk störning varierar, t.ex. kan habitat med organismer som naturligt utsätts för kraftig påverkan vara tåligare för bottentrålning. Filtrerande organismer, som bidrar med att transportera organiskt kol till näringsväven i sedimentbottenarna, minskar. Förändrad artsammansättning på grund av bottentrålning kan därmed innebära konsekvenser för de ekosystemtjänster som bottenlevande organismer bidrar med.¹²³

Återhämtningstiden beror på tillväxten, rekrytering och invandring från kringliggande områden. En sammanställning av 46 experimentella studier och 24 jämförande studier uppskattade att sex procent av organismerna tas bort vid en trålpassage. Återhämtningstiden efter bottentrålning uppskattades, baserad på studierna, till mellan 1,9–6,4 år.¹²⁴ SLU Aqua noterar att det finns en risk för att återhämtningspotentialen efter trålning överskattas.

Resuspension av sediment

Resuspension eller uppslamning kallas den process där sedimentpartiklar från havsbotten virvlas upp och blandas med ovanliggande vattenmassor. Studier visar att trålningen kan generera mer resuspension än naturliga processer på djupare botten. Den största uppgrumlingen orsakas av det hydrodynamiska motståndet som uppstår i vattenmassan direkt ovan botten när utrustningen dras fram genom vattenmassan. Bottentrålningen kan därmed medföra förändringar av havsbottens morfologi och sedimentationsförhållanden, samt transport av sediment till djupare områden.¹²⁵

¹²³ SLU Aqua 2019, Sammanfattning – fiskets miljöeffekter, PM till Miljömålsberedningen 2019-10-22.

¹²⁴ Hughes, K.M. m.fl. 2014, Investigating the effects of mobile bottom fishing on benthic biota: A systematic review protocol, *Environ Evidence* 3:23.

¹²⁵ SLU Aqua 2019, Sammanfattning – fiskets miljöeffekter, PM till Miljömålsberedningen 2019-10-22.

17.8.2 Påverkan på näringsväven och ekosystemeffekter

Art- och storleksselektat fiske av rovfiskar kan få *s.k. top-down* effekter i näringsväven och bidra till storskaliga konsekvenser i ekosystemet. Komplicerande är att alla dessa effekter kan pågå samtidigt och ske på olika skalor då t.ex. rovfisk rör sig över större områden än de mer stationära bottenlevande organismerna.

Ett exempel är fisket efter havskräfta i Kattegatt och Skagerrak. I fisket tas bifångster av torsk som är predator på havskräfta. Utfiskning av torsk har kopplats till en ökning av bottenlevande räkbestånd genom minskad predation. Modellering av interaktionen mellan dessa arter visar på starka kopplingar, särskilt för kräftdjur om rovfiskar minskar kraftigt till följd av överfiske.

17.8.3 Interaktioner – utsjön och kusten

Forskningen börjar se tydliga interaktioner mellan ekosystemen i utsjön och vid kusten. Det behövs mer kunskap för att fullt ut förstå effekterna på fiskbestånd och fisket på grund av dessa interaktioner. Två områden som har uppmärksammats de senaste åren i Östersjön är 1) betydelsen av sill och strömming på andra kustnära arter av fisk, fågel och däggdjur och 2) ökningen av bestånden av spigg och spiggens predation på kustbestånd som abborre och gädda.

Sill och strömming är skärgårdens motor som föda för kustfiskbestånden, fåglar och sälar

Under januari till april eller på hösten samlas sill och strömming i stora stim för att senare gå in i skärgårdarna för att leka. Den invandrande strömmingen bidrar med näring från utsjön genom att fiskens rom och yngel utgör viktig föda för många av skärgårdarnas fiskarter som exempelvis abborre, gädda och öring.

Preliminära resultat från länsstyrelsen i Stockholm indikerar att sillgrissla och tordmule, när de häckar i Stockholms ytter-skärgård, påverkas av mängden födofisk i områden utanför trålgränsen (se avsnitt nedan för förklaring av trålgränsen). Storväxt strömming utgör viktig föda för gråsäl. Populationen av gråsäl har ökat avsevärt under

den senaste 20-årsperioden och även dess närvaro inne i skärgårdarna har ökat.¹²⁶

Befintlig forskning visar på att strömmingen antagligen består av ännu fler genetiska delbestånd. Exempelvis finns tydliga skillnader mellan vår- och höstlekande bestånd. En del av sillen och strömmingen är kustlekande medan andra leker på utsjöbankar. Det är inte klarlagt hur många olika lekbestånd som finns i Östersjön. Delar av forskningen förespråkar därför en försiktighetsansats i förvaltningen.

ICES rådgivning hanterar för närvarande Östersjöns sill och strömming som fyra bestånd: västra Östersjön, centrala Östersjön, Rigabukten, Bottenhavet och Bottenviken. Havs- och vattenmyndigheten anger att denna uppdelning är en kompromiss mellan att separat behandla alla de sill- och strömmingspopulationer som har beskrivits på biologiska grunder och de praktiska begränsningar som finns i form av områden för fångstrapportering och möjlighet att korrekt hänföra enskilda fiskar till en viss population.¹²⁷ Havs- och vattenmyndigheten har informerat om att ICES ser på möjligheten till mer differentierad rådgivning.

Fram till 1990 utförde ICES separata beståndsuppskattningar för dessa populationer, men de har sedan dess slagits ihop, eftersom det inte var möjligt att samla in biologisk information för alla områden. Analyser av konsekvenserna av sammanslagningen i beståndsuppskattningen för de mindre populationerna visar t.ex. att fiskeridödligheten kan vara högre, och den relativa biomassan lägre i vissa av populationerna jämfört med värdena i analyserna av hela beståndet.

Sillens och strömmingens förekomst vid kusten har minskat

Rapporter från både kustfiskare och fritidsfiskare vittnar om att traditionella lekplatser för strömming kan vara tomma på lekfisk från ett år till ett annat. Det storskaliga pelagiska fisket bedriver i huvudsak fiske i det berörda området under januari–april. Forskare, bl.a. vid Östersjöcentrum samt Länsstyrelsen i Stockholm befarar nu att detta kan ha stor negativ inverkan på invandringen av lekmogen strömming till kusten vilket både innebär att underlaget för ett små-

¹²⁶ Länsstyrelsen i Stockholm 2019, Begäran om fiskeregleringar i Svenska Högarnas naturreservat, dnr 6232-43021-2019.

¹²⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten 2019, Resursöversikt.

skaligt kustfiske försvinner och medför en negativ påverkan på skärgårdens ekosystem. I kusten vid Bottenhavet har samma problem uppmärksamats av kustfisket och IVL har på uppdrag av Kustfiskarelyftet och Nordanstigs kommun, gjort en förstudie om fiskefritt område i Bottenhavet utanför trålgränsen.¹²⁸

Enligt SLU Aqua föreligger för stor osäkerhet för att kunna dra slutsatsen att det pelagiska fisket orsakar minskad förekomst av sill och strömming. Havs- och vattenmyndigheten har gett i uppdrag till SLU Aqua att ta fram och utveckla kunskapsunderlaget.

Länsstyrelsen i Stockholm tog i sitt granskningsyttrande av havsplanerna upp vikten av att minska det pelagiska fiskets påverkan på kustens naturvärden och det småskaliga fisket genom att i havsplaneringen ange särskild hänsyn till höga naturvärden i havsområdet närmast kustzonen.¹²⁹ Länsstyrelsen i Stockholm anser även att det skärgårdsnära storskaliga pelagiska fisket har inneburit att gråsälens födounderlag till havs har minskat, vilket de också anser indikeras av Havs- och vattenmyndighetens senaste bedömning av gråsälens status avseende späcktjocklek och dräktighetsfrekvens.¹³⁰ Länsstyrelsen anser att ett minskat födounderlag till havs har inneburit att gråsälens sökt annan föda längre in i skärgårdsområdet och därmed blivit ett hot mot redan utsatta fiskarter som sik, abborre och gädda. Dessutom har sälskadorna för ett redan hårt drabbat fiske inne i skärgårdarna ökat ytterligare.¹³¹

SLU Aqua genomför på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten projektet Kunskapsförsörjning pelagiskt fiske i Östersjön som till december 2020 ska identifiera och utveckla en metodik för att provta fångstsammansättning av pelagiska fångster i Östersjön vid landning.¹³²

Havs- och vattenmyndigheten har under sommaren 2020 gett tre uppdrag till SLU Aqua som samtliga syftar till att närmare undersöka kust – utsjö interaktioner.

¹²⁸ IVL 2020, Förstudie fiskefritt område i Bottenhavet, Nr U 6330.

¹²⁹ Länsstyrelsen i Stockholm 2019, Granskningsyttrande – Förslag till havsplaner för Sverige, Östersjön, dnr 101-12059-2019.

¹³⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2018–2023, Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys, Rapport 2018:27.

¹³¹ Länsstyrelsen i Stockholm 2019, Begäran om fiskeregleringar i Svenska Högarnas naturreservat, dnr 6232-43021-2019.

¹³² Havs- och vattenmyndigheten 2020, Beslut om bidrag från anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö till SLU Aqua för projektet Kunskapsförsörjning pelagisk fiske Östersjön, dnr 02462-2020.

Storspiggen expanderar

Under senare år har det skett en kraftig expansion av storspigg i hela Östersjön. År 2015 fanns det femtio gånger mer spigg i Östersjön än under 1980-talet.¹³³ I de områden där storspiggen expanderar är det konstaterat att bestånden av bl.a. abborre och gädda minskar, medan t.ex. mört inte verkar bli påverkad eller till och med ökar. En teori är att storspiggens kraftiga expansion i skärgården kan vara en effekt av det storskaliga fisket på strömming samt att det även påverkar balansen mellan strömming, sill, skarpsill och storspigg i utsjön. Detta behöver dock undersökas närmare. Spiggens tillväxt kan också vara resultat av ett regimskifte i Östersjön där effekterna av mer näringsriktigt vatten börjar få genomslag.

Länsstyrelserna i Skåne, Blekinge, Kalmar och Gotland föreslår att det genomförs försök med reduktionsfiske på storspigg på kuststräcka för att utröna bifångsterna i ett sådant fiske och effekten på kustfisksamhället.¹³⁴

Havs- och vattenmyndigheten har under sommaren 2020 gett två uppdrag till SLU Aqua om spigg. SLU Aqua ska till december 2021 genomföra projektet Spigg i Östersjön.¹³⁵ SLU Aqua ska även genom projektet Spiggens roll i ekosystemet, analysera risker och möjligheter med ett kommersiellt spiggfiske. Analyserna ska inkludera risk för bifångster och felrapportering samt eventuella miljövinster av ett kommersiellt spiggfiske.¹³⁶

17.8.4 Bifångster

Fisket medför betydande bifångster av icke målarter av fisk, sjöfågel och marina däggdjur. Bifångst av däggdjur och fåglar är ytterst ovanliga i bottenrälfisken.

¹³³ Donadi, S. m.fl. 2017, A cross-scale trophic cascade from large predatory fish to algae in coastal ecosystems, *Proceeding of the Royal Society B*, 19 July 2017.

¹³⁴ Länsstyrelserna i Skåne län, Blekinge län, Kalmar län och Gotlands län 2020, Inbjudan till dialog om fisket i södra Östersjön.

¹³⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Beslut om bidrag från 6:6-fiskeavgiftsmedel till SLU Aqua gällande projekt Spigg i Östersjön för år 2020–2021 inom ramen för den samordnade beställningen till SLU Aqua, dnr 1049-2020.

¹³⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Beslut om bidrag från anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö till SLU Aqua för projektet Spiggens roll i ekosystemet, dnr 01586-2020.

Bifångst av marina däggdjur och fågel

Bifångstrisken av däggdjur och fåglar är störst i fiske med garn. Bifångster av däggdjur och fåglar är sannolikt ovanliga i pelagiska fisken. Exakta uppskattningar av de pelagiska fiskenas bifångster är dock sparsamma då dessa fisken saknar kontinuerlig vetenskaplig observatörs-täckning.

I Östersjön har bifångster i garnfisket tillsammans med jakt bedömts vara på så höga nivåer att populationer av sillgrissla och alfågel kan påverkas negativt. Enligt ICES sammanställning så beräknas minst 76 000 sjöfåglar årligen mellan 1980–2005 ha dött som bifångst i garnfiske i hela Östersjön. Antagligen har antalet döda sjöfåglar reducerats efter det, enligt ICES kan detta bero på nedgången i fågelpopulationerna.¹³⁷

Tumlarpopulationen är starkt hotad i Östersjön och bedöms bestå av endast cirka 500 individer vilket innebär att all dödlighet som bifångst i garn är negativt för den mycket svaga populationen. EU-kommissionen anser i ett överträdelseärende från juli 2020 att Sverige inte har tillräcklig uppföljning av bifångst av tumlare för att bedöma behovet av åtgärder inom fisket för att minska bifångsten så att tumlare i Östersjön kan nå gynnsam bevarandestatus.¹³⁸

17.8.5 Skonsamma fiskemetoder

Utvecklingen av skonsamma och selektiva fiskeredskap är mycket viktig för att både minska påverkan på livsmiljöer, men även för att minimera bifångst. Bifångster, både av icke målarter samt av fåglar och däggdjur medför merkostnader för fisket. Att ta hand om drunknade fåglar och marina däggdjur medför även en påfrestning i arbetsmiljön.

Fiskenäringen har tillsammans med bl.a. SLU Aqua och Naturhistoriska riksmuseet drivit omfattande teknikutveckling av fiskeredskapen.¹³⁹ Detta är ett område där det råder en stor samsyn och gemensamma intressen inom yrkesfisket och naturvården. Trots tek-

¹³⁷ ICES 2019, Ad hoc Report on Effects of fisheries and ecosystem impact on commercial fish stocks in the Baltic Sea. ICES Scientific Reports, 1:38. 28 pp.

¹³⁸ EU-kommissionen, Formell underrättelse angående fullgörande av skyldigheter enligt artiklarna 6.2 och 12.4 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter 2020/4037 KOM(2020) 4393 slutgiltig.

¹³⁹ SLU Aqua 2018, Syntesrapport av Sekretariatet för selektivt fiske 2014–2017, Aqua reports 2018:9.

nikutveckling och avsaknad av legala hinder för användning förblir den egentliga användningen av dessa nya selektiva redskap hos fisket låg enligt Havs- och vattenmyndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten har i uppdrag av regeringen att redovisa vilka kriterier myndigheten tillämpar vid fördelning av svenska fiskemöjligheter för att skapa incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 april 2021

17.9 Regler och ansvar för förvaltning av fisk

Förvaltningen av fiskresursen och fiskets miljöeffekter omgärdas av ett omfattande regelverk från EU-förordningar och EU-direktiv till nationell lagstiftning och i vissa fall lokala regleringar. Tillämpningen av regelverket är även beroende på var fisket bedrivs i förhållande till avståndet till kusten, t.ex. om det är innanför eller utanför den s.k. trålgränsen, eller om det är i territorialvatten eller ekonomiska zonen. Förvaltningen av fisk involverar därför även en stor mängd aktörer från EU-nivå till länsstyrelser och i vissa fall kommunala och enskilda aktörer.

17.9.1 Genomförande av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP)

EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) är avgörande för fiskförvaltningen och EU-kommissionen, rådet och parlamentet har centrala roller i genomförandet av fiskeripolitiken. Inom ramen för GFP har medlemsstaterna överlämnat en exklusiv kompetens till EU att reglera fisket i havet.¹⁴⁰

Medlemsstaterna får endast införa fiskeregleringar där beslutsbefogenheter har återlämnats genom bemyndigande i EU:s rättsakter. Nationell lagstiftning får enbart innebära en skärpning eller komplettering av sådant som EU redan har lagstiftat om. Fiskeripolitiken består av fyra huvudområden (se vidare kapitlet om EU och havsmiljöarbetet).

¹⁴⁰ Art. 3 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (C326747).

Den gemensamma fiskeripolitiken består av flera EU-förordningar som är direkt gällande rätt i Sverige. Framför allt är det den s.k. *grundförordningen*,¹⁴¹ förordning om den gemensamma fiskeripolitiken, som innehåller de grundläggande bestämmelserna. Förordningen om tekniska regleringar om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem¹⁴² reglerar var, när och hur fiske får ske.

I förordningen om Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF¹⁴³) fastställs finansieringen av genomförandet av GFP och den integrerade havspolitikerna där även genomförande av EU:s havsmiljödirektiv ingår.

17.9.2 Jordbruks- och fiskerådet fastställer fiskekvoter

Ett viktigt verktyg för förvaltningen av bestånden är fångstbegränsningar (TAC:er¹⁴⁴) samt fleråriga planer. Jordbruks- och fiskerådet ansvarar enligt artikel 43 EU-fördraget, för fastställande av totala tillåtna fångstmängder för respektive bestånd och fördelning av fiskemöjligheter, s.k. *fiskekvoter*, mellan medlemsstaterna. I praktiken betyder detta att rådet antar de reviderade TAC:erna och kvoterna för varje fiskbestånd.

Rådet fattar beslut på grundval av förslag från EU-kommissionen. EU-kommissionens förslag baseras vidare på vetenskaplig rådgivning från Internationella havsforskningsrådet (ICES). Innan beslut fattas ska även de regionala rådgivande nämnderna, där fiskeorganisationer och miljövårdsorganisationer finns representerade, höras. Kvoterna diskuteras även i medlemsstaternas regionala fiskerisamarbeten, för Sveriges del BALTFISH för Östersjön och Scheveningen för Nordsjön.

I Sverige är det landsbygdsministern som representerar regeringen i Jordbruks- och fiskerådet. Havs- och vattenmyndigheten granskar på uppdrag av näringsdepartementet ICES råd och EU-kommissionens förslag till fångstbegränsningar och fiskekvoter samt lämnar

¹⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (Grundförordningen).

¹⁴² Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder.

¹⁴³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden.

¹⁴⁴ TAC:er eller fiskemöjligheter/fångsbegränsningar – total tillåten fångstmängd, den maximala mängd fisk från specifika bestånd som får fångas (uttryckt i ton eller antal).

underlag till svensk position inför förhandlingarna. Efter beslut är det de enskilda medlemsstaterna som ansvarar för att se till att deras kvoter och övriga beslutade regleringar inom fiskeripolitiken efterlevs.¹⁴⁵

17.9.3 Rådgivningen om bestånden är viktig

Som ett underlag för fiskförvaltningen görs årliga uppskattningar av hur mycket fisk och skaldjur som finns samt hur dessa kan fiskas på ett hållbart sätt. För bestånd som faller inom EU:s gemensamma fiskeripolitik lämnas råden av internationella havsforskningsrådet, ICES, på förfrågan från EU-kommissionen. För nationellt förvaldade bestånd tar SLU Aqua fram underlag på beställning från Havs- och vattenmyndigheten.¹⁴⁶

Den befintliga rådgivningen utgår från skattningar av beståndsstorlek för de enskilda bestånden, vilket inkluderar rekrytering, tillväxt (hur mycket fisken växer) och fiskeridödlighet (hur mycket som fiskas yrkesmässigt). Till detta räknas också naturlig dödlighet som t.ex. predation från säl eller andra rovfiskar. De modeller som används för arter som till större delen fiskas kommersiellt förutsätter hög datakvalitet från bl.a. fångstdata. För arter som till stor utsträckning fiskas inom fritidsfiske kan inte sådana modeller användas och rådgivningen baseras i större utsträckning på provfisken.

De biologiska råden baseras på biologiska gränser och referensvärden där försiktighetsansatsen ska tillämpas. Bestånden klassas som icke hållbart nyttjade, risk för icke hållbart nyttjade och hållbart nyttjade.

Havs- och vattenmyndigheten lyfter fram att för att bäst bevara den genetiska mångfalden bör genetiskt distinkta bestånd förvaltas separat från andra bestånd. I praktiken är dock detta sällan möjligt. Det bör eftersträvas att förvaltningen tar hänsyn till beståndsstrukturen genom att anpassa förvaltningsenheterna, så att de omfattar så få genetiskt distinkta bestånd som möjligt.

¹⁴⁵ www.consilium.europa.eu/sv/policies/eu-fish-stocks/, 2020-09-30.

¹⁴⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten 2019, Resursöversikt, Rapport 2020:3.

Begränsningar i ICES rådgivning

ICES svarar på de frågor som ställs från EU-kommissionen eller andra aktörer som t.ex. Helcom och Oskar. ICES bedriver inte egen forskning om lokala frågor, utan ägnar sig främst åt att utvärdera och sammanställa forskning om gränsöverskridande frågor. ICES uttalar sig därför inte om eventuella problem för lokala bestånd eller den lokala miljön. Det ingår inte i deras uppdrag. Det finns en logik i det. Inom EU:s fiskeripolitik är det den enskilda medlemsstaten som förvaltar fisket inom fyra sjömil från gränsen och som även har huvudansvaret för kunskapsförsörjningen inom detta området. Detta medför dock att det har uppstått ett glapp i ansvaret för att sammanställa kunskapen om interaktionen mellan utsjöbestånden och hur fiske inom denna zon, som ligger nära kusten, påverkar kustbestånden och ekosystemen där.

Andra utmaningar som lyfts fram är att ICES har en för grov upplösning i rådgivningen för vissa bestånd, t.ex. sill och strömming. ICES tar oftast inte hänsyn till samspelet mellan alla olika delbestånd, eller beståndskomponenter, och beståndet i stort.

Försök till utvecklad rådgivning för Östersjön

Det har gjorts försök inom ICES att utveckla integrerad vetenskaplig rådgivning för fiske i Östersjön. En målsättning har varit att utveckla en metod som integrerar enartsrådgivningen i ekologisk kontext i stället för att ersätta beståndsrådgivningen. Detta kan enligt ICES genomföras genom att bedöma risk och konsekvenser för olika bestånd genom olika ekonomiska och ekologiska scenarier.

Befintlig rådgivning inkluderar inte miljöaspekter och är för begränsad i omfattning för att möta målen i EU:s havsmiljödirektiv, men även målen i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Flerartsrådgivning för torsk, sill och skarpsill i Östersjön tar hänsyn till arternas påverkan på födoväven, hur förvaltningen påverkar andra arter och livsmiljöer eller tar höjd för effekter av klimatförändringar. Det efterfrågas bl.a. ett standardiserat sätt av miljöindikatorer som behöver tas fram gemensamt av forskningen och förvaltningen. Därefter behövs en metod för att bestämma mål och referensnivåer.

ICES föreslog att befintlig ICES-struktur, verktyg och principer bör användas. ICES har pekat på att det finns underlag, modeller och

scenarier framtagna för att stödja en mer integrerad rådgivning även om det också finns fortsatt behov av vidare kunskapsinhämtning.¹⁴⁷ ICES arbetar därför för att ta fram ekosystemöversikter över olika ekoregioner. Den systematiska översikten för Östersjön togs fram 2019¹⁴⁸ och för Nordsjön¹⁴⁹ samma år.

Det finns bra internationella exempel

USA har kommit långt i ett utveckla en ekosystembaserad rådgivning där National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) producerar statusrapporter för regionala ekosystem som underlag både för fiskförvaltningen, förvaltningen av skyddade områden och den nationella havsmiljöförvaltningen.¹⁵⁰ I flera regioner tas det årligen fram ”Report Cards”. Statusrapporterna bygger på en tydlig uppsättning med mål och konceptuella modeller som beskriver ekosystemets interaktioner och människans påverkan. Indikatorer för ekosystemets nyckelfaktorer är utvecklade och används även för riskvärdering. I de mera utvecklade rapporterna ingår även utvärdering av olika förvaltningsstrategier.

17.9.4 Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har ett delat ansvar för genomförandet

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har ett delat ansvar för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken i enlighet med myndigheternas instruktioner.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att genomföra en sammanhållen svensk politik för Sveriges hav och vatten samt verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna. Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvaret för att genomföra landningskontrollen. Myndigheten ansvarar även för insamling av data rörande fiskeripolitiken.¹⁵¹

¹⁴⁷ ICES 2017, Report of the Workshop on Developing Integrated Advice for Baltic Sea ecosystem-based fisheries management (WKDEICE2), ICES WKDEICE2 REPORT 2017 19–21 June 2017, Gdynia, Poland. ICES CM 2017/IEASG:14. 23 pp.

¹⁴⁸ ICES 2019, Baltic Sea Ecoregion – Ecosystem overview.

¹⁴⁹ ICES 2019, Greater North Sea Ecoregion – Ecosystem overview.

¹⁵⁰ www.integratedecosystemassessment.noaa.gov/, 2020-05-25.

¹⁵¹ Förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Jordbruksverket ansvarar för förvaltningen av havs- och fiskeriprogrammet samt för att främja fiskerinäringen, vattenbruket, och fisketurismen. Jordbruksverket har även ansvar för marknads-, handels-, konsument- och livsmedelsfrågor rörande fiskeri- och vattenbruksprodukter.¹⁵²

17.9.5 Viktiga bestämmelser för förvaltning av fiskresursen och bevarandeåtgärder finns i grundförordningen

Förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken benämns ofta *grundförordningen* och innehåller de grundläggande bestämmelserna för förvaltning av levande marina biologiska resurser.¹⁵³ Här finns målen för fiskeripolitiken, rätten till tillträde till fiske och bestämmelser för bevarandeåtgärder. Syftet med förordningen är att föra fiskbestånden till hållbara nivåer, sätta stopp för slösaktiga fiskemetoder och skapa nya möjligheter för tillväxt och sysselsättning i kustområdena. Avsnittet tar upp några viktiga bestämmelser för förvaltning av fiskeresursen samt regleringar av fiskets miljöeffekter.

Tillämpningsområde – bevarande av marina biologiska resurser

Artikel 1 anger att GFP ska omfatta bevarande av marina biologiska resurser samt förvaltningen av fiskeri och flottor som nyttjar sådana resurser. Marina biologiska resurser definieras i förordningen som tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma¹⁵⁴ och katadroma¹⁵⁵ arter under deras marina liv.

GFP omfattar de verksamheter som bedrivs på medlemsstaternas territorium där fördraget gäller.

¹⁵² Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

¹⁵³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (Grundförordningen).

¹⁵⁴ Arter som äter och växer i havet och sedan vandrar till sötvatten för lek, t.ex. lax och öring.

¹⁵⁵ Arter som växer upp i sötvatten med fortplantar sig i saltvatten, t.ex. ål.

Målen för den gemensamma fiskeripolitiken

Målen för den gemensamma fiskeripolitiken lyder på följande sätt i artikel 2 punkterna 1–3:

1. Den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.
2. Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpa *försiktighetsansatsen* i fiskeriförvaltningen och ska säkerställa att nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en *maximal hållbar avkastning (MSY)*. I syfte att nå målet att successivt återställa och bevara populationer av fiskbestånd över biomassanivåer som kan ge maximal hållbar avkastning, ska nyttjandetakten för maximal hållbar avkastning, där så är möjligt, ha uppnåtts senast 2015 och, genom en successiv och stegvis anpassning, senast 2020 för alla arter.
3. Den gemensamma fiskeripolitiken ska genomföra en *ekosystemansats* i fiskeriförvaltningen, för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön.

Av artikel 2 punkt 4 framgår att GFP särskilt ska vara förenlig med EU:s miljölagstiftning:

1. j) vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 i enlighet med artikel 1.1 i direktiv 2008/56/EG, samt med unionens övriga politik.

Av samma artikel framgår att GFP ska främja det kustnära fisket, varvid hänsyn ska tas till socioekonomiska aspekter.

Målet om maximal hållbar avkastning (MSY)

Målet om att populationerna ska återställas till och bevaras över nivåer som säkerställer en *maximal hållbar avkastning (MSY)* är styrande för beslut om fiskekvoterna och även fleråriga planer. MSY kan beskrivas som det största årliga uttag ett fiskbestånd kan producera på lång sikt, alltså hur mycket fisk man kan ta upp utan att beståndet

minskar. För utarmade fiskbestånd innebär det att bestånden måste få återhämta sig till en nivå som medger större fångster enligt MSY.

MSY är i grunden en förenklad modell av verkligheten, som används för att uppskatta hur mycket man kan fiska från ett bestånd. Det är dock svårt att kalkylera MSY. MSY beräknas genom modeller som baseras på en populations biomassa genom faktorerna tillväxt, reproduktion och dödlighet. Modellerna påverkas av en rad faktorer, och det är inte alltid känt hur dessa faktorer samverkar. Exempel på variabler som inte inkluderas i modellerna är variationer i miljön som t.ex. vattentemperatur och syreförhållanden eller andra biologiska faktorer som födotillgången och interaktioner med andra arter i näringskedjan.

MSY-ansatsen är inte alltid lätt att tillämpa i praktiken. För en hållbar förvaltning behöver hänsyn även tas till hur olika fiskarter påverkar varandra (flerartsförvaltning). Inom EU:s fiskeripolitik kommer denna insikt till uttryck i en strävan efter en ekosystemansats.

Under senare år har alternativ till MSY presenterats i olika vetenskapliga sammanhang. Ett av de mest välkända är begreppet *maximal ekonomisk avkastning* (Maximum Economic Yield, MEY). MEY fastställer den fångstnivå som ger den högsta ekonomiska nettovinsten, dvs. den största positiva skillnaden mellan ett fiskes totala kostnader och totala intäkter.¹⁵⁶

Försiktighetsansatsen

Fiskeripolitiken ska tillämpa *försiktighetsansatsen* och kopplar denna till säkerställande av MSY.

försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen: en ansats som beskrivs i artikel 6 i FN:s avtal om fiskbestånd och som innebär att avsaknaden av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara målarter, associerade arter eller arter som är beroende av dessa, icke-målarter samt deras livsmiljö.¹⁵⁷

Det är värt att notera att försiktighetsansatsen inte är likalydande med försiktighetsprincipen. Försiktighetsansatsen anses inte vara lika långtgående. Försiktighetsprincipen som används inom miljörätts-

¹⁵⁶ Stockholm universitets Östersjöcentrum 2019, Konsten att förstå MSY, Fact Sheet, November 2019.

¹⁵⁷ Art. 4 punkt 1 (8) Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

liga instrument är en del av EU:s miljöpolitik, som ska integreras i andra politikområden. Enligt miljöjurister menar många också att försiktighetsprincipen har status som sedvanerätt och därmed gäller utan lagstadgat krav.

Ekosystemansatsen ska genomföras

Enligt artikel 2 i grundförordningen ska *ekosystemansatsen* genomföras. Ekosystemansatsen syftar enligt grundförordningen¹⁵⁸ till att förvalta användningen av naturresurser, med beaktande av fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet, samtidigt som man bevarar både den biologiska rikedom och de biologiska processer som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet. Genomförande av ekosystemansatsen inom den gemensamma fiskeripolitiken har i princip begränsats till beslut om fleråriga planer¹⁵⁹ som får innehålla specifika bevarandemål och bevarandeåtgärder som bygger på ekosystemansatsen. Det är särskilt problem i blandfisken som ska adresseras. För vissa områden med blandfisken har flerårsplaner därför beslutats. Fleråriga planer har beslutats genom en förordning för Östersjön 2016 för torsk, sill, strömming och skarpsill samt för demersala bestånd i Nordsjön 2018.¹⁶⁰

Bidra till att nå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet

Den gemensamma fiskeripolitiken ska skapa förutsättningar för ett mer ekonomiskt bärkraftigt och konkurrenskraftigt fiske men enligt artikel 2 i grundförordningen även vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 enligt havsmiljödirektivet.

I praktiken har fokus inom GFP från EU-kommissionen i frågor om havsmiljödirektivet, främst handlat om att införa bevarandeåtgärder i skyddade områden enligt artikel 13.4 i havsmiljödirektivet, men även om framtagande av skonsamma och selektiva redskap.

¹⁵⁸ Art. 4, punkt 1 (9) Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

¹⁵⁹ Art. 9.5 Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

¹⁶⁰ Europaparlamentet och Rådets förordning (EU/2018/973) av den 4 juli 2018 om upprättande av en flerårig plan för demersala bestånd i Nordsjön och de fisken som nyttjar dessa bestånd.

I arbetet med att ta fram kriterier och tröskelvärden inom havsmiljödirektivet finns en ambition inom EU-kommissionen och medlemsstaterna att harmonisera de områden som inkluderar fisk med de faktorer som används inom fiskeriförvaltningen för beståndsrådgivningen. Detta är ett verktyg för att utveckla en ekosystembaserad rådgivning som kan utgöra underlag både för beståndsförvaltningen och de delar inom havsmiljödirektivet som rör fisk. Arbetet har startats men uppfattas av både forskning och svenska myndigheter gå sakta då det skulle kräva att de frågor som EU-kommissionen ställer till ICES inför de årliga kvotförhandlingarna, behöver revideras samt att de faktorer som ligger till grund för ICES rådgivning behöver ändras. Till exempel behöver storleksfördelning och beståndsstruktur integreras i större utsträckning.

Genomförande av fiskeripolitiken och havsmiljödirektivet ligger under samma kommissionär men på olika direktorat; direktoratet för havsfrågor och fiske respektive direktoratet för miljö. I Sverige ansvarar miljödepartementet för genomförande av havsmiljödirektivet. Havs- och vattenmyndigheten har genomförandansvar för havsmiljödirektivet och delar av fiskeripolitiken. Sveriges marina direktör som arbetar för Miljödepartementet, har drivit på för ett mer integrerat samarbete mellan EU:s marina direktörer och fiskedirektörer (i Sverige landsbygdsministern) för att tillsammans med EU-kommissionen diskutera bättre samordning i genomförandet av GFP och havsmiljödirektivet samt även art- och habitatdirektivet, men ett sådant samarbete har inte kommit till stånd.

Tillträde till fiskevatten och bilaterala avtal

Artikel 5 i grundförordningen reglerar tillträde till fiskevatten. Alla EU:s fiskefartyg har lika tillträde till vatten och resurser i alla unionens vatten. Till och med 2022 har medlemsländerna rätt att i vatten ut till tolv nautiska mil från baslinjerna, begränsa fisket till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten. Detta ska dock inte påverka tillämpningen av tidigare avtal med grannländer eller arrangemangen (bilaterala avtal).

Fram till Sveriges medlemskap i EU hade fiskeriatvital ingåtts med grannländerna. Dessa avtal förvaltas nu genom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Detta medför i praktiken att den nationella rådgivningen

ut till tolv nautiska mil utanför baslinjen är begränsad jämfört med om Sverige inte hade haft bilaterala avtal vid EU-inträdet. Å andra sidan medför de bilaterala avtalen att svenska fiskare har tillträde till fiskevatten inom danskt och finskt territorium.

I bilaga I till grundförordningen anges det för varje medlemsstat inom vilket geografiska områden andra medlemsstater får bedriva fiske och på vilka arter. I Sverige har danska fiskare tillträde till allt fiske in till fyra nautiska mil utanför baslinjen i Skagerrak och tre nautiska mil mätt från kustlinjen i Kattegatt. I Östersjön har danska och finska fiskare tillträde till att fiska in till fyra nautiska mil från baslinjen. Enligt punkt 4 ska nya åtgärder för tillträde till vatten antas innan den 31 december 2022.

Reglerna gäller dock med förbehåll för de åtgärder som införs för bevarande och hållbart nyttjande av marina biologiska resurser, dvs. bevarandeåtgärder som beslutas i enlighet med GFP.

Svensk-danska fiskeriavtalet

Konventionen angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen från 1932 rör ömsesidigt tillträde till och jurisdiktion över fiskevatten i Kattegatt och Öresund och vissa delar av Skagerrak.¹⁶¹ Avtalet medför att fisket, med vissa undantag, är gemensamt för svenskar och danskar. Enligt konventionen har länderna rätt att fiska på varandras vatten i Kattegatt in till tre nautiska mil från kustlinjen och i hela Öresund. Avtalet stadgar flaggstatsjurisdiktion vilket innebär att de danska fiskarna i relevanta områden ska följa sina nationella regler.

Avtalet förvaltas inom GFP och har implementerats i 2 kap. 1–5 §§ i föreskrifterna (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

¹⁶¹ SÖ 1933:13, Konventionen den 31 december 1932 mellan Sverige och Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen.

Avtal med Finland och Danmark i Östersjön

Sverige har även avtal med Finland¹⁶² och Danmark¹⁶³ sedan 1975 om ömsesidiga fiskerätter. Avtalet medför att finska och danska fiskare kan fiska in till fyra nautiska mil från baslinjen. Avtalet faller i motsats till svensk-danska fiskeriavtalet under kuststatsjurisdiktion vilket medför att respektive lands fiskare ska följa kuststatens regler.

”Naboavtalet” med Norge och Danmark

Utöver de i GFP beskrivna avtalen finns ett avtal mellan EU (för Sverige och Danmarks räkning) och Norge för fiske i Skagerrak in till 4 nautiska mil s.k. *Naboavtalet*.¹⁶⁴ Avtalet förhandlades senast om 2014. Av avtalet följer att länderna har rätt att fiska på varandras vatten intill fyra nautiska mil från baslinjerna. Enligt artikel 3 i överenskommelsen ska parterna försöka fastställa så harmoniserade regler som möjligt i de tre länderna om fiskets utövning i området. Avtal baseras på ett avtal från 1966 mellan Sverige, Norge och Danmark om ömsesidig rätt till fiske i Kattegatt och Skagerrak.¹⁶⁵

Dessutom finns det ett avtal mellan EU och Norge från 1980 som föreskriver att den part (Norge) som fiskar i en annan parts vatten (Sveriges) ska följa rådande naturbevarande regleringar. Det torde därför inte finnas några juridiska hinder för att införa bevarandeåtgärder i skyddade områden som påverkar norskt fiske.¹⁶⁶

Inrättande av återhämtningsområden för fiskbestånd

För att uppnå den gemensamma fiskeripolitikens mål avseende bevarande och nyttjande av marina biologiska resurser som anges i artikel 2 ska unionen anta åtgärder för bevarande i enlighet med artikel 7.¹⁶⁷ Artikeln anger en rad olika bevarandeåtgärder som kan

¹⁶² SÖ 1975:57, Ministeriell notväxling med Finland om ömsesidiga fiskerättigheter i de svenska och finska fiskezonerna i Östersjön, Helsingfors den 24 november 1975.

¹⁶³ SÖ 1975:2, Ministeriell notväxling med Danmark rörande fisket utanför respektive lands kust, Köpenhamn 7 januari 1975.

¹⁶⁴ Avtal mellan Europeiska unionen och Konungariket Norge om ömsesidigt tillträde till fisket i Skagerrak för fartyg som för dansk, norsk och svensk flagg (OJ L 224/3).

¹⁶⁵ SÖ 1967:13, 1966 års överenskommelse mellan Sverige, Danmark och Norge om ömsesidig rätt till fiske i Skagerrak och Kattegatt.

¹⁶⁶ Naturskyddsföreningen 2020, Skydd på riktigt – Vikten av att följa lagen för att värna havens biologiska mångfald, Rapport.

¹⁶⁷ Art. 6 Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

vidtas, t.ex. användning av selektiva fiskeredskap och antagandet av fleråriga planer för fisket. I artikel 8 anges en annan bevarandeåtgärd, nämligen inrättandet av återhämtningsområden för fiskbestånd:

Samtidigt som unionen ska ta vederbörlig hänsyn till befintliga bevarandeområden ska den sträva efter att inrätta skyddade områden på grundval av områdenas biologiska känslighet, inbegripet områden avseende vilka det finns tydliga bevis på betydande koncentrationer av fisk under minsta referensstorlek för bevarande och på lekområden. I sådana områden får fiskeverksamhet begränsas eller förbjudas i syfte att bidra till bevarandet av levande akvatiska resurser och marina ekosystem. Unionen ska fortsätta att ge ytterligare skydd till befintliga biologiskt känsliga områden.

Bevarandeåtgärder i skyddade områden

Artikel 11 i grundförordningen ger medlemsstaterna befogenhet att anta de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att staterna ska kunna efterleva skyldigheterna enligt:

- Artikel 13.4 (marina skyddsområden) i havsmiljödirektivet.
- Artikel 4 fågeldirektivet – om att införa bevarandeåtgärder inom Natura 2000 för att skydda fåglar.
- Artikel 6 art- och habitatdirektivet (särskilda bevarandeområden, Natura 2000 områden).

Artikeln ger medlemsstaten befogenhet att införa bevarandeåtgärder, men i de fall regleringarna direkt påverkar ett annat lands fiskeintressen, vilket för Sverige i praktiken är utanför trålgränsen, så ges EU-kommissionen befogenhet att fatta beslut om bevarandeåtgärden genom delegerade akter efter begäran genom en gemensam rekommendation från berörda medlemsländer. Detta förfarande beskrivs i artikel 18 i grundförordningen som hanterar det *regionala samarbetet om bevarandeåtgärder*.

Regionalt samarbete om bevarandeåtgärder

Artikel 18 sätter ramarna för det regionala samarbetet, som har utvecklats avsevärt efter revideringen av fiskeripolitiken 2013. Medlemsländer i olika regioner, såsom Nordsjöregionen och Östersjö-

regionen, har möjlighet att samarbeta och föreslå regionala anpassningar och kompletteringar till gällande bevarandeåtgärder.

Artikel 11 anger bl.a. att i de fall kommissionen har getts befogenhet att anta delegerade akter, som t.ex. för artikel 11, ska medlemsstater med ett direkt förvaltningsintresse samarbeta med varandra och komma överens om att lämna gemensamma rekommendationer. Berörda *regionala rådgivande nämnder* ska rådfrågas. Kommissionen ska underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna, bl.a. genom att om så krävs se till att vetenskapliga bidrag erhålls från relevanta vetenskapliga organ.

Medlemsstaterna ska se till att gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder bygger på bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning och att de uppfyller samtliga följande villkor:

- De är förenliga med de mål som fastställs i artikel 2.
- De är förenliga med tillämpningsområdet och målen för den aktuella bevarandeåtgärden.
- De är förenliga med tillämpningsområdet och uppfyller den relevanta fleråriga planens övergripande och kvantifierbara mål på ett effektivt sätt.
- De är minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

Utmaningar i genomförandet

Det medlemsland som vill införa fiskeregleringar i skyddade områden måste lägga fram vetenskapligt underlag för varför regleringarna anses nödvändiga. När övriga berörda länder anser att underlaget är tillräckligt har de sex månader på sig att komma överens och lämna en gemensam rekommendation för regleringar till kommissionen som antar en *delegerad akt*.

Ett sådant förfarande förutsätter att länderna kan komma överens om vilka åtgärder som anses vara nödvändiga. Processen kan ta lång tid, eftersom det inte finns någon tidsfrist för när länderna ska vara överens om att det vetenskapliga underlaget är tillräckligt.

Länderna kan även ha olika tolkningar av vilka skyddade områden som kan omfattas av artikeln. Sveriges regering anser att arter och livsmiljöer som är rapporterade till Helcoms och Osparns nätverk av skyddade områden faller under artikel 13.4 i havsmiljödirektivet och

därmed omfattas av artikel 11. Andra stater har haft en snävare tolkning. EU-kommissionen har i pågående processer gett stöd för den svenska tolkningen, men den har inte prövats rättsligt ännu.

I det fall medlemsstaterna inte kan enas får kommissionen lägga fram ett förslag enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, dvs. att även EU-parlamentet behöver godkänna bevarandeåtgärden.¹⁶⁸

Lite mer om rådgivande nämnder och regionalt fiskerisamarbete

Förutom att artikel 18 kräver att berörda medlemsstater ska samarbeta om gemensamma rekommendationer för bevarandeåtgärder, så ska även de berörda regionala rådgivande nämnderna rådfrågas. *De rådgivande nämnderna* är aktörernas organisationer och består av representanter från industrin och andra intressegrupper. Deras syfte är att lämna in rekommendationer till EU-kommissionen och medlemsländerna i frågor som rör fiske och vattenbruk. De rådgivande nämnderna kan också tillhandahålla information för utveckling av bevarandeåtgärder. Sverige berörs av två rådgivande nämnder för Östersjön respektive Nordsjön.

Bevarandeåtgärder diskuteras även i de regionala mellanstatliga fiskerisamarbetena, BALTFISH gällande Östersjön och för Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt inom den s.k. Scheveningengruppen. BALTFISH skapades på svenskt initiativ 2009 och är ett forum för de Östersjöländer som är medlemmar i EU att diskutera fiskeriförvaltningsfrågor som är relevanta för regionen. Sedan reformen av den gemensamma fiskeripolitiken används BALTFISH också som regionalt forum där medlemmarna kan diskutera och lämna in gemensamma rekommendationer till kommissionen för att nå vissa av de mål som pekas ut av EU. Scheveningen har samma funktion som BALTFISH i Nordsjön.

Sverige drev ett aktivt arbete inom både Scheveningen och BALTFISH att ta fram vägledning för processen med införande av bevarandeåtgärder enligt artikel 11 som bl.a. skulle säkerställa miljövårdsintressens insyn och inflytande. Detta arbete har i praktiken

¹⁶⁸ Art. 43.2 Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (C326747).

bidragit till EU-kommissionens arbetsdokument om fiskeregleringar i marina skyddade områden inom GFP.¹⁶⁹

Medlemsstaterna har befogenhet att besluta om bevarandeåtgärder i territorialhavet enligt artikel 20

Artikel 20 i grundförordningen ger möjlighet för en medlemsstat att besluta om nationella icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom en gräns på tolv nautiska mil från baslinjen. En begränsning är dock att i de fall åtgärden kan påverka en annan medlemsstats fiskefartyg, kan åtgärden endast antas efter samråd med kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna.

Det finns dock viktiga skillnader mellan artikel 11 som tills nu har lyfts fram som den artikel som kan användas för bevarandeåtgärder och artikel 20. Artikel 11 kräver samarbete med berörda medlemsstater och framtagande av gemensamma rekommendationer för att EU-kommissionen ska kunna fatta beslut. Detta är en mycket omfattande process. Artikel 20 kräver samråd med berörda medlemsstater innan medlemsstaten fattar beslut och ställer inte krav på en gemensam rekommendation. Exempelvis måste medlemsstaten visa att åtgärderna är icke-diskriminerande, t.ex. att de inte används för att gynna enbart det inhemska fisket.

En annan viktig skillnad är att artikel 20 inte på samma sätt som artikel 11 är begränsad till de skyldigheter som följer av bestämmelser om skyddade områden enligt art- och habitatdirektivet eller havsmiljödirektivet. Artikel 20 har som syfte att medge beslut om åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånd och marina ekosystem vilket möjliggör beslut om åtgärder även utanför skyddade områden.

Det innebär att Sverige kan ha större möjlighet att införa bevarandeåtgärder som bedöms vara nödvändiga för att skydda havsmiljön, oavsett om denna åsikt delas av medlemsländerna.

¹⁶⁹ Commission Staff Working Document on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for Marine Strategy Framework Directive purpose SWD (2018) 288 final, Brussels, 24.5.2018.

Kriterier för fördelning av fiskemöjligheter

Grundförordningens artikel 17 anger att vid fördelning av fiskemöjligheter ska medlemsstaterna tillämpa transparenta och objektiva kriterier, inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. De kriterier som används får bl.a. inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer. Inom ramen för de fiskemöjligheter som de har tilldelats ska medlemsstaterna sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer.

17.9.6 Användande av fiskeredskap styrs genom EU-gemensamma tekniska regleringar

Förordningen om tekniska regleringar om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem reglerar var, när och hur fiske får ske.¹⁷⁰ Revisionen av förordningen 2019 har inneburit en större möjlighet för regionala skillnader, dvs. olika regler i olika havsområden. Förordningen uppmuntrar vidare till regionalt samarbete och regional anpassning av regelverket som utgörs av specificerade minimikrav per havsområde. Förslag till förändringar av redskapsreglerna kan generellt lämnas till EU-kommissionen av de regionala grupperna av medlemsländer via s.k. gemensamma rekommendationer. Ett sådant förslag till ändring måste vara dokumenterat som minst likvärdigt när det gäller selektivitet, känsliga arter och habitat som det redskap förslaget avser att ersätta.

I gemensamma vatten är de tekniska regleringarna i stora drag desamma för alla länders fiskare. Regionala anpassningar t.ex. för Östersjön finns i bilagor. Undantag finns dock. Ett exempel är att svenskt fiske efter lax i Östersjön inte får genomföras med drivlinor som annars är tillåtna enligt EU-lagstiftningen och att hälleflundra inte får landas under vintern av svenska och norska fiskare i Skagerrak medan danska fiskare får landa arten året om. Detta beror på att EU inte reglerar detta och att Danmark inte har infört motsvarande regel som Norge och Sverige. I de två exemplen gäller den

¹⁷⁰ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder.

nationella lagstiftningen alltså för det egna landets fiskare i hela havsområdet.

Ofta finns även kompletterande nationell lagstiftning för fiske på vatten där andra länder inte har tillträde (innanför tre till tolv nautiska mil beroende på vilka avtal respektive land styrs av, läs vidare nedan).¹⁷¹

Skydd av känsliga livsmiljöer och känsliga marina ekosystem

I artikel 12 i grundförordningen finns förbud mot användning av fiskeredskap som specificeras i bilaga II till förordningen. En medlemsstat får inrätta stängda områden eller vidta andra bevarandeåtgärder för att skydda känsliga livsmiljöer, inbegripet känsliga marina ekosystem, enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 11.¹⁷² Åtgärderna ska syfta till att säkerställa att fiskeverksamhetens miljöpåverkan på livsmiljöer på havsbotten är i linje med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus i enlighet med havsmiljödirektivet samt med unionens övriga politik.

Enligt definitionen i artikel 6.7 ingår i *känsliga livsmiljöer*, i synnerhet livsmiljöer som förtecknas i bilagorna till EU:s miljödirektiv och livsmiljöer som måste skyddas för att nå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Beteckningen *Andra känsliga livsmiljöer* bör därmed, enligt Havs- och vattenmyndigheten förstås, som sådana livsmiljöer som (bl.a.) inte förtecknas i angivna bilagor till miljödirektiven enligt definitionen i artikel 6.7. Därmed skulle t.ex. skydd av djupare mjukbottnar kunna omfattas. Artikel 12 ger därmed stöd för att argumentera för att även andra känsliga livsmiljöer än de som koppas till Natura 2000-nätverket ska kunna skyddas.¹⁷³

För att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 12 krävs i enlighet med artikel 11, att medlemsstaterna är överens om en gemensam rekommendation som sedan beslutas av EU-kommissionen.

¹⁷¹ SLU Aqua 2019, Sammanfattning – fiskets miljöeffekter, PM till Miljömålsberedningen 2019-10-22.

¹⁷² Art. 12.3 Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

¹⁷³ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Rapportering av uppdraget om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden, N2020/00130/FJR.

17.9.7 Fiskelagen

Den svenska fiskelagen (1993:787) reglerar rätten till fiske samt fisket inom Sveriges territorialvatten och inom den ekonomiska zonen. Lagen omfattar även blötdjur och kräftdjur.

Rätten till fiske

Allmänhetens rätt till fiske i havet anges i 8–9 §§ fiskelagen. Varje svensk medborgare får fiska i allmänt vatten och i havet vid sådana stränder, skär och holmar som 1986 ägdes av staten och som då inte hörde till något hemman eller innehades på särskilda villkor. Fisket i enskilda vatten tillhör fastighetsägaren men svenska medborgare har dock rätt att fiska med vissa redskap efter vissa arter utmed kusten enligt bilaga till fiskelagen. Handredskapsfiske är generellt tillåtet vid kusten.

Enligt 13 § fiskelagen gäller samma villkor även för utländska medborgare. Fiskefartyg från andra medlemsstater inom EU har tillträde till fiske innanför tolv nautiska mil från baslinjen endast om sådan rätt framgår av artikel 5.2 och bilaga 1 i grundförordningen.¹⁷⁴

19–24 §§ fiskelagen anger ramarna för rätten att meddela föreskrifter för fisket. Regeringen har i förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen delegerat rätten att meddela föreskrifter för fiske till Havs- och vattenmyndigheten.

Ostron får enbart fiskas inom enskild fiskerätt

Av bilagan till fiskelagen framgår att fiske efter *ostron* är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Eftersom lagen enbart anger ostron gäller detta för närvarande även japanskt jätteostron som är en invasiv art.

¹⁷⁴ 13 a § fiskelagen (1993:787).

Föreskrifter för naturvårdens intressen – 20 §

Enligt 20 § fiskelagen kan det meddelas föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Detta bemyndigande avser således annat skydd av naturen från fiskets påverkan än beståndsvårdande åtgärder.

Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Ett exempel på när fiskeverksamhet avsevärt försvåras kan vara när utövarens möjligheter att utöva sitt fiske inom ett visst område inskränks väsentligt och denne inte kan förflytta sitt fiske till ett angränsande område. Så kan vara fallet avseende visst fiske inom en fastighet med stöd av enskild rätt, eller då man skyddar ett mycket stort område från mänsklig påverkan.¹⁷⁵

Det får även tas fram föreskrifter om analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda metoder eller sätta ut fiskarter.

Det är Havs- och vattenmyndigheten som genom förordningen om fisket, vattenbruket och fiskenäringen¹⁷⁶ har bemyndigats att utfärda sådana föreskrifter.

Fiskelagsutredningen föreslog 2010 att paragrafen skulle ändras så att begränsningen om att fisket inte avsevärt får försvåras upphävs.¹⁷⁷

§ Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Sådana föreskrifter får även meddelas för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

Syftet med ändringsförslaget var att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter till ett miljöanpassat fiske, skydda känslig natur och harmoniera bestämmelserna på detta område med övrig lagstiftning för areella näringar. Utredningen ansåg att förslaget var förenligt med regeringsformens bestämmelser och att det är fullt möjligt att inskränka såväl yrkesfisket och det enskilda fisket med

¹⁷⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2013, Vägledning – Reglering av fiske i marint skyddade områden, Rapport 2013:13.

¹⁷⁶ Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

¹⁷⁷ SOU 2010:42, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, betänkande av Fiskelagsutredningen.

hänsyn till naturvård, trots att näringsfrihet och markanvändning är grundlagsskyddat.

Fiskeriverket föreslog så tidigt som 2002, i underlag till regeringens proposition om ändringar i fiskelagen 2003, att begränsningen i lagen, att föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras, borde tas bort.¹⁷⁸ Regeringen konstaterade då att syftet med begränsningsregeln är att ”markera att föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning och att regleringen är i enlighet med den systematik som valts också för annan lagstiftning om de areella näringarna.” Vidare angavs att ”systematiken innebär att ersättningsgrundande ingrepp som görs av naturvårdsskäl regleras i miljölagstiftningen och inte i sektorslagarna.”

Havs- och vattenmyndigheten har i rapporteringen av regeringsuppdraget om ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden lyft fram att 20 § fiskelagen kan utgöra ett hinder mot ett generellt trålförbud i skyddade områden och att paragrafen därför kan behöva utredas.

Fiskelagen har ingen syftesparagraf

Fiskelagen har ingen portalparagraf som anger syftet med lagen. Fiskelagsutredningen föreslog 2010 att en portalparagraf med miljörettsliga principer skulle införas.¹⁷⁹ Utredningen tryckte på att det på lång sikt inte finns några målkonflikter mellan hållbart fiske och yrkesfiske eller fritidsfiske. Fisket måste bedrivas hållbart och utgå från ekosystemansatsen för att det i framtiden ska finnas kvar en fiskenäring med levande kustsamhällen. Utredningen föreslog därför en portalparagraf där miljöintressen och näringens intressen skulle avvägas lika. Vidare föreslogs tillämpning av försiktighetsprincipen som innebar att alla som fiskar framöver blir skyldiga att vidta försiktighetsmått för att undvika risker för skada. Principen skulle omfatta såväl yrkesfiskare som fritidsfiskare.

§ Vild fisk och vilda vattenlevande blöt- och kräftdjur är en tillgång och en förnybar resurs som ska nyttjas och förvaltas så att de uthålligt ger

¹⁷⁸ Prop. 2002/03:41, *Ändringar i fiskelagen, m.m.*, s. 12.

¹⁷⁹ SOU 2010:42.

en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden och ekosystemfunktionerna behålls.

§ Alla som fiskar ska i den mån det inte är orimligt utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att fisket medför skada för miljön.

17.9.8 Lagen om svensk ekonomisk zon

I 2 § lagen om svensk ekonomisk zon (1992:1140) bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön. I 4 § anges dock att i fråga om fiske i den ekonomiska zonen gäller fiskelagen.

17.9.9 Förordningen om fisket, vattenbruket och fiskenäringen

Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen innehåller föreskrifter om fiske och vattenbruk inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon, fiske från svenska fartyg utanför Sveriges ekonomiska zon, marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter, och stöd till vattenbruket och fiskerinäringen. I förordningen ges även de föreskrifter som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter¹⁸⁰ för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar:

1. fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, och
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

Havs- och vattenmyndigheten får även meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen.¹⁸¹ I ärenden enligt fiskelagen får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta att det ska göras en analys av vilken inverkan en fiskemetod eller utsättning av en fiskart har på miljön.

¹⁸⁰ 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen.

¹⁸¹ 2 kap. 12 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen.

17.9.10 Föreskrifter om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön

Havs- och vattenmyndigheten har utfärdat föreskrifter om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.¹⁸² Föreskrifterna har utfärdats med stöd av förordningen om fisket, vattenbruket och fiskenäringen.

Föreskrifterna gäller som komplettering till föreskrifter om fiske i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Föreskrifterna gäller även som komplettering till fiskelagen. I fall där en bestämmelse reglerar samma sak som föreskrivs i en EU-förordning ska bestämmelsen tillämpas på yrkesmässigt fiske endast om den innebär en skärpning i förhållande till vad EU föreskriver.

Den yttre gränsen för *kustvattenområdet* går enligt 3 § fyra nautiska mil utanför baslinjen. Detta är en skillnad mot vattendirektivet och havsmiljödirektivet där den yttre gränsen för kustvattenområdet går en nautisk mil utanför baslinjen.

Trålgräns och trålfiskeområden

Trålgränsen fastställs i 5 §. I Skagerrak utgörs trålgränsen av räta linjer utmed kusten som ligger cirka tre nautiska mil utanför baslinjen, i Kattegatt tre nautiska mil utanför kustlinjen. I Östersjön motsvarar trålgränsen gränsen mellan kustvattenområdet och yttre havsområdet, dvs. fyra nautiska mil utanför baslinjen. Enligt 3 kap. 10 § får inte trålfiske bedrivas innanför trålgränsen.

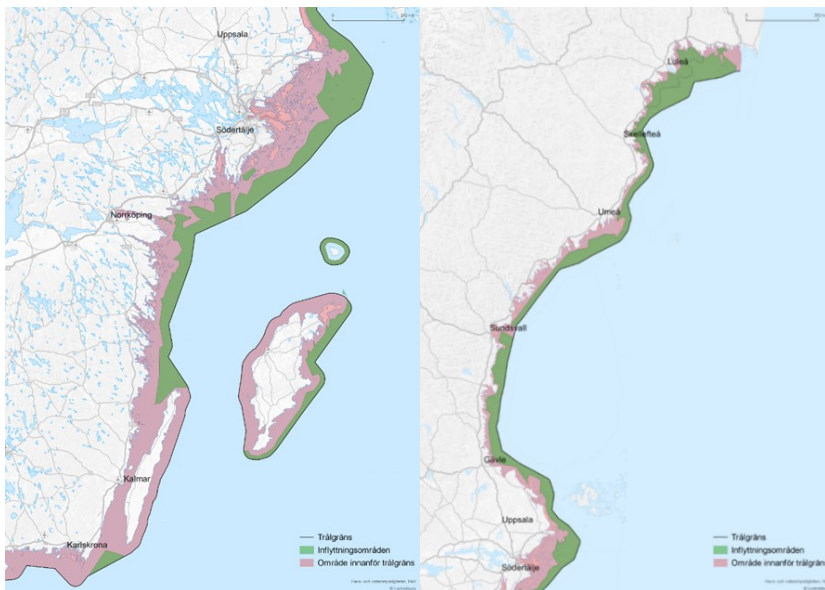
Viss trålning tillåts även innanför trålgränsen

Föreskrifterna anger i 11 § ett antal undantag för trålning. Bl.a. får trålfiske bedrivas på allmänt vatten inom de *trålfiskeområden* och enligt de villkor som anges i bilaga 7. Trålfiskeområdena benämns ofta *inflyttningsområden*. I större delen av Östersjön från Kalmarsund går trålfiskeområdet in till en gräns närmare skärgården. In till denna gräns är det tillåtet med fiske efter sill och strömming med en minsta maskstorlek i trålnätet av 32 millimeter. Fisket får bedrivas med fartyg understigande 24 meter och en maskinstyrka mindre än 450 KW. Detta medför att trålning inom detta området är begränsat till mindre och svenskflaggade trålare, jämfört med utanför trålgränsen.

¹⁸² HVMFS-FIFS 2004:36 om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

Figur 17.6 Exempel trålfiskeområden

Utdrag ur bilaga 7 FIFS 2004:36 för området Östergötland till Västernorrland



Källa: Föreskrift (HVMFS-FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön, Bilaga 7.

I Skagerrak och Kattegatt får trålning efter nordhavsräka bedrivs på ett djup av minst 60 meter men med vissa begränsande villkor gällande vikt och yta på trålbord, användande av rist m.m. Inom Koster- och Väderöområdet finns särskilda områden med trålförbud angivna i bilaga 8. I detta området får endast trålning efter nordhavsräka ske med tillstånd av Havs- och vattenmyndigheten. Krav på särskild utbildning föreligger för att få tillstånd.¹⁸³ Det är även krav på att fartygen använder ett fungerande automatiskt identifieringsystem (AIS).

I Skagerrak och Kattegatt får flyttrål användas fr.o.m. den 1 oktober t.o.m. den 15 april i vissa utpekade trålfiskeområden och med vissa begränsande villkor på fartygens maskinstyrka och längd. Trålfiske får även bedrivs i Gullmarsfjorden efter särskilt tillstånd av Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁸³ 12 a § föreskriften (HVMFS-FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

Fredade arter, fredningstider och fredningsområden

Fredade arter listas i 3 kap. 1 §. Fredade arter är främst rockor och hajar. Även ål är fredat om inte särskilt tillstånd har beviljats.

*Fredningstider*¹⁸⁴ anges för olika arter inom särskilda geografiska områden. Syftet är oftast att skydda en art under lekperioden eller under annan särskilt känslig period.

*Fredningsområden*¹⁸⁵ innebär oftast förbud mot allt fiske inom området s.k. *fiskefria områden*. Fredningsområdena är som regel tidsbestämda till delar av året, men kan även innebära fiskeförbud under hela året.

Hittills har fredningsområden främst nyttjats som ett sätt att förvalta fisken som en resurs. Syftet med att inrätta områdesvisa begränsningar i fisket kan dock även vara bevarande av biodiversitet. Men då med stöd av 20 § fiskelagen och därmed inte så långtgående att fisket avsevärt försvåras.

Syftet med att inrätta områden med fiskeförbud kan bl.a. vara att bidra till att minska risken för beståndskollaps, att bygga upp fiskbestånd med diversifierad storleksfördelning och en naturlig genetik sammansättning eller att skydda andra naturvärden. Fisksamhällen som är helt skyddade från fiske kan påverka övriga delar av ekosystemet på ett annat sätt än exploaterade bestånd och bidrar till att skapa orörda ekosystem. Områden där fiske inte är tillåtet kan ha positiva effekter både på bestånden av kommersiell nyttjade arter och på övriga delar av ekosystemet.¹⁸⁶

Fiskemetoder

Tillåtna fiskemetoder för olika arter och områden regleras i 3 kap. 12–15 §§. Minimimått och övriga fångstbegränsningar anges i 16–17 §§. Särskilda bestämmelser för fiske i Skagerrak och Kattegatt framgår av 4 kap. och för Östersjön av 5 kap.

¹⁸⁴ 3 kap. 2 § föreskriften (HVMFS-FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

¹⁸⁵ 3 kap. 3 § samt bilaga 5 föreskrift (HVMFS-FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

¹⁸⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2013, Vägledning – Reglering av fiske i marint skyddade områden, Rapport 2013:13.

17.9.11 Lite om reglering av fritidsfiske

Fritidsfiske i havet regleras både av fiskelagen och förordningen om fisket och vattenbruket, men även genom andra lagrum. Fiske ingår inte i allemansrätten.

Begreppen *allmänt och enskilt vatten* är av grundläggande betydelse för att få fiska och används ofta i olika lagtexter. I allmänt vatten tillhör fiskerätten staten, vilket innebär att fisket i stor utsträckning är fritt för alla. Allmänt vatten finns i havet och i de fem största sjöarna i Sverige. I enskilda vatten är fiskerätten generellt kopplad till fastighetsägaren. Vid kusten och i de stora sjöarna tillåts dock visst fritidsfiske även på enskilt vatten. Förenklat kan man säga att enskilt vatten är allt vatten inom 300 meter från fastlandet eller från ö av minst 100 meters längd. Det åligger alltid den som fiskar att känna till reglerna för platsen där man vill fiska. Havs- och vattenmyndigheten tillhandahåller information om vad som är tillåtet.¹⁸⁷

Fritidsfiskets redskap kan grovt delas in i handredskap och mängdfångande redskap. Handredskap innebär som namnet antyder ett mer eller mindre aktivt användande under fisketillfället. Exempel på handredskap är olika typer av spöfiske, trolling, dörj och pilk. Handredskapsfiske får, med vissa begränsningar, fritt bedrivas längs Sveriges kust och i de fem största sjöarna. Det finns dock variationer längs med kusten i vilka metoder som är tillåtna. Reformen om det fria handredskapsfisket, som trädde i kraft 1986, gäller efter Sveriges ostkust från Östhammars kommun ner till Torhamns udde i Blekinge, runt Gotland och i de fem största sjöarna i Sverige. I dessa områden får handredskapsfiske bedrivas även i enskilt vatten under förutsättning att metoden som sådan inte kräver båt. Det innebär att trolling och dragrodd är förbjudet, men fiske från ankrad eller drivande båt är tillåtet. På allmänt vatten är det däremot tillåtet med handredskap inklusive trolling och dragrodd. Innan reformen var redan handredskapsfisket fritt längs övriga delar av Sveriges kust, både på enskilt och allmänt vatten.

Mängdfångande redskap är ett samlingsnamn för mer passiva redskap, såsom nät, garn, ryssjor, burar och tinor. Fiskeredskap som används i havet och i de fem största sjöarna ska märkas ut. Det är förbjudet att sälja fisk fångad i havet om man inte är yrkesfiskare.¹⁸⁸

¹⁸⁷ www.svenskafiskeregler.se, 2020-09-30.

¹⁸⁸ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten 2019, Resursöversikt, Rapport 2020:3.

17.9.12 Fisketillsyn enligt fiskelagen

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för föreskrifter för fisketillsynspersoner, medan länsstyrelsen är ansvarig för förordnande av fisketillsynspersoner.¹⁸⁹ Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev redovisas insatser för fisketillsynen till Havs- och vattenmyndigheten. Den samlade bedömningen i länsstyrelsernas redovisning är att fisketillsynen behöver förstärkas och att länsstyrelsernas ansvar för fisketillsyn behöver förtydligas.¹⁹⁰

17.10 Miljöbalkens tillämpning på fiske

Miljöbalken (1998:808) ska främja en hållbar utveckling. För detta ändamål ska miljöbalken tillämpas så att bl.a. biologisk mångfald bevaras, naturresurser utnyttjas effektivt och miljön skyddas mot förorening och andra störningar.¹⁹¹ Miljöbalken är övergripande och omfattar därmed fiske bland många andra verksamheter och åtgärder som kan motverka genomförandet av balkens mål. Eftersom miljöbalken som utgångspunkt gäller parallellt med sektorslagstiftningar som innehåller miljökrav kan samma åtgärd träffas av krav enligt såväl fiskelagen som miljöbalken. Flera av miljöbalkens kapitel är direkt tillämpbara på förvaltningen av fisk.

17.10.1 De allmänna hänsynsreglerna

De *allmänna hänsynsreglerna* i 2 kap. miljöbalken gäller för ”alla” som ansvarar för en verksamhet eller åtgärd, bl.a. den som fiskar eller ska börja fiska. Hänsynsreglerna innebär bl.a. att fiskaren ska iaktta de skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs, bl.a. att skaffa sig kunskaper om fiskets omfattning för att skydda miljön mot negativa effekter. Hänsynsreglerna riktar sig därmed mot den enskilda fiskaren.

¹⁸⁹ Fisketillsynsförordnanden (HVFMS 2018:1).

¹⁹⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Årsredovisning 2019.

¹⁹¹ 1 kap. 1 § miljöbalken.

Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen är en av de allmänna hänsynsreglerna. Försiktighetsprincipen är en vedertagen internationell miljörättslig princip. I miljöbalken innebär försiktighetsprincipen att skada och olägenhet för människors hälsa och miljön ska förebyggas, hindras eller motverkas genom behövliga försiktighetsmått.¹⁹²

Försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Principen ska tillämpas i det enskilda fallet när någon bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan antas medföra skada eller olägenhet.¹⁹³

Försiktighetsprincipen gäller dock endast i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla den. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Rimlighetsavvägningen får inte leda till att en verksamhet eller åtgärd tillåts bedrivas eller vidtas på ett sätt som är oförenligt med särskilda restriktioner som följer av miljökvalitetsnormer för vatten eller gränsvärdesnormer för annat än vatten.

I EU-rätten finns försiktighetsprincipen i artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Där regleras att unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skydds nivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner. Den ska bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Försiktighetsprincipen ska således beaktas när rättsakter tas fram.

Bästa möjliga teknik

Bästa möjliga teknik ska användas¹⁹⁴ vilket t.ex. även omfattar val och användning av fiskeredskap. De olika hänsynskraven får dock inte vara så långtgående att de blir orimliga för fiskaren och här ska särskilt beaktas miljönyttan av kravet jämfört med kostnaden. Den

¹⁹² 2 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁹³ Prop. 1997/98:45 del 1, *Miljöbalk*, s. 201 ff.

¹⁹⁴ 2 kap. 3 § miljöbalken.

senare formuleringen förekommer inte i fiskelagstiftningen som därmed kan användas striktare.

17.10.2 Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken beskrivs i kapitlet om Miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormerna gäller för alla verksamheter eller åtgärder som kan påverka normerna. När det gäller miljökvalitetsnormer och fiske finns enligt miljöjurister ett antal genomförandeproblem. Även om miljöbalken är tillämplig på yrkesmässigt fiske i marina vatten, regleras fiske framför allt med stöd av fiskelagen. Det finns inga särskilda provningsregler för fiske i miljöbalken. När det saknas ett utpekat operationellt tillsynsansvar ligger detta på den tillsynsvägledande myndigheten. När det gäller miljökvalitetsnormer och fiske ligger det operationella tillsynsansvaret på Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten kan därmed förelägga fiskeverksamhetsutövare att vidta sådana försiktighets- och skyddsåtgärder som krävs för att en miljökvalitetsnorm ska följas. Eftersom myndigheten har tillsynsvägledningsansvaret, och därmed det operationella ansvaret, för miljökvalitetsnormer ”inom sitt ansvarsområde” bör myndigheten också vara skyldig att säkerställa normernas efterlevnad vid beslutsfattande enligt fiskelagstiftning trots att detta inte är särskilt föreskrivet i fiskelagen.¹⁹⁵

17.11 Reglering av fiske i skyddade områden

Beslut om skydd av marina områden fattas med stöd av 7 kap. miljöbalken. Formellt skyddade marina områden är nationalparker, naturreservat, Natura 2000-områden och biotopskyddsområden. (Läs mer om marint områdesskydd och regleringar av fisk i skyddade områden i kapitlet Marint områdesskydd.)

¹⁹⁵ Christiernsson, A. och Michanek, G. 2016, Miljöbalken och fiske, Nordisk Miljörättslig Tidskrift, 2016:1.

Olika jurisdiktion beroende på avstånd till kusten

En utmaning vid reglering av fiske i skyddade områden är att EU-rättslig och nationell befogenhetsfördelning får till följd att förutsättningarna för reglering av fiske varierar i tre administrativa zoner; innanför trålgränsen, området mellan trålgränsen och territorialhavsgränsen samt i den ekonomiska zonen. I de tre zonerna skiljer sig handlingsutrymmet för att använda olika lagstiftningar.

Innanför trålgränsen

Innanför trålgränsen råder nationellt handlingsutrymme där fiske faller under nationell lagstiftning. Det betyder att här kan både den nationella fiskerilagstiftningen och miljöbalken användas utan att behöva ta hänsyn till kraven gällande bevarandeåtgärder i grundförordningen enligt gemensamma fiskeripolitiken.

Från trålgränsen till territorialhavsgränsen

Inom tolv nautiska mil (territorialhavet) har medlemsländerna enligt grundförordningen¹⁹⁶ återfått vissa rättigheter att reglera fisket. I den del av territorialhavet som ligger utanför trålgränsen gäller därför teoretiskt samma möjligheter att tillämpa både den nationella fiskerilagstiftningen och miljöbalken som innanför trålgränsen. Miljöbalkens bestämmelse om inrättande av nationalparker, naturreservat och biotopskydd gäller inom området.

Möjligheten att nationellt införa en bevarandeåtgärd begränsas dock av de långtgående samrådskrav som ställs i grundförordningen som träder in om en åtgärd även kan påverka fiske som bedrivs av andra medlemsstater. I praktiken betyder detta att i det fall en åtgärd eller reglering ska genomföras som även syftar till att begränsa andra länders fiske i området träder samarbetskraven in. Dessa ser dock olika ut beroende på vilken artikel som används. Bevarandeåtgärder enligt artikel 11 ställer krav på samarbete om en gemensam rekommendation till EU-kommissionen medan åtgärder enligt artikel 20

¹⁹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (Grundförordningen).

enbart ställer krav på att åtgärderna ska vara icke-diskriminerande samt samråd med berörda medlemsländer.

Ekonomiska zonen

I den ekonomiska zonen har EU i princip exklusiv kompetens att vidta åtgärder för att förvalta havets levande resurser. Artikel 11 och 18 i grundförordningen ger rättslig grund för fiskereglering inom skyddade områden i den ekonomiska zonen. Regeringen kan inrätta Natura 2000-områden i den ekonomiska zonen och reglerna för tillståndsprövning enligt i 7 kap. 28 § miljöbalken gäller även här. I Natura 2000-områdena har medlemsstaterna såväl en rättighet som en skyldighet enligt EU-rätten att vidta effektiva åtgärder för att skydda hotade arter och ekosystem.¹⁹⁷ Detta följer dels av att det råder så kallad delad kompetens på miljöområdet, dvs. EU och de individuella medlemsstaterna är samtidigt kompetenta att vidta åtgärder till skydd för miljön, inklusive den biologiska mångfalden.

Även när EU har lagstiftat om en specifik fråga på miljöskyddsområdet behåller medlemsstaterna normalt rätten att vidta längre gående skyddsåtgärder i nationell rätt. Hur detta ska jämkas samman med unionens exklusiva rätt att styra förvaltningen av de levande akvatiska resurserna är en svårlöst fråga.

Tillämpning av lagstiftningen i skyddade områden

Fiske i marina skyddade områden inom territorialvattenområdet kan regleras med stöd av både 7 kap. miljöbalken och fiskelagstiftningen. Det har sedan mitten av 2000-talet förts en omfattande diskussion om vilken lagstiftning som främst bör tillämpas och flera vägledningar har tagits fram av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Havs- och vattenmyndigheten 2007,¹⁹⁸ 2011¹⁹⁹ och 2013.²⁰⁰ Havs- och vattenmyndigheten har informerat Miljömålsberedningen att det nu råder en samsyn mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårds-

¹⁹⁷ Christiernsson A. 2015, Marine Natura 2000 and Fishery – The Case of Sweden, Journal for European Environmental & Planning Law 12(2015) 22-49.

¹⁹⁸ Naturvårdsverket 2007, Vägledning för skydd av marina områden, Rapport 5739.

¹⁹⁹ Naturvårdsverket och Fiskeriverket 2011, Vägledning för reglering av fiske i marint skyddade områden, Rapport 6416.

²⁰⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2013, Vägledning – Reglering av fiske i marint skyddade områden, Rapport 2013:13.

verket att fiskerilagstiftningen ska användas i första hand. En begränsning i 20 § fiskelagen är att bevarandeåtgärderna inte får vara så ingripande att de avsevärt försvårar för fisket.

En diskussion som också fortfarande är aktuell är om fiske omfattas av tillståndsplikten enligt 7 kap. miljöbalken 28–29 §§.

Reglering av fiske i nationalparker och naturreservat

Föreskrifter för fiskets utövande kan införas i både nationalparker och naturreservat med stöd av miljöbalken. 7 kap. 5 § anger att i beslutet för ett naturreservat ska

anges de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet, såsom förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, upplag, schaktning, täkt, uppodling, dikning, plantering, avverkning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel. En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året.

Det föreligger inga undantag för fiske.

Tills nu har i praktiken merparten av skyddade områden utanför trålgränsen varit Natura 2000-områden. Successivt skyddas nu flera områden utanför trålgränsen genom reservatsinstrumentet, antingen som ett komplement till Natura 2000-områden eller som ett helt nyinrättat skydd. Detta aktualiserar länsstyrelsens möjlighet att införa regleringar även utanför trålgränsen genom reservatsföreskrifter, som t.ex. i fallet med Svenska Högarna, men även naturreservatet Skånska Kattegatt i Skåne län. Utanför trålgränsen kan artikel 11 och 20 enligt grundförordningen tillämpas om regleringarna omfattar andra staters fiske.

Reglering av fiske i skyddade områden ska enligt Havs- och vattenmyndigheten införas om det anses vara en nödvändig åtgärd för att uppnå syftet med skyddet och bevarandemålen. Formuleringen av syftet och bevarandemålen i ett beslut om nationalpark eller naturreservat har därför stor betydelse för vilken reglering som kan införas.²⁰¹

²⁰¹ Havs- och vattenmyndigheten 2016, Handlingsplan för marint områdesskydd, Myllrande mångfald och unika naturvärden i ett ekologiskt nätverk under ytan, Redovisning av regeringsuppdrag M2015/771/Nm.

Frågan om tillståndsprovning av fiske i Natura 2000-områden

Fiske tillståndsprovras inte i dagsläget, men frågan har varit och är fortfarande föremål för diskussion. Enligt flera miljörättsjurister föreligger inget undantag för fiske.²⁰² Enligt den rättsutredning Havs- och vattenmyndigheten beställde 2014 så framgår sammanfattningsvis att fiske (såväl bottentrålning som andra fiskemetoder) är ett slags ”verksamhet” enligt 7 kap. 28 § miljöbalken, och bör även ses som ”plan eller projekt” enligt artikel 6.3 art- och habitatdirektivet.²⁰³ Fiske bedöms omfattas av tillståndsplikt om det på ett ”betydande sätt” kan påverka områdets skyddssyfte.

Vidare anges att återkommande fiske bör ses som enskilda projekt som ska konsekvensbedömas enligt artikel 6.3 art- och habitatdirektivet (och därmed även enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken), även om fisket påbörjades innan ett Natura 2000-område skyddades.

Artikel 11.1 ställer även krav på att endast fiskeregleringar som anses nödvändiga för att uppnå dessa målsättningar kan införas. Dock är artikel 6 i art- och habitatdirektivet införlivad i sin helhet, vilket innebär att de långtgående krav som ställs i form av att förhindra försämring av livsmiljöer och störning av arter²⁰⁴ samt krav på att en lämplig bedömning av skadliga planer och projekt²⁰⁵ ska vara förenliga med GFP. I praktiken kan dock GFP:s krav på samråd och gemensamma rekommendationer vara ett hinder. Frågan är om en länsstyrelse kan kräva en tillståndsansökan från utländska fiskare som fiskar i svenska skyddade områden.

EU-kommissionen anser i ett överträdelseärende från juli 2020 att Sverige inte har införlivat artiklarna 6.2 och 12.4 på rätt sätt.²⁰⁶ Regeringen hänvisar i sitt svar till EU-kommission till tillståndsplikten i 7 kap. 28 a § men konstaterar samtidigt att tillståndsplikten inte har kommit att tillämpas på fiske samt att övriga svenska bestämmelser som införlivar artikel 6.2 inte kommit att tillämpas för fiske

²⁰² Christiernsson A. 2015, Marine Natura 2000 and Fishery – The Case of Sweden, *Journal for European Environmental & Planning Law* 12(2015) 22-49.

²⁰³ Christiernsson, A. m.fl. 2014, Fiske och Natura 2000, 7 kap. 28 a § miljöbalken i EU-rättslig belysning, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:7.

²⁰⁴ Art. 6.2 Art- och habitatdirektivet.

²⁰⁵ Art. 6.3 Art- och habitatdirektivet.

²⁰⁶ EU-kommissionen, Formell underrättelse angående fullgörande av skyldigheter enligt artiklarna 6.2 och 12.4 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter 2020/4037 C(2020) 4393 final.

fullt ut.²⁰⁷ Regeringen anger vidare i sitt svar att de avser att omedelbart påbörja ett arbete för att förbättra genomförandet av artikel 6.2 i syfte att säkerställa att kraven i artikeln även tillämpas, dels för fiske, varvid hänsyn ska tas till det pågående arbetet med att införa bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i grundförordningen för fiske, dels för verksamheter och åtgärder i Sveriges ekonomiska zon. Regeringen bedömer att förslag till förbättrat införlivande av artikel 6.2 kan redovisas till kommissionen före utgången av 2021.

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att med utgångspunkt i EU-domstolens avgöranden efter redovisningen av M2017/0522/Nm och specifikt domarna C-293/17 och C-294/17, överväga behovet av ändringar i nationell lagstiftning eller föreskrifter med anledning av avgörandena.²⁰⁸ Domarna är avgörande gällande kvävegödsling i Nederländerna, där EU-domstolen bedömer att en pågående verksamhet som gödsling kan bedömas tillståndspliktig om den har betydande påverkan på utpekade bevarandevärden i Natura 2000-områden. Analysen och eventuella förslag ska förhålla sig till artikel 11 i grundförordningen. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2020.

17.11.1 Omfattningen av fiskeregleringarna

Havs- och vattenmyndigheten skriver att marina skyddade områden där fisket regleras är ett centralt verktyg i en ekosystembaserad förvaltning. Använt på rätt sätt kan fiskeregleringar i skyddade områden tillgodose både naturvärden och fiskeriförvaltningens intressen.²⁰⁹ Avsnittet redovisar övergripande pågående fiske i skyddade områden och genomförda och planerade regleringar av fisket. Avsnittet redovisar även de behov av skydd som myndigheterna rapporterat. Det finns ett flertal fiskeregleringar som inte i huvudsak syftar till att skydda naturvärden, men som medför begränsningar av fiske. Ett sådant tydligt exempel är strikta regleringar av bottenrållning och annan generell begränsning av redskap som anses ha stor miljöpåverkan.

²⁰⁷ Näringsdepartementet 2020, Svar på formell underrättelse angående fullgörande av skyldigheter enligt artiklarna 6.2 och 12.4 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (överträdelsennummer 2020/4037, KOM:s ref. C(2020) 4393 final.

²⁰⁸ Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2020.

²⁰⁹ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Redovisning av regeringsuppdrag om att stärka det marina områdesskyddet, dnr 1-19.

Fiske behöver heller inte vara negativt i ett skyddat område, det beror helt på vad området syftar till att skydda. Områden som enbart delvis skyddas mot fiske, oftast i zoner, kan ändå ha en positiv effekt på miljön och biologisk mångfald, även om den inte är lika stor som i områden som skyddas helt mot fiske. En studie som sammanställt resultat från forskning om marint skydd internationellt visar att strikt skyddade områden i genomsnitt har 670 procent högre biomassa av fisk jämfört med områden utan skydd, medan biomassan i delvis skyddade områden i genomsnitt var 183 procent högre jämfört med områden utan skydd.²¹⁰

17.11.2 Omfattningen av fiske i skyddade områden

Bottentrålning i skyddade marina områden

Havs- och vattenmyndigheten redovisade i september 2020 omfattningen av pågående bottentrålning i skyddade områden.²¹¹ Innanför trålgränsen tillåts bottentrålning i 17 av cirka 300 marina naturreservat samt i Kosterhavets nationalpark. I 14 av dessa är omfattningen av bottentrålningen mindre än tio timmar per år mellan 2013 och 2017. De skyddade områdena innanför trålgränsen där det pågår ett substantiellt fiske med bottentrål är Kosterhavets nationalpark, Gullmarns naturreservat, Natura 2000-området Balgö samt Naturreservatet och Natura 2000-området Kalix yttre skärgård.

I områden utanför trålgränsen bedrivs bottentrålning av svenska fartyg i åtta marina skyddade områden i Skagerrak och Kattegatt; Bratten, Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank, Morups bank, Balgö, Nordvästra Skånes havsområde och Sydvästra Skånes utsjövatten. I Östersjön pågår trålning i Natura 2000-området Hoburgs bank och Midsjöbankarna. Förutom i Bratten är omfattningen av pågående trålning begränsad, oftast till randområdena i de skyddade områdena.

²¹⁰ Sala, E. m.fl. 2018, Assessing real progress towards effective ocean protection, Marine Policy 91: 11–13.

²¹¹ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden, N2020/00130/FJR.

Områden skyddade från bottentrålning

Fiske med bottentrål är allmänt förekommande på djupa mjukbottnar (>25m) i Västerhavet. Trålgränsen och andra regleringar, exempelvis inom Brattens Natura 2000-område och skyddsområde för torsk i södra Kattegatt, innebär att 14 procent av de djupare mjukbottnarna inom svensk ekonomisk zon i Västerhavet har ett formellt skydd från bottentrålning. Övriga habitat, oavsett djup, och även grunda mjukbottnar har väsentligen högre andel skydd från trålning (34 procent–92 procent).

I Östersjön har endast fyra procent av djupare vatten (>25m) formellt skydd mot bottentrålning. Omfattningen av fiske med bottentrål är dock inte alls lika stor, som i Västerhavet och i svensk ekonomisk zon koncentrerat till Hanöbukten och områdena omkring Bornholm.

Pelagisk trålning i skyddade områden

En analys av Naturskyddsföreningen indikerar att över hälften av den svenska skyddade havsarealen inte har områdesspecifika regleringar för storskaligt pelagiskt trålfiske.²¹²

Fiskefria områden

Fiskefria områden är en form av fredningsområden, men till skillnad från fredningsområden innebär ett fiskefritt område ett totalt förbud mot fiske. I Sverige har inte fiskefria områden använts som förvaltningsåtgärd i någon större utsträckning tidigare, men erfarenheter från andra länder har visat positiva resultat.²¹³ (Läs mer i kapitlet om Marint områdesskydd.)

Havs- och vattenmyndigheten lämnade 2016 en utvärdering av effekterna av de fem fiskefria områden som inrättades 2010 på uppdrag av regeringen.²¹⁴ Områdena infördes för att utvärdera de biolo-

²¹² Naturskyddsföreningen 2020, Skydd på riktigt, Vikten av att följa lagen för att värna havens biologiska mångfald, Rapport.

²¹³ www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/sport--och-fritidsfiske/fiskevard-och-fisketillsyn/fiskefria-omraden.html, 2020-05-25.

²¹⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2016, Utvärdering av fiskefria områden, Redovisning av regeringsuppdrag: Biologiska effekter och samhällsekonomiska konsekvenser av fiskefria områden, Rapport 2016:31.

giska effekterna, bedöma fiskets påverkan och de ekonomiska konsekvenserna av helt fiskefria områden. Utvärderingen visar att fiskefria områden kan vara en biologiskt och samhällsekonomiskt effektiv åtgärd för att stärka bestånd av fisk och kräftdjur, och bedömer även att åtgärden kan ha positiva effekter på andra ekosystemfunktioner och tjänster.

Den biologiska utvärderingen från SLU Aqua, inom uppdraget, visar att fiskefria områden kan, om de är väl utformade, ge positiva beståndseffekter och därmed komplettera andra regleringar inom fiskförvaltningen. I många fall kan goda resultat dock uppnås med mindre genomgripande åtgärder, exempelvis genom redskaps- eller fångstbegränsningar i tid och rum. Den biologiska utvärderingen visar att fiskefria områden kan vara viktiga för förvaltning, i synnerhet av blandfisken och fisken på lokala kustbestånd, samt för att motverka negativa effekter på ekosystemen av fiske.

Med utgångspunkt i utvärderingen bedömer Havs- och vattenmyndigheten att fiskefria områden kan bidra till att

- återupprätta täta bestånd med fler stora och äldre individer,
- skydda specifika arter och livsmiljöer som annars skulle hotas av fisket,
- utgöra referensområde för miljöövervakning och för att bedriva forskning gällande ostörda ekosystems struktur, funktion och dynamik, och
- studera och bedöma fiskets påverkan på ekosystem, arter och livsmiljöer och fiskets påverkan i relation till andra faktorer.²¹⁵

Arealen helt fiskfria områden uppgick 2019 enligt Naturskyddsföreningens egna analyser till mindre än en procent av Sveriges havsareal.²¹⁶ Detta betyder inte att 99 procent av havsarealen fiskas regelbundet, men möjligheten finns.

Fiskefria områden klassificeras i dag inte i statistiken eller etappmålet för skydd av marina områden eftersom de har inrättats med hjälp av fiskerilagstiftningen med syfte att skydda fisken som resurs och skyddar därför inte mot annan form av exploatering. Fiskefria områden

²¹⁵ www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/sport--och-fritidsfiske/fiskevard-och-fisketillsyn/fiskefria-omraden.html, 2020-05-25.

²¹⁶ Naturskyddsföreningen, Johanna Fox, e-post 2020-11-12.

ses heller inte som ett långsiktigt varaktigt skydd eftersom området kan upphävas om fiskpopulationen som skyddats återhämtar sig.

17.11.3 Reglering av fiske i skyddade områden – ett pågående arbete

Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med länsstyrelserna värderat behovet av ytterligare regleringar av fiske i befintliga skyddade områden.²¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten arbetar kontinuerligt med fiskereglering i skyddade områden inom ramen för den s.k. plattformen. Inom plattformen pågår ett omfattande arbete med att se över behov av fiskereglering i marina skyddade områden samt genomförande av nödvändiga bevarandeåtgärder.²¹⁸

Västerhavet

Kattegatt och Skagerrak är tillsammans ett av världens mest intensivt trålade havsområden.²¹⁹ I bedömningen för Västerhavet anger Havs- och vattenmyndigheten att flera av de mest prioriterade åtgärderna vad avser fiskereglering i marina skyddade områden har redan vidtagits. Det gäller åtgärder som berör bl.a. Kosterhavets nationalpark, Väderöarnas marina naturreservat, Natura 2000-områdena Kosterfjorden – Väderöfjorden och Bratten.

Havs- och vattenmyndigheten har hösten 2020, i samarbete med Danmark, lämnat ett förslag till regeringen om en gemensam rekommendation till EU-kommissionen i enlighet med artikel 11 i grundförordningen om reglering av fiske i fem Natura 2000-områden i Halland (utsjöbankarna Fladen, Lilla Middelgrund, stora Middelgrund och Röde bank, samt Morupsbank).

²¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden, redovisning av regeringsuppdrag M2017/02522/Nm.

²¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Redovisning av regeringsuppdrag om att stärka det marina områdesskyddet, dnr 1-19.

²¹⁹ SLU Aqua 2019, Sammanfattning – fiskets miljöeffekter, PM till Miljömålsberedningen 2019-10-22.

Egentliga Östersjön

Länsstyrelserna redovisar att det finns behov av ytterligare fiske-regleringar i ett trettio-tal marina skyddade områden. Det har upprättats ett särskilt åtgärdsprojekt: ReFisk där länsstyrelserna i Gävleborgs-, Uppsala-, Stockholms-, Södermanlands- och Östergötlands län tillsammans med andra aktörer som högskolor och intresseorganisationer tar fram ett förslag till åtgärdspaket för en hållbar fiskförvaltning längs mellersta ostkusten och föreslår fiske-regler. I detta arbete kommer man även att inkludera de behov som finns vad gäller fiskereglering i marina skyddade områden.

Bottniska viken

Havs- och vattenmyndigheten anger att Bottniska viken är ett havs-område med relativt liten påverkan av fiske i befintliga marina skyddade områden. Inga specifika bevarandeåtgärder har införts i de marina skyddade områdena. Länsstyrelserna framhåller att man behöver utreda ytterligare om fiske behöver regleras, det gäller bl.a. siklöjatrålningen i vissa av de marina skyddade områdena. För fyra områden påpekar man att fiskereglering är nödvändig för att nå bevarandemålen och då rör det sig främst om begränsning av garnfiske.

Bottentrålning – pågående regeringsuppdrag

Havs- och vattenmyndigheten har i september 2020 rapporterat regeringsuppdraget om att genomföra ett generellt förbud mot botten-trålning i marina skyddade områden, samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen.²²⁰

Havs- och vattenmyndigheten anger i rapporteringen att om regeringen inför ett generellt förbud mot botten-trålning i marina skyddade områden i fiskeförordningen blir grundprincipen att botten-trålning inte ska förekomma i marina skyddade områden. Detta i kombination med att begränsade undantag ska kunna ges i förvaltningsplaner innebär att i stället för att identifiera zoner där botten-trålning inte får pågå, kommer länsstyrelser och kommuner kunna

²²⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av uppdrag om generellt stopp för botten-trålning i skyddade områden, N2020/00130/FJR.

behöva avgränsa zoner där bottentrålning kan pågå utan att bevarandevärden påverkas negativt så att syftet med skyddet inte kan uppnås. Detta innebär en omvänd systematik jämfört med i dag.

Havs- och vattenmyndigheten lyfter att det finns både för- och nackdelar med detta arbetssätt. Fördelar är att det blir tydligt att redskapen med potentiellt störst bottenpåverkan särskilt ska beaktas i marina skyddade områden.

Ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innebär inte per automatik att bevarandemålen nås i dessa områden, då även annat fiske som kan påverka bevarandemålen negativt behöver omhändertas. En fördel med befintligt arbetssätt är att det tas ett helhetsperspektiv som inkluderar påverkan från alla fisken och utgår från en ekosystemansats i varje enskilt område. Det generella arbetet med fiskereglering i marina skyddade områden behöver fortgå och samordnas med ett generellt förbud mot bottentrålning.

17.12 Några utmaningar och aktuella frågor

I sina kontakter med olika aktörer har Miljömålsberedningen fångat upp ett antal utmaningar och frågor inom fiskförvaltningen koppelade till möjligheterna att nå målen för havets miljö tillstånd.

17.12.1 Havs- och vattenmiljöförvaltningen behöver samordnas med genomförandet av fiskförvaltningen

Miljömålsberedningen har i flera kapitel lyft fram behovet av bättre samordning och harmonisering i genomförandet av havsmiljödirektivet, vattendirektivet och art- och habitatdirektivet. Det finns en hög medvetenhet bland många av de aktörer som Miljömålsberedningen har varit i kontakt med om att samordningen mellan dessa direktiv och den gemensamma fiskeripolitiken behöver stärkas, för att god miljöstatus ska kunna nås. EU-kommissionen lyfter behovet av samordning inom den gröna given i strategin för biologisk mångfald. Behov och effekter av bristen på samordning mellan direktiven och fiskeriförvaltningen framgår av flera avsnitt ovan. Områden som särskilt har lyfts fram är problem med icke harmoniserade mål och problem med utformning av funktionella miljö kvalitetsnormer, en rådgivning som inte tar hänsyn till interaktion mellan arter och

ekosystemeffekter och ett åtgärdsarbete som är splittrat och där vinster av samplanering som t.ex. flerfunktionalitet av anläggande av våtmarker inte utnyttjas i väsentlig grad.

17.12.2 Bevarandeåtgärder utanför skyddade områden för att nå god miljöstatus

En i princip ny fråga som Miljömålsberedningen har fångat upp är behovet av bevarandeåtgärder inom fiske även utanför de skyddade områdena för att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Miljömålsberedningen uppfattar att särskilt länsstyrelserna och ett antal forskare ser ett behov av att införa regleringar av fiske även utanför skyddade områden. Bakgrunden är den framväxande kunskapen om ekosystemeffekter och interaktioner t.ex. mellan utsjö och kustområden.

Ett exempel som Miljömålsberedningen har uppmärksammat på från flera aktörer är farhågorna om att det storskaliga pelagiska sill- och strömmingsfisket har en påverkan på andra fiskbestånd, sjöfåglar och marina däggdjur vid kusten. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att kustbestånden av främst gädda och abborre är på mycket låga nivåer och har lyft vikten av en fiskförvaltning i utsjön som tar hänsyn till naturvärden i kustområdet såväl som det småskaliga kustfisket.

Landshövdingarna i Skåne, Blekinge och Kalmar län begärde även i en skrivelse till Havs- och vattenmyndigheten hösten 2019 att det svenska storskaliga foderfisket ska begränsas geografiskt av försiktighetsskäl och inte bör tillåtas i det område i Östersjön där torskfiske är förbjudet. De ansåg vidare att det svenska storskaliga foderfisket också borde flyttas ut från kusten för att skydda lekansamlingar av sill och att Sverige inom EU-samarbetet borde verka för att samma begränsningar införs för övriga länders fiskare.²²¹

²²¹ Länsstyrelserna i Skåne, Blekinge och Kalmar län 2019, Skrivelse till Havs- och vattenmyndigheten, dnr 30726-2019-1.

Den nationella rådigheten används inte fullt ut

En fråga som har väckts till Miljömålsberedningen är att Sverige inte fullt ut använder det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken. Artikel 20 ger möjlighet för en medlemsstat att besluta om icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom en gräns på tolv nautiska mil från baslinjen. Detta ger möjlighet att införa regleringar av fiske för att t.ex. bidra till att nå målet om god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet, även utanför skyddade områden.

Artikel 20 har inte använts som rättslig grund för att införa regleringar i svenska vatten som påverkar grannländers fiske. Artikeln har bl.a. använts av Storbritannien som rättslig grund för att införa föreskrifter i skyddade områden där Irland, Frankrike och Belgien har historiska fiskerättigheter.

Havs- och vattenmyndigheten skriver i sin årsredovisning att det finns ett nationellt utrymme att förvalta fisk- och skaldjursbestånd och att reglera svenskt yrkesfiske och fritidsfiske. Det nationella handlingsutrymmet omfattar, med vissa begränsningar, kustområdet i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.²²² De nämner inte möjligheten till nationella initiativ i enlighet med artikel 20 i grundförordningen.

17.12.3 Förvaltningen av fisk inkluderar många intressen och aktörer

Fiskförvaltningen inkluderar en stor mängd aktörer. Detta är ett resultat av att förvaltningen av fiskresursen både är en del av havsmiljöförvaltningen och en näringslivsfråga med en utvecklad sektorsförvaltning. De gemensamt förvaltade bestånden ligger under EU:s kompetens där en stor mängd aktörer behöver involveras i förvaltningen av varje bestånd som t.ex.:

- EU-kommissionen.
- Jordbruks- och fiskerådet
- Regionala rådgivande nämner
- Regionala fiskerisamarbetet, BALTFISH och Scheveningen

²²² Havs- och vattenmyndigheten 2020, Årsredovisning 2019.

- Helcom FISH
- Regeringen och Regeringskansliet (både Näringsdepartementet och Miljödepartementet)
- Havs- och vattenmyndigheten
- Jordbruksverket
- SLU Aqua m.fl.
- Producentorganisationerna (sex stycken i Sverige).

Även förvaltning av de kustnära områdena inkluderar flera aktörer som Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, kommuner, fritidsfiskets organisationer, mark- och fiskerättsägare.

Fiskresursen används av en stor mängd aktörer bl.a. det storskaliga pelagiska fisket med utvecklade producentorganisationer, det småskaliga kustfisket, privata fiskerättsägare samt av fritidsfisket. Fiskeresursen är även viktig för turismnäringen längs kusterna, både i form av attraktiva kuststäder och fiskehamnar men även för fisketurism.

Detta medför målkonflikter både mellan miljövärden och fiskförvaltningen, men även en konkurrens om resursen mellan de som nyttjar den. Den pågår ständiga diskussioner om vem som lämpligen bör ha stort ansvar i förvaltningen och hur deltagandeprocesser som säkerställer allas intressen kan utformas. Exempel här är det tidigare uppdraget till Fiskeriverket om samförvaltning.²²³ Samförvaltningen i Bohuslän blev ett resultat av uppdraget som fortfarande är aktivt. Även förvaltningen av siklöjan i Bottenviken utvecklades utifrån en tanke om samförvaltning.

Havs- och vattenmyndigheten har etablerat fem regionala beredningsgrupper för den nationella fiskeregleringen bestående av berörda länsstyrelser samt SLU Aqua och Jordbruksverket. Beredningsgrupperna samordnar och prioriterar beställning av vetenskapligt underlag. De ser över föreskrifter för fiske som beaktar behov, mål och möjligheter inom olika delar av förvaltningen från lokal till internationell nivå. En kartläggning av samrådsstrukturer för fiskförvaltningen är påbörjad som blir underlag för att tydliggöra formerna för lokal delaktighet i förvaltningen.

²²³ Fiskeriverket 2006, Regional och lokal samförvaltning av fiske.

17.12.4 Länsstyrelserna har tagit en mer aktiv roll

Nödåtgärderna för torsk i Östersjön 2019 satte fiskförvaltningen på den politiska kartan inte minst hos flera kustlänsstyrelser. Flera länsstyrelser har tagit en ny aktiv roll i att driva fram en mer ekosystembaserad och hållbar fiskförvaltning. Som exempel har landshövdingarna i Skåne, Blekinge, Kalmar och Gotland län bjudit in Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket till dialog för att försöka bidra till snabbare införande av åtgärder.²²⁴ Länsstyrelserna menar att det behövs ett åtgärdsprogram för att stärka det lokala kustfisket och lokala landningar i södra Östersjön. Länsstyrelserna anser att det behövs både åtgärder för att kompensera för de negativa effekterna av fiskestoppen 2020 och åtgärder som på längre sikt stärker möjligheterna för lokalt fiske. De noterar att det i dag är väldigt få åtgärder som går att genomföra med lokala eller regionala beslut vilket de anser viktigt att ta med sig i kommande diskussioner om genomförande av en ekosystembaserad fiskförvaltning.

Länsstyrelserna lyfter fram vikten av att använda försiktighetsprincipen, men även vikten av att behålla hållbara lokala fisken längs kusten. De anser att ett beslut om att inte förändra fiskets bedrivande är också ett beslut som måste bygga på försiktighetsprincipen.

Länsstyrelserna anser att då Östersjöns fiskbestånd under de senaste tio åren helt har förändrat sammansättning med en utslagen toppredator som torsk, måste såväl fiskets bedrivande och beskattningen av bestånden ta en helt ny utgångspunkt. Fisket måste inriktas för att stötta Östersjöns återhämtning vilket sannolikt innebär förändringar både i hur fisket ska bedrivas och hur olika bestånd ska beskattas.

Länsstyrelserna menar att ett rumsligt begränsat fiskestopp på storskaligt pelagiskt fiske till foder och fiskmjöl troligen skulle gynna torsken. De positiva effekterna av matningsförsök på avmagrad torsk med sill tyder på att ökad tillgång till sill kan vara positivt. Ett motsvarande försök med skarpsill och ev. andra födoslag bör omgående genomföras.

²²⁴ Länsstyrelserna i Skåne län, Blekinge län, Kalmar län och Gotlands län 2020, Inbjudan till dialog om fisket i södra Östersjön.

Regionala projekt för skydd av lokala bestånd och naturvård

Länsstyrelsen i Norrbotten arbetade tidigt för reglering av nätfiske på grunt vatten under vår och höst för att skydda havsöringen under dess vandring. År 2006 infördes i Bottenviken förbud mot nätfiske på vatten innanför 3-meterskurvan vilket har gett tydliga resultat i ökade bestånd av havsöring men även av kustlevande harr. Liknande regler har sedan 2019 även införts i Bottenhavet.

Länsstyrelsen i Stockholm jobbar aktivt tillsammans med länsstyrelserna i Uppsala, Södermanland och Östergötland inom projektet ReFisk med att samordna fiskförvaltning och områdesskydd inom ramen för en marin grön infrastruktur. Motsvarande projekt genomförs av länsstyrelserna från Uppsala till Västernorrland.

Under våren 2019 inleddes en diskussion mellan det svenska och åländska fisket samt berörda länsstyrelser och fiskeribyrån på Åland (som är landsskapsregeringens fiskerimyndighet). Visionen är att få till en regional förvaltning med tillträdes- och redskapsbegränsningar samt trålfiskeförbud.²²⁵

Fisketillsyn

Länsstyrelserna ansvarar för genomförande av fisketillsynen. Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev redovisas insatser för fisketillsynen till Havs- och vattenmyndigheten. Den samlade bedömningen i länsstyrelsernas redovisning är att fisketillsynen behöver förstärkas och att länsstyrelsernas ansvar för fisketillsyn behöver förtydligas.²²⁶

17.12.5 Åtgärdsarbetet behöver stärkas

Stockholms universitets Östersjöcentrum har tillsammans med bl.a. flera länsstyrelser och Sportfiskarna tagit fram en underlagsrapport om våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten.²²⁷ I rapporten har utvärderats effekten av restaurerade våtmarker på fiskreproduktion och kustekosystemet.

²²⁵ Länsstyrelsen i Stockholm 2019, Yttrande gällande Havs- och vattenmyndighetens översyn av områden av riksintresse enligt Miljöbalken (MB) bestämmelser i 3 kap. 5 §, dnr 101-15351-2019.

²²⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Årsredovisning 2019.

²²⁷ Stockholms Universitet Östersjöcentrum 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten. Rapport 1/2020.

Rapportförfattarna anger att fyra centrala punkter återkom i de diskussioner som fördes om brister i åtgärdsarbetet; otillräcklig samordning, helhetssyn, långsiktighet och uppföljning. Sammanställningen visar på en bristfällig koordinering och uppföljning av det senaste decenniets fiskevårdsåtgärder. Det saknas t.ex. en nationell samordning för att samla uppgifter om alla olika åtgärder som har genomförts för att gynna kustfiskbestånden. Länsstyrelsernas databas, Åtgärder i vatten, saknar de flesta projekten och hade enligt Östersjöcentrum begränsat med uppgifter om målarter. Det har även genomförts mycket begränsad uppföljning av åtgärdernas effekt. Endast 16 procent av de våtmarksprojekt som Östersjöcentrum gått igenom har följt upp effekterna genom provtagning både före och under flera år efter åtgärden.

För att skapa en bättre kunskapsbas för framtida förvaltningsbeslut finns därför ett behov av fler och samordnade mångåriga uppföljningar av åtgärder på såväl yngelproduktion och lokala fiskbestånd som kustekosystemet.

För att nå målsättningen om att bevara och nyttja kust och hav på ett hållbart sätt krävs enligt rapportförfattarna att en sektorsöverskridande ansats utvecklas med en förbättrad integrering av fysisk planering, regionala kustplaner, förvaltning av säl och skarv och åtgärder inom EU:s miljödirektiv samt stödsystem för landsbygdsutveckling, havsfrågor och fiske. Därutöver behövs bättre möjligheter att använda miljölagstiftningen för att initiera miljöförbättrande åtgärder så att miljömålen kan nås och för att förbättra nyttjandet av marina resurser.

Dagens brist på habitat är ett resultat av tidigare statligt finansierade åtgärder

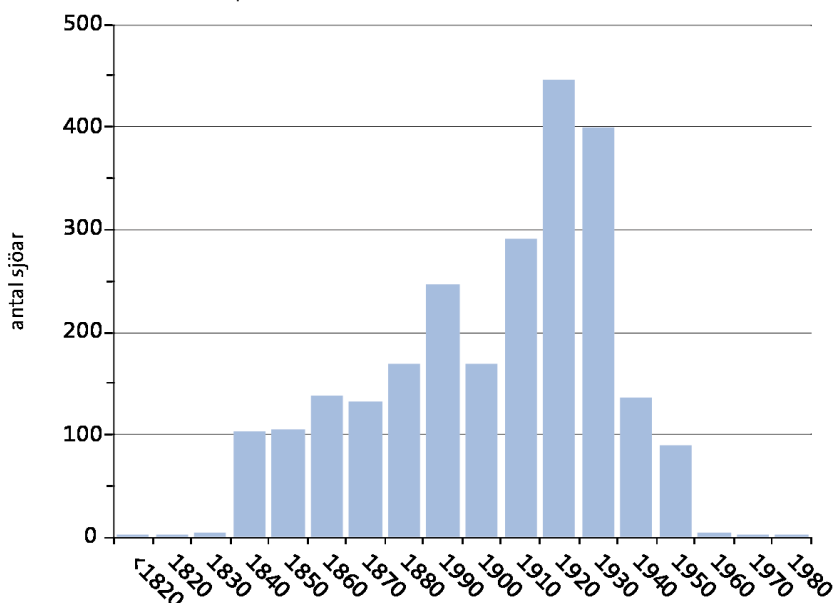
Under 1800- och 1900-talen har betydande arealer kustnära sjöar och kustmynnande vattendrag längs den svenska kusten dikats ut och torrlagts för att förbättra förutsättningarna för jord- och skogsbruk (se figur 17.7). Utdikningar genomfördes ofta med statsbidrag för att öka andelen bördig skogs – och jordbruksmark.

Vidare har fiskens vandringsvägar i många vattendrag påverkats negativt genom dämning för vattenkraft. Genom dessa aktiviteter har fiskens rekryteringshabitat försämrats eller försvunnit och vandringsvägar blivit svår- eller oframkomliga, vilket har minskat eller till och

med slagit ut lokala bestånd. Eftersom ytan lämpliga reproduktionsområden längs kusten är mycket liten relativt tillgången på vuxna fiskars habitat, är mängden lek- och uppväxtområden en grundläggande faktor som påverkar mängden vuxen fisk vid kusten.

Figur 17.7 Antal sänkta och torrlagda sjöar i Sverige fram till 1980-talet

Antalet sänkta och torrlagda sjöar i Sverige indelade i 10-årsperioder



Källa: Stockholms Universitet Östersjöcentrum 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten, Rapport 1/2020.

Anläggande av våtmarker för fiskevård

Av underlagsrapporten från Östersjöcentrum framgår att sedan 2007 har ungefär 100 våtmarker restaurerats längs svenska ostkusten för att gynna reproduktionen av gädda och abborre. I samma syfte har vandringshinder i kustmynnande vattendrag tagits bort på cirka 40 platser.

Det fåtal uppföljningar som har genomförts visar att restaurering av våtmarker har en god potential att bidra till stärkta kustbestånd av gädda och abborre. Detsamma gäller eliminering av vandringshinder till kustmynnande vattendrag. Det är dock stor variation i

utfallet av åtgärderna. Resultaten visar på en trend om upp till sex gånger fler gäddyngel och dubbelt så mycket abborryngel i kustvattnen utanför våtmarkerna. En studie visar även på 60 procent lokal ökning av kustgäddbestånden. Det finns inga studier som specifikt har undersökt om åtgärderna kan ge så stark effekt på rovfiskbestånden att det indirekt påverkar resten av födoväven och ekosystemet. Ett antal studier indikerar att det finns en potential för sådan påverkan.

Länsstyrelsen i Kalmar län och Sportfiskarna var tidiga med att identifiera områden lämpliga för att anlägga eller restaurera våtmarker samt identifiera vandringshinder som borde tas bort för att gynna kustfisk. Åtgärderna har utförts av ett flertal aktörer, huvudsakligen av eller på uppdrag av kommuner, länsstyrelser, privata markägare, stugföreningar, ideella organisationer och stiftelser, samt i några fall universitet. Projektledningen av åtgärdsarbetet har dock drivits av några få aktörer. Exempelvis har Sportfiskarna genomfört 55–60 procent av åtgärderna.

Finansiering av projekten har skett med en rad olika medel, främst med bidrag från Naturvårdsverket för lokala naturvårdssatsningar (LONA) och åtgärdsprogrammen för hotade arter och naturtyper, Havs- och vattenmyndigheten för lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) och särskilda åtgärdsprojekt på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö samt från Jordbruksverket från EU:s havs- och fiskerifond, EU:s landsbygdsprogram samt slutligen regionala fiskevårdsmedel. Även medel från kommuner och stiftelser har bidragit. Finansieringen har varierat mellan cirka 1 000 kronor till strax över elva miljoner kronor per åtgärdsobjekt, med en genomsnittlig kostnad på 550 000 kronor.

Även om våtmarker kan ge en lokal ökning av mängden fisk anser författarna av underlagsrapporten att fler och kompletterande åtgärder måste till för att stärka kustens rovfiskbestånd och få positiva ekosystemeffekter. Åtgärderna bör utformas som en del av en tydligt samordnad och långsiktig förvaltning av kust och hav. Förutom en starkare reglering av kustfisket behövs exempelvis bättre skydd av fiskens lek- och uppväxtområden mot exploatering samt fiskeförbud av gädda och abborre nära våtmarkerna och i kustens rekryteringsområden. Det kan även vara att inrätta fler och tätt fördelade våtmarker och fiskeförbud i områden med god tillgång på högkvalitativa uppväxtområden för yngel. Även lokal reduktion av

mängden gråsäl och storskarv kan vara en tänkbar åtgärd, om dessa rovdjur medför hög dödlighet på gädda och abborre vid fiskens reproduktionslokaler.

Det pågående arbetet med att ta bort vandringshinder i kustmynnande vattendrag förbundna med olika sjösystem kan vara en effektivare metod än våtmarker för att gynna abborre, vilket bör undersökas vidare. Abborre förekommer i mycket högre mängd än gädda vid kusten och har därmed större potential att påverka sina bytesdjur och, indirekt, lägre nivåer i födoväven.

Behov av miljölagstiftning som underlättar

Reglerna för markavvattning anses enligt länsstyrelserna, Sportfisket och Östersjöcentrum m.fl. utgöra ett hinder för anläggande av våtmarker och återställande av vandringsvägar samt lekområden och uppväxtområden för fisk.²²⁸ Motsvarande problem har lyfts fram av t.ex. åtgärdssamordnarna i arbetet med att anlägga våtmarker för att minska övergödningen. Utredningen om stärkt lokalt åtgärdsarbete har lämnat förslag om att reglerna för markavvattning behöver ses över.²²⁹

Sportfiskarna anger att endast cirka tio procent av projekten blir genomförda främst på grund av att gamla vattendomar hindrar dagens miljövard. Regelverket inom vatten- och naturvårdslagstiftningen är i dag detsamma oavsett om ett projekt avser en exploatering eller återställning och restaurering.

Framför allt lyfts tillstånd för markavvattning upp som ett stort hinder. Markavvattningsföretag har ett underhållsansvar för avvattning på ett sådant sätt att en översvämningsyta inte är möjlig att skapa. I dag finns en stor mängd markavvattningsföretag som är inaktiva och blockerar nödvändiga åtgärder. Företagen skapades i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet i syften som i dag inte är aktuella.

Många fastighetsägare är inte medvetna om att de är delägare i ett markavvattningsföretag. Den största utgiften vid t.ex. höjning av vattenståndet för att återskapa våtmarker är ofta utredningar om gällande markavvattningsföretag.

²²⁸ Stockholms Universitet Östersjöcentrum 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten. Rapport 1/2020.

²²⁹ SOU 2020:10, *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning*, betänkande av Utredningen om minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete.

Det har också uppkommit problem med att genomföra miljöförbättrande åtgärder när vandringshinder har identifierats omfattas av urminnes hävd. I andra fall kan även befintligt naturskydd utgöra ett hinder då nyttan för fisk och fisket ibland är underordnad andra miljöaspekter som exempelvis andra arters skydd. Det finns dock motsatt kritik där våtmarksåtgärder för att gynna fisk har gått före intressen att bevara andra arter, exempelvis sällsynta kransalger i avsnörda havsvikar.

Det lyfts fram till Miljömålsberedningen att det behövs en översyn av 11 kap. miljöbalken för att möjliggöra restaureringar av landskapet närmast kusten. Gamla inaktiva markavvattningsföretag bör inte vara ett hinder för att periodvis översvämma historiskt torrlagda områden men som inte längre är produktiv jordbruksmark och där åtgärderna inte heller står i konflikt med andra miljömål. Sådana ändringar kan även gynna klimatanpassningen genom att skapa översvänningsytor vid höga flöden.

Kommunala och lokala projekt

Det finns flera projekt på kommunal och lokal nivå för att stärka bestånden av kustfisk längs hela Sveriges kust. Projekten drivs ofta i samarbete med ett flertal aktörer bl.a. Sportfiskarna.

Ett mycket uppmärksammat projekt är 8-fjordar som hade som ursprunglig målsättning att rädda de sista resterna av lokala bottenlevande fiskbestånd, och ett restbestånd av lokalt lekande torsk i fjordområdets inre delar, men som har breddats. Projekt 8-fjordar är ett samarbete mellan Kungälv, Orust, Stenungssund, Tjörn och Uddevalla kommun för att förvalta fjordarna öster om Orust och Tjörn på Sveriges västkust.²³⁰

17.12.6 Fiske på nya eller främmande arter

Det pågår ett skifte, särskilt i Östersjöns ekosystem, där vissa fiskbestånd minskar medan andra fiskarter, ofta sådana som gynnas av ett varmare och mer näringsrikt vatten, ökar. Det pågår därför försök med att se på möjligheterna att nyttja andra arter, både för att bidra till nya livsmedel, men också för att få ett mer diversifierat fiske

²³⁰ www.8fjordar.se, 2020-11-10.

där särskilt kustfisket kan få fler ben att stå på. Ett fiske på kustnära arter kan även bidra till att minska effekter av övergödning. Bl.a. Havs- och vattenmyndigheten pekar på att det är mycket viktigt att ta hänsyn till de faror och risker som finns med att börja söka nya fiskbara arter när andra tagit slut och att en försiktighetsansats behöver tillämpas.

Baltic Fish

Fiskarterna braxen, id och mört trivs i näringsrika havsmiljöer och det finns gott om dessa arter i Östersjön. Arterna är inte en stor del av svensk matkultur, men konsumeras i andra länder.

Finland var först ut att lansera biffar gjorda på braxen, id och mört. Tre år senare är produkterna storsäljare. Det har resulterat i att 4,6 ton fosfor har cirkulerats från havet till land i Finland. Den finska stiftelsen John Nurminen initierade en utveckling av detta fisket i Sverige genom projektet Baltic Fish. Svenska aktörer är Guldhaven Pelagiska AB, Gutefisk Fiskeförening och Race For The Baltic tillsammans med bl.a. SLU Aqua. Fisket inom Baltic Fish bedrivs i Bottenviken och utanför Gotland.

Målet är att främja ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske efter karpfiskar som braxen och id i Sverige och på Åland. Det ska ske på marknadsmässiga grunder och gynna det småskaliga kustfisket. Under 2020 räknar Race For the Baltic med ett fiske på 20–30 ton, men ser potentialen för ett hållbart och långsiktigt fiske på mellan 150–200 ton per år, vilket skulle ge ett upptag på mellan 1,2 och 1,5 ton fosfor och 4,5 till sex ton kväve.²³¹ SLU följer upp beståndsutvecklingen av arterna. Finska forskare ser en potential att fiska 30–40 miljoner ton karpfisk i den finska skärgården.²³²

Enligt Race For the Baltic bidrar Baltic Fish konkret med:

²³¹ Beräknat på 0,8 procent fosfor och 3 procent kväve/våtvikt i karpfisk.

²³² John Nurminen Foundation 2018, Final Report Pilot Fish – challenges, opportunities, suitability for nutrient trading, A Flagship project of the EU Baltic Sea region strategy.

- Diversifiering inom yrkesfisket – ett sätt att ställa om sitt fiske.
- Utveckling av fisket för underutnyttjade arter för konsumtion (braxen och id).
- Test och utveckling av selektiva redskap (ryssjor).
- Samarbetsprojekt fiskare, forskare, myndigheter för hållbart småskaligt kustnära fiske.
- Långsiktigt mål – bidrar med hållbar förändring inom livsmedelssektorn samt bidrar positivt till Östersjöns välmående.
- Positiv effekt för Östersjön – bidrar till Miljömålet *Ingen Övergödning* genom att cirkulera näringsämnen.

Utmaningar projektet ser är bl.a. rädsla att äta östersjöfisk. Braxen från Bottenviken har testats för dioxiner och PCB:er och ligger långt under gränsvärdena för konsumtion för fisk. En annan utmaning är att det är ett hållbart fiske men som inte faller under MSC-certifiering då det är för småskaligt. Fiskarna skriver i stället på ett avtal som specificerar fiskeredskap, tillsyn, selektivitet och bifångst. Avtalet togs fram i samråd med intressenter som inkluderar SLU, Sportfiskarna, tre länsstyrelser, Guldhaven Pelagiska AB, samt Havs- och vattenmyndigheten och Race For The Baltic. Race For The Baltic certifierar att fisket genomförs på ett hållbart sätt. Braxen har inkluderats i WWF:s fiskguide.

Ytterligare en utmaning är att säkerställa finansiering för fiskare för att testa nya fisken som ofta kan kräva nya redskap. Race för the Baltic har lyft fram till Miljömålsberedningen att LOVA-bidrag även borde kunna gå till stiftelser. De föreslår även att det bör övervägas om statligt bidrag för återföring av näringsämnen kan betalas till kommersiella aktörer.

Stillahavsstron både ett hot och en potentiell resurs

Stillahavsstronet (*Magallana gigas*) kom till Europa 1966, när det hämtades för att odlas på franska atlantkusten men har spridit sig snabbt från odlingsområdena och etablerade vilda bestånd – en s.k.

invasiv art.²³³ Stillahavsostromet står på de nordiska ländernas listor över främmande arter.

Magallana Gigas har andra egenskaper än det europeiska ostromet *Ostrea Edulis*. Det växer snabbt och är nu det ostrom som odlas mest i världen. Arten har under de senaste tio åren koloniserat den svenska västkusten och spridit sig söderut till Öresund. Stillahavsostrom kan – i de områden de hittar optimala förhållanden – skapa mycket täta bestånd som leder till förändringar i ekosystemet. De kan bidra till förändringar i blåmusselförekomster och därmed lägre födotillgång för de djur som lever av blåmusslor (t.ex. ejder). Det finns därför en oro för att stillahavsostromet kommer att invadera och växa över inhemska bestånd av lokala bestånd av *Ostrea edulis*. De kan även växa på grunt vatten och bli ett problem för badande.²³⁴

Stillahavsostromet är samtidigt en av världens viktigaste odlingsarter med en årlig produktion på flera miljoner ton. Marknaden är stor, både globalt och lokalt. Invandringen av stillahavsostrom till nordiska kustområden öppnar för etablering av nya verksamhetskoncept.

I alla tre skandinaviska länder där stillahavsostrom finns har det utvecklats nya former av turism. Lokala företag arrangerar turer för att se naturområden med stillahavsostrom, och möjligheter för turister att plocka ostrom för egen konsumtion. Nordiska ministerrådet lyfter fram i sin policy brief att nyttjanderätten på grundvatten är avgörande för möjligheter till företagsutveckling. I Sverige är det enligt fiskelagen,²³⁵ markägaren vid strandlinjen som äger förekomst av stillahavsostrom ut till 200 meter från land. Markägaren kan upplåta skörde-tillstånd till kommersiella aktörer. Nordiska ministerrådet ser att i Sverige är äganderätten ett hinder för företagsutveckling och kommersiell skörd.

17.13 Överväganden och förslag

Enligt regeringens tilläggsuppdrag till Miljömålsberedningen, kan en ekosystembaserad fiskförvaltning vara en integrerad del i uppfyllandet av de havsanknutna miljökvalitetsmålen och mål 14 i Agenda 2030.

²³³ www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/arter/arter-och-naturtyper/japanskt-jatteostrom.html, 2020-07-02.

²³⁴ Nordiska ministerrådet 2019, Policy Brief, Stillahavsostrom – en ny nordisk livsmedelsresurs och underlag för turism.

²³⁵ Bilaga till fiskelagen (1993:787).

Regeringen har även gett Havs- och vattenmyndigheten en tydlig signal i regleringsbrevet för 2020 att arbetet med genomförande av en ekosystembaserad fiskförvaltning är en integrerad del av havsmiljöförvaltningen.

Att tillämpa en ekosystemansats i fisket är även ett krav enligt den gemensamma fiskeripolitiken. Miljömålsberedningen anser därför att frågor som berör hållbar förvaltning av fiskresurserna måste integreras i Miljömålsberedningens förslag till strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser.

Majoriteten av de aktörer Miljömålsberedningen har varit i kontakt med från myndigheter, forskningen, branschen och ideella organisationer anser att det behövs en betydligt bättre integrering av arbetet med hållbar förvaltning av fiskresurserna i övrigt havsmiljöarbete. Detta ses även som en förutsättning för en ekosystembaserad fiskförvaltning och för att nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen.

I princip samtliga aktörer anser även att det behövs väsentliga förändringar i den befintliga förvaltningsstrukturen för att åstadkomma just en bättre integrering av fisk och havsmiljöförvaltning. Skälen till behovet av förändringar kan dock variera, allt i fråga om att stärka skyddet för havsmiljön till att trygga ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart yrkesfiske.

Förvaltningen av fisk och havsmiljö styr fortfarande inte mot samma mål

Miljömålsberedningen erfar att det sedan flera år tillbaka finns ambitioner hos både miljöpolitiken och fiskeripolitiken, samt även hos fiskebranschen och naturvårdsorganisationer, att samarbeta om en förvaltning som säkrar både havens biologiska mångfald och ett hållbart fiske. Revideringen av den gemensamma fiskeripolitiken 2013 var ett viktigt steg på den vägen.

Förvaltningen av fisk styrs främst av mål inom EU:s gemensamma fiskeripolitik och nationella näringspolitiska mål såsom livsmedelsstrategin. Det är dock flera mål inom det miljöpolitiska området som har och successivt får allt större betydelse för förvaltningen av fiskbestånden och fisket. Inte minst målet om god miljöstatus i enlighet med EU:s havsmiljödirektiv vars mål även den gemensamma fiskeripolitiken ska bidra till.

Miljömålsberedningen erfar i samtal med många aktörer att det i teorin finns nationella strategier och måldokument som kan tyda på en samsyn mellan havsmiljöförvaltningen och fiskförvaltningen, men att den teoretiska samsynen inte genomsyrar den praktiska förvaltningen. Målkonflikter finns på alla plan och politiskt principiella avväganden lämnas till myndigheterna att lösa.

Många aktörer menar att det behövs en samlad målbild för förvaltning av fisk och havsmiljö och uttrycker det ungefär på följande sätt:

Det finns ett stort behov av samsyn för att nå uppsatta miljömål, långsiktigt hållbart nyttjande av fiskresursen samt överkomma de målkonflikter som finns inom näringen och mellan fisket och naturvården. Det finns behov av en tydlig målbild för hur havsekosystemen ska skötas.

Problemet är nog inte beslutsnivåerna utan att målsättningarna måste synkas från regional (länsnivå), till nationell och till EU-nivå ... de centrala myndigheterna saknar tydlighet i de politiska riktlinjerna.

Miljömålsberedningen menar mot denna bakgrund att det finns behov av att tydliggöra vilket mål som gäller för hela havsmiljöförvaltningen, inklusive förvaltningen av fisk. Miljömålsberedningens förslag i detta betänkande är att det är miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* som ska vara styrande för offentliga aktörer i arbetet med havets miljö tillstånd. Det behövs ett antal konkreta ändringar i styrningen av fisk- och havsmiljöförvaltningen. Eftersom förvaltningen av fisk till stor del styrs genom den gemensamma fiskeripolitiken behövs det även ett ständigt pågående och aktivt påverkansarbete inom EU.

Avgränsning – bara en del av en strategi för hållbar förvaltning av fisk

Förvaltningen av fisk och fisket styrs i omfattande grad av alla tre hållbarhetsdimensioner; den miljömässiga, den ekonomiska och den sociala. En ekosystembaserad förvaltning behöver ta hänsyn till alla tre dimensionerna. Miljömålsberedningen kan därför, inom ramen för sitt uppdrag, lämna förslag inom stora delar av det som normalt betecknas *fiskeripolitik*.

Miljömålsberedningen erfar att en orsak till olika synsätt och prioriteringar inom fiskförvaltningen är att aktörerna gör avvägningen mellan de tre dimensionerna på olika sätt. Flera aktörer anser t.ex.

att det inom miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och hållbarhetsmål 14 finns tydliga målsättningar att gynna det småskaliga kustfisket och fiskemetoder som har låg miljöpåverkan, men att den socio-ekonomiska aspekten ofta glöms bort då uppföljningen fokuserar på de biologiska, kemiska och fysiska förutsättningarna och tillståndet.

Många aktörer menar att det behövs en helhetssyn och insikt i att fiskets påverkan på ekosystemen beror på hur fisket bedrivs (t.ex. fångster, redskap m.m.) och att även fördelningsmässiga aspekter är viktiga i en framtida strategi om fiskförvaltning. Detta uttrycks bl.a. på följande sätt:

... fördelningsmässiga aspekter är centrala i en framtida strategi om fiskförvaltning. En strategi behöver inte ge förslag på hur resursen ska fördelas, men bör peka på behovet av verktyg för att förvaltningen ska kunna göra sådana avvägningar. Förslagen måste inte innehålla detaljer för hur resurserna skall nyttjas men kan lämpligen fokusera på styrmedel och incitament för att bättre liera fördelningsfrågorna med de centrala målen i en ekosystembaserad fiskförvaltning, vilket är något som saknas i dag.

Några få ser betydande risker med att primärt fokusera på den miljömässiga dimensionen och att detta fortsätter raden av fiske- och miljöpolitikens misstag:

... ett av de största problemen med dagens fiskeripolitik är att den är inriktad endast på två intressen: miljö och fiskeföretagen. Det är framför allt p.g.a. denna polarisering som man begått många långsiktiga misstag ...

Majoriteten av aktörerna anser dock att prioriteringen i Miljömålsberedningens strategi måste vara att stärka fiskbestånden och säkra havets ekosystem. Detta är en grund för ett hållbart nyttjande i framtiden.

Miljömålsberedningen har i sin avgränsning valt att ta fasta på att miljö kvalitetsmålen konkretiserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling men att beredningen även ska beakta de två övriga dimensionerna av hållbarhet. Miljömålsberedningen har därför i sina överväganden och förslag lagt fokus på sådant som är av stor betydelse för havets ekosystem och möjligheten att nå målen för havets miljötillstånd. Detta inbegriper frågor som berör fiskens roll i ekosystemet, hållbara fiskbestånd och fiskets miljöpåverkan, men även hur fisket kan bidra till att nå miljömålen.

Miljömålsberedningen anser att detta är förslag som bidrar till en hållbar förvaltning av fisk, men som måste integreras med andra verktyg som hanterar t.ex. fördelningsmekanismer, kontroll, m.m.

17.13.1 Ekosystembaserad förvaltning innebär bättre integrering av havsmiljö- och fiskförvaltning

Miljömålsberedningen bedömer:

- att all förvaltning av fiskresurser ska vara ekosystembaserad och att en ekosystembaserad fiskförvaltning är en förutsättning för att uppfylla miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och mål 14 i Agenda 2030.

Förslag:

- att regeringen integrerar frågor om hållbar förvaltning av fiskresurserna med havsmiljöförvaltningen. Havs- och vattenmyndighetens instruktion ändras så att det framgår att myndigheten ska tillämpa en ekosystemansats samt att hållbar förvaltning av fiskresurserna integreras med havsmiljöarbetet.

I kapitlet om Ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning har Miljömålsberedningen bedömt att en ekosystembaserad förvaltning ska genomsyra hela havsmiljöförvaltningen. Miljömålsberedningen anser att:

Enligt ekosystemansatsen ska naturvärden bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.

Det betyder bl.a. att fisket inte bör påverka marina pelagiska och bentiska arter, livsmiljöer och näringsvävar negativt så att dess långsiktiga produktionskapacitet försämras eller att biologisk mångfald påverkas negativt.

En ekosystembaserad förvaltning av fisk är en förutsättning för att uppfylla de havsanknutna miljökvalitetsmålen och mål 14 i Agenda 2030. Detta är även en förutsättning för att fisket som näring ska kunna bidra till levande kustsamhällen och skärgårdar.

Av detta drar Miljömålsberedningen slutsatsen att all förvaltning av fiskresurserna behöver ta sin utgångspunkt i en ekosystembaserad förvaltning. Detta medför att alla beslut om fiskresurser behöver bedömas med utgångspunkt i ekosystemansatsen och i samtliga tre hållbarhetsdimensioner, men med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.

Miljömålsberedningen konstaterar att många inom forskningen och förvaltningen under decennier har pekat på att det är viktigt med en förvaltning som ser fiskbestånden som en del av ekosystemen. Även yrkesfiskare framför att fiskenäringen är beroende av en god miljöstatus i havet. Det har visat sig upprepade gånger att en enartsförvaltning som inte tar hänsyn till ekosystemeffekter, inte fungerar och även påverkar fiskenäringen negativt. Ändå är det just så som förvaltningen till stor del, i praktiken, har fortsatt att utformas, både i fråga om fångstbegränsningar och tekniska regleringar. Detta gäller särskilt i det pelagiska och demersala²³⁶ fisket i utsjön. Detta är sannolikt orsaken till att efterfrågan på en ekosystembaserad förvaltning har blivit så tydlig just inom fisket.

Många menar att kraven på ekosystembaserad förvaltning finns på plats i teorin t.ex. att den gemensamma fiskeripolitiken är tydlig om detta, men att det inte genomförs i praktiken. Miljömålsberedningens uppfattning är att arbetet med att främja en ekosystembaserad fiskförvaltning under de senaste åren till stor del har missat målet och tills nu utvecklats i två riktningar:

1. till en strategiprocess inom nationella myndigheter och
2. frivilliga lokala deltagande- och samförvaltningsprojekt.

De senare har gett betydande positiva erfarenheter och till viss del positiva effekter på både lokala fiskbestånd och miljötillståndet i kustområden, men löser inte ensamma de stora utmaningar som finns i förvaltningen av kustnära fiskbestånd.

Miljömålsberedningen menar därför att arbetet med att säkerställa att förvaltningen av fiskbestånden integreras i arbetet med att nå målen för havets tillstånd behöver fortsätta.

²³⁶ Fiske på arter nära havsbotten.

Hållbar förvaltning av fiskresurserna ska integreras med havsmiljöförvaltningen på alla nivåer

Miljömålsberedningen noterar att regeringen sedan 2018 tydligt signalerat att en ekosystembaserad fiskförvaltning behöver integreras i det övriga havsmiljöarbetet. Beredningen bedömer att för att en sådan integrering ska leda till *faktiska förändringar* så måste ansvarsfördelningen inom fiskförvaltningen ändras i vissa delar.

Miljömålsberedningen har även fått tydliga signaler från många aktörer att det behövs en ökad integrering i Regeringskansliet. Detta är viktigt inte minst för att lösa de målkonflikter som tas upp inledningsvis. En expert i beredningen uttryckte detta på följande sätt:

Det finns ett behov av organisatoriska förändringar inom förvaltningen på alla nivåer (Regeringskansliet till länsstyrelser), så att fiskefrågorna ska kunna hanteras integrerat med övriga havsmiljöfrågor. Idag märker man att myndigheterna har svårt att hantera frågor där man inte definierat frågan renodlat till en enskild sektor (t.ex. fisk eller naturvård), vilket indikerar att myndigheterna saknar fungerande processer och ramverk för ekosystembaserad förvaltning. Det gäller exempelvis förvaltningen av säl och skarv, hantering av invasiva arter, fiskförvaltning i relation till vattenförvaltning, inklusive övergödningsproblematiken.

Havs- och vattenmyndigheten bildades bl.a. för att få till stånd en bättre integrering av fiskförvaltningen och havsmiljöarbetet. Flera aktörer anser att det är ett problem att den tidigare uppdelningen mellan fiske och miljö följde med in i myndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har, enligt ideella organisationer, inte blivit den brobyggaren mellan olika aktörer och intressenter som behövs för att uppnå ekosystembaserad förvaltning. Havs- och vattenmyndigheten har nyligen gjort en översyn av sin organisation bl.a. med en ekosystembaserad förvaltning som utgångspunkt.

När Havs- och vattenmyndigheten bildades fick Jordbruksverket ansvaret för förvaltningen av havs- och fiskeriprogrammet samt att främja fiskerinäringen, vattenbruket, och fisketurismen. Jordbruksverket fick även ansvar för marknads-, handels-, konsument- och livsmedelsfrågor rörande fiskeri- och vattenbruksprodukter.²³⁷ Syftet med uppdelningen var att skilja på förvaltningen av fisket som resurs och näringsens utveckling.

²³⁷ Förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

Miljömålsberedningen anser att det är viktigt att regeringen i sin instruktion till Havs- och vattenmyndigheten förtydligar att förvaltning av fiskresursen ingår som en integrerad del av havsmiljöarbetet. Detta medför behov av ändring i instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Några av de aktörer som Miljömålsberedningen talat med menar att det hade varit enklare om en myndighet hade fått uppgiften att hantera frågor om förvaltning av fisk. Miljömålsberedningen lämnar inga förslag på förändringar av Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets ansvar för fiskefrågorna.

Integrering behövs även inom Regeringskansliet

Motsvarande integrering och uppdelning, som mellan Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket, har inte genomförts i Regeringskansliet, inom EU eller inom det havsregionala samarbetet. Detta har medfört att även om samarbetet mellan fisk- och havsmiljöförvaltningen delvis har förbättrats sedan 2011, så har ingen egentlig integrering åstadkommit.

Miljömålsberedningen anser därför att det kan finnas skäl för att även inom Regeringskansliet tydligare integrera vissa frågor inom havsmiljö- och fiskförvaltningen och då särskilt frågor som berör förvaltningen av fisk som resurs och de delar som hanterar regleringar och bevarandeåtgärder för att möta målen i EU:s miljölagstiftning.

Flera aktörer anser att det är problematiskt att Havs- och vattenmyndigheten rapporterar till två olika departement som inte uppfattas ha en samsyn i prioriteringarna. I dag hanteras frågor om biologisk mångfald och bevarande av naturmiljön på Miljödepartementet, men inte frågor om regleringar som berör fiske i t.ex. skyddade områden. Näringsdepartement ansvarar för bevarandeåtgärder för fisket inom skyddade områden, andra nationella bevarande- och förvaltningsåtgärder och tekniska regleringar med syfte att skydda arter och livsmiljöer. Bevarandeåtgärder inom fisket rapporteras av Havs- och vattenmyndigheten till Näringsdepartementet. Aktörer som Miljömålsberedningen varit i kontakt med upplever därför att det saknas ett helhetsgrepp inom arbetet med bevarandeåtgärder och regleringar av fiske i skyddade områden.

Det har lyfts fram att det behövs en utvecklad rådgivning inom fiskförvaltningen som utgår från fiskbestånden som del av ekosystemen. Det är dock lika viktigt att på ett konkret sätt kunna utforma havsmiljöarbetet för att stärka kommersiella bestånd och därmed på ett bättre sätt säkra den framtida resursen för ett hållbart yrkesfiske.

En ökad integrering kan även medföra att Miljödepartementet behöver ta ett större helhetsansvar och i enlighet med Agenda 2030 även ta hänsyn till den ekonomiska och sociala dimensionen av hållbar utveckling. Detta innebär bl.a. utökade kontakter med fiskerinäringen inom alla segment vilket förhoppningsvis kan bidra till en bättre samsyn och samarbete mellan miljö och fiske.

Yrkesfiskets företrädare ser det dock som självklart att alla frågor som berör yrkesfisket ligger under Näringsdepartementet. Näringen anser att de ses som en tillgång under ett näringsdepartement. Näringspolitiken måste vara i samklang med havsmiljöpolitiken. Miljömålsberedningen anser att fiskerinäringen är en del av Sveriges livsmedelsförsörjning som bidrar till att nå livsmedelsstrategins mål. Av all fisk som svenska fiskare fångar per år går dock enbart cirka 17 procent till konsumtion i någon form – fryst, färsk eller processad. År 2018 motsvarande detta ungefär 37 000 ton. Svensk fiskerinäringens bidrag till livsmedelsstrategin är därmed begränsad totalt sett. Att bygga upp långsiktigt hållbara fiskbestånd för konsumtion är därför en viktig uppgift även för miljöpolitiken och för att långsiktigt öka yrkesfiskets bidrag till livsmedelsproduktionen.

Mer regionaliserad förvaltning eller inte?

Inom fiskförvaltningen förs en diskussion om regionalisering (på länsnivå). Några länsstyrelser efterfrågar ett tydligare mandat i frågor som berör förvaltning av fisk. Det har lyfts fram till Miljömålsberedningen att de regionala beredningsgrupperna för fiskförvaltningen som Havs- och vattenmyndigheten håller i, kan utökas med en bredare representation av havsmiljö- och naturvårdskompetens för att säkerställa en efterfrågan på ekosystembaserade förvaltningsunderlag.

17.13.2 Fisket kan bidra till miljöåtgärder

Miljömålsberedningen bedömer:

- att fisket aktivt kan bidra till att minska miljöbelastningen och bidra till miljöåtgärder samt ökad kunskap om fiskets ekosystemeffekter och miljötillståndet.

Förslag:

- att regeringen bjuder in yrkesfiskets producentorganisationer till dialog om hur yrkesfisket kan inkluderas och aktivt delta i åtgärdsarbetet för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Miljömålsberedningen erfar att det finns ett allt större intresse inom yrkesfisket att aktivt bidra till en hållbar förvaltning av fiskeresursen, men även att aktivt bidra till genomförande av åtgärder för havsmiljön. Sveriges yrkesfiskare har överlag god kunskap om havets miljö och ekologi och förstår att det behövs ett gott miljötillstånd för att säkra ett långsiktigt hållbart fiske som bidrar till nyttiga och miljösmarta livsmedel.

Miljömålsberedningen bedömer att fiskets bidrag till miljöåtgärder kan stärkas inom flera områden. Det nu pågående, ofta frivilliga, arbetet med att samla in förlorade fiskeredskap och annat marint skräp behöver fortsätta. Detsamma gäller utvecklingen och tester av skonsamma och selektiva redskap för att minska bifångster av fisk, fågel och marina däggdjur, men även för att minska påverkan av redskapen på miljön. Inom både dessa områden kan det svenska fisket bidra till utveckling internationellt.

Miljömålsberedningen har även uppmärksammat på att både yrkesfisket och fritidsfisket kan vara aktiva inom miljöövervakningen och insamlingen av kunskap om fiskets ekosystemeffekter, fisketillsyn och kontroll och bidra till förvaltningen av säl.

Miljömålsberedningen noterar att en viktig miljöfråga är att fiskerinäringen, i likhet med annan sjöfart, är befriade från bränsleskatt och att detta lyfts fram att stå i konflikt med klimatmålet. Miljömålsberedningen anser att det är en väsentlig fråga som behöver hanteras inom regeringens arbete med klimatåtgärder.

Havs- och vattenmyndigheten anger att de enligt sitt regleringsbrev arbetar med att få igång olika miljö- och forskningsprojekt där

yrkesfiskare kan delta och erhålla en viss ersättning för sitt deltagande, men Miljömålsberedningen har uppmärksammat på att finansieringen av dessa områden är liten. Ersättningsmöjligheter finns även inom havs- och fiskeriprogrammet. Yrkesfiskets organisationer lyfter fram behovet av enklare och snabbare hantering av förslag om åtgärder och insatser från yrkesfiskare samt stöd till att utveckla goda idéer till genomförbara projekt eller insatser som kan vara stödberättigade.

Miljömålsberedningen menar att det behövs en dialog direkt mellan regeringen och yrkesfiskets producentorganisationer för att diskutera möjligheter och förutsättningar för att yrkesfiskets kompetens och resurser ska kunna användas aktivt i åtgärdsarbetet, inklusive miljöövervakning m.m. Miljömålsberedningen anser att det är viktigt att både kompetens inom havsmiljöförvaltning och fiske deltar från Regeringskansliet. Miljömålsberedningen vill poängtera att yrkesfisket behöver ses om en resurs i havsmiljöarbetet och behöver ingå i diskussionen om lösningar för att komma till rätta med miljöproblemen i havet.

17.13.3 Målen och rådgivningen för fiskförvaltningen harmoniseras med mål för havsmiljöförvaltningen

Miljömålsberedningen bedömer:

- att fiskeripolitiken inte lever upp till målet i artikel 2 i EU:s gemensamma fiskeripolitik som slår fast att fiskeripolitiken ska vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet.

Utformningen av rådgivningen för hållbar förvaltning av fiskeresursen (både inom EU och nationellt) behöver därför ses över.

Förslag:

- att Havs- och vattenmyndighetens instruktion tydliggörs så att det framgår att myndigheten inom sitt ansvarsområde ansvarar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning, inklusive EU:s gemensamma fiskeripolitik, med hänsyn till bl.a. miljökvalitetsnormer, rådgivning, genomförande av åtgärder samt uppföljning och utvärdering.
- att regeringen aktivt verkar inom EU, BALTFISH och Scheveningen för att främja att rådgivning från ICES om fiskekvoter och tekniska regleringar inom fiskeripolitiken, även ska bidra till att nå fastställda förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus. enligt havsmiljödirektivet.
- att regeringen med stöd av ICES tar fram ett förslag till hur en samlad rådgivning för fiskeripolitikens mål för beståndsförvaltning, inklusive delbestånd, och de delar inom havsmiljödirektivets kvalitativa deskriptorer som berör fisk, kan utformas.

Miljömålsberedningen anser att ett viktigt steg för att nå en ekosystembaserad förvaltning är att målen i fiskeripolitiken bidrar till att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, där bl.a. god miljöstatus är en precisering. Detta gäller både inom den gemensamma fiskeripolitiken och nationellt. Beredningen har uppfattat att aktörer med ansvar för förvaltning av havsmiljön men även flera inom den svenska fiskförvaltningen ser detta som viktigt och prioriterat.

Fiskeripolitiken behöver bidra till målet om god miljöstatus

EU:s gemensamma fiskeripolitik syftar bl.a. till att säkerställa att verksamheten i fiskeri- och vattenbrukssektorerna är miljömässigt hållbar på lång sikt. Fiskeripolitiken ska även vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 i enlighet havsmiljödirektivet.²³⁸ På vilket sätt den gemensamma fiskeripolitiken ska implementeras för att vara förenlig med målet om god miljöstatus utvecklas dock inte i någon större omfattning i grundförordningen förutom när det gäller att anta bevarandeåtgärder i skyddade områden,²³⁹ vilket får anses vara en mycket begränsad del av fiskets påverkan för möjligheten att nå god miljöstatus. Enligt grundförordningen ska fiskeripolitiken även tillämpa ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen som också är miljörättsliga principer.

EU-kommissionen har under våren 2020 inom ramen för EU:s gröna giv, presenterat en *strategi för biologisk mångfald*. I strategin tar kommissionen fasta på vikten av att marina resurser används hållbart och att en förutsättning för att nå detta är att EU:s gemensamma fiskeripolitik implementeras fullt ut men även att havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet genomförs i sin helhet.

Nationell fiskerilagstiftning och miljöbalken

Fiskelagsutredningen²⁴⁰ som 2010 noterade att fiskelagen (1993:787) inte har någon syftesparagraf föreslog att en portalparagraf med miljörättsliga principer skulle införas. Fiskelagsutredningen tryckte på att:

det på lång sikt inte finns några målkonflikter mellan hållbart fiske och yrkesfiske eller fritidsfiske och att fisket måste bedrivas hållbart och utgå från ekosystemansatsen för att det i framtiden ska finnas kvar en fiskenäring med levande kustsamhällen.

Miljömålsberedningen har värderat om Fiskelagsutredningens förslag till portalparagraf fortfarande bör inkluderas i fiskelagen. Miljömålsberedningen har dock kommit fram till att eftersom miljöbalken som utgångspunkt gäller parallellt med sektorslagstiftningar som t.ex. fiskelagsutredningen, så är flera av miljöbalkens kapitel direkt tillämp-

²³⁸ Art. 2, Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

²³⁹ Art. 11, Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

²⁴⁰ SOU 2010:42, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, betänkande av Fiskelagsutredningen.

bara på förvaltningen av fisk så länge inte fiskelagstiftningen har mer långtgående miljökrav. Exempel på sådana kapitel är kapitel 2 om allmänna hänsynsregler, kapitel 3 om hushållning med mark och vatten, kapitel 5 om miljö kvalitetsnormer och kapitel 7 om skydd av områden. En portalparagraf medför därför i praktiken ingen större skillnad för rättstillämpningen.

Miljömålsberedningen anser det klarlagt att författningar som träffar fisket både nationellt och som EU-förordning ska vara förenliga med miljölagstiftningen och att det inte främst är författningsändringar som behövs. Det som behövs är däremot utvecklad vägledning, praxis och rådgivning samt även ökad uppföljning, tillsyn och kontroll.

Tillägg i Havs- och vattenmyndighetens instruktion

Miljömålsberedningen har i tidigare kapitel lagt förslag om att Havs- och vattenmyndighetens instruktion behöver förtydligas så att myndigheten får i uppgift att inom sitt ansvarsområde samordna genomförandet av vattendirektivet, havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet. Miljömålsberedningen anser att det är nödvändigt att även genomförandet av fiskeripolitiken i de delar som direkt berör hållbar förvaltning av fiskresurserna ingår i detta samordnade genomförandet.

Miljö kvalitetsnormer

Miljömålsberedningen anser att ett viktigt verktyg i harmoniseringen av målen mellan miljö- och fiskelagstiftningen inom svensk förvaltning är tillämpningen av miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. Fiskelagstiftningen ska följa 5 kap. miljöbalken om miljö kvalitetsnormer.

Miljömålsberedningens förslag om miljö kvalitetsnormer beskrivs i kapitlet om Miljö kvalitetsnormer. Havsmiljödirektivet inkluderar kvalitativa deskriptorer och därmed beslutade kriterier och tröskelvärden vilka anger förhållanden för bedömningen av den övergripande miljö kvalitetsnormen God miljöstatus, för kommersiella fiskbestånd och även marina näringsvävar där fisk är en viktig komponent. Specifika miljö kvalitetsnormer för kommersiella fiskpopulationer har beslutats under normer för biologisk störning, men då till stor del

anpassats till de variabler som används inom fiskeriförvaltningen, vilka inte tillräckligt väl svarar på de kriterier som används inom havsmiljödirektivet för att t.ex. bedöma kommersiella arters ålders- och storleksfördelning. Fiskeriförvaltningens underlag är inte heller anpassat för att kunna fungera som underlag för att bedöma att kriterierna för deskriptorn om näringsvävar har en normal omfattning och mångfald och på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd kan säkerställas.

MSY och ICES rådgivning

En viktig målsättning inom GFP är att återställa och bevara populationer av fiskbestånd över biomassanivåer som kan ge maximalt hållbar avkastning (MSY). MSY är därför i praktiken det mål som är styrande för förvaltningen av gemensamt förvaltade bestånd.

MSY är ett avkastningsmått som på det sätt som det tillämpas i dag, tar hänsyn till det enskilda beståndet och inte hur fiskeridödligheten påverkar andra bestånd eller effekter på ekosystemet.

Havsmiljödirektivet sätter fisken och fisket i ett ekosystemperspektiv. Genom att se bortom en strikt tillämpning av MSY skulle förvaltningen kunna ta höjd för t.ex. fiskbeståndens storleksstruktur och att kvoterna måste bestämmas i perspektiv till vad bestånden tål i relation till annan miljöpåverkan. Bland andra SLU Aqua har uppmärksammat Miljömålsberedningen på att det behövs andra mål än enarts-MSY:er. Exempelvis kan det behövas större lekbiomassa för att säkra rovfiskars funktion i ekosystemet, än vad som behövs för att uppnå MSY. Med dagens tillämpning av MSY kan ICES förbise riskerna med att fiska ner lokala delbestånd liksom med att fiska storleksselektivt.

Miljömålsberedningen anser därför att ICES- rådgivningen ska ta hänsyn till fler biologiska parametrar som ett komplement till bedömningen av MSY.

Fiskeriförvaltningen innehåller även flera viktiga förvaltningsinstrument, bl.a. fleråriga planer och tekniska regleringar. För Östersjön finns en flerartsplan för torsk, sill och skarpsill som syftar till att nå nära MSY för samtliga tre arter. En utvärdering av EU-kommissionen framhöll att flerårsplanen är ett stabilt, långsiktigt instrument för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken i Östersjön,

samtidigt som utvecklingen av bestånden däremot inte har gått som förväntat.²⁴¹

Rådgivningen är grundläggande och behöver inkludera ekosystemeffekter

Miljömålsberedningen bedömer att en sammanhållen och harmoniserad rådgivning för fiskeripolitiken och havsmiljöförvaltningen är grundläggande för att säkerställa en ekosystembaserad förvaltning i Östersjön och Nordsjön. Miljömålsberedningen erfar att det överlag finns en omfattande samsyn i denna fråga inom Sverige och att rådgivningen behöver utvecklas i en sådan riktning. Enligt ovan är MSY det styrande målet för förvaltningen av fiskbestånden och därmed är Jordbruks- och fiskerådets beslut om kvoter mycket viktiga. Kvoter beslutas med utgångspunkt i vetenskapliga råd från ICES. Alla frågor om rådgivning till ICES inom fiskeripolitiken beslutas av EU och inriktningen anges av Jordbruks- och fiskerådet. Även regionala havskonventioner, regionala fiskeriorganisationer (RFMO:er) och enskilda medlemsstater kan ställa frågor till ICES. ICES som oberoende forskningsråd beslutar dock självständigt om de vill åta sig en rådgivande uppgift.

ICES håller successivt på att utveckla sin ekosystemförvaltning. Bland annat gör ICES s.k. *ecosystem overviews* för olika havsområden där de på en ganska övergripande skala anger miljöstatus, trender och viktiga påverkansfaktorer.²⁴² ICES används nu även i större utsträckning för att ge råd inom arbetet med havsmiljödirektivet, men än så länge är detta en rådgivningsprocess som till stor del är frikopplad från fiskeripolitiken.

Det pågår diskussioner – dock i begränsad omfattning – om hur rådgivningen kan utvecklas både för en flerartsförvaltning, men även för att bidra till god miljöstatus. Det finns dock ett motstånd främst från flera tunga fiskerikationer inom EU, vilket gör att det är svårt att föra fram förslag till ändringar på politisk nivå, vilket behövs för att EU-kommissionen ska ändra utformningen av frågorna till ICES i beståndsradgivningen. Enligt vissa är det ett problem att ICES är för nära knutet till fiskekompetensen.

²⁴¹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Första rapporten om genomförandet av den fleråriga planen för bestånden av torsk, sill/strömning och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd. COM (2020) 494.

²⁴² ICES Ecosystem Overviews Baltic Sea Ecoregion, 12 December 2019.

Merparten av de aktörer Miljömålsberedningen haft kontakt med anser att grundprincipen bör vara att Sverige behöver verka genom EU för att EU-kommissionen med stöd av rådet ska utöka sin beställning till ICES till att inkludera ekosystemeffekter av fiske och att Sverige både kan och bör verka för detta. Det är här viktigt att ha i åtanke och kommunicera hur rådgivningen kan ge långsiktigt hållbara fiskresurser som säkrar ett ekonomiskt lönsamt yrkesfiske på lång sikt.

Havs- och vattenmyndigheten menar att ICES råd inte kan bli bättre än det kunskapsunderlag ICES har till sitt förfogande. Ett mycket viktigt underlag är ländernas insamling och rapportering av data inom ramen för EU:s Data Collection Framework (DCF). DCF kompletterades 2017 för att kunna bidra till genomförandet av havsmiljödirektivet på ett bättre sätt. Regeringen bör därför även verka för att kraven på insamling och rapportering av data och statistik om yrkesfisket och fritidsfisket är ändamålsenliga för att stödja en rådgivning för ett ekosystembaserat fiske.

Miljömålsberedningen föreslår därför att Sverige inom rådet och i det regionala samarbetet inom EU:s fiskeripolitik, dvs. de regionala samarbetsorganen BALTFISH och Scheveningen samt inom Helcom FISH ska vara pådrivande för att ändra variablerna för den vetenskapliga rådgivningen från ICES.

Miljömålsberedningen föreslår även att regeringen tar fram ett förslag som exempel på hur rådgivningen kan utvecklas. Detta behöver göras tillsammans med ICES, men även tillsammans med andra forskargrupper som t.ex. har kunskap om kustnära bestånd, vilket inte normalt ligger inom ICES kompetens. Detta kan beställas av ICES som ett s.k. Special Advice.

Representanter för yrkesfisket anför att de inte i sig är motståndare till råd som ger bättre förutsättningar för en ekosystembaserad förvaltning, men varnar för att en rådgivning som ska ta hänsyn till ännu fler faktorer kan bli ännu mer osäker än dagens rådgivning och också då riskera att slå fel.

17.13.4 Kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktioner mellan utsjö och kust måste utvecklas

Förslag:

- att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram ett samlat kunskapsunderlag om olika fiskarters betydelse för den marina näringsväven och interaktioner dem emellan, både för utsjö och kust. Kunskapsunderlaget ska bidra med underlag för bl.a.:
 - en utvecklad rådgivning för hållbar förvaltning av fiskresurserna,
 - att bedöma behov av och eventuellt utforma åtgärder för att minska spiggens påverkan på kustfiskbestånden,
 - att bedöma påverkan från storskalig pelagisk trålning utomskärs, av bl.a. sill och strömming, på kustekosystemen (bestånd av kustfisk, fågel och marina däggdjur) och som underlag för beslut om eventuella bevarandeåtgärder som t.ex. utflyttning av trålgränsen. En delrapportering av uppdraget ska göras 2023.

Miljömålsberedningen anser att kunskapen om fiskens roll i ekosystemet behöver öka. Även kunskap om hur olika fisketryck och fiskemetoder påverkar inte bara olika arters beståndstatus, men även påverkan på ekosystemfunktioner som näringsvävar och utsjö – kust – interaktioner behöver öka. Miljömålsberedningens uppfattning är att både myndigheter, forskningen och fiskets organisationer menar att detta är ett prioriterat område. Några av de områden som anses vara särskilt viktiga och som enligt Miljömålsberedningen behöver ingå i uppdraget är:

- Bättre förståelse för mekanismerna bakom processer i utsjön och hur dessa påverkar kustnära processer, bl.a. hur storskalig pelagisk trålning utomskärs påverkar kustekosystemen. Ett exempel är frågan om det storskaliga pelagiska fisket efter strömming utanför Stockholms skärgård kan orsaka födobrist för andra arter av fisk, däggdjur och sjöfågel i skärgården.

- Bättre kunskap om ”underpopulationer” hos pelagiska arter som t.ex. sill och strömming för att minska risken för överfiske på eventuella delbestånd. ICES rådgivning ger i dag inte utrymme för differentiering inom en population. ICES ser dock för närvarande närmare på frågan.
- Kunskap om orsaker till och effekter av den omfattande tillväxten av storspigg. Är t.ex. storspiggen en bidragande orsak till tillbakagången av gädda och abborre och att dessa kan ha svårt att återhämta sig även om åtgärder som t.ex. fiskfredning införs?
- Kunskapen om sälens och skarvens eventuella reglerande roll av fiskbestånden och hur dessa bestånd påverkas av fiske, inklusive fritidsfiske.

Havs- och vattenmyndigheten pekar på att en viktig pusselbit för att uppnå god miljöstatus, är att förstå hur fiskbestånden påverkas av Östersjöns försämrade miljö. Östersjön har sannolikt genomgått ett regimskifte som kan förstärkas av effekter av klimatförändringar. Generellt är interaktionerna i Västerhavet än mer komplexa.

Miljömålsberedningen bedömer att bättre kunskap om interaktioner mellan arter och ekosystemeffekter är en prioriterad fråga för att kunna sätta in rätt åtgärder. Beredningen föreslår därför att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten ett långsiktigt uppdrag att göra sammanställningar och synteser av befintlig kunskap och forskningsinsatser. Uppdraget bör inkludera delrapporter som behövs för att säkerställa att den befintliga kunskapen kommer till användning i rådgivning och beslut så snart som möjligt.

Det finns i dag betydande kunskap som i ett första steg behöver systematiseras, sammanställas och syntetiseras och så snart som möjligt användas som underlag för rådgivning, regleringar och införande av bevarandeåtgärder. Havs- och vattenmyndigheten har under 2020 gett SLU Aqua ett uppdrag att ta fram biologiska underlag om det pelagiska fiskets påverkan på bl.a. strömmingen. SLU Aqua ska även ta fram underlag om den ökade utbredningen av spigg och analysera risker och möjligheter med ett kommersiellt spiggfiske. Det finns ett stort intresse från yrkesfisket att delta i försök med reduktionsfiske av storspigg i utsjön för att studera lämpliga redskap, vilka bifångster som fås och analysera påverkan på kust- och utsjöekosystem.

Miljömålsberedningen menar att SLU Aquas kunskapssammansättningar är ett viktigt första steg, men att det behövs en långsiktig satsning på kunskap inom området.

Förvaltningen av fiskresurserna och fiskets miljöeffekter har präglats av olika uppfattningar mellan fiskare, forskning och miljöorganisationer. Miljömålsberedningen vill därför poängtera att det är viktigt att i uppdraget även inkludera kunskap från yrkes- och fritidsfisket så att en samsyn om tillståndet i havsmiljön kan nås, som underlag för diskussion om vidare åtgärder. Kunskapsområdet är komplext. Det är därför viktigt att underlag inhämtas från olika institutioner och lärosäten. Forskningsinriktning och kompetenser skiljer sig åt och kan bidra till en bättre helhetssyn. I kapitlet om behov av kunskap och forskning föreslår Miljömålsberedningen att Havsmiljöinstitutets uppdrag ska fortsätta till 2030. Om det förslaget genomförs kan Havsmiljöinstitutet bidra till att bredda kunskapsinhämtningen i uppdraget.

Behov av socioekonomisk kunskap

Miljömålsberedningen har uppmärksammat på att i en ekosystembaserad fiskförvaltning behöver även samhällsvetenskap integreras i både kunskapsinhämtningen och användas i förvaltningen. Alla beslut om fiskresurserna behöver konsekvensbedömas med utgångspunkt i ekosystemansatsen och då i samtliga tre hållbarhetsdimensioner. I dag fokuserar förvaltningen i stor utsträckning på naturvetenskapliga analyser. För att få in den samhällsvetenskapliga dimensionen är det viktigt att t.ex. Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket bygger upp en organisation med god kompetens att beställa och ta emot samhällsvetenskapliga analyser. Det är enligt forskare inom samhälls- och ekonomiska discipliner, mycket svårt att skilja miljöpolitiken från resursfördelningsfrågan inom fisket och många förslag på miljöområdet kan få stora ekonomiska och sociala konsekvenser för olika segment inom fisket som behöver analyseras. Miljömålsberedningen instämmer i detta resonemang och anser att frågan även är viktig för andra maritima verksamheter än fiske.

17.13.5 Försiktighetsansatsen ska tillämpas vid misstanke om betydande ekosystemeffekter

Miljömålsberedningen bedömer:

- att försiktighetsansatsen ska tillämpas i enlighet med artikel 2 i den gemensamma fiskeripolitiken²⁴³ vid varningssignaler om oklara orsakssamband och risk för betydande ekosystemeffekter av ett pågående fiske.

Miljömålsberedningen har noterat omfattande varningssignaler från flera kustområden som kan tyda på allvarlig obalans i ekosystemen och där pågående fiske *kan* vara en viktig faktor. Miljömålsberedningen har särskilt noterat det akuta läget för Stockholms skärgård där kustfiskbestånden verkar lida av bl.a. näringsbrist. En av sannolikt flera orsaker till näringsbrist, tros vara minskad förekomst av lekande sill/strömming i kustområdet under våren. Även den minskade förekomsten av sill/strömming kan bero på flera orsaker, men en orsak kan vara ett trålfiske inom zonen tolv nautiska mil från baslinjen under våren på det lekbestånd som ska vandra in i skärgården.

Det finns en samsyn om att kunskapen brister och att det är svårt att både bedöma orsakssambanden i detalj och vad som långsiktigt är rätt åtgärder. Miljömålsberedningen anser att tidigare motsvarande situationer, som t.ex. för högt fisketryck på den kustlekande torsken på västkusten, som nu har svårt att återhämta sig, visar på vikten av försiktighet. Miljömålsberedningen menar därför att när tydliga indikationer på negativa effekter och oklara orsakssamband föreligger så bör försiktighetsåtgärder införas så snabbt möjligt.

Miljömålsberedningen erfar att det finns olika åsikter om försiktighetsansatsen. Företrädare för yrkesfisket anser till stor del att fisket tillämpar en försiktighetsansats. De anser även att den kan slå fel genom att den stoppar t.ex. enskilda garnfiskare som vill fiska krabba och skrubba. Andra aktörer anser att den inte tillämpas där den skulle behövas som mest, dvs. inom det storskaliga trålfisket. Det uttrycktes bl.a. på följande sätt:

²⁴³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

Skulle man om foderfisket introducerades i dag tillåta det med så få begränsningar? Vi stoppar ju enskilda garnfiskare som vill fiska krabba och skrubba av försiktighetsprincipen, men ett aldrig skådat storskaligt trålfiske begränsas inte.

Miljömålsberedningen anser att införande av försiktighetsåtgärder för fiskets påverkan på arter och livsmiljöer är helt i linje med definitionen av försiktighetsansatsen i grundförordningen:

Försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen: en ansats som beskrivs i artikel 6 i FN:s avtal om fiskbestånd och som innebär att avsaknaden av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara målarter, associerade arter eller arter som är beroende av dessa, icke-målarter samt deras livsmiljö.²⁴⁴

Miljömålsberedningen bedömer att det finns flera lagrum som kan användas för försiktighetsåtgärder. Innanför trålgränsen kan fiskfrednings- och fiskefria områden eller fångstbegränsningar beslutas av Havs- och vattenmyndigheten.²⁴⁵ Sådana beslut tas löpande av myndigheten enligt ett väl utarbetat förfarande, men sällan för att komma åt negativa ekosystemeffekter. I områden utanför trålgränsen faller införande av försiktighetsåtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (se vidare nedan).

Miljömålsberedningen menar att när försiktighetsåtgärder införs är det viktigt med en tidsangivelse för när ett nytt vetenskapligt grundat beslutsunderlag för eventuell revidering av åtgärden ska vara framme. Ett sådant förfarande ger en signal till fiskerinäringen om hur länge en temporär försiktighetsåtgärd ska fortgå innan det upphävs eller ett långsiktigt beslut fattas. Det behövs även en plan för att ta fram nödvändigt vetenskapligt underlag samt en plan för uppföljning av effekten av åtgärden. Fiskerinäringen bör så långt möjligt involveras i arbetet med att få fram relevant kunskap.

Det behövs även en samhällsekonomisk konsekvensanalys av en försiktighetsåtgärd. I det fall en åtgärd får betydande ekonomiska konsekvenser bör det värderas om viss ersättning kan utgå under tiden. Ovanstående krav får dock inte vara så långtgående eller omfattande att införande av försiktighetsåtgärden väsentligt försenas.

Miljömålsberedningen bedömer vidare att Sverige inom de regionala samarbetena BALTFISH, Scheveningen och Helcom FISH samt

²⁴⁴ Art. 4 punkt 1(8), Förordningen (EU/1380/2013) om den gemensamma fiskeripolitiken.

²⁴⁵ 3 § Föreskrifterna (HVMFS-FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

inom EU-rådet, bör verka för och öka acceptansen hos andra medlemsstater för att försiktighetsansatsen ska ligga till grund för tillämpning av tekniska regleringar och bevarandeåtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken. Särskilt de kustnära trålade områdena bör kunna vara föremål för mer flexibla förvaltningsåtgärder.

17.13.6 Regleringar av fiske utanför skyddade områden för att bevara naturvärden och ekosystemtjänster

Förslag:

- att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att bedöma behov av ändringar av s.k. *inflyttningsområden* för trålgränsen och även ta fram förslag till *utflyttningsområden* utanför trålgränsen där visst fiske kan behöva begränsas.
- att regeringen därefter, om det finns behov av det, ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram ett samrådsunderlag och starta samråd med berörda medlemsstater i enlighet med artikel 20 i grundförordningen eller artikel 12 i tekniska regleringar för att införa bevarandeåtgärder/regleringar för fiske i *utflyttningsområdena*.
- att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram ett samrådsunderlag och genomföra samråd med Finland och Danmark i enlighet med artikel 20 i grundförordningen om tidsbegränsade regleringar (försiktighetsåtgärder) av pelagiskt trålfiske inom hela eller delar av området ut till tolv nautiska mil från baslinjen, från och med Ålands hav ned till Kalmarsund, med fokus på Stockholms skärgård.

Miljömålsberedningen bedömer att i en ekosystembaserad förvaltning behövs även ett systematiskt arbetssätt för att identifiera behov av fiskeregleringar för att bevara arter och livsmiljöer, såväl inom som utanför skyddade områden. Ny kunskap som redovisats ovan visar på att fisket även utanför skyddade områden kan medföra betydande effekter på ekosystemen som både kan påverka statusen hos andra arter och livsmiljöer men även på lång sikt fiskbestånden som ekosystemtjänst för fisket. Miljömålsberedningen menar därför att det behövs ett systematiskt arbete för att även utanför skyddade

områden analysera behov av och där behov föreligger införa regleringar för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Översyn av inflyttningsområden för trålning

Miljömålsberedningen bedömer att en viktig åtgärd är att göra en översyn av befintliga s.k. *inflyttningsområden*, innanför trålgränsen. Nuvarande inflyttningsområden beslutades 2004 av Fiskeriverket. Inflyttningsområdena för trålning skulle begränsas till sådana områden där det fanns starka fiskeriekonomiska skäl och där man med selektiva trålmetoder inte hotade kustnära fiskbestånd, naturvärden eller rekrytering och uppväxt av ungfisk.²⁴⁶ Miljömålsberedningen menar att kunskapen om trålningens ekosystemeffekter har utvecklats betydligt efter 2004 och att det därför finns skäl för en översyn. Miljömålsberedningen är medveten om att detta innebär en omfattande insats och anser därför att en total översyn inte behöver genomföras för alla inflyttningsområden gemensamt. Havs- och vattenmyndigheten bör i dialog med länsstyrelserna prioritera sådana inflyttningsområden där forskningen eller ansvariga myndigheter ser indikationer på ekosystemeffekter av trålfiske. Havs- och vattenmyndigheten beslutar om ändringar av inflyttningsområden då de faller inom nationell jurisdiktion.

Behov av utflyttningsområden

Miljömålsberedningen bedömer även att det behövs en systematisk genomgång av trålgränsen för att se om den i vissa områden behöver flyttas ut (vidare kallat *utflyttningsområden*), med samma syfte som ovan. Beredningen ser detta som en process som behöver få ta viss tid och genomföras i nära samarbete med fiskets organisationer. Det behövs grundliga bedömningar av både miljömässiga, sociala och ekonomiska effekter.

Regleringar för utflyttningsområden faller under den gemensamma fiskeripolitiken då Sverige har bilaterala avtal med Danmark och Finland.

²⁴⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av uppdrag om generell stopp för botten-trålning i skyddade områden, N2020/00130/FJR.

Miljömålsberedningen bedömer att det främst är artikel 12 i förordningen om tekniska regleringar om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem²⁴⁷ samt artikel 20 i grundförordningen som kan tillämpas för utflyttningsområden. Artikel 11 i grundförordningen kan enbart användas inom skyddade områden.

Artikel 12 i förordningen om tekniska regleringar ger förutsättningar för att inrätta stängda områden eller vidta andra bevarandeåtgärder för att skydda känsliga livsmiljöer, inbegripet känsliga marina ekosystem. Åtgärderna ska införas enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 11 i grundförordningen, vilket oftast innebär en tidskrävande process. Det finns även ett krav att kunna påvisa, utifrån bästa tillgängliga kunskap, att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att efterleva unionens miljölagstiftning. Miljömålsberedningen menar därför att det finns vissa utmaningar med att använda artikel 12 vid behov av försiktighetsåtgärder (se ovan) som behöver införas inom rimlig tid och med begränsad kunskap om orsaker och effekter. Däremot menar Miljömålsberedningen att artikeln kan användas för beslut om utflyttningsområden. Besluten tas då genom en gemensam rekommendation av EU-kommissionen.

Bevarandeåtgärder i territorialhavet enligt artikel 20

Miljömålsberedningen menar att artikel 20 i grundförordningen bör kunna tillämpas innanför gränsen för tolv nautiska mil från baslinjen. Miljömålsberedningen anser att syftet med artikeln är i linje med de behov som beskrivs ovan. Artikel 20 ger möjlighet att besluta om nationella icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen. Åtgärderna behöver inte vara direkt kopplade till skyddade områden.

I de fall andra länders fiskare berörs kräver artikel 20 samråd med EU-kommissionen, berörda medlemsstater och rådgivande nämnder innan medlemsstaten fattar beslut. Genom Sveriges bilaterala tillträdesavtal för fiske träder samrådskravet in för i princip hela Sveriges territorialvatten in till trålgränsen. Avtalet med Danmark om fiske i Kattegatt, Öresund och Skagerrak tillämpar flaggstatsjurisdiktion,

²⁴⁷ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder.

vilket innebär att danska fiskare ska följa sina nationella regler. Danska fiskare skulle därför kunna bortse från införda bevarandeåtgärder med stöd i artikel 20. Avtalen med Finland och Danmark för Östersjön, respektive avtalet med Norge och Danmark om fiske i Skagerrak baseras däremot på kuststatsjurisdiktion vilket innebär att respektive lands fiskare ska följa kuststatens regler. I Östersjön, där Sverige och Finland samt Danmark tillämpar kuststatsjurisdiktion, bedömer därför Miljömålsberedningen att Sverige bör kunna tillämpa artikel 20 för att reglera även finska och danska fiskare inom territorialvattenområdet.

Enligt vad Miljömålsberedningen känner till så har inte artikel 20 tillämpats i någon betydande omfattning inom den gemensamma fiskeripolitiken. Artikeln förefaller nästan ha glömts bort. Miljömålsberedningen menar att Sverige bör testa tillämpningen av artikel 20 då den kan vara ett underutnyttjat rättsligt instrument som kan vara lämpligt att använda för att inom en rimlig tid få till stånd försiktighetsåtgärder där det misstänks föreligga ekosystemeffekter orsakade av pågående fiske.

Miljömålsberedningen föreslår att området utanför Stockholms skärgård används som ett pilotfall. Regeringen föreslås ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram ett samrådsunderlag och genomföra samråd med Finland och Danmark i enlighet med artikel 20 i grundförordningen inför beslut om tidsbegränsade regleringar av pelagiskt trålfiske inom hela eller delar av området ut till tolv nautiska mil från baslinjen, från och med Ålands hav ned till Kalmar-sund, med fokus på områden utanför Stockholms skärgård.

Miljömålsberedningen är medveten om att det råder delade meningar om lämpligheten av att tillämpa artikel 20. Flera länsstyrelser, forskningsinstitutioner och ideella organisationer framhåller att regleringen av trålfiske måste ses över. De lyfter samtidigt fram att artikel 20 bör tillämpas eller att det är viktigt att åtminstone testa tillämpningen inom territorialvattenområdet. Yrkesfiskets organisationer anser att det saknas kunskapsunderlag för att flytta trålgränsen eller begränsa det pelagiska fisket. De varnar även för att en utflyttning av trålgränsen skulle slå mot det småskaliga kustnära trålfisket. Samtidigt har de större fartygen större möjlighet att anpassa sitt fiske så att det bedrivs utanför tolv sjömil från baslinjen.

Då det är första gången artikel 20 tillämpas i Sverige är det är viktigt att arbetet genomförs i nära samarbete med EU-kommissionen.

Processen måste ske i nära samråd med yrkesfisket för att bedöma socioekonomiska konsekvenser. Det är viktigt att regeringen löpande informerar om processen i BALTFISH och Helcom-FISH.

Översyn av bilaterala fiskeavtal

Förslag:

- *att* om det visar sig svårt att inom rimlig tid införa nödvändiga försiktighets- och bevarandeåtgärder inom territorialvattenområdet med stöd av bl.a. artikel 20 i grundförordningen, bör regeringen påbörja en omförhandling av de bilaterala avtalen med Danmark och Finland, samt verka inom EU för ändring i grundförordningens bilaga I om tillträde till fiskevatten.

Miljömålsberedningen har under utredningsarbetet uppfattat att Sveriges bilaterala avtal med Danmark och Finland om tillträde till fiskevatten, anses medföra betydande hinder för införande av nödvändiga bevarandeåtgärder och i synnerhet införande av mer akuta försiktighetsåtgärder, som t.ex. vid misstanke om betydande ekosystemeffekter.

Det gäller främst det bilaterala avtalet med Danmark från 1932 som tillämpar flaggstatsjurisdiktion. Den gemensamma fiskeripolitiken har gett medlemsstaterna vissa befogenheter att reglera fisket inom sitt territorialvatten för skydd av känsliga livsmiljöer och ekosystem, t.ex. genom artikel 20. Denna befogenhet är svår att nyttja för Sverige p.g.a. av bilaterala avtal från 1930-talet och notväxlingar från 1975. Då avtalen ingicks var inte frågan om behov av bevarandeåtgärder aktuell. Miljömålsberedningen menar att situationen är en helt annan i dag.

Miljömålsberedningen anser därför att om det visar sig svårt att tillämpa artikel 20 eller artikel 11 samt artikel 18 i grundförordningen för att få på plats nödvändiga bevarandeåtgärder inom en rimlig tid så att befarade negativa effekter kan motverkas, så bör regeringen öppna förhandlingar om en översyn av avtalen. Regeringen behöver då begära ändringar i bilaga 1 punkt 12 i grundförordningen.²⁴⁸ Enligt grundförordningens bilaga 1 punkt 4 ska nya åtgärder för tillträde

²⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

till fiskevatten antas 2022. Miljömålsberedningens bedömning utgår enbart från behovet av införande av bevarandeåtgärder och har inte tagit in frågor om tillträde vad gäller fiskresursen.

17.13.7 Regleringar av fiske i skyddade områden

Miljömålsberedningen bedömer:

- att förslaget om ett nytt etappmål för marint områdesskydd kommer innebära behov av ytterligare regleringar av fiske i skyddade områden, både innanför och utanför trålgränsen. Miljömålsberedningen bedömer vidare att det pågående arbetet på Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna, processen om generellt trålförbud i skyddade områden tillsammans med andra förslag som Miljömålsberedningen lägger, bör kunna ge rättsliga och resursmässiga förutsättningar för att införa nödvändiga bevarandeåtgärder.

Förslag:

- att 20 § fiskelagen (1993:787) ändras så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens och fiskets intressen.

Arbetet med att införa regleringar för fiske i skyddade områden har pågått under lång tid och har varit en viktig, men omdebatterad åtgärd. Naturvården anser att det oftast är nödvändigt att reglera fiske, och i synnerhet bottentrålningen, för att nå bevarandemålen i skyddade områden. Regleringar av fiske handlar dock inte enbart om bottentrålning. Det kan vara lika relevant med t.ex. krav på användande av skonsamma redskap i kombination med områdesbaserat tillträde.

Det finns även en stor förståelse hos fiskenäringen och fritidsfisket för vikten av regleringar och skydd av marina arter och livsmiljöer, men fiskenäringen ser ofta att det bör finnas lösningar till samexistens inom delar av de skyddade områdena.

Förslag om nytt etappmål för marint områdesskydd medför behov av ytterligare regleringar av fiske men underlättar samtidigt samordning med fiskförvaltningen

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen beslutar om ett nytt etappmål för marint områdesskydd till 2030. Förslaget finns utförligt redovisat i kapitlet om Marint områdesskydd. Förslaget innebär att minst 30 procent av Sveriges havsområde ska vara skyddat genom formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM:s), samt att minst tio procent ska vara strikt skyddade. De skyddade områdena ska bilda ett representativt och ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk.

Förslaget medför att i vissa havsområden, i synnerhet Bottenviken, behöver omfattningen av skyddet öka avsevärt. Detta kommer medföra behov av fiskeregleringar.

Miljömålsberedningen vill lyfta fram att etappmålet inkluderar OECM:s, vilket kan komma att inkludera rättsliga verktyg inom fiskerilagstiftningen som t.ex. fiskefria områden. Miljömålsberedningen anser att inkludering av OECM:s i etappmålet bör bidra till en bättre samordning mellan områdesbaserade rättsliga verktyg för naturvården och förvaltningen av fisk. Ett exempel är behovet av en bättre samordning av kustfiskförvaltningen och områdesskyddet. Pågående projekt på länsstyrelserna som t.ex. ReFisk som genomförs av länsstyrelserna från Uppsala ned till Kalmar har visat på en stor potential i samordningen av beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och regleringar som fiskfredningsområden genom fiskelagen.

En viktig faktor för att säkerställa ett *funktionellt* nätverk är att tillräckliga och ändamålsenliga regleringar av fiske finns på plats i skyddade områden. Kontrollen av efterlevnaden behöver fungera och effekten av regleringar på bevarandevärden följas upp. Fiskfredningsområden och fiskefria områden kan även bidra till ett representativt och ekologiskt sammanhängande nätverk av skyddade marina områden.

Förslaget om strikt skydd kommer medföra behov av ytterligare fiskeregleringar. Miljömålsberedningen ser dock en möjlighet att i större utsträckning använda zoner i skyddet. Detta bör medföra en större flexibilitet om hur regleringarna kan utformas tillsammans med fiskenäringen. Miljömålsberedningen vill framhålla att det är

viktigt att regleringarna genomförs i nära samråd med fiskets organisationer, men med det tydliga syftet att bevarandemålen inom de skyddade områdena ska uppnås.

Det pågår ett aktivt arbete med regleringar av fisk i skyddade områden

Miljömålsberedningen bedömer att det pågående och aviserade arbetet tillsammans med Miljömålsberedningens förslag i denna strategi, som t.ex. att implementera artikel 20 i grundförordningen och ge länsstyrelserna en tydligare samordnande roll för kustvatten, bör vara tillräckligt för att kunna införa nödvändiga regleringar av fiske i skyddade områden.

Tillsammans med länsstyrelserna har Havs- och vattenmyndigheten värderat behovet av ytterligare regleringar av fiske i befintliga skyddade områden.²⁴⁹ Havs- och vattenmyndigheten arbetar systematiskt tillsammans med länsstyrelserna för att genomföra regleringar i områden där detta behövs för att bevarandemålen ska nås.²⁵⁰ Under hösten 2020 har Havs- och vattenmyndigheten, i samarbete med Danmark, lämnat ett förslag till regeringen om en gemensam rekommendation till EU-kommissionen i enlighet med artikel 11 i GFP om reglering av fiske i fem Natura 2000-områden i Halland. Havs- och vattenmyndigheten rapporterade i september 2020 uppdraget om att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden till regeringen.²⁵¹

Även inom EU:s gröna giv pågår arbete med att stärka regleringen av fiske i skyddade områden.²⁵² Enligt EU-kommissionen ska fiskeregleringar införas i samtliga marina skyddade områden på basis av tydliga områdesspecifika bevarandemål och bästa möjliga vetenskapliga kunskap. Kommissionen framhåller att i den *aviserade aktionsplanen för skydd av marina områden och fiskeresurser 2021* kommer det att introduceras förslag till begränsningar för användning av fiskeredskap som kan skada biodiversiteten och särskilt sådana som

²⁴⁹ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden, redovisning av regeringsuppdrag M2017/02522/Nm.

²⁵⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Redovisning av regeringsuppdrag om att stärka det marina områdesskyddet, dnr 1-19.

²⁵¹ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden, N2020/00130/FJR.

²⁵² EU-kommissionens meddelande, Från jord till bord – strategin för ett rättvisare, hälsosammare och miljövänligare livsmedelssystem, COM(2020)381 final.

kan skada havsbotten. Havs- och fiskerifonden ska bidra till att stödja omställningen. Kommissionen påpekar även att det är viktigt att eliminera bifångst.²⁵³

Ändring av 20 § fiskelagen (1993:787)

I linje med vad som anförts ovan om att ena och samla havsmiljöförvaltningen samt att prioritera välbehövliga naturvårdande insatser föreslår Miljömålsberedningen att 20 § fiskelagen ändras.

Enligt 20 § första stycket fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Liknande bestämmelser finns i skogsvårdslagen (1979:429), miljöbalken (1998:808) och rennäringslagen (1971:437). Bestämmelserna ska inte vara mer ingripande än att ett rationellt fiske kan utövas i normal omfattning på platsen. Exempel på fiske som kan begränsas med stöd av denna bestämmelse är bomtrålning. Om avsikten är att skydda ett fiskbestånd bör dock 19 § utnyttjas.²⁵⁴

Svårigheten med bestämmelsen är att föreskriftsrätten omgärdas av beskrivningar som kan tolkas på olika sätt. Att fisket avsevärt försvåras kan ha en annan innebörd för fiskerieringen än för någon som står utanför den. Beskrivningen i kommentaren förtydligar visserligen intentionen med skrivningen och ger exempel på vad den kan innebära. Enligt Miljömålsberedningens uppfattning bör det dock klargöras att hänsyn vid fiske ska tas till både naturvårdens och fiskets intressen.

Problematiken med begränsningen i 20 § fiskelagen har lyfts till regeringen tidigare. Fiskelagsutredningen föreslog 2010 att paragrafen skulle ändras så att begränsningen om att fisket inte avsevärt får försvåras upphävs. Fiskeriverket föreslog även så tidigt som 2002, i underlag till regeringens proposition om ändringar i fiskelagen 2003 att föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras, borde tas bort.²⁵⁵ Nyligen har Havs- och vattenmyndigheten påpekat att 20 § fiskelagen kan utgöra

²⁵³ EU-kommissionens meddelande, EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv, COM(2020)380 final.

²⁵⁴ Karnov, lagkommentar nr 50.

²⁵⁵ Prop. 2002/03:41, *Ändringar i fiskelagen m.m.*, s. 12.

ett hinder mot ett generellt trålförbud i skyddade områden och att paragrafen därför kan behöva utredas.

Frågan om tillståndsplikt för fiske i Natura 2000-områden

Fiske tillståndsprövas inte i dagsläget i Natura 2000-områden, men frågan om fiske är tillståndspliktigt har varit och är fortfarande föremål för diskussion. Miljömålsberedningen noterar att EU-kommissionen i ett överträdelseärende från juli 2020 ansåg att Sverige inte har införlivat artiklarna 6.2 och 12.4 på rätt sätt.²⁵⁶ Regeringen hänvisade i sitt svar till EU-kommission till tillståndsplikten i 7 kap. 28 a § miljöbalken men konstaterade samtidigt att tillståndsplikten inte har tillämpats på fiske samt att övriga svenska bestämmelser som införlivar artikel 6.2 inte har tillämpats för fiske fullt ut.²⁵⁷ Regeringen bedömde att förslag till ett förbättrat införlivande av artikel 6.2 kan redovisas till kommissionen före utgången av 2021.

17.13.8 Satsning för att öka andelen stor fisk i kustekosystemen

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* det behövs en satsning för återhämtning av flera fiskbestånd i kustområden, både i Östersjön och Västerhavet. Alla delar av fiskens livsförutsättningar behöver inkluderas varför flera förslag till styrmedel och åtgärder behöver ingå – från förvaltningen av fisk i utsjön till fysiska åtgärder på land.

²⁵⁶ EU-kommissionen, Formell underrättelse angående fullgörande av skyldigheter enligt artiklarna 6.2 och 12.4 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter 2020/4037 C(2020) 4393 final.

²⁵⁷ Näringsdepartementet, Svar på formell underrättelse angående fullgörande av skyldigheter enligt artiklarna 6.2 och 12.4 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (överträdelsennummer 2020/4037, KOM:s ref. C(2020) 4393 final.

Förslag:

- att regeringen ger kustlänsstyrelserna, med stöd av Havs- och vattenmyndigheten, i uppdrag att senast 2023 ta fram länsvisa, alternativt samordnade inom vattendistriktet, åtgärdsplaner för fiskevården för att stärka bestånden av stor rovfisk, stärka ekosystemens resiliens och bidra till att minska effekter av övergödning. Den långsiktiga målsättningen är att planeringen av fiskevården i kustområdena ska inkluderas i arbetet med åtgärdsprogrammen enligt havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen.
- att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för den som bedriver fritidsfiske eller fisketurismverksamhet.
- att regeringen utser en särskild utredare som ska se över förutsättningarna för en fiskevårdsavgift för fiske vid kusten. Utredningens förslag ska innehålla författningsförslag och konsekvensanalys. Avgiften ska bidra till finansiering av fiskevårdsåtgärder med syfte att återställa bestånden av fisk i kustområden.

Miljömålsberedningen anser att åtgärder för att få tillbaka stor rovfisk, särskilt i kustekosystemen, är avgörande för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Förvaltningen av de kustnära fiskbestånden är viktig för att åstadkomma resilienta, dvs. motståndskraftiga ekosystem som bl.a. kan motstå effekter av klimatförändringen och havsförurning. Åtgärder för att stärka rovfiskbestånd kan även motverka effekterna av övergödning på arter och livsmiljöer i grunda vikar och utgöra ett komplement till åtgärder för att minska tillförsel av näringsämnen till havet. Förekomst av rovfisk minskar inte övergödningen i sig, men förvaltningen av fiskbestånden kan vara viktig för hur ekosystemen responderar på effekterna av övergödning, dvs. den biologiska övergödningens status. (Läs mer i kapitlet Ingen gödning till havet.)

Det är sannolikt flera orsaker bakom avsaknaden av stora individer, såväl längs Östersjön som i Västerhavet. Fisket, både yrkesfisket och fritidsfisket, kan vara en orsak, men även fysisk exploatering av

livsmiljöer, övergödning och ökande bestånd av säl och skarv har sannolikt omfattande betydelse. Riktade satsningar mot yrkesfisket har i flera fall haft liten effekt för återuppbyggnaden av bestånden som t.ex. för bestånd av kusttorsken på västkusten. Miljömålsberedningen anser därför att det behövs en helhetssyn som inkluderar en kombination av ett flertal åtgärder för att skapa möjligheter för fiskbestånden att utveckla en naturlig beståndsstruktur med stora individer och bestånd på hållbara nivåer, en ekosystemtjänst som kan fördelas mellan yrkes- och fritidsfiske.

Förvaltningen av pelagiska utsjöbestånd måste ta hänsyn till ekosystemeffekter i kusten

I olika avsnitt ovan lägger Miljömålsberedningen fram förslag som har ökat kunskapen om de ekologiska interaktionerna mellan utsjö och kust, effekterna av ökade bestånd av spigg, rådgivning inom gemensamma fiskeripolitiken och om regleringar av fiske utanför trålgränsen. Samtliga dessa förslag bedöms kunna bidra till möjligheten att öka kustbestånden av fisk och stor rovfisk. Flera aktörer påpekar att det är viktigt att få tillbaka stor fisk även i utsjön.

Skydd och bevarandeåtgärder för kustbestånden och deras lek och uppväxtområden

Ett ändamålsenligt områdesskydd och regleringar av påverkansfaktorer som fysisk exploatering, undervattensbuller, grumling m.m. är avgörande för att skydda fiskbeståndens lek- och uppväxtmiljöer. I de fall skydd och bevarandeåtgärder syftar till att skydda fiskens lek- och uppväxtmiljöer, bedömer Miljömålsberedningen att det inte bör finnas omfattande intressekonflikter mellan naturvården och fiskförvaltningen. Det behövs därför en bättre koordinering av arbetet med områdesskydd, strandskydd, övriga regleringar som t.ex. fartbegränsningar och arbetet med fiskfredningsområden. Flera aktörer som Miljömålsberedningen varit i kontakt med belyser att strandskyddet är viktigt för fiskens lek- och uppväxtmiljöer.

Länsstyrelserna behöver få en utökad och långsiktig roll att bidra till samordning mellan skydd och bevarande av kustnära fiskbestånd med annan områdesförvaltning, inte minst områdesskydd som läns-

styrelsen ansvarar för. Detta hanteras vidare i kapitlet om Kusthavet där alla vill vara och Marint områdesskydd.

Samordning av åtgärder för fiskevården och åtgärder inom havs- och vattenmiljöförvaltningen

I linje med att förvaltningen av fisk är en del av havsmiljöförvaltningen föreslår Miljömålsberedningen att planering och genomförande av fiskevårdsåtgärder tydligare inkluderas i det systematiska åtgärdsarbetet för att nå målen i vattendirektivet om god ekologisk status och i havsmiljödirektivet om god miljöstatus.

Beredningen erfar att det råder en samsyn bland flera aktörer att det finns brister i *samordning*, *helhetssyn*, *långsiktighet* och *uppföljning* när det gäller det fysiska åtgärdsarbetet för fiskevården. Det saknas en nationell koordinering. Kommuner, länsstyrelser, akademien och organisationer som utför fiskevårdande åtgärder har pekat på att det behövs en sektoröverskridande ansats. Enligt Havs- och vattenmyndigheten har planering och samordning av fysiska fiskevårdsåtgärder kommit långt när det gäller sjöar och vattendrag. Motsvarande samordnade process finns däremot inte för det fysiska åtgärdsarbetet för kustbestånd.

De flesta åtgärdsprojekt inom fiskevården har varit kortsiktiga, utan finansiering för skötsel eller medel för uppföljning. Detta är en viktig orsak till brister i kunskapen om olika åtgärders effekt.²⁵⁸

Det har genomförts betydande insatser på lokal och frivillig basis. Till stor del av Sportfiskarna, men även på kommunal nivå som t.ex. 8-fjordar i Bohuslän och av länsstyrelserna som i Norra Östersjön (ReFisk) och i Bottenviken för bl.a. harr. Projekten har gett viktiga erfarenheter. Miljömålsberedningen anser dock att det behövs ett mer samlat ansvar för att se till att de åtgärder som behöver genomföras prioriteras där de gör mest nytta och att åtgärdernas effekt följs upp.

Miljömålsberedningen föreslår att planering och genomförande av åtgärder för fiskevården samordnas och om möjligt integreras i arbetet med beslut och genomförande av åtgärdsprogram i enlighet med vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen. I många fall finns stora vinster i att planera fysiska åtgärder utifrån flerfunktionalitet. Till exempel kan våtmarker för näringsreduktion

²⁵⁸ Stockholms Universitet Östersjöcentrum 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten. Rapport 1/2020.

i vissa fall utformas så att de även gynnar fisk och översvåmningsområden kan gynna såväl fisklek som klimatanpassning. Planering för flerfunktionalitet förutsätter en samordnad åtgärdsplanering där åtgärdsprogrammen bör utgöra en naturlig plattform.

Det finns vissa utmaningar med att helt integrera arbetet med åtgärder för fiskevården i åtgärdsprogrammen. Då åtgärdsprogrammen upprättas för att nå miljö kvalitetsnormerna behöver fisk i så fall inkluderas bl.a. i bedömningsgrunderna för kustvattenförekomster eller att miljö kvalitetsnormerna enligt havsmiljöförordningen bedöms på en mer relevant skala i kustområdet. Förslag om detta finns i kapitlet om Miljö kvalitetsnormer.

Miljömålsberedningen föreslår att kustlänsstyrelserna får i uppdrag att senast 2023 ta fram länsvisa, alternativt samordnade inom vattendistriktet, åtgärdsplaner för fiskevården med syfte att stärka bestånden av stor rovfisk och stärka ekosystemens resiliens och bidra till att nå målen god ekologisk status och god miljöstatus, t.ex. vad gäller effekter av övergödning. Havs- och vattenmyndigheten behöver stödja länsstyrelserna i genomförande av uppdraget. Den långsiktiga målsättningen är att planeringen av fiskevården i kustområdena ska inkluderas i arbetet med åtgärdsprogrammen enligt havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen. Miljömålsberedningens förslag om att stärka arbetet med åtgärdssamordning som framgår av kapitlet om övergödning, bör även bidra till samordning mellan fysiska fiskevårdsåtgärder och annat åtgärdsarbete inom havs- och vattenmiljöförvaltningen.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer med Havs- och vattenmyndighetens förslag i kommande åtgärdsprogram som syftar till att främja en storleksfördelning hos det kustnära fiskesamhället som möjliggör att viktiga funktioner i näringsväven upprätthålls. Under 2020 beviljades också länsstyrelserna bidrag från anslag 1:11 Åtgärder för hav och vatten för *Fiskevård från källa till hav*. I uppdraget ingår enligt Havs- och vattenmyndigheten att ta fram förvaltningsmål och förvaltningsplaner inom fiskförvaltningen.

Översyn av reglerna för markavvattningsföretag

Miljömålsberedningen erfar att reglerna för markavvattningsföretag är ett stort hinder för åtgärdsarbetet för fiskevård, tillika övergödning. Det finns cirka 90 000 mil grävda eller anlagda diken och drygt 50 000 markavvattningsverksamheter. Merparten av dessa markavvattningsföretag har i dag inte längre en funktion. Enligt Sportfiskarna blir endast ungefär tio procent av förslagna fiskevårdsprojekt genomförda, till stor del beroende på att gamla vattendomar och markavvattningsföretag är hinder för genomförandet.²⁵⁹ Utredningen om stärkt lokalt åtgärdsarbete kom till motsvarande slutsats och föreslog att regeringen gör en översyn av reglerna för markavvattning.²⁶⁰ Miljömålsberedningen anser att en översyn är viktig men har inte något eget förslag då ett sådant förslag redan har lämnats till regeringen.

Behov av bättre kunskapsunderlag - anmälnings- och rapporteringsskyldigheter för fritidsfiske

Under utredningsarbetet har Miljömålsberedningen uppfattat att kunskapen brister om omfattningen och effekten av fritidsfiskets fångster. Det finns ingen systematisk uppföljning av fångster eller utvärdering av effekter. I en ekosystembaserad förvaltning är det dock viktigt att kunna bedöma samtliga påverkansfaktorer i utformningen av åtgärder. För vissa kustbestånd som abborre och gädda står fritidsfisket för majoriteten av fångsten.

Miljömålsberedningen har tagit del av Havs- och vattenmyndighetens förslag om att myndigheten ska få möjlighet att meddela föreskrifter om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för den som bedriver fritidsfiske eller fisketurismverksamhet och som är över 18 år, om det finns särskilda skäl. Havs- och vattenmyndigheten framhåller att ett sådant skäl kan vara att förbättra kunskapsunderlaget för den nationella förvaltningen av kustbestånd. Förslaget medför en ändring i 22 § fiskevårdslagen.²⁶¹

²⁵⁹ Östersjöcentrum vid Stockholms universitet 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten, Rapport 1/2020.

²⁶⁰ SOU 2020:10, *Stärkt lokalt åtgärdsarbete*, betänkande av utredningen om minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete.

²⁶¹ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Redovisning av regeringsuppdrag om förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fisken än yrkesfiskare.

Miljömålsberedningen delar Havs- och vattenmyndighetens uppfattning att en anmälnings- och rapporteringsskyldighet kan vara ett viktigt verktyg för att höja kunskapen om fritidsfiskets fångster och utgöra ett viktigt underlag för fiskförvaltning i kustområden och att en anmälnings- och rapporteringsskyldighet bör införas. Miljömålsberedningen har svårt att se några skäl till att det inte behövs betydligt bättre underlag om fritidsfisket än i dag. Samtliga aktörer Miljömålsberedningen varit i kontakt i denna fråga stödjer någon form av rapporteringsskyldighet för åtminstone vissa arter. Enligt vad Miljömålsberedningen erfar finns sådan teknik för rapportering framtagen inom sportfisket.

Finansiering av åtgärder – fiskevårdsavgift

Det finns ett stort behov av finansiering för återställning, restaurering och anläggande av våtmarker för fiskproduktion i kustmynnande vattendrag och skärgårdsområden. Även den kustnära fisketillsynen behöver stärkas. Miljömålsberedningen anser att det är rimligt att de som utnyttjar Sveriges fiskeresurs ska betala en avgift med avsikt att vårda och utveckla den resurs man tar i anspråk. Frågan om fiskevårdsavgift har behandlats av flera utredningar sedan 1990-talet, senast 2005.²⁶² Miljömålsberedningen uppfattar att det finns ett stöd för en avgift under förutsättning att avgiften används till fiskevård och fiske-tillsyn.

Fritidsfiske omfattas inte av allemansrätten. Totalt 1,6 miljoner svenskar fiskar en eller flera gånger per år under totalt cirka fyra miljoner fiskdagar per år med kust- och havsfiske. Fisket bedrivs i stor utsträckning på bestånd som är i behov av särskilda åtgärder som gädda och abborre. Starka kustfiskbestånd är även en viktig inkomstkälla för turism. Fiskeguider och sportfisketävlingar har blivit en effekt av att det fria handredskapsfisket infördes i mitten av 1980-talet. Sådana verksamheter skulle kunna medföra en något högre fiskevårdsavgift än när en enskild person fiskar för eget bruk eller som rekreation.

Miljömålsberedningen anser att det är rimligt att de som fiskar som del av en turistverksamhet även betalar en avgift för vård och till-

²⁶² SOU 2005:76, *Fiskevårdens finansiering*, betänkande av Utredningen om fiskevårdens finansiering.

syn av resursen. En fiskevårdsavgift kan anses motsvara systemet med jaktkort som praktiseras för de som jagar i Sverige och som har stor acceptans. Finland har en fiskevårdsavgift för alla mellan 18–64 år, men där t.ex. fiske med metspö är undantaget. Avgiften används till fiskevård.²⁶³

Miljömålsberedningen föreslår därför att en särskild utredare ser över förutsättningarna för en fiskevårdsavgift för fiske vid kusten. En särskild utredare behöver analysera den geografiska omfattningen av avgiften, en eventuell åldersgräns och vilka kategorier fiske som ska inkluderas och vad som är en rimlig storlek på avgiften. Det behövs även en vidare analys av hur avgiften kan administreras och återföras till åtgärdsarbetet. Digitala lösningar bör så långt möjligt underlätta användarvänligheten. Det är viktigt att kustlänsstyrelserna som ansvarar för fisketillsynen inkluderas i arbetet. Sportfiskarna som i dag både utför merparten av åtgärdsarbetet och har möjligheter att nå ut till en stor andel av sport- och fritidsfiskarna bör involveras. Utredningens förslag ska innehålla författningsförslag och konsekvensanalys. Avgiften ska bidra till finansiering av fiskevårdsåtgärder med syfte att återställa bestånden av fisk i kustområden.

Om en avgift införs anser Miljömålsberedningen att det är viktigt med informationsinsatser för att förklara åtgärdsbehoven och bidra till acceptans för avgiften.

²⁶³ www.eraluvat.fi/se/fiske/fiskevardsavgift.html, 2020-09-30.

17.13.9 Förvaltning av säl och skarv ingår i en ekosystembaserad havsförvaltning

Miljömålsberedningen bedömer:

- 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.

Förvaltningen av säl och skarv behöver i större utsträckning genomföras regionalt, där länsstyrelserna har en viktig samordnande roll, men utifrån nationella mål och riktlinjer.

Samexistens mellan sälbestånd som når gynnsam bevarandestatus, yrkesfiske och företagande som nyttjar sälen som resurs genom sälsafari eller säljakt, behöver utvecklas genom ökad kunskap och om artens påverkan på ekosystemet och geografisk kartläggning av olika områdens lämplighet för t.ex. säljakt, sälsafari, kustnära fiske och eventuella fredningsområden.

Förslag:

- att regeringen verkar inom EU för undantag från förbudet om försäljning av sälprodukter för sälpopulationer som når gynnsam bevarandestatus.
- att Naturvårdsverket uppdaterar den nationella förvaltningsplanen för skarv.

Miljömålsberedningen anser att återuppbyggnaden av bestånden av säl, i synnerhet gråsäl i Östersjön men även knobbsäl i Västerhavet, har varit en framgång. Det havsregionala samarbetet inom Helcom har varit viktigt både för skyddet av säl, men även bidragit till nedgången i halterna av PCB och DDT. Beståndet av gråsäl i Östersjön är därför i dag på nivåer gott över referensvärdet för gynnsam bevarandestatus och den reproduktiva hälsan har kraftigt förbättrats. Miljömålsberedningen noterar samtidigt att befintliga och kommande miljöfaktorer som övergödning, mindre fet fisk och på sikt minskande istäcke är framtida hot mot sälbestånden.

Det ökande sälbeståndet medför konflikter med framför allt det kustnära yrkesfisket, men även fritidsfisket. Miljömålsberedningen

anser att befintliga insatser för att utveckla sälsäkra redskap och omställning av fiske är viktiga och behöver fortsätta. Ersättningar för sälskador behöver utformas så att de långsiktigt bidrar till ett hållbart fiske.

Beståndet av skarv når gynnsam bevarandestatus både i Sverige och inom hela Västeuropa. Naturvårdsverket anger i den nationella förvaltningsplanen att inga ytterligare skydds- eller bevarandeåtgärder behövs i nuläget.

Jakt behöver bidra till samexistens

Det är ännu för tidigt att utvärdera effekterna av licensjakten som infördes på gråsäl 2020. Miljömålsberedningen menar att en fortsatt licensjakt behöver ha som utgångspunkt att främja samexistens mellan livskraftiga sälpopulationer, yrkes- och fritidsfiske samt nyttjande av sälen som resurs genom sälsafari och säljakt. För att uppnå en samexistens bedömer Miljömålsberedningen att:

- Sälförvaltningen i större utsträckning kan behöva regionaliseras.
- Det behövs aktiva insatser för att främja en ansvarsfull säljakt med väl utbildade säljagare.
- Sälarter med populationer som når väl över gynnsam bevarandestatus och där licensjakt införs behöver även förvaltas som en resurs. Regeringen behöver därför aktivt arbeta inom EU för att få till stånd ett undantag från förbudet att handla med sälprodukter.

Miljömålsberedningen anser att det är viktigt att utveckla den geografiska förvaltningen av sälbestånden för att främja samexistens, i synnerhet vid en utvecklad jakt. Det kan finnas behov av mer lokalt anpassade målsättningar för sälpopulationerna. En regionalisering ställer dock stora krav på nationell samordning då varje sälart förvaltas som ett bestånd. Länsstyrelserna bör inom ramen för sitt samordnande uppdrag för kustförvaltningen (se förslag i kapitlet Kusthavet där alla vill vara) genomföra en geografisk kartläggning av olika områdets lämplighet för säljakt, sälsafarin, allmänhetens sälupplevelser, kustnära fiske och eventuella fredningsområden och identifiera potentiella konfliktområden som skulle kunna ligga till grund för en

mer geografisk förvaltning av säl med intensivare jakt i vissa områden men också fler djur i andra områden.

Säljägare och jaktföretag behöver bli inkluderade i förvaltningen, t.ex. genom nära kontakter med fisket så att jakten kan prioriteras i konfliktområden men undvikas i områden av stor betydelse för rekreation eller sälsafari. Miljömålsberedningen har fått synpunkter om att det skulle behöva anställas jaktvårdare för säl, t.ex. på länsstyrelserna. Syftet skulle vara att säkerställa att hela kvoten skjuts samt att jakten utförs ansvarsfullt av väl utbildade säljägare. Beredningen har bedömt att i första hand bör jakten främjas genom privata jägare och jaktföretag i kombination med utbildning.

Slutligen menar Miljömålsberedningen att jaktbara arter bör förvaltas som en resurs. Handel med sälprodukter är i dag förbjudet i EU:s förordning om handel med sälprodukter.²⁶⁴ Miljömålsberedningen anser därför att regeringen behöver verka för ett undantag inom EU för produkter från jaktbara sälpopulationer som har bestånd gott över gynnsam bevarandestatus.

Helhetssyn på förvaltning av fisk, säl och skarv

Beredningen bedömer att det behövs en helhetssyn på förvaltningen av fiskbestånden samt säl och skarv, som tar hänsyn till både fiskets, sälens och skarvens påverkan på näringsväven och därmed även nyttjandet av fiskresursen. En sådan helhetssyn är avgörande för att säkerställa en ekosystembaserad förvaltning. Studier av sälens och skarvens födointag och födoanor tyder på att sälens kan vara begränsande för vissa fiskpopulationer, särskilt vid kusten, som abborre, gädda, sik, lax och havsöring. Påverkan på beståndet av torsk i södra Östersjön är mer oklar och här behövs ytterligare kunskap. Skarvens påverkan verkar främst kunna vara på bestånd av abborre.

Predation från säl och skarv kan innebära en konkurrenssituation med fisket så att det totala uttaget av en fiskart överstiger beståndets tillväxt. Beredningen menar därför att:

- Det är prioriterat att öka kunskapen om sälens och skarvens födointag och beståndsreglerande verkan.

²⁶⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter.

- I rådgivningen, framför allt för vissa kustnära bestånd, även inkludera och ta hänsyn till dödligheten genom predation från säl och skarv. Detta kan vara särskilt viktigt vid återuppbyggnad av bestånd, t.ex. bestånden av kusttorsk på västkusten.

Miljömålsberedningen vill framhålla att det är viktigt med en helhetssyn på förvaltningen av samtliga arter i Östersjön. Östersjön är på väg eller har genomgått ett regimskifte med mindre stor rovfisk och ökande bestånd av spigg. Även i kustområden på västkusten ses regimskiften där den stora rovfisken inte återvänder. Detta tillsammans med miljöfaktorer som övergödning och klimatförändringar medför att myndigheterna är i behov av ingående kunskap om orsaks samband för att utifrån detta utforma en förvaltning som så långt möjligt bidrar till återställande av ekosystemen i havet och säkra ekosystemtjänster. Förvaltningen av säl och skarv är här viktiga komponenter.

Behov av nationell översyn av skarvförvaltningen

Miljömålsberedningen anser att det behövs en översyn av den nationella förvaltningsplanen för skarv från 2014. Det finns flera skäl till behovet av en översyn. Sedan 2014 har kunskapen om skarvens roll och påverkan på ekosystemet utvecklats. Skarven är även en flyttfågel där hänsyn behöver tas till artens hela livscykel. Ett antal domar har till viss del ändrat rättspraxis gentemot dagens förvaltningsplan och förvaltningen av skarv behöver även anpassas till Naturvårdsverkets viltstrategi.

Länsstyrelsen i Stockholm har beslutat om en förvaltningsplan med ett reduktionsmål av häckande par vilket kan uppfattas ha beståndsreglering som en målsättning och inte enbart skadereglering. Det finns inget referensvärde eller nationell bedömning av referensvärde för arten då detta inte är ett krav enligt EU:s fågeldirektiv. Miljömålsberedningen anser att det kan övervägas om ett referensvärde skulle kunna hjälpa länsstyrelserna med att bedöma hur stor avskjutningen för att reglera skada kan vara utan att äventyra en gynnsam bevarandestatus. Enligt uppgifter till beredningen tvekar vissa länsstyrelser i dag med att besluta om regionala förvaltningsplaner då de anser att det är otydligt vilket mandat de har att fatta beslut förutom att löpande pröva ansökningar om skydds jakt.

17.13.10 Ändring i fiskelagen för fiske av ostron

Förslag:

- att bilagan till fiskelagen (1993:787) ändras så att andra ostronarter än det europeiska (*Ostrea edulis*) inte ska omfattas av begränsningar i fiskerätten.

Miljömålsberedningen menar att nuvarande utformning av fiskelagen för ostron är både ett hinder för att begränsa utbredningen av invasiva arter av ostron och nyttja dessa som en livsmedelsresurs.

Av fiskelagens bilaga framgår att vid Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göteborgs och Bohus län²⁶⁵ är fiske efter ostron förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Efter att fiskelagen infördes 1993 har det hänt mycket i haven runt Sverige. Ett exempel på det är att ostronarten *Magallana Gigas*, även känt som japanskt jätteostron, sedan 2007 har brett ut sig från norra Bohuslän längs västkusten ner till gränsen till Skåne. *Magallana Gigas* är listad som en invasiv främmande art.

Enligt nuvarande reglering omfattas de båda ostronsorterna av bestämmelsen i fiskelagens bilaga trots att de har olika egenskaper och olika behov av skydd, åtgärder och förvaltning. Regeln infördes ursprungligen med avsikt att omfatta endast *Ostrea Edulis*, vårt inhemska ostron som har en mycket mer begränsad utbredning och senare tillväxt. Miljömålsberedningen anser därför att skrivningen ska specificeras så att regeln endast omfattar den europeiska ostronarten som avsågs från början. Ändringen skulle bidra till att invasiva ostronarter kan utnyttjas både som livsmedel och i turismutveckling samtidigt som sådan verksamhet kan begränsa den invasiva artens utbredning.

²⁶⁵ Numera Västra Götalands län.

18 Sjöfarten och havet

För att kunna nå de havsanknutna miljö kvalitetsmålen måste även sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem beaktas.

Enligt Havsmiljöinstitutet finns det ingen entydig beskrivning av vad som inbegrips i begreppet svensk sjöfart och oavsett hur man definierar svensk sjöfart utgör denna endast en mindre del av den totala sjöfarten kring Sverige och ur ett havsmiljöperspektiv är det den samlade påverkan från sjöfarten – inte endast den svenska sjöfarten – runt Sverige som måste beaktas.

Sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem är dock ett ämne som ännu inte har blivit tillräckligt uppmärksammat vare sig inom den nationella transportpolitiken eller inom ramen för långsiktig kunskapsförsörjning och forskning.

Regeringen och trafikmyndigheterna arbetar sedan 2018 enligt en strategi som syftar till att ”främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart”.¹ Genomförandet av denna strategi innebär med stor sannolikhet att sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem kommer att öka ännu mer.

Miljömålsberedningen som har i uppdrag att föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser behandlar i detta kapitel sjöfartens påverkan på havet och dess ekosystem. Till stöd för analyserna av sjöfartens påverkan har Havsmiljöinstitutet på uppdrag av Miljömålsberedningen tagit fram en rapport som, baserat på existerande studier och kunskap, redogör för effekter på havsmiljön vid överflyttning av transporter från vägtrafik till sjöfart, samt övergripande dilemmat av fokusering på klimateffekter.²

¹ Regeringen 2018, ”Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi”, N 2018:21.

² Detta kapitel bygger i stora delar på Havsmiljöinstitutets rapport 2019:5, Effekter på havsmiljön av att flytta över godstransporter från vägtrafik till sjöfart, Ida-Maja Hassellöv, Kjell Larsson och Eva-Charlotta Sundblad.

18.1 Sjöfarten runt Sverige

Antalet fartyg som årligen trafikerar Sveriges närområde har ökat med cirka tio procent sedan år 2013. De cirka 7 840 fartyg, dvs. handelsfartyg och specialfartyg exklusive fiskebåtar och fiskefartyg, som trafikerade Sveriges närområde någon gång under 2018 var registrerade i 74 olika länder/flaggstater.

Sjöfarten i Västerhavet är mycket omfattande. Västsverige hantlade 42 procent av Sveriges totala godsmängd år 2016. Här går fartyg till Göteborgs hamn som är Skandinavien största hamn med möjlighet att ta emot mycket stora containerfartyg, men i havsområdet går även transporter till och från Danmark och vidare in i Östersjön.

Östersjön är ett av världens mest trafikerade hav, mycket beroende av transport av varor till och från Ryssland samt övriga länder runt Östersjön. Passagerar- och kryssningstrafik har ökat kraftigt sedan början av 2000-talet och bedrivs i dag i stor omfattning.

I Bottniska viken spelar sjöfarten en viktig roll för basnäringarna gruv- och skogsindustri och är därför mycket viktig för regionens ekonomi. I dag bedrivs färjetrafik mellan Umeå och Vasa i Finland men Umeå kommun har i sin översiktsplan en vision om en framtida fast förbindelse över Norra Kvarken.

Finland planerar för en framtida kärnkraftsutveckling, vilken förväntas öka mängden farligt gods som transporteras till havs i och i närheten av havsplaneområdet. Sjöfarten är säsongsberoende på grund av att havet täcks av is vintertid, vilken kräver isbrytning för att hålla farleder öppna.

18.1.1 Fartygstrafiken i Västerhavet och Östersjön övervakas

Fartygstrafiken i Västerhavet och Östersjön övervakas med hjälp av ett automatiskt identifieringssystem, AIS. Genom att lagra och analysera AIS-data kan man i detalj kartlägga trafikintensiteten i olika havsområden runt Sverige. Man kan även studera huvudsakliga rutter och beräkna miljöbelastning och risker förknippade med olika fartygstyper. AIS-data innehåller också information om flaggstat, alltså i vilket land ett fartyg är registrerat.

18.1.2 Många olika fartygstyper trafikerar haven runt Sverige

Den vanligaste fartygstypen i havsområdena runt Sverige är lastfartyg, containerfartyg, RoRo-fartyg³, torrbulkfartyg, och andra fartyg med torr eller paketerad last. Därefter följer tankfartyg (råoljetankrar och produkttankrar), fiskefartyg och passagerarfartyg, inklusive kombinerade last- och passagerarfartyg samt kryssningsfartyg.

Att enbart räkna antal fartyg i ett område är inte tillräckligt för att beskriva belastningen på havsmiljön av sjöfartens utsläpp till luft- och vatten eftersom olika fartygstyper vanligen framförs med olika hastighet och dessutom avverkar olika lång distans under ett år.

Högre hastighet medför i de allra flesta fall högre genomsnittlig bränsleförbrukning och därmed större utsläpp av koldioxid, kväve- och svaveloxider och partiklar till luft, per förflyttad lastenhet. Den totala avverkade distansen av olika fartygstyper och av fartyg från olika flaggstater under år 2018 visas i figur nedan.

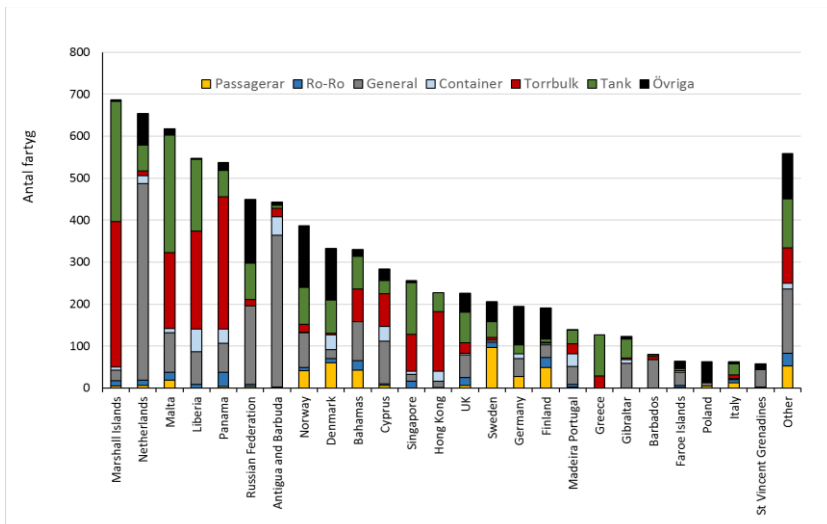
Tankfartyg kan vara råoljetankfartyg, produkttankfartyg, kemikalietankfartyg, gastankfartyg och bunkringsfartyg. Råoljetankfartyg kan lasta upp till 300 000 ton eller mer. På grund av de grunda vattenen i Bälten och Öresund lastar råoljetankfartygen som trafikerar Östersjön sällan mer än 100 000 ton.

Produkttankfartyg transporterar vanligen raffinerade oljeprodukter. Kemikalietankfartyg innehåller ett stort antal mindre lasttankar och kan samtidigt transportera flera olika typer av industrikemikalier, inklusive biodrivmedel och vegetabiliska oljor. Kombinerade produkt-/kemikalietankfartyg är vanliga. Produkttankfartyg i närsjöfart är mindre fartyg, med lastkapacitet upp till 25 000 ton. På längre distanser används större fartyg. Gastankfartyg transporterar främst flytande naturgas eller gasol. Bunkringsfartyg förser större fartyg med olja eller gas som fartygsbränsle.

Torrbulkfartyg kan lasta varor som malm, kalksten, cement, grus, skrot, sädeslag med mera i oförpackad form. Vissa torrbulkfartyg är utrustade med egen lossningsutrustning, t.ex. kranar. Det finns såväl små torrbulkfartyg i kustnära trafik som stora oceangående fartyg.

³ RoRo-fartyg (Roll on Roll off) används för transport av lastbilar och trailers eller för gods som är lastad på enklare lastbärare på hjul.

Figur 18.1 Antal fartyg från de 25 flaggstater som hade flest fartyg som trafikerade Östersjön och Skagerrak under 2018



Endast fartyg med registrerade IMO-nr är inkluderade. Fiskefartyg ingår ej. I kategorin "Other" ingår 49 olika flaggstater. Kombinerade passagerar- och Ro-Ro-fartyg, dvs. RoPax-fartyg, ingår i kategorin passagerarfartyg.

Källa: Havsmiljöinstitutet, Rapport 2019:5.

Tankfartyg och torrbulksfartyg är de fartygstyper som lastar störst mängder barlastvatten när fartygen färdas utan last. Ett tankfartyg som maximalt kan lasta 100 000 ton olja lastar cirka 30 000 ton barlastvatten i särskilda barlastvattentankar vid resa utan last.

Containerfartyg kan vara stora oceangående fartyg som kan lasta upp mot 20 000 TEU.⁴ De största containerfartygen kan i Sverige endast anlöpa Göteborgs hamn. På kortare distanser, t.ex. från de stora containerhamnarna i Europa till mindre hamnar i Östersjön, används mindre containerfartyg, s.k. matar- eller feederfartyg.

RoRo-fartyg används för transport av lastbilar och trailers eller för gods som är lastad på enklare lastbärare på hjul. Vissa RoRo-fartyg kan även ta med ett mindre antal chaufförer som passagerare. Det finns även specialiserade biltransportfartyg som kan lasta flera tusen personbilar.

⁴ En TEU motsvarar en 20-fotscontainer.

Passagerarfartyg kan vara såväl stora kryssningsfartyg som mindre passagerarfartyg i skärgårdstrafik. RoPax-fartyg (färjor)⁵ kan ta såväl bilar och lastbilar som ett större antal passagerare.

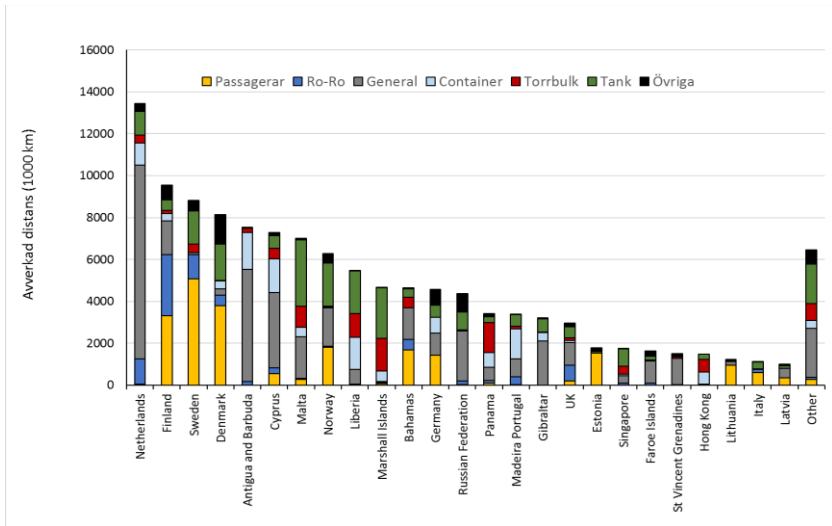
Containerfartyg, RoRo-fartyg och passagerarfartyg körs ofta i linjetrafik mellan hamnar i Östersjöregionen och Nordeuropa. Dessa fartygstyper framförs ofta i högre hastigheter än tankfartyg och general cargo fartyg. Vissa passagerarfartyg och RoPax-fartyg kan vara mycket snabbgående. Högre hastighet medför i de flesta fall högre, i många fall betydligt högre, bränsleförbrukning och utsläpp av klimatgaser och föroreningar till luft. Denna antalsmässigt lilla grupp av mer snabbgående container-, RoRo- och passagerarfartyg, cirka 13 procent av alla fartyg i Östersjön och Västerhavet, stod dock för cirka 35 procent av den totalt avverkade distansen under 2018.

General cargo, eller enbart cargo, är inte en lika väl definierad fartygstyp. Till denna grupp hänförs vanligen fartyg som t.ex. lastar gods i förpackad form (styckegods), timmer, sågade trävaror, med mera. I vissa sammanhang och studier inkluderas dock även torrbulkfartyg, kylfartyg, RoRo-fartyg eller containerfartyg i denna grupp, då vanligen kallad cargo-fartyg eller lastfartyg.

Övriga fartygstyper kan vara bogserbåtar, lotsbåtar, supply-fartyg, servicefartyg, isbrytare, forskningsfartyg och en mängd olika specialfartyg.

⁵ RoPax-fartyg (färjor) kan ta såväl bilar och lastbilar (Ro) som ett större antal passagerare (Pax).

Figur 18.2 Total avverkad distans av fartyg från de 25 flaggstater vars fartyg avverkade längst distans i Östersjön och Skagerrak under 2018



I kategorin "Other" ingår 49 olika flaggstater. Kombinerade passagerar- och Ro-Ro-fartyg, dvs. RoPax-fartyg, ingår i kategorin passagerarfartyg.

Källa: Havsmiljöinstitutet, Rapport 2019:5.

18.1.3 Sjötransporter i Sveriges närområde är en verksamhet med många internationella aktörer

År 2013 trafikerades Östersjön och Västerhavet av fartyg från inte mindre än 122 olika länder. Det bör dock noteras att fartygen, oavsett flaggstat, främst transporterar last mellan länder inom Europa.

De flesta fartyg som trafikerar havsområdena runt Sverige följer internationella säkerhets- och miljöregler. Det finns dock undantag. Paris Memorandum of Understanding on Port State Control är en överenskommelse mellan europeiska länder, inklusive Ryssland och Kanada, om att genomföra kontroller av handelsfartyg som anlöper ländernas hamnar, s.k. hamnstatskontroller. Utifrån kontrollerna rangordnas flaggstaterna och placeras på en vit, grå eller svart lista. På den vita listan finns flaggstater vars registrerade fartyg i liten grad fått allvarliga anmärkningar vid hamnstatskontroller. På den grå och svarta listan finns stater vars fartyg i högre grad fått allvarliga anmärkningar. Under 2013 var omkring 2,9 procent av fartygen som trafikerade Östersjön och Västerhavet från länder som fått allvarliga

anmärkningar och upptagits på den grå eller svarta listan; totalt kom över 300 fartyg från dessa länder.

18.2 Sjöfartens påverkan på havsmiljön och olika typer av miljöbelastningar från fartyg

Västerhavet och i synnerhet de kustnära områdena påverkas av sjöfarten. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att sjöfarten, efter yrkesfiske, övergödning och farliga ämnen har betydande påverkan i Skagerrak och Kattegatt. Hela Östersjön inklusive Kattegatt, förutom ryska vatten, har klassats som ett särskilt känsligt havsområde, s.k. PSSA-område⁶, av det internationella sjöfartsorganet IMO. Hela Östersjön har även klassats som ett specialområde där strängare regler för utsläpp från fartyg gäller.⁷

Utpekandet av Östersjön som ett särskilt känsligt havsområde har inneburit relativt begränsade åtgärder. En viktig åtgärd är dock den trafikseparering som genomförts söder om Gotland för att minska risken för kollision och därmed oljeutsläpp vid Hoburgs bank, som är Östersjöns viktigaste område för alfågel.

I sitt förslag till havsplaner som Havs- och vattenmyndigheten lämnade till regeringen i december 2019 bedömde Havs- och vattenmyndigheten att sjöfarten fortfarande kan ha negativ betydelse för t.ex. alfågelpopulationen genom oljeutsläpp eller tumlare från undervattensbuller.

Östersjöns särskilda känslighet beror på en rad faktorer. En av dessa är det nordliga läget, med tempererat klimat och relativt låga vattentemperaturer som gör att nedbrytningsprocesser går långsamt. En annan faktor är vattnets långa uppehållstid, till följd av begränsningen i vattenutbyte genom de trånga danska sunden och Öresund. Avrinningsområdet med en befolkning på cirka 85 miljoner människor och intensiv mänsklig aktivitet, är stort i förhållande till den relativt lilla vattenvolymen i det grunda innanhavet, varför koncentrationen av näringsämnen och föroreningar byggs upp. Slutligen innebär det bräckta vattnet en stress för såväl marina arter som sötvattensarter vilket resulterar i ett artfattigt och störningskänsligt ekosystem.

⁶ S.k. Particularly Sensitive Sea Area.

⁷ Dessa regler finns i flera av MARPOL:s bilagor. MARPOL är en internationell konvention om förhindrande av havsföroreningar från fartyg. Konventionen som administreras av IMO undertecknades 1973 och modifierades 1978, men trädde i kraft först 2 oktober 1983.

Sjöfartens påverkan på havsmiljön är inte okänd. Flera organisationer och myndigheter, både nationellt och internationellt arbetar med frågor om havets naturmiljö. Däremot har sjöfartens påverkan på havsmiljön sällan lyfts fram i sin helhet.

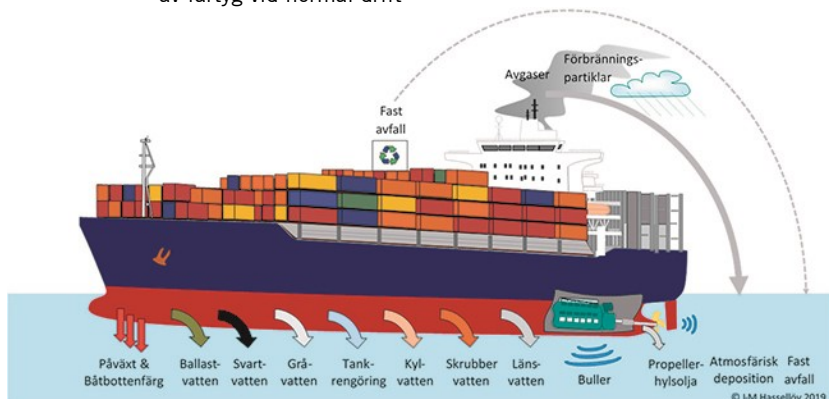
Fartyg kan liknas vid små flytande industrier, med flera parallella pågående processer som genererar avfall och utsläpp till luft och vatten. Liksom industrier kan fartyg också drabbas av olyckor och okontrollerade utsläpp. Även bristande underhåll och illegala handlingar kan leda till påverkan på havsmiljön, exempelvis utsläpp av olja och kemikalier.

Ur ett havsmiljöperspektiv är det nödvändigt att ta hänsyn till den totala samlade miljöbelastningen från sjöfarten, dvs. från samtliga system ombord, från alla fartyg som utgör sjöfarten, inklusive de olycksrisker som fartygstafik för med sig inom ett geografiskt område. För att kunna bedöma den samlade miljöbelastningen är det nödvändigt att ha detaljkunskap om alla de olika typer av miljöbelastning och risker som ett fartyg ger upphov till och hur de samspelar med miljöbelastningar från andra källor.

Figuren nedan visar olika typer av miljöbelastningar från fartyg.

Figur 18.3 Miljöpåverkan från sjöfart

Flera olika typer utsläpp till luft och vatten produceras kontinuerligt av fartyg vid normal drift



Källa: Havsmiljöinstitutet, Rapport 2019:5, modifierad efter Moldanová, et al., 2018.

Ett fartyg är uppbyggt av många avancerade tekniska delsystem med olika funktioner som tillsammans ska säkerställa att fartygen kan opereras på ett säkert sätt. Flera av delsystemen såsom framdrivning, produktion av el och värme, eventuell avgasrening genom skrubber-teknik, och sanitetsrelaterade system, genererar olika typer av belastning som kan påverka den marina miljön negativt. Olika fartygstyper som t.ex. tankfartyg, torrbulksfartyg, RoRo fartyg och färjor har också olika miljöpåverkan beroende på last, kapacitet, hastighet m.m. Nedan listas de huvudsakliga miljöbelastningarna från fartyg som Havsmiljöinstitutet har lyft fram i sin rapport till beredningen.⁸

18.2.1 Utsläpp av koldioxid bidrar till klimatförändringar och havsförsurning

Utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser har omfattande konsekvenser för havsmiljön som havsförsurning, uppvärmning och minskad syrehalt. En överflyttning av transporter till koldioxidsnåla transporter är därför av vikt för möjligheten att nå god miljöstatus i havet.

Antagandet att en överflyttning av gods från väg till sjöfart skulle innebära en minskad negativ miljöpåverkan grundar sig främst i antagandet att fartyg släpper ut mindre koldioxid i relation till utfört transportarbete, jämfört med lastbil. Det är dock viktigt att vara medveten om att utsläppen av koldioxid varierar för olika fartygstyper, vilken sträcka och med vilken hastighet godset transporteras.

Långsamtgående tank- och bulkfartyg med hög fyllnadsgrad är dokumenterat koldioxidsnåla transporter, sett till utfört transportarbete (uttryckt som utsläppt koldioxid per ton/km). RoPax-fartyg (färjor) som ofta framförs i högre hastigheter, och tidvis med låg fyllnadsgrad, utmärker sig däremot som en fartygstyp där koldioxidutsläpp per utfört godstransportarbete⁹ är relativt högt, upp till 15 gånger högre än för tankfartyg och ofta högre än för moderna lastbilar.¹⁰ Vilken energibärare som används för framdrift påverkar också, där de eldrivna färjorna mellan Helsingborg–Helsingör är goda exempel på möjligheten att nyttja förnyelsebar energi.

⁸ Havsmiljöinstitutet 2019, Effekter på havsmiljön av att flytta över godstransporter från vägtrafik till sjöfart, Rapport 2019:5.

⁹ Siffrorna beaktar inte passagerartransporten.

¹⁰ Jalkanen, J.P. och Johansson L., 2018, Emissions from Baltic Sea shipping in 2017, Finnish Meteorological Institute, 2018.

18.2.2 Atmosfärisk deposition av kväveoxider bidrar till övergödning

Sjöfarten släpper ut kväveoxider till luft. En stor del av utsläppen deponeras på havsytan och bidrar till övergödning. Gödande och till viss del försurande kväveoxider bildas från kväve i luft vid höga förbränningstemperaturer i dieselmotorer. De flesta fartyg saknar reningsutrustning för kväveoxider.

Jämfört med Sveriges totala luftutsläpp av kväveoxider, 124 tusen ton år 2017, är utsläppen från sjöfarten i Östersjön mer än dubbelt så stora. Den absolut största andelen (mer än 99 procent) av sjöfartens kvävebelastning kommer från deponerade kväveoxider, vilket år 2018 motsvarade totalt 330. Trenden är att utsläppen sakta minskar. Sjöfartens totala utsläpp av kväveoxider, vilka till del deponeras i Östersjön, utgör några procent av den totala kvävebelastningen i Östersjön.

Av sjöfartens totala utsläpp av kväveoxider till luft släpps ungefär 57 procent ut i Egentliga Östersjön, drygt 20 procent i Kattegatt och cirka sju procent i Bottniska viken, resterande 16 procent i Finska viken och Rigabukten.

18.2.3 Utsläpp av svaveloxider och skrubbervatten

En källa till höga halter av koppar och zink är utsläpp av skrubbervatten.¹¹ S.k. sea water scrubbing är en teknik för rening av fartygsavgaser, där avgaserna leds genom en fin spray av havsvatten och framför allt tvättar ur försurande svaveloxider. Processen skapar mycket stora volymer (cirka 500 m³/h för ett medelstort fartyg) av kraftigt försurat (pH³) och förorenat vatten, eftersom även andra föroreningar än svaveloxid tvättas ur avgaserna.

Skrubbertekniken är på stark frammarsch då den erbjuder ett billigare alternativ att möta de nya skärpta svavelreglerna (MARPOL bilaga 6), jämfört med att byta till dyrare lågsvavligt bränsle. Den enklaste och vanligaste formen av skrubbrar, s.k. open loop scrubbers släpper direkt tillbaka det försurade och förorenade vattnet till havet.

Riktlinjerna för kontroll av utsläpp av tvättvatten från öppna skrubbrar omfattar pH, turbiditet (grumlighet) och nitrat (relaterat

¹¹ Sea water scrubbing är en teknik för rening av fartygsavgaser, där avgaserna leds genom en fin spray av havsvatten och framför allt tvättar ur försurande svaveloxider. Den enklaste och vanligaste formen av skrubbrar, s.k. open loop scrubbers släpper direkt tillbaka det försurade och förorenade vattnet till havet.

till eventuellt urtvättade kväveoxider), samt polycykliska aromatiska kolväten (PAH:er). Metallinnehållet i skrubbevattnet är dock inte inkluderat i riktlinjerna. Det är också oklart varifrån, de ibland mycket höga, halterna av koppar och zink kommer ifrån.

Det finns även andra varianter av skrubbrar, s.k. closed loop scrubbers, där en kontinuerlig tillsats av bas görs i sprayen. Använt tvättvatten kan tömmas iland. I hybridvarianter av skrubbers kan tvättvattnet tömmas i land eller släppas ut i mindre känsliga havsområden. Trots att namnet ”closed” antyder ett ”stängt” system, har de flesta sådana system ändå ett substantiellt utsläpp av tvättvatten; lägre volymer än öppna system, men med avsevärt högre koncentrationer av föroreningar. Detta resulterar även i att alla koncentrationer av föroreningar späds ut. Det är viktigt att inse att mängden utsläpp av svårnedbrytbara ämnen är samma oavsett hur stor spädning som görs ombord.

18.2.4 Oljeutsläpp

Olja kan släppas ut från fartyg till vatten på olika sätt, t.ex. i samband med olyckor som kan orsaka mycket stora utsläpp och katastrofala följder för havsmiljön. Vanligare är dock de mindre utsläpp genom kontinuerligt läckage från fartyg, t.ex. från propelleraxellager.

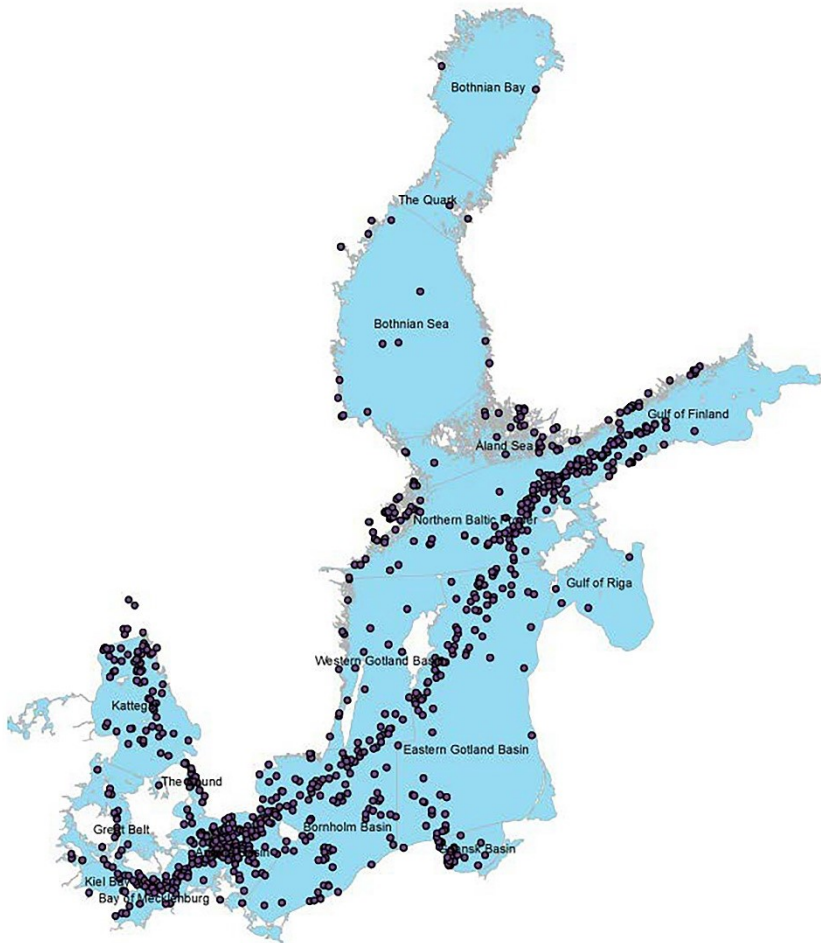
Även små oljeutsläpp från fartyg kan få stora negativa effekter på havsmiljön. Hur stora effekterna blir beror på var och när oljan släpps ut. När en stor oljetanker går på grund eller kolliderar kan tiotusentals ton olja läcka ut och orsaka långvariga skador på havsmiljön och naturresurser.

Den vanligaste typen av synliga oljeutsläpp från fartyg runt Sveriges kuster är illegala utsläpp av olja eller oljeblandat vatten från maskinrum eller länsvattentankar. Oljerester från fartyg ska enligt lag lämnas till uppsamlingsstationer i hamnar. Trots det upptäcker svenska kustbevakningen årligen ett par hundra illegala utsläpp i svenska havsområden. Mycket tyder dock på att mörkertalet är stort och att många utsläpp aldrig upptäcks av övervakningsflyg och satelliter.¹² Ett stort antal oljeskadade sjöfåglar upptäcks regelbundet längs t.ex. Gotlands och Ölands kuster även när flyg- och satellitövervakning inte registrerat några oljeutsläpp.¹³

¹² Havsmiljöinstitutet 2014, Sjöfartens påverkan på havsmiljön, Rapport 2014:4.

¹³ Havsmiljöinstitutet 2019, Oljeutsläpp från fartyg i Sveriges närområde – vad visar statistiken, Rapport 2019:4.

Figur 18.4 Rumslig fördelning av upptäckta oljeutsläpp vid flygövervakning i Helcom-området under perioden 2008–2013



Källa. Havsmiljöinstitutet, Rapport 2019:4. Data från Helcom 2018.

18.2.5 Barlastvatten

Spridningen av främmande arter är enligt IMO ett av de största hoten mot havsmiljön. Främmande arter sprids bl.a. med barlastvatten, som används för att stabilisera fartyg vid olika fyllnadsgrad. Barlastvattnet släpps huvudsakligen ut eller pumpas ombord i hamn. Miljön inne i barlasttankarna är ogästvänlig för de organismer som pumpas

ombord; avsaknaden av solljus förhindrar fotosyntes. Därmed syresätts inte vattnet, utan det blir syrebrist. Detta innebär att det endast är de allra mest tåliga organismerna som överlever, vilka också är de som sannolikt har bäst förutsättningar att etablera sig i en, för organismen, ny miljö där barlastvattnet släpps tillbaka till havet.

Barlastvattenkonventionen antogs 2004 för att minska spridningen av främmande arter. Konventionen trädde i kraft 2017 för fartyg i internationell trafik. Kravet i konventionen är att barlastvatten måste uppfylla gränsvärden gällande antal livskraftiga organismer i vattnet. För att efterleva dessa krav måste de allra flesta fartyg installera typgodkända system för behandling av barlastvattnet. Vissa metoder att behandla barlastvatten kan dock ge upphov till sekundära gifter som följer med det behandlade barlastvattnet. De system som använder metoder med aktiva substanser prövas och godkänns särskilt av IMO avseende restprodukter.¹⁴

18.2.6 Införsel av främmande arter vid påväxt

Problemet med påväxt är ett bra exempel på att det ofta krävs kompromisser för att minska miljöpåverkan. Om inte skrovpåväxt förhindras leder det till ökat motstånd i vattnet, vilket leder till högre bränsleförbrukning och därmed också högre utsläpp av avgaser. Skillnaden mellan rena och beväxta skrov är stor, bränsleförbrukningen kan öka med 40 procent.

Beväxta skrov innebär också en betydande risk för spridning av främmande arter, vilka om de får fäste i en, för organismen, ny miljö kan slå ut inhemska arter och kraftigt förändra ekosystemet. När en främmande art väl har etablerat sig är det princip omöjligt att bli av med den, dvs. skadorna är att betrakta som irreversibla. Förändringar i ekosystem kan på många olika sätt också leda till mycket höga kostnader; exempelvis har främmande musselarter som fått fäste i olika delar av världen orsakat igensatta kylvattenintag, såväl för fartyg som för industrier vilket medfört mångdubblade driftskostnader.

¹⁴ Uppgift från Henrik Ramstedt, Transportstyrelsen.

18.2.7 Kemikalier

Miljögifter från sjöfarten inklusive båtbottnfärger, hanteras även särskilt i kapitlet Farliga ämnen.

Det finns få studier som analyserat kemikalieinnehållet i olika typer av utsläpp från fartyg. De få studier som finns indikerar dock att fartyg släpper ut ett stort antal kemikalier med okända effekter. I en litteraturgenomgång i EU BONUS-projektet SHEBA¹⁵ identifierades 147 olika kemikalier i utsläpp från fartyg. Detta kan jämföras med data från liknande utsläpp från landbaserad aktivitet. I exempelvis avloppsvatten från hushåll har minst 640 olika kemikalier påträffats. Det finns därför anledning att misstänka att antalet kemikalier från fartyg är högre, men här behövs mer kunskap.

Kemikalieinspektionen tar också upp i sin underlagsrapport till beredningen, vikten av reglering och inte minst kontroll av sjöfarten för att minska sjöfartens utsläpp till havet av farliga ämnen.¹⁶

18.2.8 Gifter från båtbottnfärger

För att förhindra påväxt av marina organismer på fartygsskrov, bemålas skroven vanligen med giftiga bottenfärger som kan läcka både metaller, såsom koppar och zink, och organiska gifter till miljön.

En ytterligare aspekt av påväxtproblematiken är användning av mekanisk skrovrengöring när fartyget ligger i vattnet, antingen i hamn eller för ankar. I stället för att använda giftiga båtbottnfärger borskas eller tvättas skrovet rent med högtryckstvätt. Om skrovrengöring tillämpas på skrov bemålade med giftig bottenfärg riskerar det att öka frisättningen av giftiga ämnen. Vid skrovrengöring är det också viktigt att omhänderta det material som skrapats bort då det kan bidra till spridningen av främmande arter. I dag saknas enhetliga och nationella riktlinjer för skrovrengöring, men inom IMO pågår ett omfattande arbete inom projektet GloFouling3 där frågan kommer att hanteras.

¹⁵ Sustainable shipping and environment of the Baltic Sea region.

¹⁶ Kemikalieinspektionen 2019, Kemikaliekontroll för hållbara hav, dnr H18-05746.

18.2.9 Svart- och gråvatten innehåller övergödande ämnen samt kemikalier

Svartvatten är benämningen på avloppsvatten som genereras ombord, medan gråvatten kommer från dusch, tvätt och kök. Ibland blandas svart- och gråvatten i samma tankar ombord, vilket försvårar bedömning av hur stora volymer som genereras. Både svart och gråvatten innehåller en blandning av organiskt material och näringsämnen, rengöringsmedel och läkemedelsrester.

18.2.10 Förorenat vatten från tankrengöring

Att tankfartyg som transporterar mineralolja olagligen rengör de stora lasttankarna till havs är numera allt ovanligare. Kommersiell rengöring av kemikalietankfartygs lasttankar till havs utanför tolv nautiska mil är dock vanligt förekommande. I dag förekommer sådana lagliga utsläpp av kemikalierester från kemikalietankfartyg bl.a. i svensk ekonomisk zon inklusive i marina skyddade områden.

18.2.11 Kylvatten som innehåller koppar och zink

Analogt med strävan att förhindra påväxt på skrovet, är det också viktigt att förhindra påväxt i kylvattensystemet ombord. Många fartyg använder därför system där koppar och/eller zink frisätts i kylvattnet i halter som är giftiga för marina organismer. Därefter släpps vattnet ut i havet. Fartyg kan reglera frisättningen av koppar och zink genom elektrolys så att halten kan anpassas efter olika förhållanden.

18.2.12 Länsvatten innehållande olika oljerester, rengöringsmedel och vatten från fartygs maskinrum

Olika typer av oljerester, rengöringsmedel och vatten från fartygs maskinrum samlas kontinuerligt upp i länsvattentankar. Med hjälp av en separator kan olja separeras från vatten och behållas på fartyget. Resterande vatten som kan innehålla vattenlösliga föroreningar, får enligt MARPOL, om det har en oljehalt lägre än 15 ppm¹⁷ släppas tillbaka i Östersjön.

¹⁷ Parts per million – en miljontedel.

För att minska incitament för olagliga utsläpp av olja tillämpas i de flesta hamnar i Östersjöområdet ett s.k. no-special-fee-system för att lämna oljehaltigt avfall. Illegala utsläpp av olika restoljor och oljeblandat vatten från fartyg förekommer dock fortfarande i Östersjön och Västerhavet, inklusive i skyddade marina havsområden.

18.2.13 Läckage av propellerhylsolja

De flesta fartyg har också en oljesmord propelleraxel, där slitage leder till att propellerhylsolja, som ofta innehåller giftiga tillsatser, läcker ut i vattnet. Uppskattningsvis är det normalt att varje fartyg läcker cirka sex liter per dag. I Östersjön uppskattades läckaget av propellerhylsolja uppgå till cirka 3 700 kubikmeter år 2018. Volymen olja som beräknas läcka kontinuerligt från propellerhylsor är därmed mångdubbelt större än den totala volym olja som tillförs Östersjön via exempelvis fartygens utsläpp av länsvatten. Utsläppen av propellerhylsolja ansamlas inte på havsytan. Reglering av utsläpp av propellerhylsolja saknas.

18.2.14 Fast avfall och marint skräp

Fast avfall är enligt MARPOL förbjudet att kasta över bord. Östersjön är klassat som ett specialområde med strängare regler för bl.a. avfall. Undantaget från reglerna är matrester (som härrör från normal drift av fartyg), vilka kan finfördelas och slängas över bord om fartyget befinner sig längre än tolv nautiska mil från land. Matrester är organiskt material som även innehåller näringsämnen. I delar av Östersjön som lider av syrefria bottenar kan ökad tillförsel av organiskt material förvärra situationen.

18.2.15 Undervattensbuller

Beskrivning av miljöeffekter från undervattensbuller hanteras särskilt i kapitlet om Undervattensbuller. Kortfattat kan nämnas att framdrivning av fartyg genererar vibrationer och ljud, huvudsakligen från propellerkavitation (125 Hz, respektive 2 kHz), samt från motorn som ger upphov till undervattensbuller av lägre frekvens, cirka 63 Hz.

Effekter i havsmiljön till följd av buller beror av vilken frekvens ljudet har. Lägre frekvenser kan störa fiskars kommunikation, medan högre även kan störa sälar, tumlare och andra valar. Buller kategoriseras som introduktion av energi i havsmiljön.

Container-, tank- och torrbulkfartyg uppskattas tillsammans stå för 83 procent av det fartygsgenererade undervattensbullret vid frekvensen 125 Hz. RoPax och tankfartyg är relativt sett de tystaste. Undervattensbuller orsakat av fartyg varierar över året, de högsta nivåerna uppmäts under sommaren. Fartyg blir i genomsnitt allt tystare, men de totala bullernivåerna från sjöfarten är ökande, vilket kan bero på förändringar av fartygens hastighet och flottans sammansättning av olika fartygstyper. Tillförseln av energi i form av buller från fartyg har ökat med 70 procent under de senaste fem åren.

18.2.16 Erosion och grumling

En effekt till följd av fartygens energitillförsel till havsmiljön och svall är erosion och grumling. Särskilt i smala farleder kan påverkan i form av stranderosion vara påtaglig och problemet har bl.a. särskilt uppmärksamhet i Stockholms skärgård både från lokal färjetrafik och den regelbundna färjetrafiken över Östersjön.

18.2.17 Övriga faktorer som påverkar

Förutom utsläpp av förorenande och giftiga ämnen av olika slag påverkar även andra faktorer som fartygstyp, hastighet och fyllnadsgrad avseende last, fartygens samlade miljöpåverkan på haven.

Containerfartyg, RoRo-fartyg och passagerarfartyg körs ofta i linjetrafik mellan hamnar i Östersjöregionen och Nordeuropa. Dessa fartygstyper framförs ofta i högre hastigheter än tankfartyg och general cargo fartyg. Vissa passagerarfartyg och RoPax-fartyg kan vara mycket snabbgående. Högre hastighet medför i de flesta fall högre, i många fall betydligt högre, bränsleförbrukning och utsläpp av klimatgaser och föroreningar till luft. Denna antalsmässigt lilla grupp av mer snabbgående fartygstyper, cirka 13 procent av alla fartyg i Östersjön och Västerhavet, avverkade dock cirka 35 procent av den totalt avverkade distansen under 2018.

Havsmiljöinstitutet har i sin rapport kommit fram till att fartygens hastighet måste optimeras för att minimera drivmedelsförbrukning och emissioner. Vidare måste antalet transporter minimeras genom att fyllnadsgraden ökar.

Även vilken rutt som trafikeras och de geografiska förhållandena spelar stor roll för belastningen på havet.

18.2.18 Den samlade påverkan får betydelse för havsmiljön och dess ekosystem

Kvantifieringar av sjöfartens totala utsläpp av föroreningar till luft, på regional och global skala, fick stort genomslag i slutet av 1900-talet. För denna typ av studier kom användningen av AIS-data att bli revolutionerande. Motsvarande analyser av sjöfartens *samlade* belastning på havsmiljön och dess ekosystem är mindre välutvecklade och innehåller fortfarande stora osäkerheter. I dag är dock åtminstone kunskapsluckorna identifierade även om kvaliteten i analyserna behöver förbättras.

I EU-BONUS-projektet SHEBA gjordes för första gången ett försök att beskriva sjöfartens samlade belastning på Östersjön. Resultaten visade att giftiga substanser i båtbottnfärger läcker mer eller mindre kontinuerligt från skrov, varför de huvudsakliga belastningarna av farliga ämnen finns i de stora farlederna, men även hela vägen in till kusten. Utsläpp av svart-, grå- och länsvatten får inte pumpas ut närmare land än tolv nautiska mil, och utsläppen görs inte kontinuerligt utan i diskreta operationer. Därför är dessa inte jämnt fördelade utsläpp längs hela farlederna utan fartygen antas i större utsträckning genomföra utsläppen precis efter att de kommit ut utanför tolv nautiska mil från land, respektive precis innan de går in närmare än tolv nautiska mil från land. Öppna skrubbrar har oftast ett kontinuerligt utsläpp av tvättvatten, men den låga alkaliniteten i Bottniska viken försämrar förutsättningarna för användning av skrubber, varför fartyg med skrubbrar i större utsträckning trafikerar centrala Östersjön och Västerhavet. När det gäller barlastvatten sker de huvudsakliga utsläppen i hamn under lastning av fartyg.

För att kunna göra en samlad bedömning av sjöfartens miljöpåverkan är det viktigt att förstå att olika typer av påverkan ger effekter på olika tidsmässiga och rumsliga skalor. Exempelvis kommer utsläpp av koldioxid till atmosfären att bidra till effekter på global skala, där

den ökade halten av koldioxid i atmosfären inte bara leder till klimatförändringar utan också till att mer koldioxid löser sig i ytvattnet, vilket ger upphov till havsförurning. Utsläpp av svavel- och kväveoxider kan också ge upphov till förurning, men dessa gaser deponeras i större utsträckning på havsytan på regional skala och förurningsmekanismen skiljer sig dessutom från koldioxidorsakad förurning. Deponerad kväveoxid på havsytan innebär också en gödande effekt eftersom kväve är ett begränsande näringsämne i havsmiljön.

På samma sätt som svavel- och kväveoxider kommer att ge upphov till regional påverkan, kan direkta utsläpp till vatten, såsom länsvatten, grå- och svartvatten samt skrubbevatten, i första hand förväntas ge effekter på lokal och regional skala. I ett längre tidsperspektiv kan även kortvarig och/eller lokal påverkan ge effekter på en större geografisk skala. Ett hypotetiskt exempel är att om ett reproduktionsområde för en fiskart påverkas så att reproduktionen uteblir, kan fiskproduktionen i ett större geografiskt område påverkas.

I förslagen till havsplaner som Havs- och vattenmyndigheten lämnade till regeringen i december 2019 har den kumulativa påverkan från olika påverkansfaktorer bedömts genom verktyget Symphony. I Symphony beaktas sjöfartens miljöpåverkan ännu enbart i termer av buller, erosion och oljespill. Negativa effekter på havsmiljön från t.ex. införsel av främmande arter, s.k. skrubbevatten eller farliga ämnen från båtottenfärger har inte ingått i analysen. Trots denna begränsade bedömning värderas effekterna på havsmiljön från sjöfarten som betydande näst efter övergödning, föroreningar och yrkesfiske.¹⁸

18.3 Sjöfartens internationella karaktär

Sjöfarten är ett område med tydlig internationell prägel och regleras främst genom internationella konventioner, protokoll och överenskommelser. Regleringen av sjöfarten har utgångspunkt i FN:s havsrättskonvention och beslut fattas inom FN:s organisation för sjöfart, Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Det övergripande målet för IMO är att arbeta för säkra och effektiva transporter på rena hav. IMO består av en församling, ett råd och fem kommittéer. Den ursprungliga kommittéen är The Maritime Safety Committee, men mer-

¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Symphony Integrerat planeringsstöd för statlig havsplanering utifrån en ekosystemansats, Rapport 2018:1.

parten av miljöfrågorna hanteras i Marine Environment Protection Committee (MEPC). MEPC möts en gång per år. Det är Transportstyrelsen som samordnar Sveriges deltagande där.

18.3.1 FN:s havsrättskonvention

I Förenta Nationernas havsrättskonvention (UNCLOS¹⁹), finns havsrättsfrågorna samlade i ett politiskt avtal. Konventionen började förhandlas 1956 men undertecknades först 1982 och trädde i kraft 1994.

FN:s havsrättskonvention reglerar hur världens länder ska dela upp världshavet och dess resurser. Konventionen utarbetades för att FN:s medlemsstater såg ett behov av att inom ramen för en gemensam konvention reglera alla aspekter av marina resurser och användning av haven, och därmed etablera ett stabilt och förutsägbart regelverk. Bland annat reglerar konventionen sjöfartens navigationsrätt, territorialhavsgrenser, beräkning av kuststaters ekonomiska zoner och uppdelning av kontinentalsockeln, resursers legala status, förvaltning och bevarande av levande marina resurser, skydd av den marina miljön och rätten till marin forskning.

Konventionen innehåller även en bindande havsrättslig tvistlösningsmekanism, vilket förenklar fredliga lösningar av konflikter och utvecklar havsrätten genom rättspraxis. I väsentliga delar fastställde konventionen regler som sedan tidigare var internationell sedvannerätt. Det innebär att många av de regler som finns i konventionen också omfattar och i praktiken följs av stater som inte har ratificerat den.

Havsrättskonventionen innehåller regler om havets indelning i vattenområden och staters jurisdiktion över dessa vattenområden. Dessa bestämmelser får betydelse för om och när en stat kan ingripa mot en överträdelse av de internationella reglerna om t.ex. förbud mot utsläpp från fartyg. Nedan redogörelse för olika vattenområden och staters jurisdiktion är hämtad från propositionen 2005/06:209 *Straffrättsliga regler mot förorening från fartyg*.

¹⁹ United Nations Convention of the Law of the Seas.

Olika vattenområden

Inre vatten

En stats *inre vatten* utgörs av de vattenområden som ligger innanför de s.k. baslinjerna. Grundregeln är att baslinjen utgörs av lågvattenlinjen utmed kusten, s.k. normal baslinje. Ett detaljerat regelverk kompletterar denna huvudregel för fastställande av baslinjen vid t.ex. bukter, flodmynningar och öar. Skärgård och hamnar utgör generellt inre vatten i vilket kuststaten har full suveränitet.

Territorialhav

Utanför det inre vattnet finns *territorialhavet*. Detta får sträcka sig högst tolv nautiska mil från baslinjen. Kuststatens suveränitet över territorialhavet inskränks av principen om utländska fartygs, inkluderande statsfartyg, rätt till s.k. oskadlig genomfart. En genomfart är enligt havsrättskonventionen oskadlig om den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet. Genomfarten är inte oskadlig om fartyget t.ex. deltar i åtgärder som medför avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen.

Svenskt sjöterritorium

Sveriges sjöterritorium, dvs. svenskt inre vatten och territorialhav. Det avgränsas mot andra staters sjöterritorier i enlighet med överenskommelser om riksgränsen vilket framgår av lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och förordningen (1966:375) om beräkningen av Sveriges sjöterritorium. Sverige har t.ex. utnyttjat den folkrättsliga möjligheten att utsträcka det svenska territorialhavet till det område som ligger inom tolv nautiska mil från baslinjen där så är möjligt. En stats sjöterritorium bildar tillsammans med landterritoriet och luftterritoriet statens statsterritorium.

Den ekonomiska zonen

Kuststaterna har även rätt att utanför territorialgränsen inrätta en exklusiv *ekonomisk zon*, som maximalt får sträcka sig 200 nautiska mil ut från baslinjen. Kuststaten har inte suveränitet, som i sjöterritoriet, över den ekonomiska zonen. Zonen anses inte ”tillhöra” kuststaten, men kuststaten har i zonen suveräna rättigheter i syfte att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden och vad avser andra verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av zonen, såsom framställning av energi från vatten, strömmar och vindar. Kuststaten har också viss specificerad jurisdiktion i denna zon. I den ekonomiska zonen råder rätten till fri sjöfart och överflygning samt rätten att lägga undervattenskablar och rörledningar, dock med de begränsningar som följer av havsrättskonventionen och andra folkrättsliga regler. Av havsrättskonventionen framgår dock att kuststaten har en omfattande befogenhet att utfärda lagar och andra författningar för att bl.a. förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen. Sverige har inrättat en ekonomisk zon genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon har regeringen angett gränserna för zonen.

Det fria havet

De vattenområden som inte hör till en stats ekonomiska zon, territorialhav eller inre vatten är *det fria havet*. Det fria havet är öppet för alla stater, vare sig de är kuststater eller stater utan kust. Det fria havets frihet omfattar bl.a. frihet till sjöfart, frihet till överflygning, frihet till fiske och frihet till vetenskaplig forskning. Det fria havet ska vara förbehållet för fredliga ändamål. Ingen stat kan göra giltiga anspråk på suveränitet över någon del av det fria havet. Varje stat har rätt att låta fartyg, som för dess flagg, segla på det fria havet.

Olika former av jurisdiktion

Jurisdiktion innebär att utöva rättsskipning, att döma eller att ha rådighet över ett område. Jurisdiktionen kan vara begränsad till ett geografiskt område eller till vissa personer eller ett visst sakområde.

Territoriell jurisdiktion

Utgångspunkten för folkrätten är att varje stat är suverän och således har exklusiv jurisdiktion, både lagstiftande och verkställande, över sitt territorium vilket inkluderar sjöterritoriet. Jurisdiktionen över territorialhavet inskränks främst genom principen om utländska fartyg rätt till oskadlig genomfart, dvs. i princip fredlig genomfart. Inre vatten anses däremot vara en integrerad del av kuststatens territorium där staten har full suveränitet.²⁰

Hamnstatsjurisdiktion

Den lagstiftande jurisdiktionen mot utländska fartyg i en hamnstat är i princip obegränsad. Enligt principen om hamnstatsjurisdiktion har en stat full jurisdiktion över sina hamnar. Det finns inte någon generell rätt för utländska handelsfartyg att anlöpa en hamn. Däremot kan stater såsom exempelvis inom EU sluta avtal sinsemellan om en sådan rätt.

Däremot ska åtgärder som hindrar fartyg att anlöpa en hamn var icke-diskriminerande. Har ett utländskt fartyg anlöpt en hamn kan självklart hamnstaten agera beträffande överträdelse som begås på fartyget medan det befinner sig i hamn. Hamnstatsjurisdiktion enligt havsrättskonventionen har en speciell innebörd och reglerar hamnstaters befogenhet att utföra undersökningar samt vidta rättsliga åtgärder vid utsläpp från utländska fartyg utanför statens sjöterritorium eller ekonomiska zon (dvs. utanför hamnstatens normala jurisdiktionsområde).²¹

²⁰ SOU 2003:72, *Havet – tid för en ny strategi*, betänkande av Havsmiljökommissionen.

²¹ SOU 2003:72.

Kuststatsjurisdiktion

En kuststat har jurisdiktion över sitt territorialhav, s.k. kuststatsjurisdiktion. Denna jurisdiktion kan endast inskränkas genom avtal eller folkrättsliga regler. Som tidigare nämnts begränsas jurisdiktionen i territorialhavet av principen om utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart.

Enligt artikel 21 i havsrättskonventionen får kuststaterna anta lagar och andra författningar om oskadlig genomfart av territorialhavet med hänsyn till bl.a. sjösäkerhet och reglering av trafiken till sjöss, bevarande av kuststatens miljö och förhindrande, begränsning och kontroll av förorening territorialhavet. Om det är nödvändigt med hänsyn till sjösäkerheten, får kuststaten också kräva att utländska fartyg som utövar rätten till oskadlig genomfart använder de farleder och tillämpar de trafiksepareringssystem som kuststaten anvisar eller föreskriver för reglering av fartygs genomfart (artikel 22). Särskilt tankfartyg och fartyg lastade med farliga eller skadliga ämnen kan tvingas att begränsa sin genomfart till sådana leder. Kuststatens lagar och andra författningar ska dock inte tillämpas på utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning av utländska fartyg, om de inte ger uttryck åt allmänt accepterade internationella regler eller standarder (artikel 21).

Kuststaten får inte heller på annat sätt ställa sådana krav på utländska fartyg som faktiskt medför att rätten till oskadlig genomfart inte tillåts eller inskränks eller som formellt eller faktiskt diskriminerar någon stats fartyg eller fartyg som fraktar last till eller från någon stat eller för dess räkning (artikel 24).

När utländska fartyg använder sig av rätten till oskadlig genomfart är de skyldiga att iaktta alla sådana lagar och författningar som kuststaten antagit enligt artikel 21. Kuststaten har emellertid inte alltid rätt att hindra genomfart bara för att man på ett fartyg bryter mot dessa lagar eller författningar. Rätt att hindra fartygs genomfart finns endast om genomfarten inte är oskadlig (artikel 25). Skadlig anses en genomfart vara om den stör kuststatens lugn, ordning och säkerhet. Åtgärder som medför avsiktlig och allvarlig förorening i strid med konventionen innebär enligt artikel 19 att genomfarten inte är oskadlig.

I den ekonomiska zonen är kuststatsjurisdiktionen inte huvudregel utan snarare undantag. Havsrättskonventionen ger dock sta-

terna möjlighet till en begränsad jurisdiktion över denna zon. Generellt sett har kuststaten en omfattande befogenhet att – i enligt med allmänt erkända internationella regler och normer – utfärda lagar och författningar för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen. Rätten att ingripa mot utländska fartyg på grund av överträdelser av lagstiftningen är däremot begränsad.²²

Flaggstatsjurisdiktion

Principen om flaggstatsjurisdiktion innebär att flaggstaten har jurisdiktion över ett fartyg som för statens flagg oavsett var fartyget befinner sig. Ett fartyg som befinner sig på det fria havet är i princip endast underkastat flaggstatens jurisdiktion. Fartygets flaggstat är den stat i vilket fartyget är registrerat. Villkoren för fartygsregistrering samt villkoren för rätten att föra en stats flagga fastställs av varje enskilt land.

Enligt havsrättskonventionen måste det finnas ett verkligt samband mellan fartyget och den stat vars flagga fartyget för. Så är emellertid inte alltid fallet. De flesta länder kräver för registrering och rätten att föra landets flagga en anknytning mellan fartyget och landet (eller region som landet är medlem i, t.ex. EU) som fartyget är registrerat i. Så är t.ex. fallet med Sverige. Andra länder medger emellertid registrering i nationella register trots att fartyget saknar egentliga beröringspunkter med registerlandet, s.k. öppna fartygsregister. En del av dessa länder har varken vilja, makt eller en uppbyggd administration för att upprätthålla internationella krav på fartygens standard, bemanning och sociala förmåner för de ombordanställda. I allmänt språkbruk talar man därför om att fartyg som är registrerade i sådana länder för s.k. bekvämlighetsflagg.²³

Staternas skyldighet att skydda och bevara den marina miljön

Enligt havsrättskonventionen är staterna skyldiga att skydda och bevara den marina miljön och ska vidta de åtgärder som krävs och som är förenliga med konventionen för att förhindra, begränsa och kon-

²² SOU 2003:72.

²³ SOU 2003:72.

trollera föroreningar av den marina miljön från alla slags källor. Staterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll bedrivs på ett sådant sätt att de inte genom föroreningar förorsakar skada för andra stater och deras miljö, och att föroreningar till följd av olyckor eller verksamheter under deras jurisdiktion eller kontroll inte sprids bortom de områden över vilka de utövar suveräna rättigheter.

När de utövar sin suveränitet i sitt territorialhav får kuststater anta regler om förorening från utländska fartyg, inklusive fartyg som utövar sin rätt till oskadlig genomfart. Sådana regler får dock inte hindra utländska fartygs rätt till oskadlig genomfart. Kuststater får också anta regler om föroreningar i deras ekonomiska zoner.²⁴

Staternas säkerställande av reglernas tillämpning

Flaggstaten ska säkerställa att fartyg som för dess flagg följer de internationella reglerna. De ska t.ex. anta regler och svara för ett effektivt säkerställande av tillämpningen av sådana regler, oberoende av var en överträdelse äger rum. Därutöver ska staterna bl.a. säkerställa att fartyg som för deras flagg inte får avsegla förrän de kan uppfylla de krav som ställs för avsegling i internationella bestämmelser, däribland krav på fartygets utformning, konstruktion, utrustning och bemanning. Flaggstaten är skyldig att påbörja en undersökning och inleda ett rättsligt förfarande om ett fartyg överträder internationella bestämmelser, oberoende av var överträdelsen ägt rum.

När ett fartyg frivilligt befinner sig i en stats hamn har hamnstaten rätt att undersöka och inleda rättsliga förfaranden om varje utsläpp från detta fartyg utanför statens inre vatten, territorialhav eller ekonomiska zon som strider mot tillämpliga såväl nationella som internationella regler.

När ett fartyg frivilligt befinner sig i en kuststats hamn får staten inleda rättsliga förfaranden om varje överträdelse av dess regler om förorening när överträdelsen har ägt rum i statens territorialhav eller ekonomiska zon. När det finns klara skäl att anta att ett fartyg som befinner sig under genomfart av en stats territorialhav har överträtt statens regler om förorening får staten, utan att inkräkta på bestämmelserna om oskadlig genomfart av territorialhavet, inspektera far-

²⁴ SOU 2003:72.

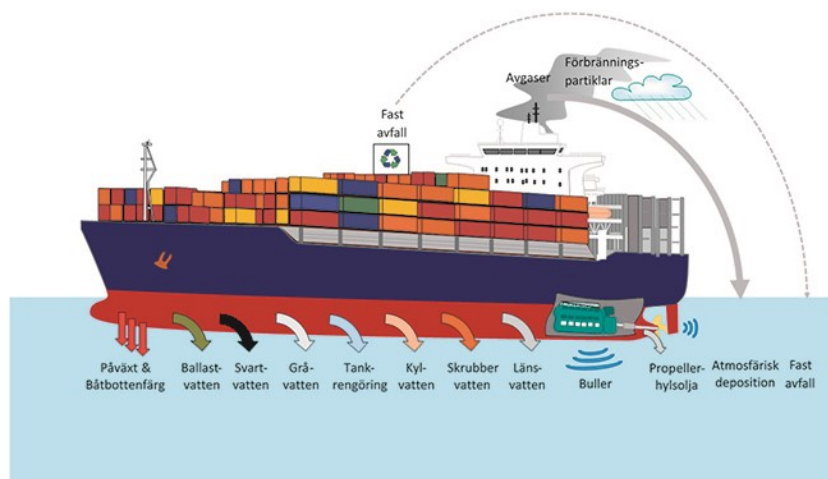
tyget och inleda rättsliga förfaranden, inklusive att hålla kvar fartyget, i enlighet med statens lagar.²⁵

18.3.2 MARPOL-konventionen

Utsläpp och miljöbelastningar från sjöfart regleras huvudsakligen genom internationella konventioner och avtal. Det centrala regelverket på miljöskyddsområdet är MARPOL-konventionen²⁶ från 1973 och dess bilagor.

Konventionen har införlivats i svensk rätt främst genom lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg samt genom föreskrifter från Transportstyrelsen och Sjöfartsverket. Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för konventionen i Sverige och för Sveriges talan i det internationella arbetet inom IMO.

Figur 18.5 Kopplingar mellan miljöbelastning från fartygs olika ombordsystem och havsmiljödirektivet och internationella konventioner rörande sjöfart



De olika ombordsystemen är helt eller delvis reglerade genom sjöfartsregelverk, i huvudsak MARPOL:s olika annex, listade längst ned i tabellen. Ur ett havsmiljöperspektiv är det den samlade belastningen från fartyg som är intressant att bedöma, dvs. det totala bidraget från flera av ombordsystemen. D2–D11 refererar till deskriptorerna i havsmiljödirektivet.

Källa: Havsmiljöinstitutet, Rapport 2019:4. Modifierad efter Moldanová, et al., 2018.

²⁵ SOU 2003:72, *Havet – tid för en ny strategi*, betänkande av Havsmiljökommissionen.

²⁶ SÖ 1980:7, 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg, MARPOL-protokollet, London den 17 februari 1978.

Bilaga 1 till MARPOL-konventionen reglerar utsläpp av olja och syftar till att förhindra att oljeutsläpp orsakar skada på den marina miljön, människor eller fartyg. Bilaga 2 reglerar utsläpp av flytande kemikalier i bulk. Bilaga 3 gäller föroreningar från ämnen i förpackad form, i fraktcontainrar eller flyttbara tankar. Bilaga 4 gäller utsläpp av toalettavfall. Bilaga 5 gäller utsläpp av bl.a. matavfall och andra sopor. Bilaga 6 reglerar utsläpp av föroreningar till luften.

Alla fartyg som är flaggade i en stat som undertecknat konventionen omfattas av bestämmelserna. Principen ”no more favourable treatment” tillämpas också, vilket betyder att hamnstater kräver att även fartyg från flaggstater som inte ratificerat konventionen måste efterleva reglerna.

IMO:s utsläppsmål och regleringar

Enligt MARPOL-konventionen kan särskilt känsliga havsområden och specialområden pekats ut av IMO. Områdesskydden innebär bl.a. att det kan ställas strängare krav när det gäller genomfart, utsläpp och utrustning.

Hela Östersjön inklusive Kattegatt, förutom ryska vatten, har klassats som ett särskilt känsligt havsområde av IMO, s.k. Particularly Sensitive Sea Area (PSSA). Hela Östersjön har även klassats som ett specialområde där strängare regler för utsläpp från fartyg gäller. Dessa regler finns i flera av MARPOL:s bilagor.

Utpekande av Östersjön som PSSA-område har inneburit relativt begränsade åtgärder. En viktig åtgärd med stöd i PSSA är dock trafiksepareringen söder om Gotland för att minska risken för kollision och därmed oljeutsläpp vid Hoburgs bank som är Östersjöns viktigaste område för alfågel.

I sitt förslag till havsplaner som Havs- och vattenmyndigheten lämnade till regeringen i december 2019 bedömde Havs- och vattenmyndigheten att sjöfarten fortfarande kan ha negativ betydelse för t.ex. alfågelpopulationen genom oljeutsläpp eller tumlare från undervattensbuller.

Koldioxidutsläpp

IMO:s parter har enats om att minska utsläppen av växthusgaser från internationell sjöfart med åtminstone 50 procent till 2050, jämfört med 2008, och sträva efter att utsläppen fasas ut så snart som möjligt. Målet ingår i en strategi som parterna antog 2018 och som ska ligga till grund för den fortsatta regelutvecklingen. Det var i samband med att Kyotoprotokollet togs fram som IMO fick uppgiften att minska växthusgasutsläppen från den internationella sjöfarten.

IMO har antagit ett globalt energieffektiviseringsindex för fartyg, det s.k. Energy Efficiency Design Index, EEDI. EEDI är obligatoriskt för de flesta nybyggda fartyg från och med 2015. Indexet är ett standardiserat sätt att beskriva fartygs energieffektivitet, och ska skärpas successivt vart femte år från och med 2015. År 2025 ska alla nya fartyg som byggs vara 30 procent mer energieffektiva än de som byggdes 2014.

Dessutom har IMO:s parter antagit krav på alla befintliga fartyg genom Ship Energy Efficiency Management Plan som fastställer krav på energieffektiviseringsåtgärder ombord. Exempel på åtgärder är förbättrad väder- och ruttplanering, hastighetsbegränsning, optimering av motorstyrka, användning av roder och propellrar, skrovunderhåll och användning av olika bränsletyper.

Utsläpp av kväveoxider

Sjöfartens utsläpp av kväveoxider bidrar bl.a. till övergödningen i svenska vatten. IMO har klassat Östersjön och Nordsjön som ett NECA-område²⁷ vilket innebär att fartyg som byggs från och med 2021 och ska operera i dessa områden måste uppfylla strängare regler avseende utsläpp av kväveoxider.²⁸

²⁷ Nitrogen Oxide Emission Control Area.

²⁸ Det strängare regelverket innebär att nya fartyg, beroende på installerad motortyp, inte får släppa ut mer än 2 g till 3,4 g NOx/kWh. För fartyg byggda före 2021 gäller gränsvärden på mellan 7,7 g och 17 g NOx/kWh. För lastbilar är motsvarande gränsvärde betydligt strängare, 0,4 g NOx/kWh.

Svaveloxider och s.k. skrubbevatten

År 2008 antog IMO:s parter krav på skärpta gränsvärden för svavel i marint bränsle genom en ändring i bilaga 6 till MARPOL-konventionen. De nya reglerna trädde i kraft i januari 2020 på global nivå men hade då redan genomförts inom EU. EU har genomfört de nya reglerna genom svaveldirektivet²⁹ som innehåller EU:s gemensamma regler om vilken svavelhalt vissa bränslen får innehålla.

Från den 1 januari 2020 får svavelhalten i marina bränslen vara högst 0,5 procent. Dessutom gäller strängare regler för Östersjön, Nordsjön och Engelska Kanalen som är svavelkontrollområden enligt beslut av IMO.³⁰ I dessa områden får endast marina bränslen med en svavelhalt om högst 0,10 procent användas.³¹

Halten av svavel i fartygsbränslet påverkar utsläppen på flera olika sätt. Förutom att den är avgörande för hur mycket svaveldioxid som släpps ut till luften påverkar svavelhalten även utsläppen av partiklar och kväveoxider. Skärpningen av kraven på svavelhalten är därför en åtgärd som minskar påverkan på människors hälsa och skador på miljön i form av försurning och övergödning.

Reglerna infördes eftersom IMO förutsatte att fartygen skulle byta till ett renare bränsle med lägre svavelhalt. Det lågsvavliga bränslet är dock mycket dyrare och kan innebära mer än fördubblade bränsle-kostnader. Därför har nu marknaden utvecklat två alternativa lösningar, s.k. skrubbrar och hybridoljor. Med investeringar i skrubbrar kan fartyg fortsätta köra på tunga eldningsoljor. Skrubbers är en teknik för rökgastvätt som kan tvätta fartygsavgaser från svavelföreningar.

Utsläpp av svart- och gråvatten

Både svart- och gråvatten innehåller en blandning av organiskt material och näringsämnen, rengöringsmedel och läkemedelsrester. Utsläpp av gråvatten är inte reglerat. Utsläpp av svartvatten är reglerat genom MARPOL, bilaga 4. Huvudregeln är att obehandlat svartvatten endast får släppas ut om fartyget befinner sig längre ut än

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/802 av den 11 maj 2016 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen.

³⁰ S.k. SECA-områden.

³¹ Gäller sedan 2015.

12 nautiska mil från land.³² Från och med juni 2021 införs strängare regler för passagerarfartyg i Östersjön. Dessa måste då antingen lämna avloppsvattnet i land eller installera en mer avancerad reningsutrustning. För fartyg byggda efter juni 2019 gäller de strängare reglerna omedelbart.

18.3.3 Barlastvattenkonventionen

När ett fartyg inte är fullastat pumpas barlastvatten (havsvatten) ombord i särskilda tankar för att stabilisera fartyget och få det att ligga tillräckligt djupt i vattnet. Med barlastvattnet följer olika levande organismer som sprids runt om i världen och kan orsaka problem för miljön när de släpps ut på nya platser. Spridningen av främmande arter är ett av de största hoten mot havsmiljön och 2004 antog därför IMO Barlastvattenkonventionen (Ballast Water Management Convention) för att minska spridningen av främmande arter. Sverige har tillträtt barlastvattenkonventionen och den är införd i svensk lagstiftning.³³ Konventionen trädde i kraft 2017 för fartyg i internationell trafik men även innan dess fanns det rekommendationer för hur och var fartyg byter barlastvatten. Enligt konventionen måste barlastvatten nu behandlas och organismer dödas innan vattnet pumpas tillbaka till havet.

18.3.4 Londonkonventionen

Konventionen om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (Londonkonventionen) undertecknades 1972. Konventionen förbjuder eller i vissa fall reglerar dumpning från fartyg, flygplan och plattformar.³⁴ Besluten om förbud fattas vid årliga partsmöten. Londonkonventionen administreras av IMO.

³² Om toalettavfallet är finfördelat eller desinficerat med hjälp av en typgodkänd anläggning får det släppas ut utanför tre nautiska mil, och om fartyget har en typgodkänd reningsutrustning ombord så får det renade avfallet släppas ut överallt.

³³ Barlastvattenlagen (2009:1165), barlastvattenförordningen (2017:74) och Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2017:73).

³⁴ Dumpning i juridisk mening, avser att göra sig av med något genom att dumpa det i havet eller på havsbotten. Man dumpar från båtar, flygplan eller plattformar.

År 1996 antog parterna ett protokoll till Londonkonventionen. Utgångspunkten för protokollet är att all dumpning av varje form av avfall eller ämne, inklusive radioaktivt material, på internationellt vatten och i parternas territorialhav är förbjuden (bortsett från nödsituationer till havs eller i luften). Protokollet förbjuder även all förbränning av avfall och andra ämnen på internationellt vatten och i parternas territorialhav.³⁵

Sveriges implementering och arbete

Sverige ratificerade konventionen 1974.³⁶ Sverige ratificerade även protokollet 2000, men inte de två tilläggen till protokollet från 2006 och 2013.³⁷ Regeringens klimatpolitiska handlingsplan anger att dessa två tillägg nu ska ratificeras.³⁸ Till skillnad från miljöbalken har konventionen, liksom havsrättskonventionen, en definition av dumpning.³⁹ Miljödepartementet ansvarar för konventionen och Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet och deltar vid partsmötena.

18.4 EU:s sjöfartsregleringar

EU och dess medlemsstater är parter till FN:s havsrättskonvention, som är den övergripande rättsliga ramen för mänsklig verksamhet till havs. EU har även antagit några ramdirektiv och strategier som får betydelse för sjöfarten och havsmiljöfrågor, bl.a. ramdirektivet om en marin strategi (havsmiljödirektivet) och Östersjöstrategin. Dessa har beskrivits i kapitlet om EU och havsmiljöarbetet. Dessutom har flera av de EU-regler effekt även på sjöfarten.

Nedan redovisas EU-lagstiftning som har direkt betydelse för sjöfartens påverkan på havsmiljön. Förutom dessa finns många förordningar och direktiv inom EU som på andra sätt berör sjöfart och

³⁵ www.havochvatten.se/hav/samordning--fakta/internationellt-arbete/konventioner/londonkonventionen--reglering-av-dumpning-och-forbranning-till-havs.html.

³⁶ SÖ 1974:8 om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material.

³⁷ SÖ 2000:48, 1996 års protokoll till 1972 års konvention (SÖ 1974:8) om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material.

³⁸ Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet*, Klimatpolitisk handlingsplan.

³⁹ SOU 2010:91, *Planering på djupet – fysisk planering av havet*, betänkande av Havspaneringsutredningen.

som handlar om säkra transporter, arbetstider, rapportering, statistisk över transporter och sjöhandel m.m.

18.4.1 Mottagningsdirektivet

Genom det s.k. mottagningsdirektivet⁴⁰ förbättras tillgången till och användningen av mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. Mottagningsdirektivet ska skydda den marina miljön från de negativa effekterna av avfall från fartyg som använder EU:s hamnar. I direktivet fastställs också en ordning för kontroll av efterlevnad, däribland ett system för inspektioner och utbyte av information.

Enligt de nya reglerna ska fartyg betala en indirekt avgift för att täcka kostnaderna för systemet, som ger dem rätt att lämna av sitt avfall till en hamn, oavsett om de gör detta eller inte.

I vissa fall, om ett fartyg lämnar av en exceptionellt stor mängd avfall, kan även en direkt avgift tas ut för att säkerställa att kostnaderna för att ta emot sådant avfall inte skapar en oproportionerlig börda för en hamns kostnadstäckning. Avgifternas storlek kan bero på t.ex. fartygets kategori, typ och storlek och den typ av trafik som fartyget används i. En nedsatt avgift gäller för ”gröna fartyg”, dvs. fartyg som kan bevisa att de lämnar mindre avfallsmängder och har ett hållbart system för avfallshantering ombord.

EU-länderna måste se till att mottagningsanordningarna i hamnarna tillgodoser behoven för de fartyg som använder hamnarna utan att orsaka onödiga förseningar, är anpassade efter hamnens storlek och efter de fartygskategorier som anlöper där, eftersom större hamnar brukar ha mer trafik och större fartyg. Varje hamn måste göra en plan för mottagande och hantering av avfall.

Direktivet omfattar alla fartyg, oavsett flagg, som anländer till en hamn i ett EU-land, med undantag för krigsfartyg och fartyg som tillhör eller används av en stat i icke-kommersiell statlig tjänst. Direktivet gäller dock inte för havsgående fartyg.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg.

Implementeringen av mottagningsdirektivet i Sverige

De lagändringar som behövdes för att genomföra mottagningsdirektivet infördes i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg respektive tullagen (2000:1281). Direktivet överensstämde i stora delar med den s.k. Östersjöstrategin, som sedan tidigare hade genomförts i det svenska regelverket.⁴¹

18.4.2 Direktivet om hamnstatskontroll

Direktivet om hamnstatskontroll⁴² syftar till att minska antalet undermåliga fartyg i EU:s vatten genom att säkerställa att fartyg följer de regler för sjösäkerhet och den marina miljön som fastställts på EU-nivå och på internationell nivå och genom att fastställa gemensamma kriterier för fartygsinspektioner.

Lagen gäller för alla fartyg som kan bli föremål för inspektion, samt deras besättningar, som anlöper eller ankrar i en hamn i EU. EU-ländernas regeringar måste se till att de har tillräckligt många kvalificerade inspektörer med de resurser som krävs för att genomföra inspektionerna. Årliga inspektioner är obligatoriska för fartyg med hög riskprofil och frivilliga för andra. Inspektion av fartyg som sällan anlöper hamnar i EU prioriteras. Vid inledande inspektioner kontrolleras att certifikat och handlingar är i ordning, och fartyget allmänna tillstånd bedöms. Om brister upptäcks inspekteras fartyget mer ingående. Mer ingående inspektioner genomförs på fartyg med hög riskprofil, passagerarfartyg och olje-, gas-, kemikalietank- och bulkfartyg som är äldre än tolv år. Eventuella brister som upptäcks måste rättas till. Om bristerna påtagligt är en fara för säkerhet, hälsa eller miljö hålls ett fartyg kvar tills bristerna har rättats till. De nationella myndigheterna kan vägra tillträde till hamnar för fartyg som har kvarhållits mer än två gånger under de senaste två till tre åren.

Direktivet omfattar inte fiskefartyg eller räddningsfartyg, örlogsfartyg, vissa typer av träfartyg eller fritidsbåtar.

⁴¹ Prop. 2001/02:181, s. 1.

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll.

18.4.3 Svaveldirektivet

Svaveldirektivet innehåller EU:s gemensamma regler om vilken svavelhalt marina bränslen får innehålla. EU:s svaveldirektiv⁴³ införlivade på så sätt de internationella reglerna om svavelutsläpp som finns i bilaga 6 till MARPOL-konventionen för att EU-rätten skulle harmoniera med internationell rätt.

Syftet med svaveldirektivet är att minska utsläppen av svaveldioxid från förbränning av vissa typer av flytande bränslen och därigenom minska de skadliga effekterna på människan och miljö från sådana utsläpp.⁴⁴

Utsläppen av svaveldioxid från förbränning av vissa petroleum-baserade flytande bränslen ska minskas genom att det fastställs gränsvärden för svavelhalten i sådana bränslen, som villkor för deras användning inom medlemsstaternas territorium, territorialvatten, exklusiva ekonomiska zoner eller övervakningszoner för föroreningar.⁴⁵

Direktivet är ett s.k. minimidirektiv och hindrar inte någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder i syfte att uppmuntra tidigt genomförande med avseende på den maximala svavelhalten i marina bränslen, exempelvis genom att använda utsläppsminskningmetoder utanför svavelkontrollområdena. Sådana åtgärder måste dock vara förenliga med fördragen och ska anmälas till kommissionen.⁴⁶

Från den 1 januari 2020 är högsta tillåtna svavelhalt i marina fartygsbränslen högst 0,5 procent globalt. Strängare krav gäller i de s.k. svavelkontrollområdena där högsta tillåtna svavelhalt är 0,1 procent. Östersjön är ett av flera svavelkontrollområden där högsta tillåtna svavelhalt i fartygsbränsle är 0,1 procent.

Artikel 8 i svaveldirektivet tillåter alternativa metoder (läs skrubb-rar) för att minska utsläppen och lyder:

Medlemsstaterna ska tillåta att fartyg, oavsett flagg, använder sig av utsläppsminskningmetoder i de hamnar, territorialhav, exklusiva ekonomiska zoner och utsläppskontrollområden som hör till respektive medlemsstat, som ett alternativ till användning av marina bränslen som upp-

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/802 av den 11 maj 2016 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen.

⁴⁴ Artikel 1 punkt 1 svaveldirektivet (EU) 2016/802.

⁴⁵ Artikel 1 punkt 2 svaveldirektivet (EU) 2016/802.

⁴⁶ Preambel 14 till direktivet.

fyller kraven i artiklarna 6 och 7, förutsatt att punkterna 2 och 4 i den här artikeln efterlevs.

De krav som följer av punkterna 2 och 4 är följande.

(2 p) Fartyg som använder sig av de utsläppsminskningmetoder som avses i punkt 1 ska kontinuerligt uppnå minskningar av svaveldioxidutsläppen som minst motsvarar de minskningar som hade uppnåtts om de använt marina bränslen som uppfyller kraven i artiklarna 6 och 7. Ekvivalenta utsläppsvärden ska bestämmas i enlighet med bilaga I.

(4 p) De utsläppsminskningmetoder som avses i punkt 1 ska uppfylla kraven i de instrument som avses i bilaga II.

Implementeringen av svaveldirektivet i Sverige

Svaveldirektivet är införlivat i svensk rätt genom svavelförordningen (2014:509). Enligt förordningen får inte ett marint bränsle med en svavelhalt som överstiger 0,10 viktprocent användas i svenskt inre vatten, Östersjöområdet och Nordsjöområdet.⁴⁷

Förordningen anger vidare att – trots föreskrivna högsta svavelhalt i marint bränsle i olika geografiska områden – det bränsle som används får ha en högre svavelhalt, om det i fartyget används en metod för att minska utsläppen så att svaveldioxidutsläppen kontinuerligt inte blir större än vad som hade blivit fallet med den angivna högsta tillåtna svavelhalten.

Det är således tillåtet att använda sig av alternativa metoder och tekniker i stället för att använda fartygsbränsle med lägre svavelhalt. En metod är den s.k. skrubbertekniken som tvättar avgaserna och sänker innehållet av farliga ämnen som släpps ut till luften. Problemet ur ett havsmiljöperspektiv blir då att tvättvattnet som bildas hamnar i havet i stället och bidrar till försurning och övergödning.

Det finns en bestämmelse om tvättvattnet från skrubbrar i 27 § svavelförordningen. Av den framgår att när ett avgasreningssystem används som innebär att rökgasen tvättas, får tvättvattnet släppas ut i havet endast om det kan visas att tvättvattnet inte har ”någon betydande effekt på och inte innebär någon risk för människors hälsa eller miljö”. Detta gäller även utsläpp i havet som görs i skyddade hamnar eller flodmynningar. Denna bestämmelse är en implementering av bilaga II till svaveldirektivet.

⁴⁷ 20 § svavelförordningen (2014:509).

Redovisning av regeringsuppdrag om tvättvatten från skrubbrar

Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten redovisade i oktober 2020 ett regeringsuppdrag om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg.⁴⁸

I rapporten finns en utförlig beskrivning av regelverket för skrubbers och en rättslig analys av utrymmet för att införa nationella bestämmelser som reglerar utsläpp av tvättvatten från skrubbrar.

Enligt den rättsliga analysen är det möjligt med en nationell reglering, under förutsättning att det kan visas att utsläppen försämrar vattenkvaliteten på så sätt att vattendirektivets eller havsmiljödirektivets bestämmelser äventyras.

Vidare anges flera alternativ till handlingslinje till regeringen: Ett alternativ kan vara att förbjuda utsläpp av tvättvatten på svenskt inre vatten. Ett annat alternativ är att förbjuda utsläpp på delar av svenskt inre vatten, t.ex. hamnar. Ett tredje alternativ är att införa striktare utsläppsnivåer på svenskt inre vatten och ett fjärde alternativ är en internationell reglering. En internationell reglering kan innebära både utsläppsförbud eller striktare utsläppsnivåer på ett visst geografiskt område.

Havs- och vattenmyndighetens och Transportstyrelsens förslag till regeringen är att Sverige i första hand bör driva frågan internationellt, vilket i första hand motiveras av att inte få en snedvriden konkurrens för rederibranschen. Dessutom föreslår myndigheterna att en nationell reglering i inre vatten ska förberedas parallellt med det internationella arbetet.⁴⁹

AFS-förordningen

Förordningen om förbud mot tennorganiska föreningar, den s.k. AFS-förordningen⁵⁰, förbjuder sedan 2008 tennorganiska föreningar på fartyg. Tennorganiska föreningar är kemikalier från antifoulingfärg som används på båtskrov och nät. Dessa ytbeläggningar fungerar som biocider, utformade för att förhindra att alger, mollusker

⁴⁸ Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen, Uppdrag att ta fram underlag om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg, Redovisning av regeringsuppdrag 2019/03417/TM, 2020-09-30, dnr 4934-19 (Hav) TSS 2019-4813.

⁴⁹ A.a., s. 8.

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 782/2003 av den 14 april 2003 om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg.

och andra organismer som minskar fartygs hastighet sätter sig på fartygen. De är mycket giftiga för den marina miljön.

Genom AFS-förordningen införlivas reglerna i Internationella sjöfartsorganisationens konvention om antifoulingsystem på fartyg, den s.k. AFS-konventionen, i EU:s lagstiftning. Syftet är att förbjuda tennorganiska föreningar på alla fartyg som kommer in i hamnar i EU, för att minska eller helt få bort de skadliga effekterna av dessa produkter.

AFS-förordningen i Sverige

AFS-förordningen gäller i Sverige och kompletteras även av ett antal bestämmelser i förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. Till exempel är det förbjudet att använda svenska fartyg som inte uppfyller föreskrifter som följer av AFS-förordningen om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg.⁵¹ Det finns även hänvisningar till AFS-förordningen angående besiktning och certifiering.⁵²

18.4.4 Förordningen om påskyndat införande av krav på dubbelskrov för oljetankfartyg

Förordningen om påskyndat införande av krav på dubbelskrov för oljetankfartyg⁵³, som har omarbetats flera gånger, syftar till att komma ifrån användningen av oljetankfartyg av s.k. ”enkelskrovskonstruktion”. I fartyg med enkelskrovskonstruktion är oljan åtskild från havsvattnet av en enkel plåt i botten och sida. Om denna plåt skadas på grund av en kollision eller grundstötning, finns det en risk att innehållet i lasttankarna läcker ut i havet och orsakar omfattande föroreningar. Ett effektivt sätt att förebygga denna risk är att omge lasttankarna med en andra invändig plåt, på tillräckligt avstånd från den yttre plåten. En konstruktion med ett sådant ”dubbelskrov” skyddar lasttankarna mot skador och minskar risken för utsläpp.

⁵¹ 4 kap. 9 §.

⁵² 4 kap. 10 §.

⁵³ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 530/2012 av den 13 juni 2012 om ett påskyndat införande av krav på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov.

18.5 Exempel på sjöfartens reglering i Sverige

18.5.1 Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

MARPOL-konventionen är genomförd i svensk rätt genom bl.a. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, med tillhörande förordning.⁵⁴

Lagen om åtgärder mot förorening från fartyg innehåller bestämmelser om förbud mot föroreningar från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygskonstruktion, tillsyn och andra åtgärder för att förebygga eller begränsa förorening från fartyg samt om förundersökning vid brott mot bestämmelser i lagen eller mot föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Den centrala bestämmelsen finns i 2 kap. 2 § som anger att olja inte får släppas ut från fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden. Om det till följd av en olyckshändelse släpps ut olja eller skadliga ämnen från ett fartyg ska utsläppet begränsas så långt det är möjligt.⁵⁵ Till böter eller fängelse i högst två år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i bl.a. 2 kap. 2 §, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken.⁵⁶ Lagen innehåller vidare bestämmelser om ingripanden mot utländska fartyg, om kvarhållande av fartyg och rapportering till flaggstaten.⁵⁷ Vid fara i dröjsmål får en tjänsteman vid Kustbevakningen vidta vissa åtgärder som annars endast polisman eller åklagare har befogenhet till.

Lagen innehåller även bestämmelser om att det ska finnas anordningar för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- eller tankspolvatten på platser där olja lastats eller oljetankfartyg repareras samt att någon avgift inte får tas ut vid mottagningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får föreskriva sådana begränsningar av eller förbud mot trafik i farvatten inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon som behövs för att förebygga förorening.⁵⁸ Om ett fartyg har väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift får Transportstyrelsen eller annan myndighet som regeringen utser meddela förbud mot fartygets av-

⁵⁴ Förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg.

⁵⁵ 5 kap. 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

⁵⁶ 10 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

⁵⁷ 11 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

⁵⁸ 7 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

gång eller vidare resa, förbud mot att använda viss utrustning, föreläggande att fartyget ska följa en viss färdväg, föreläggande att fartyget ska anlöpa eller avgå från en viss hamn eller annan uppehållsplats eller föreläggande i fråga om fartygets framförande eller drift.

Om något beslut om sådan åtgärd inte meddelas får myndigheten, när det gäller brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift, i stället kräva att bristerna ska avhjälpas.⁵⁹

Släpps olja eller något annat skadligt ämne ut från ett fartyg eller kan det skäligen befaras att så kommer att ske och finns det grundad anledning att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt på grund av detta kan skadas i avsevärd mån, får Transportstyrelsen eller annan myndighet som regeringen utser meddela de förbud och förelägganden som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening. Sådana förbud och förelägganden kan t.ex. vara förbud mot fartygets avgång eller vidare resa, förbud att påbörja eller fortsätta lastning, lossning, läktring eller bunkring, förbud att använda viss utrustning eller föreläggande att fartyget ska följa en viss färdväg.

Ett förbud eller föreläggande enligt första stycket får även meddelas om det finns ett allvarligt hot om förorening av andra staters havs- eller kustområden.⁶⁰

Enligt 8 kap. i lagen får en vattenföroreningsavgift tas ut om förbudet mot utsläpp av olja från fartyg har överträtts och utsläppet inte är obetydligt. Detsamma gäller om ett utsläpp inte har begränsats så långt det är möjligt.⁶¹

18.5.2 Lagar om Sveriges sjöterritorium

Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner, lagen (2017:1273) om Sveriges angränsande zon och lagen (1966:314) om kontinentalsockeln kan kortfattat beskrivas som ett införlivande i svensk rätt av havsrättskonventionen. Lagen om Sveriges ekonomiska zon innehåller bestämmelser om skydd av marina miljöer, utnyttjande av naturtillgångar, forskning i zonen, tillsyn m.m.

⁵⁹ 7 kap. 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

⁶⁰ 7 kap. 5 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

⁶¹ 8 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

18.5.3 Barlastvattenlagen (2009:1165)

Barlastvattenlagen (2009:1165) och barlastvattenförordningen (2017:74) införlivar bl.a. Barlastvattenkonventionen i svensk rätt och innehåller bestämmelser om hur barlastvatten ska hanteras, mottagningsanordningar, tillsyn, vissa åtgärder mot spridning av vattenlevande organismer som kan vara skadliga, t.ex. kan regeringen förbjuda utsläpp av barlastvatten för viss trafik på inre vatten.

18.5.4 Kustbevakningslagen (2019:32)

Kustbevakningslagen (2019:32) innehåller bestämmelser om vilka uppgifter och vilken rätt som Kustbevakningen och en tjänsteman vid Kustbevakningen (kustbevakningstjänsteman) har att självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet i verksamhet som avser brottsbekämpning och ordningshållning.

18.5.5 Förordningen (2013:540) om ansvar för oljeskador till sjöss

Förordningen (2013:540) om ansvar för oljeskador till sjöss innehåller bestämmelser om att fartyg, med en dräktighet som är högre än 1 000 kW, ska ha en försäkring eller ha annan betryggande säkerhet ställd för att täcka ansvaret vid en eventuell bunkeroljeskada.

18.5.6 Lagen (1978:160) om vissa rörledningar

Lagen handlar om att rörledningar för transport av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle inte får dras fram eller användas utan särskilt tillstånd (koncession). Att anlägga sådana rörledningar till havs torde innebära viss sjöfart och även undervattensbuller som påverkar havsmiljön.

Koncession krävs även för att dra fram och använda en rörledning för transport av koldioxid som ska lagras geologiskt. Koncession krävs inte om rörledningen uteslutande ska nyttjas inom en hamn.

För verksamheter och åtgärder som ska prövas för en koncession ska frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras i ett särskilt beslut efter att en under-

sökning har gjorts. En specifik miljöbedömning ska göras, om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt 6 kap. miljöbalken om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas ska en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram.

Förordningen (1978:164) om vissa rörledningar

Till lagen om vissa rörledningar hör även en förordning som innehåller bl.a. bestämmelser om ansökan om koncession, koncessionshavares åligganden och att Energimarknadsinspektionen utövar tillsyn.

18.5.7 Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Lagen är tillämplig på vattenverksamhet och vattenanläggningar. Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns också i miljöbalken. Vattenverksamhet kan för verksamhetsutövare innebära bl.a. vattenreglering, vattentäkt för allmän vattenförsörjning, allmän värmeförsörjning eller bevattning, markavvattning, vattenverksamhet som behövs för allmän väg, allmän farled eller allmän hamn, vattenverksamhet som behövs för att motverka förorening genom avloppsvatten, eller vattenverksamhet som behövs för järnväg.

Staten, kommuner och vattenförbund får bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket.

Den som är beroende av att vattenförhållandena består får utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp.

Lagen innehåller vidare bestämmelser om tillstånd för vattenverksamhet och prövning.

Förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

I förordningen om vattenverksamheter finns bl.a. närmare bestämmelser om mål och processer om vattenverksamheter, anmälningsplikt för mindre verksamheter och den nationella planen för moderna miljövillkor.

18.5.8 Miljöbalken om skyddade områden

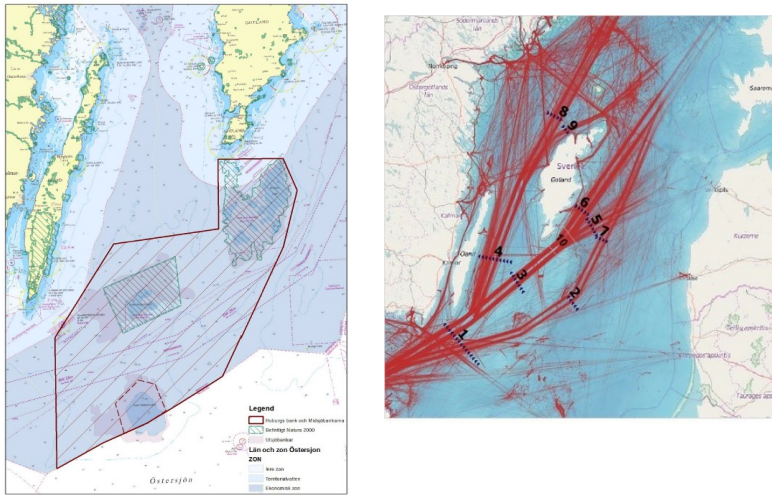
I svensk rätt finns flera former av områdesskydd. Enligt 7 kap. miljöbalken kan ett mark- eller vattenområde förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Naturreservat och biotopskyddsområde är andra skyddsformer som kan användas i marina miljöer. Ett större mark- eller vattenområde får enligt 19 § av regeringen förklaras som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs.

Dessutom innehåller 7 kap. 27–29 §§ miljöbalken regler om särskilda skyddade områden eller s.k. Natura 2000-områden enligt fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet och internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden.

Flera hårt trafikerade fartygsrutter i Sveriges närområde passerar i dagsläget nära eller genom skyddade marina Natura 2000-områden och andra känsliga havsområden.

I förslaget till havsplaner som Havs- och vattenmyndigheten lämnade till regeringen i december 2019 bedömer Havs- och vattenmyndigheten att sjöfarten fortfarande kan ha negativ betydelse för t.ex. alfågelpopulationen genom oljeutsläpp eller tumlare från undervattensbuller. Ett större område som omfattar Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken har även beslutats av regeringen som Natura 2000-område som trafikleden nu går rakt genom. Området söder om Gotland därför utpekad i förslag till havsplanen för Östersjön som s.k. utredningsområde sjöfart (se figur nedan).

Figur 18.6 Sjöfart i känsliga havsområden runt Gotland



Den vänstra bilden visar av regeringen beslutad utvidgning av Natura 2000-området omfattande Høburgs bank och Norra Midsjöbanken. Södra Midsjöbanken är inte inkluderad. Den högra bilden visar flödesmönster för alla passagerar- och handelsfartyg under juni 2015.

Källa: Havs- och vattenmyndigheten, Omdirigeringsanalys av sjöfart kring Høburgs bank och Midsjöbankarna, Underlag inom svensk havsplanering, Rapport 2017:11.

Ett annat sådant exempel är farleden som går genom området Kopparstenarna – Salvorev som sträcker sig norr om Fårö och förbi Gotska sandön. Detta är ett relativt grunt sandbanksområde som både är utpekad som Natura 2000-område och som marint naturreservat. Området ligger även i Naturvårdsverkets nationalparksplan som en utvidgning av nationalparken Gotska sandön. Området är även utpekad i förslag till havsplan för Östersjön som utbredningsområde sjöfart med hänsyn till motstående intressen mellan sjöfart och naturmiljö. Området passeras i dag av cirka 2 100 fartygspassager. Enligt Havs- och vattenmyndigheten kan en omläggning av farleden söder om Gotland (där det nu går cirka 16 000 fartygspassager per år) medföra en betydande ökning av genomfart i området, även med större djupgående.⁶²

I förslaget till havsplan för Östersjön finns flera utpekade utbredningsområde sjöfart där sjöfartens och miljöhänsyn bedöms som motstående intressen, ett område är t.ex. förslaget till Horstensleden genom yttre delar av Stockholms skärgård.

⁶² Havs- och vattenmyndigheten 2017, Sjötrafikbelastning på Salvorev, norr om Gotland, Rapport 2017:28.

Det är även få marina skyddade områden som innehåller regleringar som berör sjöfarten och generellt har den kommersiella sjöfarten inte bedömts kunna regleras genom t.ex. reservatsföreskrifter då detta skulle kunna strida mot havsrättskonventionen (läs mer i kapitlet Marint områdesskydd).

Två olika ärenden i Kattegatt kan illustrera detta förhållande. Länsstyrelsen i Skåne beslutade i juni 2020 om naturreservatet Skånska Kattegatt. Naturreservatet inkluderar föreskrifter som påverkar kommersiell sjötrafik genom framför allt föreskrifter om hastighetsbegränsningar.

Ett annat exempel som berör samma område är att IMO har beslutat om nytt ruttsystem i Kattegatt från och med den 1 juli 2020. Enligt Sjöfartsverket kommer förändringar medföra att antalet handelsfartyg kommer att öka kraftigt längs den svenska kusten öster om Fladen och Lilla Mittelgrund. Det leder även till att fler handelsfartyg kommer att gå närmare Kullen.⁶³ Enligt Havs- och vattenmyndigheten är de nya rutterna utformade för att tillgodose hög sjösäkerhet vilket minskar påverkan från oljespill på arter och livsmiljöer, men myndigheten efterfrågar samtidigt utredning av påverkan på tumlare och torsklek från undervattensbuller samt uppföljning av påverkan på naturvärden från ändrat fartygstrafik.⁶⁴ Både Fladen och Lilla Mittelgrund samt Kullen är Natura 2000-områden. Ruttsystemet kommer även att föra med sig mer sjötrafik närmare det nybildade naturreservatet. Enligt muntliga uppgifter från bl.a. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har inte konsekvensbeskrivningarna av ruttsystemet inkluderat sjöfartens effekter på den marina miljön förutom att risken för kollision och därmed olja -och kemikalieolyckor minskar.

Vidare är mycket få havsområden i Sveriges närhet helt fria från fartygstrafik.

⁶³ www.sjofartsverket.se/sv/Sjofart/Sjokort/Nytt-ruttsystem-i-Kattegatt-, 2020-11-20.

⁶⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2017, Sjöfartens rumsliga behov och miljöpåverkan i Kattegatt – fördjupat underlag för svensk havsplanering, Rapport 2017:27.

18.5.9 Farledsavgifterna – finansiering och miljöincitament

I Sverige finns cirka 900 farleder och 14 000 sjömärken som utmärker farlederna. Sjöfartsverket ansvarar för ungefär hälften av farlederna, de allmänna farlederna. Ansvar för övriga farleder har hamnar, kommuner, båtklubbar och privatpersoner.⁶⁵

Sjöfartsverkets arbete med att planera och tillhandahålla infrastruktur och tjänster för sjöfarten finansieras med sjöfartsavgifter. Dessa avgifter består huvudsakligen av farledsavgifter och lotsavgifter.

Fartyg som går in i svensk hamn betalar en farledsavgift. Sjöfartsverket gav tidigare rabatt på farledsavgiften för de fartyg som hade låga utsläpp av kväveoxid. Den 1 januari 2018 införde Sjöfartsverket en ny avgiftsmodell för handelssjöfarten för att Sjöfartsverket i ett långsiktigt perspektiv ska få en ekonomi i balans och för att få en mer omfattande miljöprofil på farledsavgifterna.⁶⁶

I det nya avgiftssystemet finns ett index för att reglera miljödifferentieringen i farledsavgiften, Clean Shipping Index (CSI). CSI är ett internationellt miljöindex som rankar fartyg och rederier efter deras miljöpåverkan. I indexet ingår, och poängsätts, fem typer av miljöpåverkan:

- Utsläpp av koldioxid.
- Utsläpp av kväveoxider.
- Utsläpp av svaveloxider och partiklar.
- Användning av kemikalier ombord (bottenfärger, köldmedier och oljor).
- Hantering av vatten och avfall (barlastvatten, avloppsvatten, länsvatten, avfallsolja mm samt utbildning av besättningen i denna hantering).⁶⁷

Sjöfartsverket lämnar en avgiftsreduktion på den fartygsbaserade avgiften för fartyg som uppnår minst 75 verifierade poäng av maximalt 150 i CSI.

Sjöfartsverket argumenterar för den nya avgiftsmodellen var enkelhet, kostnader, ämnets miljöpåverkan, att det inte skulle missgynna de

⁶⁵ Trafikverket 2019, Rapport Handlingsplan för inrikes sjöfart och närsjöfart.

⁶⁶ Trafikutskottets betänkande 2019/20:TU8, s. 23.

⁶⁷ Sjöfartsverket 2016, Föreslagen ny avgiftsmodell, PM.

som redan hade gjort åtgärder, att andra använder eller kan använda indexet samt att minimera avgiftsförändringar mellan det gamla och det nya systemet. Vidare angav Sjöfartsverket att CSI är ett själv-administrerande system där det är organisationen CSI och dess medlemmar som svarar för datainsamling och registerhållning. Det gör också att kostnaderna för att administrera systemet kan hållas nere och att det nya avgiftssystemet är kostnadsneutralt eftersom fartyg med större miljöpåverkan betalar för rabatter och avgiftslättnader till mer miljövänliga fartyg.⁶⁸

Farledsavgiften ska betalas av fartyg som lastar eller lossar last eller lämnar eller hämtar passagerare i svensk hamn. Vissa fartyg är dock undantagna från avgiftskravet, exempelvis fartyg med en brutto-dräktighet mindre än 300, bogserings- bärgnings- och sjöräddningsbåtar, fartyg i regional kollektivtrafik och arbetsfartyg.⁶⁹

Farledsavgiftens storlek är baserad på fartygets storlek, last, passagerare och miljöpåverkan.⁷⁰ För att Sjöfartsverket ska kunna fastställa farledsavgiften ska fartygets redare eller ägare lämna en deklARATION med uppgifter om fartyget och om avgiftspliktig last och antal passagerare.⁷¹ Den som inte lämnar in en deklARATION kan av föreläggas att betala vite om inte deklARATIONEN lämnas in. Dessutom kan den som inte lämnar in en deklARATION, eller lämnar felaktiga uppgifter i deklARATIONEN, bli skyldig att betala böter.⁷²

Sjöfartsverkets föreskrifter om farledsavgift

Sjöfartsverket har utfärdat föreskrifter om farledsavgifterna och om vad som behövs för att kontrollera fartygs miljöpåverkan.⁷³ Av föreskrifterna framgår att farledsavgiften består av fyra delar:

- beredskapsavgift,
- fartygsbaserad farledsavgift,
- godsavgift, och
- passagerarbaserad avgift.

⁶⁸ Sjöfartsverket 2015, Ny avgiftsmodell, slutrapport.

⁶⁹ 2 § förordningen (1997:1121) om farledsavgifter.

⁷⁰ 3 § a.a.

⁷¹ 6 § a.a.

⁷² 11 §, i ringa fall döms inte till ansvar eller om gärningen är straffbelagd enligt brottsbalken.

⁷³ SJÖFS 2019:3.

Beredskapsavgift innebär i princip betalning för anlop och eventuell lotsning.

Det är den fartygsbaserade delen av avgiften som är intressant ur ett miljödifferieringsperspektiv. Fartyg har olika miljöklasser och miljöklassen blir styrande för vilken avgift fartyget får betala. Av 13 § i föreskrifterna framgår följande.

Vid beräkning av fartygsbaserad farledsavgift, som beräknas på fartygets nettodräktighet, tas avgift ut beroende på fartygets miljöklass. Miljöklassen baseras på uppnådd poängsumma i miljöindexet Clean Shipping Index (CSI). Befintliga miljöklasser med krav på poängsumma för fartyget i de olika miljöklasserna framgår av nedanstående tabell. För att fartyget ska placeras i miljöklass A–C krävs att fartyget är verifierat i enlighet med vid varje tidpunkt gällande krav för verifiering enligt CSI.

Tabell 18.1 Miljöklass och poängsumma

Miljöklass	Poängsumma
A	125–150
B	100–124
C	75–99
D	0–74
E	Till CSI ej anslutna fartyg

Är farledsavgifterna effektiva incitament för miljöförbättrande åtgärder?

Både Trafikanalys och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har utvärderat farledsavgifterna som incitament för miljöförbättrande åtgärder.

Trafikanalys utvärdering 2017

Redan innan det nya avgiftssystemet infördes analyserade Trafikanalys, på regeringens uppdrag, miljökonsekvenserna av det nya avgiftssystemet.⁷⁴ Trafikanalys bedömde att incitamenten till miljöförbättrande åtgärder skulle bli mindre/svagare med det nya avgiftssystemet:

Utifrån det underlag som Sjöfartsverket har presenterat, menar Trafikanalys att miljödifferieringen i det föreslagna farledsavgiftssystemet inte ger förutsättningar för att åstadkomma en bättre miljö- och klimat-

⁷⁴ Trafikanalys 2017, Miljökonsekvenser av nya farledsavgifter, PM 2017:9.

nytta. Incitamenten i dagens styrning är små, med det föreslagna bredare miljöindexet blir de än mindre. Det går inte att utesluta att de föreslagna avgiftsförändringarna medför en risk för överflyttning till väg, i vissa områden och för vissa typer av sjötransporter. Det gäller till exempel den sjöfart som sker på inre vattenvägar samt kustnära sjöfart som går i slingor längs kusten.

Trafikanalys huvudförslag var att det gamla avgiftssystemet (inriktat på kväveoxidutsläpp) skulle behållas till dess att det fanns mer underlag om hur en ny avgiftsmodell kan utformas för att ge effektivast miljöstyrning. Som alternativ föreslog Trafikanalys att det nya avgiftssystemet huvudsakligen skulle inriktas mot kväveoxidutsläpp. Enligt Trafikanalys ger en miljöstyrning med större tyngd på allvarligare miljöpåverkan från sjöfarten, så som utsläpp av kväveoxid större miljöincitament till rederier vilket ökar förutsättningarna till bättre miljöeffekt.⁷⁵

VTI:s utvärdering 2020

Sjöfartsverket gav VTI i uppdrag att analysera effekterna av det nya avgiftssystemet för farledsavgifter.⁷⁶ Sammantaget visade analysen att det fanns stora skillnader i hur bytet av avgiftssystem påverkat olika fartygssegment och/eller storleksklasser av fartyg. Även inom segment fanns det stora variationer. Resultaten av utvärderingen sammanfattas här i några punkter:

- Det nya systemet för miljöincitament, baserat på poängsättning via Clean Shipping Index i fem kategorier, har gjort att fler fartyg får miljöincitament. Jämfört med det gamla systemet tog dubbelt så många fartyg del av incitamenten (rabatten) 2018.
- År 2018 utgjorde de 65 CSI-registrerade fartygen som fick incitament 2,4 procent av samtliga fartyg som gjorde minst ett anlop i svensk hamn. Dessa fartyg stod samtidigt för drygt 47 procent av samtliga anlop.
- I genomsnitt gav systemet 2018 lägre miljöincitament per fartyg än systemet 2017.

⁷⁵ A.a., s. 46.

⁷⁶ Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) 2020, Utvärdering av Sjöfartsverkets nya avgiftsmodell 2018, en modelljämförelse för perioden 2017–2019, VTI rapport 1034.

- Det nya systemet kan sägas ha försvagat incitamenten att göra investeringar för att reducera utsläpp av kväveoxider i och med att incitamenten per fartyg blivit lägre i det nya systemet och att det nu går att få en hög reduktion i farledsavgift genom att göra förbättringar i andra miljökategorierna än utsläpp av kväveoxider (t.ex. avfallshantering).

VTI konstaterade att det var svårt att på det underlag som fanns avgöra hur det nya avgiftssystemet hade påverkat (och kommer att påverka) utsläppen av koldioxid, kväveoxider, svaveloxider och partiklar samt miljö kvalitetsmålen.

Farledsavgifterna – riksdagens tillkännagivande om Sjöfartsverkets verksamhetsform och finansiering

Riksdagen tillkännagav i april 2020 att regeringen bör utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform för att hitta en bättre myndighetsorganisation och finansiering än den nuvarande.⁷⁷

Om tillkännagivandet – trafikutskottets ställningstagande

Enligt trafikutskottet transporterar sjöfarten en majoritet av allt gods som importeras och exporteras i Sverige. Sveriges handel är därmed beroende av sjöfarten. Sjöfart är ett energieffektivt transportslag, och förutom muddring och isbrytning är vattenvägar i princip underhållsfria och investeringskostnaderna därmed låga. Dessutom är, enligt trafikutskottet, trafiksäkerheten hög. Sverige har mycket långa kuststräckor, farbara insjöar och goda djupförhållanden till farleder i många hamnar. Sjöfarten har även stor betydelse för godsflödet inom landet. På vissa sträckor är även passagerartransporter mycket viktiga. Utskottet betonade att det för en utveckling av svensk sjöfart behövs en förbättrad sjöinfrastruktur. Att rena sjöfartens utsläpp och genomföra en konsekvent satsning på att öka andelen godstransporter med sjöfart och på järnväg är också en nödvändig åtgärd i omställningen till ett hållbart transportsystem. Sjöfartsverket är ett

⁷⁷ Bet. 2019/20:TU8, rskr. 2019/20:218.

av tre kvarvarande affärsverk och finansieras i huvudsak genom avgifter som verket tar ut för bl.a. farledstrafikering.

Utskottet anförde vidare att Sjöfartsverket är av staten ålagt vissa avkastningskrav och att det är ett problem att Sjöfartsverket har höjt avgifterna för sjöfarten för att klara budget och avkastning, eftersom det hamnar i konflikt med det övergripande målet att flytta över godstrafik från väg till sjöfart. En sådan finansieringsmodell försvårar enligt utskottets mening styrningen mot de trafik- och miljöpolitiska målen. Mot denna bakgrund föreslog trafikutskottet att riksdagen skulle rikta ett tillkännagivande till regeringen om att den bör utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform föra att hitta en bättre myndighetsorganisation och finansiering än den nuvarande.

Farledsavgifterna – riksdagens tillkännagivande om miljödifferenteringen av farledsavgifterna

Riksdagen tillkännagav i april 2020 att regeringen bör se över miljödifferenteringen av farledsavgifterna för att säkerställa att utformningen av dessa skapar incitament för ytterligare klimatåtgärder utan att missgynna sjöfarten som transportslag.⁷⁸

Om tillkännagivandet – trafikutskottets ställningstagande

I betänkandet framhöll trafikutskottet att det är angeläget att det skapas incitament för sjöfarten att minska sina utsläpp. Sjöfartsverket har gjort en förändring av avgifterna som, enligt utskottet, har fått mycket kritik från sjöfartsbranschen. Kostnaderna har ökat ytterligare och miljödifferenteringen och incitamenten för omställning till miljövänligare fartyg har minskat. Utskottet anförde vidare att eftersom farledsavgifterna är ett av de viktigaste ekonomiska styrmedlen för sjöfarten i Sverige behöver avgifterna utformas så att de skapar incitament för sjöfarten att minska sina utsläpp. Det fanns starka skäl att ytterligare stimulera de rederier som ligger före när det gäller miljöåtgärder. Samtidigt, framhöll utskottet, är det viktigt att utformningen inte missgynnar konkurrenskraften för svensk sjöfart och därmed leder till en utveckling där transporter flyttas över till mindre

⁷⁸ Bet. 2019/20:TU8, rskr. 2019/20:218.

energieffektiva alternativ. Mot denna bakgrund föreslog utskottet att riksdagen riktar ett tillkännagivande till regeringen om att den bör se över miljödifferenteringen av farledsavgifterna för att säkerställa att utformningen av dessa skapar incitament för ytterligare klimatåtgärder utan att missgynna sjöfarten som transportslag.

18.5.10 Miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart

Efter EU:s godkännande beslutade regeringen den 22 november 2018 om en förordning om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjö.⁷⁹ Enligt förordningen får Trafikverket för att stimulera överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart och för att minska utsläpp av luftföroreningar och växthusgaser – om det finns medel för ändamålet – betala ut miljökompensation till redare.

Miljökompensationen ska stimulera till nya sjötransportupplägg och förbättringar i sjötransportuppläggen. Syftet med stödet är att avlasta det svenska vägnätet och minska utsläppen av luftföroreningar och växthusgaser.

Miljökompensationen ska avse genomförandet av ett detaljerat projekt med på förhand fastställda miljöeffekter. Stödet kan endast beviljas för ett projekt per sjötransportupplägg. Projektet får inte förnyas, förlängas eller upprepas med ytterligare miljökompensation utan förväntas efter projektets slut övergå i normal drift. Stödet får inte ges för längre tid än tre år.

Den redare som ansöker om miljökompensation ska kunna visa hur projektet bidrar till att gods överflyttas från väg till sjö, att projektet bidrar till positiva miljöeffekter, att sjötransportuppläget är i behov av stöd för att kunna genomföras och att åtgärden är kommersiellt bärkraftig efter det att projektet har slutförts. Projektet får inte innebära en negativ påverkan på konkurrenssituationen på aktuell marknad.

Trafikverket disponerar 50 miljoner kronor för miljökompensationen under 2020 och får av dessa medel använda högst 500 000 kronor för sina administrativa kostnader för att administrera bonusen.⁸⁰ Riks-

⁷⁹ Förordningen (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart.

⁸⁰ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 20, Trafikverkets regleringsbrev för 2020.

dagen anvisar medel för miljökompensationen på anslag 1:17 Klimatpremier i utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Anslaget får användas för att främja marknadsintroduktion av fordon med låga utsläpp av växthusgaser. Anslaget får även användas för stöd för att stimulera överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart.

18.5.11 Hamnavgifter

Hamnar har en nyckelposition inom sjöfartsnäringen eftersom de är en knutpunkt mellan sjö- och landtransporter. Allt gods som transporteras till sjöss hanteras av en hamn. I Sverige går runt 80 procent av volymen av importerat och exporterat gods via hamnar, i tillägg kommer passagerartrafiken och inrikes transporter.⁸¹

Alla hamnar tar ut avgifter för infrastruktur och lasthantering i samband med fartygsanlöp. Ett antal svenska hamnar har sedan slutet på 1990-talet använt en miljödifferiering av de infrastrukturavgifter som tas ut för anlöpande fartyg. Rederier med fartyg som har god miljöprestanda får i dessa system en rabatt på ordinarie avgift. Detta har bidragit till att ett antal rederier har investerat i miljöteknik ombord på sina fartyg, vilka därigenom har lägre emissioner än vad som krävs enligt lagen.

Skillnader i mängden gods som hanteras, frekvensen av fartygsanlöp och vilka typer av fartyg som trafikerar hamnen är avgörande för hamnens förutsättningar att arbeta med miljödifferiering av avgifterna. En annan viktig faktor är om det finns hamnar i närheten som konkurrerar om trafiken och som sätter taxorna på ett sätt som uppfattas som mer fördelaktigt av redare och fartygsoperatörer. Generellt har stora hamnar mer resurser tillgängliga för att hålla ett system för miljödifferiering av hamntaxan uppdaterat, än små hamnar. De flesta fartyg som anlöper svenska hamnar är fartyg som ofta återkommer till samma hamn såsom passagerarfärjor och färjor som tar både passagerare och rullande last.

Miljödifferieringen kan vara riktad mot ett specifikt miljöproblem som man vill åtgärda såsom svaveldioxider, kvävedioxider, koldioxid, partiklar, kemikalier, buller m.m. Detta är den modell som hittills använts av hamnarna i Sverige, med fokus på svavel- och kväve-

⁸¹ Havsmiljöinstitutet, 2019, Effekter på havsmiljön av att flytta över godstransporter från vägtrafik till sjöfart, Ida-Maja Hassellöv, Kjell Larsson och Eva-Charlotta Sundblad, Rapport 2019:5.

oxider. Men miljödifferntiering kan även baseras på ett index som väger samman en rad av olika miljöparametrar och då tar hänsyn till fartygens miljöprestanda mer generellt. I dag finns ett stort antal index som möjliggör för transportköpare, hamnar och andra intressenter att jämföra olika rederiers och fartygs miljöprestanda.

Clean Shipping Index (CSI) är ett index som syftar till att underlätta för transportköpare att kunna välja rederier efter deras miljöprestanda. Utsläpp av svavel, kväve, partiklar och koldioxid beräknas och vägs samman med bl.a. barlastvattenhantering och avfallshantering till ett index som kan användas av de företag, exempelvis hamnar, som ställer miljökrav på sina sjötransporter.⁸²

18.5.12 Regeringens maritima strategi

Regeringen antog 2015 en svensk maritim strategi för människor, jobb och miljö.⁸³ Regeringens syfte med strategin var att ta ett helhetsperspektiv för att främja de maritima näringarna. Strategin la fast följande vision för det fortsatta arbetet:

Konkurrenskraftiga, innovativa och hållbara maritima näringar som kan bidra till ökad sysselsättning, minskad miljöbelastning och en attraktiv livsmiljö.

Strategin är ett inriktningsdokument för en såväl socialt och miljömässigt som ekonomiskt hållbar utveckling och innehåller, utöver vision och inriktning för arbetet, en struktur för uppföljning. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för genomförandet av strategin, men i samarbete med bl.a. myndigheter på transportområdet. Sjöfarten inkluderas som en viktig sektor i strategins delar om utveckling av maritima näringar.

⁸² Ett annat index är Environmental Ship Index (ESI) som tas fram inom ramen för ”World Ports Climate Initiative”, ett initiativ där hamnar runt om i världen gått samman för att minska sina utsläpp av växthusgaser.

⁸³ Regeringen 2015, En svensk maritim strategi – för människor, jobb och miljö.

18.5.13 Regeringens godstransportstrategi

Regeringen vill att allt fler godstransporter ska flytta över från lastbil till sjöfart och tåg. Den nationella godstransportstrategin för effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter lanserades av regeringen och ligger numera under Infrastrukturdepartementets ansvarsområde.⁸⁴

Godstransportstrategin ska bidra till att de transportpolitiska målen nås, stärka näringslivets konkurrenskraft och främja en överflyttning från väg till järnväg och sjöfart samt vara en plattform för fortsatt samverkan inom godstransportområdet.

Strategin är avsedd att vara en plattform för fortsatt samverkan inom godstransportområdet. Sjöfart anses vara ett bra alternativ till transporter på väg eftersom sjöfarten anses vara ett energieffektivt transportsätt. Enligt strategin är sjötransporter ofta energieffektiva jämfört med andra trafikslag på grund av den låga drivmedelsförbrukningen per vikt och sträcka av transporterat gods.

Dock har t.ex. frågor om utsläpp av övergödande eller farliga ämnen, undervattensbuller och biologisk mångfald inte någon framträdande roll i strategin. I strategin har havsmiljöperspektivet inte tydligt vägts in.

Inom ramen för strategin har regeringen bl.a. tillsatt ett nationellt godstransportråd och en nationell samordnare för inrikes sjöfart och närsjöfart. Den nationella samordnaren som är placerad på Trafikverket ska bl.a. analysera och genomföra en rad åtgärder inom ramen för strategin. Samordnaren, som har uppdraget i sex år, ska främja en väl fungerande och effektiv inrikes sjöfart och närsjöfart och förbättra förutsättningarna för överflyttning av godstransporter från väg. I uppdraget till den nationella samordnaren anges vilka myndigheter och organisationer som ska lämna synpunkter på uppdraget och åtgärderna. Bland de myndigheter och organisationer som nämns ingår dock inte några miljömyndigheter eller intresseorganisationer med miljöinriktning.

Regeringen har även givit Trafikverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys en rad regeringsuppdrag med bäring på sjöfarten.

Strategin ska ge en sammanfattande bild av nuläget och göra den övergripande inriktningen för gods- och logistikområdet tydlig. Till strategin kopplas prioriterade insatser. Inriktningen och tillhörande

⁸⁴ Regeringen 2018, Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi, Näringsdepartementet, N 2018.21.

insatser ska bidra till att de transportpolitiska målen nås, stärka näringslivets konkurrenskraft och främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart.

18.5.14 Miljömålen och sjöfarten

Frågor om sjöfarten finns i dag i huvudsak inom ramen för de transportpolitiska målen som riksdagen har beslutat.

Utöver de transportpolitiska målen har Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket i sina respektive instruktioner även en i huvudsak likalydande uppgift att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål – däribland *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning* och *Bara naturlig försurning* – som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

En av preciseringarna till *Hav i balans samt levande kust och skärgård* knyter an till EU:s havsmiljödirektiv och målet god miljöstatus som har implementerats i Sverige genom havsmiljöförordningen. Som framgår av havsmiljödirektivets elva s.k. deskriptorer bedöms sjöfarten ha betydande påverkan på minst sju av dessa.

Figur 18.7 Kvalitativa deskriptorer för fastställande av en god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet

Sjöfarten har direkt påverkan på minst sju av de elva deskriptorerna

Temaområde/Deskriptor	Påverkas av sjöfart
1. Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor.	X
2. Främmande arter som har införts genom mänsklig verksamhet håller sig på nivåer som inte förändrar ekosystemen negativt.	X
3. Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd.	
4. Alla delar av de marina näringsvävarna, i den mån de är kända, förekommer i normal omfattning och mångfald på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd ska kunna säkerställas och deras fulla reproduktiva kapacitet behållas.	
5. Eutrofiering framkallad av människan reduceras till ett minimum, särskilt dess negativa effekter, såsom minskad biologisk mångfald, försämrade ekosystem, skadliga algbloomingar och syrebrist i bottenvattnet.	X
6. Havsbottens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska ekosystemen inte påverkas negativt.	X
7. En bestående förändring av de hydrografiska villkoren påverkar inte de marina ekosystemen på ett negativt sätt.	X
8. Koncentrationer av främmande ämnen håller sig på nivåer som inte ger upphov till förorenings effekter.	X
9. Främmande ämnen i fisk och skaldjur avsedda som livsmedel överskrider inte de nivåer som fastställts i gemenskapslagstiftningen eller andra tillämpliga normer.	
10. Egenskaper hos och mängder av marint avfall förorsakar inga skador på kustmiljön och den marina miljön.	
11. Tillförsel av energi, inbegripet undervattensbuller, ligger på nivåer som inte påverkar den marina miljön på ett negativt sätt.	X

Källa: Havsmiljöinstitutet, Rapport 2019:5, efter Moldanova et al., 2018.

En annan av preciseringarna till *Hav i balans samt levande kust och skärgård* knyter an till EU:s ramvattendirektiv (vattendirektivet) som syftar till att nå god ekologisk och kemisk status i samtliga yt-vatten, inklusive kustvatten ut till en nautisk mil utanför baslinjen. Vattendirektivet har implementerats i Sverige genom vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Det är särskilt den kustnära sjöfarten som kan ha betydelse för målen i vattendirektivet, särskilt vad gäller farliga ämnen och påverkan på hydromorfologiska faktorer från t.ex. svall, muddring av farleder och hamnanläggningar.

En tredje av preciseringarna till *Hav i balans samt levande kust och skärgård* är art- och habitatdirektivet som syftar till att nå *gynnsam bevarandestatus* för listade arter och livsmiljöer genom att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium. Sjöfarten kan ha direkt påverkan på i direktivet listade arter som t.ex. tumlare eller arter av sjöfågel. Sjöfarten kan även ha betydande påverkan vid genomfart av utpekade Natura 2000-områden.

Men, även om sjöfarten har betydande påverkan på möjligheten att nå de direkt havsanknutna miljökvalitetsmålen, samt målen i flera EU-direktiv (liksom Helcoms aktionsplan för Östersjön) har inte de samlade effekterna av sjöfartens påverkan på havsmiljön i någon väsentlig utsträckning ingått i utvärderingen och uppföljningen av miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* eller *Ingen övergödning*.

Som framgår av kapitlet Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal används endast två kärnindikatorer enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön för att bedöma maritima aktiviteter i Östersjön. Dessa är Utsläpp av olja från sjöfart samt Trender i införsel av främmande arter.

18.5.15 Mål för den nationella transportpolitiken

Riksdagen har beslutat om ett övergripande *transportpolitiskt mål*, liksom om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa.⁸⁵

⁸⁵ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1 utgiftsområde 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118.

I juni 2017 beslutade riksdagen även om ett *sektorsmål för inrikes transporter* som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010.⁸⁶

Transportpolitikens övergripande mål

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.⁸⁷

Funktionsmålet

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.⁸⁸

Hänsynsmålet och miljömålen

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, *bidra till att det övergripande Generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås* samt bidra till ökad hälsa.⁸⁹

I hänsynsmålet kopplar riksdagen sålunda samman de av riksdagen beslutade miljömålen, dvs. Generationsmålet och de sexton miljö kvalitetsmålen.

⁸⁶ Prop. 2016/17:146, bet. 2016/17: MJU24, rskr. 2016/17:320.

⁸⁷ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 22.

⁸⁸ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 22.

⁸⁹ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 22. *Sekretariatets kursivering.*

Regeringens syn på förhållandet mellan funktionsmålet och hänsynsmålet

Transportsystemet ska, enligt regeringen, utvecklas mot det övergripande transportpolitiska målet. Funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga. Regeringen har bedömt att för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.

18.5.16 Riksdagen har beslutat om ett klimatmål för transportsektorn.

Etappmål om växthusgasutsläpp till hänsynsmålet

Enligt regeringen står transporter för en betydande andel av växthusgasutsläppen i Sverige. För att de långsiktiga målen inom klimatpolitiken ska nås måste utsläppen från transporter minska i snabbare takt än hittills. Regeringen gav därför Trafikanalys ett uppdrag att se över de transportpolitiska preciseringarna, samt beskriva styrningen och uppföljningen kopplat till de transportpolitiska målen, och vid behov lämna förslag till förändringar.⁹⁰ Trafikanalys föreslog att det av riksdagen beslutade klimatmålet för transportsektorn inom miljömålssystemet även ska vara ett etappmål för de transportpolitiska målen. Trafikanalys förslagremitterades och remissinstanserna var positiva till att klimatmålet för transporter är ett etappmål under hänsynsmålet. Klimatpolitiska rådet har också understrukit betydelsen av att de transportpolitiska målen är förenliga med klimatmålen.⁹¹

Mot denna bakgrund beslutade regeringen ett nytt etappmål för det av riksdagen beslutade transportpolitiska hänsynsmålet. Etappmålet är:

Växthusgasutsläppen från inrikes transporter – utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem – ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.⁹²

⁹⁰ N2016/05490/TS, N2016/05492/TS.

⁹¹ Klimatpolitiska rådets årsrapport 2019.

⁹² Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 22.

Uppföljning och resultatredovisning

Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder för transportmålen

Trafikanalys ska enligt sin instruktion varje år till regeringen redovisa en uppföljning av hur transportsystemet utvecklats i förhållande till de transportpolitiska målen. Med utgångspunkt i Trafikanalys målföljning, använder regeringen indikatorerna nedan i sin resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

För Transportpolitikens övergripande mål använder regeringen indikatorerna:

- Samhällsekonomisk effektivitet. Härutöver följs aspekterna transportförsörjning i hela landet respektive långsiktig hållbarhet upp via indikatorer för funktionsmålet och hänsynsmålet, se nedan.

För Funktionsmålet – tillgänglighet använder regeringen indikatorerna:

- Transportsystemets standard och tillförlitlighet.
- Tillgänglighet – persontransporter.
- Användbarhet för alla i transportsystemet.
- Tillgänglighet – godstransporter.
- Transportbranschens villkor.

För Hänsynsmålet – säkerhet, miljö och hälsa använder regeringen indikatorerna:

- Döda och allvarligt skadade.
- Växthusgasutsläpp.
- Energieffektivitet.
- Naturmiljö och kulturlandskap.
- Människors hälsa och livsmiljö.

Trafikanalys metod för den årliga uppföljningen

Trafikanalys anför att eftersom det övergripande transportpolitiska målet syftar till att åstadkomma en långsiktigt hållbar transportförsörjning behöver också uppföljningen av målen omfatta alla aspekter av betydelse för detta. Uppföljningen utgår från att varje sådan betydande aspekt ska beskrivas med en indikator. I den årliga måluppföljningen redovisar Trafikanalys hur dessa indikatorer utvecklats sedan målen antogs. Baserat på indikatorernas utveckling ska Trafikanalys också redogöra för hur transportsystemet utvecklats med avseende på de transportpolitiska målen.

Principen om nyckelmått och nyckelindikatorer bygger på att för varje indikator slå fast ett eller några få nyckelmått. Bedömningen av indikatorn kan sedan aldrig sättas mer positiv än det nyckelmått som gått sämst. På samma sätt fastställs vilka indikatorer som ska vara nyckelindikatorer för att bedöma utvecklingen på målnivå, och den kan aldrig bedömas vara bättre än utvecklingen för den nyckelindikator som har gått sämst.

Enligt Trafikanalys förhindrar metoden att mindre betydelsefulla aspekter får ett alltför stort genomslag i bedömningarna, samtidigt som den undviker att göra avvägningar mellan icke jämförbara viktiga aspekter. Nackdelen är att det kan vara svårt att nå en samsyn om vilka mått och indikatorer som ska tillmätas nyckelstatus.

Nyckelindikatorer har det gemensamt att Trafikanalys bedömer dem som särskilt betydelsefulla för uppföljningen av funktionsrespektive hänsynsmålet. En annan förutsättning är att det transportpolitiska ansvarsområdet måste förändras, för att den hållbarhetsaspekt som indikatorn är inriktad på ska kunna uppfyllas. Därför blir t.ex. Växthusgasutsläpp en nyckelindikator, medan Fysiskt aktiva resor inte blir det. Sverige kan inte uppfylla sina åtaganden och mål om minskade växthusgasutsläpp om inte utsläppen från transportsektorn minskas, men däremot kan folkhälsopolitiska målsättningar om ökad fysisk aktivitet uppnås utanför transportsektorn.

Ett annat exempel är att Transporternas ekonomiska överkomlighet inte blir en nyckelindikator, eftersom den aspekten kan uppfyllas av den allmänna välfärdsutvecklingen, även om det som hänt inom transportområdet är att kostnaderna ökat.⁹³

⁹³ Trafikanalys 2020, Uppföljning av de transportpolitiska målen, Rapport 2020:5.

Endast två indikatorer har bäring på klimat och miljö

Som framgår är det, oavsett att miljömålen ingår i hänsynsmålet, endast två nyckelmått till indikatorerna växthusgasutsläpp och påverkan på naturmiljön, som har bäring på klimat och miljö

Ett av de nyckelmåtten till indikatorn *Påverkan på naturmiljön är Invasiva arter*. I sin uppföljning 2020 bedömde Trafikanalys att IMO:s barlastkonvention som trädde i kraft 2017 kommer att bidra till en minskad spridning av invasiva arter till följd av internationell sjötrafik.

Andra mått är *utsläpp av kväveoxider respektive svaveldioxid från internationellt flyg och sjöfart* och *Observerade oljeutsläpp i Östersjön*.

Enligt Trafikanalys uppföljning 2020 har utsläppen av kväveoxider från internationellt flyg och internationell sjöfart sjunkit sedan 2009 men stigit på nytt sedan 2016. Även svaveldioxidutsläppen från internationellt flyg och internationell sjöfart har ökat.

Utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider till luft från internationell sjöfart är fortfarande en stor källa för försurande luftföroreningar i Sverige. Eftersom *Utsläpp av försurande ämnen* är en av flera indikatorer till miljö kvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* finns dock här en indirekt koppling till miljömålen.⁹⁴

Enligt Trafikanalys har oljeutsläpp från fartyg i Östersjön har minskat under lång tid, både när det gäller antalet observerade utsläpp, och den uppskattade sammanlagda volymen av oljeutsläpp.⁹⁵ Utvecklingen har varit fortsatt positiv sedan de transportpolitiska målen antogs, och antalet observerade oljespill var som lägst 2017. Under 2018 har antalet flygspaningstimmar minskat något, medan antalet observerade oljespill ändå blivit fler.⁹⁶

⁹⁴ Vid den senaste fördjupade utvärderingen 2019 konstaterade Naturvårdsverket att miljö kvalitetsmålet Bara naturlig försurning inte var uppnått och inte kommer att nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Den viktigaste orsaken till att miljömålet inte uppnås är att tillräckliga styrmedel ännu saknas för att minska utsläppen av försurande ämnen i Europa och från den internationella sjöfarten, till nivåer som ger skydd för mark och vatten i Sverige. Inte heller EU:s taktidirektiv räcker till. Den nationella rådigheten är begränsad när det gäller att påverka nedfallet, vilket gör det extra angeläget för Sverige att verka för höga ambitionsnivåer i det internationella luftvårdsarbetet.

⁹⁵ Helcom 2019.

⁹⁶ Trafikanalys 2020, Uppföljning av de transportpolitiska målen, Rapport 2020:5.

Regeringens resultatredovisning av hänsynsmålet

Det resultat i regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för 2020 som kan hänföras till sjöfartens miljöpåverkan på havet är just *Observerade oljeutsläpp i Östersjön* under hänsynsmålet med hjälp av indikatorn naturmiljö och kulturlandskap. Liksom Trafikanalys redovisade regeringen att

Oljeutsläpp från fartyg i Östersjön har minskat under lång tid, både när det gäller antalet observerade utsläpp och den uppskattade sammanlagda volymen av oljeutsläpp (Helcom 2018). Utvecklingen har varit fortsatt positiv sedan de transportpolitiska målen antogs.

18.6 Nya mål?

18.6.1 Miljömålsberedningen föreslog ett etappmål om utsläppen av kväveoxider från sjöfarten

År 2016 föreslog Miljömålsberedningen ett etappmål som innebar att

- utsläppen av kväveoxider från sjöfarten i Östersjön och Nordsjön ska ha halverats till år 2025 jämfört med 2010.⁹⁷

Miljömålsberednings motivering var att utsläppen av kväveoxider från internationell sjöfart står för en fjärdedel av det totala nedfallet av kväveoxider över Sverige. Därför skulle minskade utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten bidra till möjligheterna att nå miljömålen *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Frisk luft*.

Miljömålsberedningen anförde samtidigt att den planerade förändringen av den miljödifferenterade anlöpsavgiften i Sjöfartsverkets förslag till nya farledsavgifter skulle kunna bidra till ytterligare utsläppsminskningar. Farledsavgifterna måste dock samtidigt utformas så att sjöfartens relativa konkurrenskraft bibehålls. Utöver detta behövdes, enligt Miljömålsberedningen, ytterligare styrmedel och åtgärder för att minska sjöfartens utsläpp. Beredningen menade att en halvering av utsläppen av kväveoxider från sjöfarten till år 2025 jämfört med år 2010 var ett ambitiöst men realistiskt etappmål.

⁹⁷ SOU 2016:47, *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige*, delbetänkande av Miljömålsberedningen.

Miljömålsberedningen anförde vidare att länderna inom hade Helcom fattat beslut om en färdplan för att införa kvävekontrollområden⁹⁸ i Östersjön. Samtidigt hade Oskar fattat beslut om att parallellt med detta införa kvävekontrollområden i Nordsjön. Kraven i kvävekontrollområdena gällde dock endast för nya fartyg. Då den genomsnittliga åldern för ett fraktfartyg är cirka 20 år kommer dock effekterna av genomförandet att synas först på längre sikt.

Trots den långa omställningstakten beräknades införandet av kvävekontrollområden från och med 2021 minska utsläppen av kväveoxid med nästan 30 procent till 2025 jämfört med 2010.⁹⁹

18.6.2 Målet hållbar sjöfart – Havs- och vattenmyndighetens förslag till planeringsmål

Under Havs- och vattenmyndighetens arbete med att ta fram förslag till havsplaner formulerades tio s.k. planeringsmål utifrån samhällsmål, befintlig lagstiftning, nationella strategier och andra relevanta underlag. Planeringsmålen består av ett övergripande mål:

Bidra till god havsmiljö och hållbar tillväxt.

Det övergripande målet stöds av nio andra mål. De nio målen är indelade i två grupper som är dels *skapa förutsättningar för*, dels *skapa beredskap för*. Målet *Hållbar sjöfart* finns i gruppen *Skapa förutsättningar för*.

Målet *Hållbar sjöfart* innebär att havsplanerna ska ge förutsättningar för ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar sjöfart. Det gäller såväl närsjöfart som fjärrsjöfart. Sjöfarten ges tillräckligt utrymme för att kunna växa, samtidigt som havsplanerna bidrar till ökad sjösäkerhet med färre olyckor och minskning av riskerna för utsläpp av olja eller andra ämnen, liksom andra störningar. Havsplanerna ska ge förutsättningar för effektiva transportvägar med låg bränsleförbrukning samt minsta möjliga miljöeffekter av sjöfarten, särskilt i eko-

⁹⁸ NECA områden – NOX Emission Control Area, dvs. ett havsområde inom vilket utsläpp av NOX begränsas.

⁹⁹ IVL 2016, CE Delft.

logiskt känsliga områden. Hänsyn ska tas till att Östersjön är utpekad som ett särskilt känsligt havsområde.¹⁰⁰

Havsplaneringen tar bl.a. utgångspunkt i EU:s havsplaneringsdirektiv.¹⁰¹ Direktivet ska främja hållbar tillväxt i havsrelaterade ekonomier, hållbar utveckling i havsområden och hållbar användning av marina resurser. Havsplaneringsdirektivet låter varje EU-land planera sin egen maritima verksamhet men planeringsprocessen – oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå – är mer enhetlig inom EU, genom inrättandet av en gemensam tidsram och gemensamma minimikrav.

Medlemsstaterna ska, i arbetet med sina havsplaner, beakta ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter för att stödja hållbar utveckling och tillväxt i den havsrelaterade sektorn genom att tillämpa en ekosystemansats. Samexistens mellan relevanta verksamheter och användningsområden ska främjas. Medlemsstaterna ska även sträva efter att bidra till hållbar utveckling i sektorerna för energi till havs, sjötransport, fiske och vattenbruk samt bevarande, skydd och förbättring av miljön, inklusive motståndskraft mot effekterna av klimatförändringar.

En havsplan ger vägledning om användning för de områden som omfattas av havsplanen, för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till deras beskaffenhet, läge och de behov som finns i samhället. Havsplaneringen avväger mellan olika intressen. Vägledningen ska användas av myndigheter, kommuner och regioner vid planläggning och prövning av anspråk på användning inom havsplaneområdet.¹⁰²

Syftet med havsplanerna är att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Havsplanerna förenar näringspolitiska mål, sociala mål och miljömål. Havsplanerna ska bidra till att god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls, att havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar kan utvecklas samt till att samexistens främjas mellan olika verksamheter och användningsområden.¹⁰³

Sverige har tagit fram tre havsplaner – en för Bottniska viken, en för Östersjön och en för Västerhavet. Havs- och vattenmyndigheten

¹⁰⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet, Förslag till regeringen 2019-12-16, dnr 3628-2019.

¹⁰¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

¹⁰² Havs- och vattenmyndigheten 2019, Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet, Förslag till regeringen 2019-12-16, s. 9 f.

¹⁰³ A.a.

har arbetat fram förslag till havsplaner i samarbete med flera andra myndigheter och aktörer. Det är första gången som Sverige tar fram statliga havsplaner. Arbetet med havsplaneringen bidrar till ny kunskap om havet och dess användning. Havsplanerna ska beslutas av regeringen. Regeringen får även meddela föreskrifter om sådana förbud eller begränsningar av verksamheter och åtgärder inom ett havsplanerat område som behövs för att uppnå syftet med planen. Arbetet med havsplaneringen till ny kunskap om havet och dess användning.

18.7 Sjöfartens aktörer – nationella myndigheter

18.7.1 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet. Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen nås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.¹⁰⁴

Transportstyrelsen sköter Sveriges flaggstatsansvar, dvs. ansvarar för att fartyg som är registrerade i Sverige följer internationellt fastställda regler avseende miljö, säkerhet och arbetsförhållanden. Myndigheten har också ansvar för att hamnstatskontroller genomförs, dvs. kontrollera att fartyg som besöker svenska hamnar uppfyller fastställda regler. Transportstyrelsen ska biträda regeringen med beredningen av ärenden i det internationella samarbetet inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO).¹⁰⁵

Som nämnts tidigare ska Transportstyrelsen verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Transportstyrelsen ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.¹⁰⁶

¹⁰⁴ 1 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

¹⁰⁵ 4 § a.a.

¹⁰⁶ 14 § a.a.

Transportstyrelsens havsmiljöarbete

Transportstyrelsen anger på sin webbplats att sjöfarten leder till utsläpp i luften av t.ex. svaveloxider, kväveoxider och koldioxid. Transporterna innebär även risk för att fartyg ska orsaka vattenförorening bl.a. genom den last de för, det avfall som genereras ombord eller vid bunkring och läktring av skadliga flytande produkter (t.ex. olja).

Sjöfarten är även en källa till spridning av främmande organismer, dels med fartygs barlastvatten men även genom biofouling (påväxt på fartygsskrov).

Av webbsidan framgår vidare att eftersom lösningar på transportsystemets miljöproblem sällan går att åtgärda endast med nationell lagstiftning är en viktig del av Transportstyrelsens arbete att påverka i internationella forum. På internationell nivå handlar det ofta om att i samarbete med andra länder driva på för att utvecklingen ska gå mot mer kraftfulla åtgärder inom miljöområdet.

Transportstyrelsen bedriver sitt miljöarbete i Sverige, ofta i samarbete med andra myndigheter, men också inom IMO, Helcom och EU. I Transportstyrelsens årsredovisning 2019 nämns särskilt det arbete myndigheten har verkat för inom Helcom och IMO som lett till kraftigt minskade utsläpp av svavel i Östersjön.

Vidare beskriver Transportstyrelsen sitt arbete med tributyltenn (TBT) och biocider i båtskrov. Hantering av båtskrov, förorenade sediment och fartyg till sjöss tillför kontinuerligt det giftiga ämnet TBT och andra biocider till miljön. Transportstyrelsen har även ansvar för bl.a. reglering av båtbottnfärger och toalettavfall från fritidsbåtar.

18.7.2 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen nås. Sjöfartsverket ska i sitt arbete ha ett trafikslagsövergripande synsätt.¹⁰⁷ Sjöfartsverkets huvudsakliga uppgifter är bl.a. att tillhandahålla lotsning, i egenskap av infrastrukturhållare för farleder svara för farledshållning och vid behov inrätta nya farleder, tillhandahålla sjöräddnings- och flygräddningstjänst, svara för isbrytning, verka inom sitt ansvarsområde för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras, svara för sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde

¹⁰⁷ 1 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

(sjökartläggning), svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige, redovisa och dokumentera Sveriges gränser till havs samt svara för skötsel och tillsyn av dessa gränser utmärkning m.m.¹⁰⁸

Sjöfartsverket har en lång rad uppgifter men huvuduppgiften är att tillhandahålla framkomliga, tillgängliga och säkra farleder. Dessutom fastställer Sjöfartsverket s.k. farledsavgifter (se nedan).

Sjöfartsverkets ansvar i miljöarbetet är att inom sitt ansvarsområde verka för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras och – liksom övriga statliga myndigheter – verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.¹⁰⁹

Sjöfartsverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

Sjöfartsverket ska svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter och följa och dokumentera forskning och innovation inom sjöfartsområdet.¹¹⁰

Sjöfartsverket är ett affärsverk som i huvudsak finansieras med avgifter från handelssjöfarten. Som överordnat ekonomiskt mål gäller krav på full kostnadstäckning. Sjöfartsverkets viktigaste avgifter är farledsavgifter och lotsavgifter. Farledsavgifterna uppgår till cirka en miljard kronor och lotsavgifterna till cirka 500 miljoner kronor per år.¹¹¹ Förutom farleds- och lotsavgifter beslutar Sjöfartsverket om ett antal taxor och avgifter för andra tjänster och produkter som verket producerar.

Sjöfartsverkets havsmiljöarbete

Mellan 2012 och 2017 redovisade Sjöfartsverket, på eget initiativ sitt hållbarhetsarbete i en separat rapport. För verksamhetsåret 2018 valde Sjöfartsverket i stället att integrera informationen om sitt miljöarbete i årsredovisningen. Detta med målsättningen att på några års sikt redovisa myndighetens hållbarhetsarbete fullständigt integrerat i årsredovisningen.

¹⁰⁸ 2 § a.a.

¹⁰⁹ 10 § a.a.

¹¹⁰ 5 a § a.a.

¹¹¹ www.sjofartsverket.se, 2020-03-24.

Bakgrunden till styrelsens beslut att inte upprätta en separat redovisning är huvudsakligen att Ekonomistyrningsverket menar att i de fall myndigheten har verksamhet eller uppgifter som rör någon aspekt av hållbarhet och som är väsentliga ska myndigheten alltså redovisa det i resultatredovisningen, dvs. i årsredovisningen.¹¹²

Sjöfartsverket redovisar därför numera sitt miljöarbete i årsredovisningen.¹¹³ I årsredovisningen anges hur myndigheten verkar för att nå Generationsmålet och de 16 nationella miljö kvalitetsmålen. Sjöfartsverket bedömer att dess verksamhet påverkar i synnerhet fem av miljö kvalitetsmålen, nämligen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*.

Dessutom påverkar Sjöfartsverket Generationsmålet stecksats om resurseffektiva och giftfria kretslopp. Därefter anger man att verksamheten i *viss mån* också påverkar målen *Hav i balans samt Levande kust och skärgård* samt *Ett rikt växt- och djurliv*.

Sjöfartsverket har vidare sedan 2012 två långsiktiga och verksamhetsövergripande miljömål; att minska elförbrukningen med 25 procent samt minska de genomsnittliga koldioxidutsläppen med tio procent från 2012 till 2023.

Sjöfartsverket redovisade sin genomförandeplan och vad man gjort under 2018 för att nå de prioriterade målen enligt ovan. Bl.a. infördes ett nytt system för miljödifferenterade farledsavgifter. Vidare har man har argumenterat för tilldelning av medel för forskning och innovation genom Trafikverkets sjöfartsportfölj. Verket har också arbetat med en utredning om klimatmål och klimatkompensation, energi-effektivisering av fartyg, upphandling av kemikaliehanteringssystem, miljökrav i upphandlingar samt inventering och åtgärdande av miss-tänkta markföroreningar.¹¹⁴

18.7.3 Trafikverket

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukt-

¹¹² www.sjofartsverket.se/sv/Om-oss/Hallbarhet/, 2020-03-24.

¹¹³ Sjöfartsverkets årsredovisning 2018.

¹¹⁴ Sjöfartsverkets årsredovisning 2018, s. 13–16.

turprojekt i farleder, slussar och kanaler. Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken. Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem. Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.¹¹⁵

Trafikverket prövar frågor om statligt bidrag till svensk sjöfartsnäring, ansvarar för färjetrafiken på det allmänna vägnätet samt för statens avtal om linjesjöfarten till Gotland.¹¹⁶

Trafikverkets havsmiljöarbete

Trafikverkets havsmiljöarbete finns inte sammanställt vare sig på deras webbplats eller i årsredovisningen. Trafikverket har fått förslag till olika uppgifter i godstransportstrategins handlingsplan. Där nämns i och för sig miljöhänsyn men emfasen i förslagen handlar om att öka mängden godstrafik via sjöfart.

Trafikverkets uppdrag är främst att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. I ansvaret ligger dock också att verka för att generationsmålet för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt ska nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling samt att, inom sitt verksamhetsområde, tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken.¹¹⁷

18.7.4 Trafikanalys

Enligt sin instruktion¹¹⁸ har Trafikanalys till huvuduppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Vidare ska Trafikanalys ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet.

Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer.

¹¹⁵ 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹¹⁶ www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetsatt/vem-gor-vad/vem-gor-vad-inom-sjofart/, 2020-05-31.

¹¹⁷ 10–11 §§ förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

¹¹⁸ Förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

Trafikanalys ska svara för resvane- och varuflödesundersökningar, göra regelbundna beskrivningar av utvecklingen inom transportområdet, bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys inom transportområdet, särskilt med tonvikt på transportsystemets utveckling i Europeiska unionen och dess effekter för Sverige, kontinuerligt följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser och följa den internationella modellutvecklingen på området, samt följa den svenska sjöfartens internationella konkurrenssituation och genomföra en årlig utvärdering av effekterna av stödet till svensk sjöfart.

Senast den 15 april varje år ska Trafikanalys till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen.

Trafikanalys ska utveckla trafikslagsövergripande utvärderingsmetoder och ansvara för analyser av transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttag inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn.

Trafikanalys får inom sitt verksamhetsområde bedriva egen forskning utifrån statistiskt material.

Trafikanalys ska sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina verksamheter till andra myndigheter och intressenter, däribland regionala aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete. Myndigheten ska samverka med andra myndigheter med ansvar för utvärderingar och analyser.

Vid Trafikanalys finns ett vetenskapligt råd

Vid Trafikanalys finns ett vetenskapligt råd med uppgift att kvalitetssäkra de metoder myndigheten tar fram och tillämpar samt bidra till deras utveckling. Det vetenskapliga rådet består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst fem andra ledamöter.

18.7.5 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten ska inom sitt ansvarsom-

råde vara pådrivande, stödande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna.¹¹⁹

Myndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Havs- och vattenmyndigheten ska också samordna uppföljning och utvärdering av de havsanknutna miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Några av de särskilt utpekade uppgifterna för myndigheten är att vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet samt att arbeta med frågor som rör havsplanering. Myndigheten ansvarar också för Sveriges löpande arbete inom Helcom och Oskar. Havs- och vattenmyndigheten är den centrala statliga förvaltningsmyndigheten för frågor som rör miljö och hållbarhet i hav och vatten. Myndigheten har vidare ett ansvar inom sitt att främja forskning och utvecklingsverksamhet och att göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängligt för myndigheter, allmänhet och andra berörda.¹²⁰

Myndigheten har det samlade ansvaret för genomförande av Maritima strategin.

18.7.6 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ansvar för delar av regleringen om farliga ämnen från sjöfart. Naturvårdsverket ska också samordna uppföljning och utvärdering av det havsanknutna miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning*.

18.7.7 Länsstyrelser

Länsstyrelserna meddelar föreskrifter om fartbegränsning till sjöss, förbud mot att ankra eller begränsning i rätten att utnyttja ett vattenområde för båttävling, vattenskidåkning, dykning eller liknande sporter. Länsstyrelsen beslutar också om trafik med vattenskoter.¹²¹

¹¹⁹ 2 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹²⁰ 5 § a.a.

¹²¹ www.transportstyrelsen.se/sv/Om-transportstyrelsen/vart-uppdrag-och-arbetsatt/vem-gor-vad/vem-gor-vad-inom-sjofart, 2020-03-24.

18.7.8 Kommuner

Kommunerna ansvarar för hur mark och vatten ska användas och bebyggas inom kommunen (det s.k. planmonopolet). Verktøygen för kommunerna är olika planer som t.ex. översiktsplaner och detaljplaner. Här ingår att planera för användning av markområden för t.ex. hamnar och infrastruktur kopplat till hamnar.

18.7.9 Hamnar

Sverige skiljer på allmänna hamnar och enskilda hamnar. Sammantaget finns det i Sverige 54 hamnar som betecknas som allmänna hamnar. För dessa svarar i 52 fall en kommun, region eller ett kommunalägt bolag. Två hamnar är privatägda. Utöver de allmänna hamnarna finns ett stort antal industrihamnar som i första hand är knutna till industriföretag lokaliserade i anslutning till berörd industriverksamhet.

De hamnar som är helt kommunalt ägda drivs i nästan samtliga fall som självständiga kommunala bolag. Det finns dock några hamnar som drivs som en del av den kommunala förvaltningen. När det gäller ägande av marken i hamnen finns två huvudmodeller, antingen står hamnbolaget själv som ägare av marken eller så arrenderar hamnbolaget marken av kommunen. Hamndirektören utövar myndighet på direkt uppdrag av kommunen.

De kommunala hamnarna får använda avkastningen från hamnverksamheten även till andra kommunala verksamheter. I Sverige har de kommunala hamnbolagen samma rättigheter och skyldigheter som övriga svenska företag. Sverige har ingen särskild reglering om t.ex. ansvaret för och driften av hamnar.

Landets 54 allmänna hamnar är kungjorda i Sjöfartsverkets författningssamling.¹²² Regeringen eller, om regeringen så beslutar, av Sjöfartsverket fattar beslut om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.¹²³ Transportstyrelsen får efter samråd med Sjöfartsverket utfärda föreskrifter enligt lagen om inrättande utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn.¹²⁴

¹²² SJÖFS 2013:4.

¹²³ Lagen (1983:293) och förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmäns farled och allmän hamn.

¹²⁴ Förordning (2008:1130) om ändring i förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmäns farled och allmän hamn.

För att en hamn ska vara allmän krävs att den är upplåten för allmän trafik och är av betydelse för den allmänna samfärdseln. En skyldighet råder att hålla hamnen öppen för all sjöfart inom ramen för hamnens djup och kapacitet, m.m. Hamninnehavaren får också viss rådighet över området i en allmän hamn även om innehavaren inte äger hela området. Hamninnehavaren får t.ex. vidta åtgärder i vattnet och ta ut avgifter av fartyg som passerar genom hamnen utan att angöra hamnens anläggningar.

Hamnverksamhet omfattas av miljöbalken (1998:808). Med hamnverksamhet anläggning och drift av kajer, byggnader och andra anläggningar inom hamnområdet liksom tjänster och hantering av fartyg, passagerare, besättning och last i samband med fartygs ankomst, avgång och vistelse i hamn. Förutom tillgång och tillhandahållande av fasta anslutningar såsom hamn och hamninlopp samt kajer, magasin, lagring i hamnen ingår i hamnars verksamhet en rad olika tjänster. Det handlar t.ex. om planerings- och kommunikationssystem, tjänster för bogsering och hamnrodd vid fartygs ankomst och avgång, terminaler och terminaltjänster för passagerare och för olika former av gods, stuveritjänster för lastning och lossning av fartyg, tjänster i samband med passagerartransporter, tillgång och anslutning till olika former av landservice såsom el, vatten och avlopp, mottagning av sopor m.m.

Tillståndsgivare är länsstyrelsen, tillsynsmyndighet är kommunens miljökontor. Hamnordningen¹²⁵ gäller inom de allmänna hamnområdena i kommunen och innehåller trafikbestämmelser, regler gällande förtöjning, förhalning, förflyttning, anmälningsskyldighet, lastning, lossning och uppläggning av gods, särskilda ordningsföreskrifter samt ansvarsbestämmelser.¹²⁶

18.8 Forskning och utveckling för en hållbar sjöfart

Behov av forskning och kunskap beskrivs i kapitel 23. Dock kan det redan här konstateras att det i dag saknas mycket forskning på området. Nedan beskrivs kortfattat de samarbetsformer och forskningsprogram med någon koppling till sjöfartsfrågor.

¹²⁵ Lokala ordnings- och säkerhetsföreskrifter beslutade av kommunen med stöd av 1 § förordningen (SFS 1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (SFS 1993:1617).

¹²⁶ Beskrivningen av hamnar är hämtad från Trafikanalys PM 2019:7, Hamnar i fokus.

18.8.1 Trafikverkets forskningsmedel

I Trafikverkets regleringsbrev för budgetåret 2020 under anslagsposten 12.2 Forskning och innovation, anges att medel får användas för utgifter för forskning och innovation som följer av 2 § 7 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Sammantaget får upp till 100 000 000 kronor användas till forskning och innovation inom sjöfartsområdet. Beslut om finansiering av forskning och innovation inom sjöfartsområdet ska fattas i samverkan med Sjöfartsverket.

I Trafikverkets forsknings- och innovationsplan för 2020–2025 anges dock att forskningsportföljen för sjöfartsområdet tar sikte på de transportpolitiska målen och att projektförslag som har som syfte att analysera marina miljöfrågor hänvisas till andra finansiärer.¹²⁷

18.8.2 Vinnova

Vinnova eller verket för innovationssystem har till uppgift att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Med innovationssystem avses nätverk av offentliga och privata aktörer där innovationer och ny kunskap tas fram, sprids och används.¹²⁸

Vinnova har forskningsprogram inom bl.a. transporter, fordon och hållbar innovation men driver i dag ingen särskild forskning relaterad till sjöfart eller sjöfartens miljöpåverkan.

18.8.3 Waterborne inom EU

Teknikplattformen Waterborne är en samarbetsform för sjöfartsfrågor mellan EU:s institutioner, medlemsstaterna, näringslivet och akademien. Waterborne arbetar för att få till ett partnerskap, Zero Emission Waterborne Transport i Horizon Europe,¹²⁹ då sjöfarten är det enda transportslag som inte har något sådant partnerskap. Genom ett partnerskap avsätts medel från Horizon Europes budget och ambitionen är att man mer fokuserat ska kunna ta sig an specifika sjöfarts-

¹²⁷ Trafikverkets Forsknings- och innovationsplan för åren 2020–2025, s. 41.

¹²⁸ 1 § förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

¹²⁹ Horizon Europe är EU:s investeringsprogram för forskning och innovation med en budget om 100 miljarder euro för åren 2021–2027.

relaterade frågor och tillsammans arbeta för en vision om att sjöfarten ska vara utsläppsfri.

Sverige deltar i samarbetet både med representanter från Transportstyrelsen och Sjöfartsverket samt från Lighthouse som är ett maritimt forsknings- och kompetenscenter.

18.9 Överväganden och förslag

För att kunna nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen och det transportpolitiska målet måste sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem beaktas.

Tillståndet i havsmiljön runt Sveriges kuster uppnår i dag inte god miljöstatus med avseende på exempelvis näringsämnen, miljögifter och främmande arter. För samtliga dessa belastningar bidrar sjöfarten till den negativa situationen. För att nå god miljöstatus behöver den totala belastningen på den marina miljön minska. Det är därför angeläget att säkerställa att den ökade belastningen på den marina miljön minimeras.

Sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem är dock en fråga som ännu inte har blivit tillräckligt uppmärksammat och analyserad vare sig i den nationella miljöpolitiken eller den nationella transportpolitiken.

Många regelverk handlar om att t.ex. ta hänsyn till sjöfartens säkerhetsaspekter, fartygens tekniska utformning, passagerarna, lastkrav m.m. Många av dessa regleringar tillsammans med regleringar av sjöfartens miljöpåverkan, t.ex. inom MARPOL syftar till att minska risken för olyckor och miljöpåverkan. Det är dock svårt att få en bild av regleringen av sjöfartens samlade miljöpåverkan och om dessa regleringar är tillräckliga.

Miljömålsberedningen bedömer att det finns luckor och brister i regelverk och kunskapsunderlag som behöver åtgärdas. Det saknas även relevanta beslutsunderlag i form av uppföljningar och utvärderingar av sjöfartens påverkan på havsmiljön.

Analyser av sjöfartens miljöpåverkan kräver djup kunskap och förståelse, såväl om sjöfartsnäringen och fartygsoperationer, som om miljön, i synnerhet havsmiljön. För att säkerställa att samhället ska kunna fortsätta att nyttja alla de ekosystemtjänster som havet till-

handahåller, måste en hållbar förvaltning av hav och marina resurser åstadkommas.

De förslag i frågor om sjöfarten och havet som Miljömålsberedningen lämnar i detta betänkande ska endast ses som början på ett sådant arbete. Efterhand som frågor om sjöfart och havsmiljö integreras allt mer ökar också kunskapen om vilka åtgärder som behöver vidtas.

18.9.1 Havs- och vattenmyndigheten får nya uppgifter och en tydligare roll i frågor om sjöfartens påverkan på havsmiljön

Förslag:

- att Havs- och vattenmyndighetens instruktion ändras så att det framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska
 - ansvara för att sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem integreras och beaktas i internationellt, nationellt och regionalt arbete med strategier, planer och förvaltning,
 - tillsammans med Transportstyrelsen biträda regeringen med beredningen av ärenden i det internationella arbetet inom Internationella sjöfartsorganisationen, IMO,
 - samverka med Transportstyrelsen, Trafikverket och Sjöfartsverket i frågor som rör sjöfartens påverkan på de marina ekosystemen, och
 - göra kunskap om sjöfartens påverkan på de marina ekosystemen tillgänglig för myndigheter, allmänhet och andra berörda.

Havs- och vattenmyndigheten är den centrala förvaltningsmyndigheten på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Redan i denna beskrivning av myndighetens uppgifter finns utrymme att verka för att sjöfartens effekter på och ett hållbart nyttjande av haven bevakas och lyfts fram.

Myndigheten ska vidare inom sitt ansvarsområde vara pådrivande stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna.

Myndigheten ska också samordna uppföljning och utvärdering av de havsanknutna miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning* och *Levande sjöar och vattendrag*. Några av de särskilt utpekade uppgifterna för myndigheten är att vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet, att arbeta med frågor som rör havsplanering, att göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda.

Myndigheten ska samverka med bl.a. Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Sveriges geologiska undersökning i frågor som rör bevarande och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön.

Myndigheten ansvarar också för Sveriges löpande arbete inom Helcom och Ospar.

När det gäller sjöfartens nyttjande av och påverkan på havet och de marina ekosystemen finns det dock inget utpekat ansvar eller några tydligt angivna arbetsuppgifter för myndigheten. Detta menar Miljömålsberedningen är en brist eftersom sjöfarten har stor betydelse för en hållbar förvaltning av havsmiljön enligt ekosystemansatsen.

Sjöfarten och frågor kopplade till sjöfarten hanteras i dag främst av de tre transport- och infrastrukturmyndigheterna Trafikverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket. Huvuduppgifterna för transportmyndigheterna är att på olika sätt verka för att de transportpolitiska målen nås och att säkerställa samhällets behov av säkra och effektiva transporter och infrastruktur. Visserligen har även transportmyndigheterna skyldighet att verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Det är dock inte dessa myndigheters huvuduppgift att tillvarata de miljömässiga dimensionerna av transporter, särskilt inte vad gäller sjöfarten.

Miljömålsberedningen har erfarit att de miljömässiga hänsynen vad gäller sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem, förutom att vara ett område där mycket kunskap fortfarande saknas, även tenderar att "falla mellan stolarna" inom förvaltningen och vid beredning och beslutsfattande. Exempelvis var ingen miljömyndig-

het inledningsvis representerad i arbetet med att ta fram underlaget till regeringens godstransportstrategi.¹³⁰

I arbetet med att biträda regeringen internationellt, inom t.ex. IMO, finns inte någon miljömyndighet representerad. Där har Transportstyrelsen ett utpekat ansvar att biträda regeringen i förhandlingar och med beredning av ärenden som ska tas upp i IMO. Havs- och vattenmyndigheten tar dock på begäran fram underlag till Transportstyrelsen och deltar i olika förmöten och arbetsgrupper.

Det har dessutom framförts till beredningen att samarbetet mellan de tre transport- och infrastrukturmyndigheterna fungerar bra medan samverkan mellan transportmyndigheterna och miljömyndigheterna, särskilt Havs- och vattenmyndigheten, inte alltid fungerar lika bra samt att det är otydligt vilken roll och vilka uppgifter som Havs- och vattenmyndigheten har när det gäller t.ex. sjöfartens miljöpåverkan.

Miljömålsberedningen menar att de miljömässiga hänsynen när frågor om sjöfart behandlas måste tas i beaktande och lyftas fram på samma sätt som t.ex. frågor om effektivitet och säkerhet. För att frågorna ska bevakas behövs ett utpekat ansvar för en nationell myndighet. Havs- och vattenmyndigheten är den mest lämpliga miljömyndigheten för dessa frågor.

Med de föreslagna ändringarna och tilläggen till Havs- och vattenmyndighetens instruktion blir det tydligt att även sjöfartsfrågor och sjöfartens påverkan på havsmiljön blir frågor som ryms inom myndighetens uppdrag och ansvar.

Förslagen innebär inte några inskränkningar i Trafikverkets, Transportstyrelsens eller Sjöfartsverkets uppgifter kopplade till sjöfartsfrågor.

18.9.2 En myndighet med uppgift att utvärdera effekterna av sjöfartens påverkan på havsmiljön

Förslag:

- att Trafikanalys får till uppgift att följa upp och utvärdera effekterna av sjöfartens samlade påverkan på havsmiljön och dess ekosystem.

¹³⁰ Havs- och vattenmyndigheten har när detta skrivs fått förfrågan från Trafikverkets nationella samordnare att delta i arbetet.

I dag har flera nationella myndigheter uppgifter med anknytning till sjöfartsfrågor. Men, ingen av dessa har till uppgift att följa upp och utvärdera effekterna av sjöfartens samlade påverkan på havsmiljön och dess ekosystem.

I Trafikanalys årliga uppföljningar av det transportpolitiska målet och hänsynsmålet ingår endast två kriterier som kan relateras till havsmiljö. Detta trots att både generationsmålet och miljökvalitetsmålen ingår i hänsynsmålet. Även i Havs- och vattenmyndighetens uppföljningar och utvärderingar av havsmiljön i förhållande till havsmiljörelaterade mål lyser indikatorer och kriterier som mäter sjöfartens påverkan med sin frånvaro.

Havs- och vattenmyndigheten har dock i sitt förslag till havsplaner formulerat ett mål – Hållbar sjöfart – som är tänkt att skapa förutsättningar för ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar sjöfart. Havsplanerna ska bidra till ökad sjösäkerhet med färre olyckor och minskning av riskerna för utsläpp av olja eller andra ämnen, liksom andra störningar.

Även med de nuvarande begränsade kunskaperna om sjöfartens samlade påverkan på havets naturmiljö kan det konstateras att denna påverkan är omfattande. För statsmakterna, transportmyndigheterna, miljömyndigheterna och andra aktörer inom havsmiljöområdet är uppföljning och utvärdering av effekterna av sjöfartens samlade påverkan på havsmiljön och dess ekosystem, en av flera avgörande förutsättningar för relevanta åtgärder för att nå målen för havsmiljön.

För att genomföra kvalificerade uppföljningar och utvärderingar av effekterna av sjöfartens samlade påverkan på havsmiljön och dess ekosystem krävs kunskap och erfarenhet av utvärdering och utveckling av metoder för utvärdering. Miljömålsberedningen bedömer att en fristående myndighet vars huvuduppgift är just utvärdering och analys av föreslagna och genomförda åtgärder är lämplig för en sådan uppgift.

Till skillnad från flera andra politikområden finns i dag inte någon fristående utvärderingsmyndighet med uppgift att med utgångspunkt i miljömålen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom bl.a. havsmiljöområdet.

Trafikanalys är en utvärderingsmyndighet vars huvuduppgift är att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Trafikanalys har också ansvar för att

samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet och inom sitt ansvarsområde bistå regeringen med underlag och rekommendationer. Vid Trafikanalys finns också ett vetenskapligt råd med uppgift att kvalitetssäkra de metoder myndigheten tar fram och tillämpar samt bidra till deras utveckling.

Miljömålsberedningen föreslår att Trafikanalys får till uppgift att följa upp och utvärdera effekterna av sjöfarten på havsmiljön och dess ekosystem. Detta ligger väl i linje med myndighetens nuvarande uppgift att utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. I arbetet med att ta fram relevanta indikatorer, kriterier, dataunderlag m.m. för att lösa denna nya uppföljnings- och utvärderingsuppgift ska Trafikanalys samarbeta med Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

18.9.3 Regeringen ska verka för stränga regleringar av utsläpp av tvättvatten från skrubbrar

Förslag:

- att regeringen ska verka inom EU och IMO för ett förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar inom 12 nautiska mil från kustlinjen och verka för strängare regleringar av utsläpp generellt, och
- att Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att ta fram underlag och förslag till ett nationellt förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på svenskt inre vatten.

Östersjön är sedan 2015 utpekade svavelkontrollområden. Detta innebär att endast marina bränslen med en svavelhalt om högst 0,10 procent får användas. Detta är striktare krav än de gränsvärden om högst 0,5 procent som gäller globalt men har införts på grund av att Östersjön är ett särskilt känsligt havsområde.

Svavelreglerna infördes för att minska utsläppen till luft av förbrände svaveloxider och det förutsattes att fartygen skulle byta till ett renare bränsle med lägre svavelhalt. I stället har marknaden utvecklats bl.a. en lösning som kallas skrubberteknik. Skrubbers är en

teknik för rökgastvätt som kan tvätta fartygsavgaser från svavel-föreningar. Med investeringar i s.k. skrubbrar kan fartyg fortsätta köra på tunga eldningsolja. Skrubbrar finns med både öppna och slutna system. Skrubbrar släpper ut stora volymer kraftigt försurat och förorenat vatten direkt ut i havet, i synnerhet skrubbers med öppna system. Användningen av skrubbrar började i princip i och med införandet av svavelkontrollområde i Nordsjön och Östersjön.

Miljömålsberedningen bedömer att det är viktigt att regeringen snarast verkar inom EU och IMO för ett förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar inom tolv nautiska mil från kustlinjen, alternativt verkar för strängare utsläppsreglering generellt när det gäller skrubbertvatten. Att verka för ett internationellt förbud har många miljömässiga fördelar och får inte heller negativa effekter i form av snedvriden konkurrens för svenska rederier.

Miljömålsberedningen anser mot bakgrund av Östersjöns utpekande som PSSA-område att det är rimligt att IMO beslutar om stränga regleringar för åtminstone Östersjön. Sverige bör dock verka för beslut om motsvarande stränga regleringar i Nordsjön och på sikt globalt. Det är viktigt att frågan hanteras skyndsamt innan majoriteten av den globala sjöfarten har installerat skrubberteknik. En tydlig signal från regeringen om Sveriges position kan även bidra till att förbereda den svenska sjöfarten och dess teknikutveckling.

Miljömålsberedningen anser även att regeringen bör överväga nationella förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar inom hela eller delar av svenskt sjöterritorium. En stor del av sjöfarten går nära den svenska kusten och även genom känsliga skärgårdsområden som i dag utsätts för betydande negativ miljöpåverkan. Utsläpp av tvättvatten som innehåller både försurande och farliga ämnen i kustnära områden bedöms att kunna motverka möjligheten att förbättra miljötillståndet i dessa områden och på sikt kunna nå god miljöstatus. Några länder har redan beslutat om förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar, bl.a. Tyskland och Belgien. Detta har man gjort med stöd av kriterierna för god miljöstatus i havsmiljödirektivet och god kemisk status enligt vattendirektivet. Flera länder globalt har eller utreder möjligheten till nationella regleringar.

I Sverige finns i dag inget utsläppsförbud, varken på nationell nivå eller i hamnarna. Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten har nyligen i ett regeringsuppdrag tagit fram underlag gällande utsläpp av tvättvatten från skrubbrar (se ovan avsnitt 18.4.3). Myn-

digheternas rättsliga analys visar att det finns visst utrymme för Sverige att förbjuda utsläpp av tvättvatten från skrubbrar, särskilt på svenskt inre vatten. Regeringen bör därför låta myndigheterna ta fram konkreta förslag till ett nationellt förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på lämplig geografisk nivå.

18.9.4 Större hänsyn i känsliga kust- och havsområden

Förslag:

- att en särskild utredare ges i uppdrag att se över relevant lagstiftning för att säkerställa möjligheten till reglering av och restriktioner för kommersiell sjöfart i eller nära kustområden med höga naturvärden.
- att regeringen ska verka för att IMO fattar beslut om att farlederna för den kommersiella fartygstrafiken i särskilt känsliga områden i Östersjön ändras/läggs om. Beslutsunderlag ska hämtas in från berörda myndigheter. Följande områden avses:
 - a) Över Salvorev, mellan Fårö och Gotska sandön
 - b) Mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank

Flera hårt trafikerade fartygsrutter i Sveriges närområde passerar nära eller genom marina skyddade områden som Natura 2000-områden och marina naturreservat samt andra känsliga havsområden. Vidare är få havsområden i Sveriges närhet helt fria från fartygstrafik.

Effekterna på marina djur och växter av fartygstrafiken i sig och av fartygens utsläpp till vatten och luft varierar i tid och rum. Effekter är i hög grad kopplade till var och när utsläpp förekommer. Till exempel kan effekter av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg på biologisk mångfald vara små om utsläppen förekommer i mindre känsliga havsområden men mycket stora i känsliga eller skyddade havsområden, eller vid en olämplig årstid. Läckage av gifter från båt-bottenfärger och fartygsgenererat undervattensbuller kan även påverka växt- och djurliv på lokal och regional nivå.

Det är därför av stor vikt att dagens intensivt trafikerade fartygsrutter samt eventuella nytillkommande fartygsrutter och farleder separeras från de biologiskt mest värdefulla havsområdena. Riskanalyser avseende effekter på biologisk mångfald och hotade arter av en

utökad inlands-, kust- och närsjöfart bör därför genomföras i samband med planering av ny eller utökad användning av farleder och fartygsrutter. Det är dock viktigt att notera att naturresurser och naturvärden i form av biologisk mångfald och hotade arter i Östersjön och Västerhavet inte är jämnt fördelade. Omkring 90 procent av antalet övervintrande sjöfåglar i Östersjön finns inom fem procent av ytan. Hotade tumlare och flera kommersiellt viktiga fiskarter fortplantar sig enbart i vissa begränsade områden. Många bottenlevande växter och djur kräver särskilda förutsättningar som bara uppfylls i vissa delar av Sveriges havsområden.

Beredningen anser för det första att den kustnära och reguljära sjöfartens påverkan i större utsträckning behöver regleras vid bildande eller revidering av skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken som naturreservat och nationalparker. Beredningen anser att relevant lagstiftning behöver ses över för att identifiera behov av eventuella ändringar. Nyttillkommen eller ändrad sjöfart i eller i närheten av Natura 2000-områden bör tillståndsprövas enligt 7 kap. 28 § miljöbalken om det bedöms att påtaglig påverkan på gynnsam bevarandestatus på utpekade arter och livsmiljöer kan uppstå.

För det andra anser beredningen att vissa känsliga områden i Östersjön helt bör fredas från kommersiell fartygstrafik. Havs- och vattenmyndigheten har i förslag till havsplaner som lämnades till regeringen december 2019, pekat ut ett antal s.k. utredningsområden för sjöfart där sjöfart och höga naturvärden är motsättande intressen. Två sådana särskilt känsliga områden är området Salvorev, mellan Fårö och Gotska sandön, och området mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank, sydöst om Gotland.

Över Salvorev, mellan Fårö och Gotska sandön, går i dag en passage för sjötrafik genom ett område med mycket höga naturvärden, bl.a. finns den rödlistade arten alfågel här. Även området mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank går sjöfarten i dag genom ett grundområde med mycket höga naturvärden med alfågel och tumlare. Alfågel påverkas negativt av operationella oljeutsläpp från fartyg. Utöver alfågeln finns tumlare i området, vilka påverkas negativt av buller från sjötrafik.¹³¹

Båda dessa områden har länge pekats ut som områden med höga naturvärden och som särskilt känsliga för påverkan från bl.a. fartygstrafik. Även i förslaget från Havs- och vattenmyndigheten till reger-

¹³¹ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Förslag till havsplan för Östersjön, 2019-12-16.

ingen om en havsplan för Östersjön pekade områdena ut som områden med höga naturvärden.

Havs- och vattenmyndigheten anser att områdena behöver utredas vidare för att de samlade effekterna från sjöfartens påverkan ska kunna minimeras. Beredningen anser dock inte att ytterligare utredning i frågan är nödvändig utan menar att försiktighetsprincipen bör vara vägledande.

Regeringen bör därför så fort som möjligt begära att IMO fattar beslut om att områdena fredas från kommersiell fartygstrafik genom att farlederna läggs om till alternativa rutter. Regeringen bör hämta in beslutsunderlag i frågan från berörda myndigheter innan begäran görs i IMO.

18.9.5 Farledsavgifterna ses över för att bli effektiva styrmedel för en bättre havsmiljö

Förslag:

- att när regeringen i enlighet med riksdagens tillkännagivande ser över miljödifferenteringen av farledsavgifterna så att dessa skapar incitament för ytterligare klimatåtgärder, även skapar incitament för övriga havsmiljöåtgärder.

Sjöfartsverket är ett affärsverk som i huvudsak finansieras med avgifter – farledsavgifter och lotsavgifter – från handelssjöfarten. Som överordnat ekonomiskt mål gäller krav på full kostnadstäckning. Sjöfartsverkets viktigaste avgifter är farledsavgifter och lotsavgifter. Farledsavgifterna uppgår till cirka en miljard kronor och lotsavgifterna till cirka 500 miljoner kronor per år. Förutom farleds- och lotsavgifter beslutar Sjöfartsverket även om ett antal taxor och avgifter för andra tjänster och produkter som verket producerar.

Riksdagen tillkännagav i april 2020 att regeringen bör utreda förutsättningarna för Sjöfartsverkets verksamhets- och finansieringsform för att hitta en bättre myndighetsorganisation och finansiering än den nuvarande.

Riksdagen tillkännagav i april 2020 att regeringen även bör se över miljödifferenteringen av farledsavgifterna för att säkerställa att utformningen av dessa skapar incitament för ytterligare klimatåtgärder utan att missgynna sjöfarten som transportslag.

Fartyg som går in i svensk hamn betalar en farledsavgift. Den 1 januari 2018 införde Sjöfartsverket en ny avgiftsmodell för handels-sjöfarten. Den nya avgiftsmodellen syftar främst till att säkerställa att Sjöfartsverket i ett långsiktigt perspektiv ska få en ekonomi i balans i ett långsiktigt perspektiv och för att få en mer omfattande miljöprofil på farledsavgifterna.

Miljömålsberedningen anser att det är viktigt att en ny utformning av farledsavgifterna innehåller incitament för ytterligare klimatåtgärder. Dock menar Miljömålsberedningen att det är angeläget att för att de havsanknutna miljömålen ska kunna nås måste farledsavgifternas miljödifferntiering innehålla incitament även för andra viktiga havsmiljöåtgärder. En sådan översyn av farledsavgifternas incitament för miljödifferntiering bör genomföras skyndsamt.

Miljömålsberedningen vill även framhålla att det i en kommande översyn av finansieringen av Sjöfartsverket och verkets verksamhet är viktigt att utvärdera och överväga kopplingen mellan finansieringen av myndigheten och incitamenten för miljödifferntiering av farledsavgiften.

18.9.6 Kommunala hamnavgifter

Bedömning: Miljömålsberedningen menar att kommunerna är viktiga aktörer när det gäller att styra mot en miljövänligare sjöfart, eftersom kommunerna bestämmer hamnavgifterna. Miljömålsberedningen bedömer att de kommunala hamnavgifterna kan användas som ett viktigt styrmedel för minskad påverkan på havsmiljön från sjöfarten.

Hamnar har en nyckelposition inom sjöfartsnäringen då de är en knutpunkt mellan sjö- och landtransporter. Allt gods som transporteras till sjöss hanteras av en hamn. Alla hamnar tar ut avgifter för infrastruktur och lasthantering i samband med fartygsanlöp. Skillnader i mängden gods som hanteras, frekvensen av fartygsanlöp och vilka typer av fartyg som trafikerar hamnen är avgörande för hamnens förutsättningar att arbeta med miljödifferntiering av avgifterna.

Ett antal svenska hamnar har sedan slutet på 1990-talet använt en miljödifferntiering av de infrastrukturavgifter som tas ut för anlöpande fartyg. Rederier med fartyg som har god miljöprestanda får i

dessa system en rabatt på ordinarie avgift. Miljödifferenteringen kan vara riktad mot ett specifikt miljöproblem som man vill åtgärda såsom svaveldioxider, kvävedioxider, koldioxid, partiklar, kemikalier, buller m.m. Detta är den modell som hittills använts av hamnarna i Sverige, med fokus på svavel- och kväveoxider. Men miljödifferentering kan även baseras på ett index som väger samman en rad av olika miljöparametrar och då tar hänsyn till fartygens miljöprestanda mer generellt. Ett sådant index är Clean Shipping Index, som tillämpas i systemet med farledsavgifter.

Hamnavgifter kan vara ett effektivt sätt att styra mot miljövänligare fartygstrafik i svenska vatten. Kommunerna är huvudmän för hamnarna och bestämmer över hamnavgifterna.

I EU:s lagstiftning finns inget krav på att miljöhänsyn ska tas när hamnavgifter bestäms men det finns inte heller något hinder mot att miljöhänsyn vägs in. Sverige har hamnstatsjurisdiktion över sina hamnar och kan införa nationella bestämmelser med miljödifferenterade hamnavgifter. En förutsättning för att sådana bestämmelser ska vara förenliga med EU-rätten är dock att de inte är diskriminerande och snedvrider konkurrensen.

Här bedömer Miljömålsberedningen att kommunerna är en viktig aktör när det gäller att styra mot en miljövänligare sjöfart och minskad påverkan på havsmiljön från sjöfarten.

19 Undervattensbuller

Undervattensbuller och dess påverkan på havsmiljön är ett förhållandevis nytt kunskapsområde. Det saknas fortfarande forskning och underlag i jämförelse med vad som finns inom andra områden som har med havsmiljön att göra. Miljömålsberedningen gav Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, i uppdrag att lämna en underlagsrapport om undervattensbuller och dess miljöpåverkan och hur arbete med buller hanteras inom olika direktiv, nationella miljömål och regelverk.¹ Underlagsrapporten är basen för de redogörelser och förslag som miljömålsberedningen lämnar i detta kapitel.

19.1 Hur påverkas havsmiljön av undervattensljud?

Biologisk mångfald är viktigt, inte minst ekonomiskt eftersom förlust av den biologiska mångfalden t.ex. skulle kunna innebära att Sverige skulle behöva importera grödor som vi i dag kan odla själva. Naturens sammankopplingar i de viktiga ekosystemen där alla djur spelar en roll gör det viktigt att bevara den biologiska mångfalden. Ett av hoten är undervattensbuller som hotar både fiskar och däggdjur, viktiga komponenter i den biologiska mångfalden.²

Tät fartygstrafik i Östersjön och Västerhavet gör att stora områden är utsatta för ett ständigt undervattensbuller. I stort sett kan undervattensbuller från fartygstrafiken höras i hela Östersjön på grund av de speciella omständigheter som råder för ljud under ytan. Ljud från fartygstrafiken dominerar i frekvensintervallet 100 till 1 000 Hz.

¹ FOI 2019, Mathias Andersson, Emilia Lalander och Peter Sigray, Underlagsrapport om undervattensbuller, FOI Memo 7055.

² Sara Kinnefors 2018, Drunknar den biologiska mångfalden i undervattensbuller medan staten står stum bredvid? En analys om hur bristande tillsynsvägledning gällande undervattensbuller från pålning påverkar miljötillsynens effektivitet och konsekvenserna det får för samhället och miljön, Juridiska Institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Examensarbete på juristprogrammet, Vårterminen 2018.

Vid byggnation av broar, havsbaserad vindkraft och andra havsbaserade eller strandnära konstruktioner används det oftast någon form av pålningsteknik för att få ner konstruktionen i botten. Detta innebär att ett fundament, balk eller spont hamras eller vibreras ner i botten, vilket kan generera mycket höga ljudnivåer som sprids ut i vattnet och ner i botten. Ljudnivåerna är så höga att marina organismer kan störas, skadas eller till och med dödas.³

Alla fiskar som har studerats hittills har möjlighet att höra ljud, även om arterna varierar i sin känslighet. Vilket spektrum de hör inom skiljer sig också åt. I havens mörka miljö är ljud av kritisk betydelse för många fiskarters liv. Bland annat är ljudet viktigt för att kommunicera, undvika rovfiskar, finna byte, lära sig om den omgivande miljön och orientera sig. I grunda vatten som Östersjön breder ljudet ut sig mellan botten och ytan och i de stora haven finns en ständigt närvarande ljudkanal. Sammantaget blir resultatet att ljudet transporteras långa sträckor. Eftersom ljud däremot överförs dåligt från vatten till luft är människor sällan uppmärksamma på allt det ljud som pågår under ytan.

Stress hos fiskar stör tillväxten

Fartyg genererar höga bullernivåer av lågfrekvent ljud som överlappar med fiskars hörselområde på mellan 100 och 500 Hz. Fartygsbuller kan ändra det naturliga beteendet hos enskilda fiskar. En typ av reaktion är ökad stress, som om den blir långvarig, kan ge negativa effekter. Studier har även visat att fiskyngel som har utsatts för buller får en långsammare tillväxt. Därmed blir de utsatta för predatorer under en längre tid. Fisk kan också ändra sitt naturliga rörelsemönster, t.ex. genom att fisken flyr området eller ändrar sitt rörelsemönster. Genom den ökade stressen uppkommer en påtvingad energiförlust som fisken måste kompensera för.

Fiskens reaktion beror på många olika faktorer så som art, område, årstid och ålder. Under vissa delar av året kan exempelvis attraktionen till ett område vara starkare än driften att fly, medan det motsatta förhållandet gäller vid andra delar av året.

³ Naturvårdsverket 2016, Andersson, M.H., m.fl., m.fl., Underlag för reglering av undervattensljud vid pålning, Naturvårdsverkets rapport 6723.

Fiskarnas kommunikation försämras och leken störs

Undervattensbuller kan också störa fiskars egen akustiska kommunikation. Till exempel har både strömming och skarpsill förmåga att avge ljud. Den exakta funktionen av de ljud som fiskar generar har bara klarlagts i enstaka fall. Det vanligaste kända tillfället när fisk producerar ljud är när de samlas för lek och parning. Torsk är en art där ljud har en viktig funktion vid lek. Den akustiska kommunikationen som föregår befruktningen kan störas av överröstande fartyg. Följden blir en mindre lyckad befruktning. På individnivå kan fiskar med hjälp av ljud attrahera partner till en plats för lek och romläggning.

Däggjurens orientering och parning störs

Även marina däggdjur, såsom säl och tumlare, har mycket utvecklad hörsel och kommunicerar med komplexa ljud sinsemellan. Tumlare har extremt bra hörsel mellan 10 och 160 KHz. De kommunicerar genom klickljud med hög frekvens vilket sprids på relativt korta avstånd (mindre än en km). Klickljud används även för att tumlaren ska orientera sig – de lyssnar efter ekot.

Eftersom fartygsljud inte överlappar de frekvenser som tumlare avger är det inte troligt att den interna kommunikationen störs, men det kan ändå störa djuren, som reagerar genom att ta till flykt för att undvika fartygen. Däremot överlappar djupekoloden som är monterade på fartyg och fritidsbåtar med tumlarens klickljud. Forskare har föreslagit att användandet av djupekolod som interfererar med tumlare ska begränsas alternativt att frekvensen skiftas över tumlarens hörselgräns.

För sälar däremot är läget annorlunda. Sälar kommunicerar genom att grymta och skälla, vilket sker på frekvenser av samma nivå som fartygsbuller. Det är därmed stor risk för störning av kommunikationen. Det är främst vid parning som ljuden används i kommunikation mellan hane och hona. I vilken mån som kommunikationen störs av fartygsbuller beror på hur nära parningsområdena som fartygen passerar. Men ännu är inte så mycket känt om sälars ljud eller var de parar sig.⁴

⁴ Havsmiljöinstitutet 2014, Sjöfarten kring Sverige och dess påverkan på havsmiljön, Rapport 2014:4, s. 14–15.

19.2 Undervattensljud – naturligt och antropogent

Ljud färdas snabbt och långt i vatten och över nationsgränser, vilket gör undervattensljud till en regional fråga. I havet blandas naturligt ljud från vågor, regn, åska och blixtrar med ljud från fiskar, marina däggdjur och ryggradslösa djur. Dessa ljud bygger upp det naturliga ljudlandskapet. Till detta ljudlandskap tillför människor ljud (antropogent ljud) från industriell verksamhet, antingen som en bieffekt av en aktivitet som t.ex. framförande av fartyg, båtar och konstruktioner (pålning, muddring eller sprängning), eller avsiktligt i syfte att samla information om botten (ekolod, sonarer) eller fiskförekomst som t.ex. vid ekolodning.

Det finns utmaningar i att separera effekten av ljudkällorna för att kunna påvisa vilken miljöpåverkan de antropogena ljudkällorna har. Förekomsten av naturligt ljud i havet skiljer ljudproblematiken mot andra föroreningar eftersom det inte finns en naturlig nollnivå att sträva mot. Det är ändå viktigt att bestämma de olika ljudkällornas bidrag till ljudlandskapet eftersom det är möjligt att minska ljud från mänskliga källor men inte önskvärt att minska de naturliga ljuden. Det är vetenskapligt accepterat att de antropogena ljuden i haven har ökat de senaste hundra åren och de antas öka ännu mer i framtiden på grund av ett ökat nyttjande av havet.

Mänskligt producerade ljud som kan verka negativt, benämns som buller och kan delas in i två huvudgrupper: impulsivt och kontinuerligt buller.

Impulsivt buller

Impulsivt buller består av kortvariga ljudpulser och härstammar från pålningslag vid konstruktionsarbete i havet, seismiska tryckluftskanoner för prospektering, sprängningar och sonarer och ekolod som används vid militär- och forskningsaktivitet, fiske och topografisk kartläggning av botten samt akustiska säl- och valskrämmor som används inom yrkesfisket. Gemensamt för dessa källor är att de genererar ljud som är korta i tiden men ofta har en hög ljudnivå. Påverkan blir då kortvarig men spridningen sker över ett större område.

Kontinuerligt buller

Kontinuerligt buller förekommer i alla hav och härstammar främst från kommersiella fartyg i de större havsområden men även från fritidsbåtar, havsbaserade vindkraftverk i drift och broar nära kusten. Bullerkällorna skapar en nästan konstant bullermatta i haven som lokalt kan bli mycket hög där fartygsdensiteten är hög som nära och i farleder.

Kunskapsläget om påverkan från buller på marina djur

För att dra slutsatser om miljöpåverkan från undervattensbuller på marina organismer behövs kunskap om hur stor belastningen är. Eftersom kunskapsområdet fortfarande är nytt finns inte vetenskap hos alla aktörer och myndigheter om hur den bör vägas in i sammanställningar och redogörelser av miljöbelastning. De samhällsekonomiska kostnaderna för transportsektorn borde t.ex. inbegripa buller under vattenytan och inte bara ovanför.⁵ Datainsamling om bullerbelastningen görs i dag till viss del inom det nationella miljöövervakningsprogrammet, men även andra forskningsprojekt, både nationella och internationella, bidrar.

Övervakningen av kontinuerligt ljud i havet bygger på erfarenheter från EU LIFE projektet Baltic Sea Information on the Acoustic Soundscape (BIAS) som pågick under 2012–2016 och leddes av FOI. Här byggdes en regional mätkompetens upp, vilket inkluderade standarder för utrustning och dataanalys samt ljudkartor för hela Östersjön. Projektet delfinansierades av Havs- och vattenmyndigheten. Detta projekt följdes sedan upp av EU BONUS projektet Sustainable shipping and Environment of the Baltic Sea region (SHEBA) under 2014–2016 som bl.a. studerade metoder för att beräkna hur mycket ljudenergi som tillförs havet från den kommersiella sjöfarten. Dessa energikartor är enklare att framställa än BIAS ljudkartor men visar bara energin som injiceras i vattnet, inte vilka nivåer mottagaren utsätts för. Under 2018 påbörjades det treåriga EU Interreg North Sea projektet Joint Monitoring Programme for Ambient Noise North Sea (JOMOPANS) som till stora delar liknar BIAS men undersöker ljudbilden i Nordsjön.

⁵ Trafikanalys 2020, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader, Rapport 2020:4, s. 20.

De resultat som ovan beskrivna projekt genererar beskriver den storskaliga ljudbilden. I nästa steg fastställs påverkan på populationsnivå men för att ta detta steg krävs kunskap som i dag saknas. Däremot är kunskapsläget om påverkan av buller på individnivå betydligt högre. En enskild ljudkälla kan påverka individer på olika sätt och kunskapsläget varierar för olika djurgrupper. Generellt är kunskapsläget bäst för däggdjur, men inte lika bra för de flesta fiskarter och kunskapsläget för ryggradslösa djur är dåligt. Dock är det allmänt vedertaget att buller stör de marina djuren. Exakt vilka ljudnivåer som ger olika påverkans effekter är inte känt. Maskering av kommunikation har visats i experiment och i teorin men är svårt studera i havet med vilda djur på grund av tekniska begränsningar. Indirekta effekter som höjd stressnivå är uppmätt på djur i fångenskap. Det har inte gått att visa att stress är kopplat till långvariga effekter på överlevnad för marina djur men erfarenheter från andra djurgrupper, inklusive människan, visar på allvarliga effekter. Vi vet att djur har skadats och dödats av höga ljudnivåer (pålning, sprängning) men i vilken omfattning detta pågår ute i haven är inte känt. Beteendereaktioner har studerats för en stor mängd arter men vilka långtgående effekter det har på överlevnaden är inte fastställda.

För att studera påverkan från buller kan man använda sig av en generell modell där både ljudkällan, miljön och mottagaren ingår. Information om ljudkällans ljudnivå, frekvens och varaktighet är nödvändig och ger en grov uppskattning om skalan i både tid och rum för påverkan. Miljön, dvs. de faktorer som påverkar ljudets utbredning, är avgörande för att få en uppskattning av den rumsliga skalan av påverkan. Hur djuren påverkas och effekten av buller som de utsätts för beror på djurens känslighet för ljud (både i frekvens och ljudnivå), ålder, kön, reproduktiva status och kondition. Men även djurens pågående aktivitet när de utsätts för ljudet, t.ex. födosök, migration, parning eller omvårdnad av avkomma, samt deras tidigare erfarenheter av liknande ljud, spelar roll för hur djuren kommer att reagera och vilken effekt det blir.

19.3 Regelverket

Undervattensbuller är ett ganska nytt ämne för svenska myndigheter och det är inte fastställt hur det ska regleras eller vilka åtgärder som ska införas för att få ner ljudnivåerna i havet. Det anses ändå vara likvärdigt med ett miljöutsläpp och finns med i flertalet internationella regelverk som havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet och havsplaneringen samt miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* samt *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Buller har även tagits upp vid tillståndsprövningar av konstruktioner av havsbaserad vindkraft i svenska vatten. Det blir extra komplext när tillståndsprövningar och åtgärder måste ta hänsyn till lagen (1966:314) om kontinentalsockeln eller lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon och gentemot Havsrättskonventionen (Unclos).

Havsmiljödirektivet

Sverige ska bedöma miljöstatusen för undervattensbuller i sina havsområden.⁶ Det följer av beslutet om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten som EU-kommissionen har antagit med beaktande av havsmiljödirektivet.⁷ Deskriptor 11 handlar om undervattensbuller och består av två kriterier: D11.1 som hanterar impulsivt ljud och D11.2 som hanterar kontinuerligt ljud. Kommissionsbeslutet har uppdaterats⁸ och numera ska god miljöstatus relateras mot tröskelvärden, som ska bestämmas på unionsnivå men med hänsyn till regionala skillnader. Havsmiljöförordningen (2010:1341) är det nationella regelinstrument som ställer krav på hanteringen av buller.

Sverige har fastställt elva nationella miljökvalitetsnormer. Normerna beskriver hur en hållbar belastning på havsmiljön bör se ut, som delmål eller förutsättningar för att nå god miljöstatus. En miljökvalitetsnorm finns för impulsivt ljud i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:18). Det finns ingen konkret indikator till normen.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Havsmiljödirektivet).

⁷ Kommissionens beslut av den 1 september 2010 om kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten (2010/477/EU).

⁸ Kommissionens beslut (EU) 2017/848 av den 17 maj 2017 om fastställande av kriterier och metodstandarder för god miljöstatus i marina vatten, specifikationer och standardiserade metoder för övervakning.

Mänskliga verksamheter ska inte orsaka skadligt impulsivt ljud i marina däggdjurs utbredningsområden under tidsperioder då djuren är känsliga för störning.

För kontinuerligt buller saknas det en miljö kvalitetsnorm.

Art- och habitatdirektivet

Det övergripande målet för art- och habitatdirektivet⁹ är att bevara typisk och speciell europeisk natur. I praktiken innebär detta att medlemsländerna hjälps åt att bibehålla eller återuppnå gynnsam bevarandestatus för de utvalda arter och naturtyper (livsmiljöer) som nämns i direktivets bilagor. För att uppnå detta kan medlemsländerna inrätta skyddade områden samt koppla förvaltningsplaner för dessa områden. De skyddade områden som i dag är förknippade med buller är områdena i södra Östersjön för tumlare. Dock finns inga förvaltningsplaner fastlagda eller en utvärdering om områdena har för höga bullernivåer eller inte. Långa tidsserier av ljudnivåer finns uppmätta vid en av miljöövervakningsstationerna för buller som ligger mitt i det skyddade området vid Norra Midsjöbanken. Men det är inte bara tumlare som är i riskzonen för buller utan även fisk som t.ex. torsk. Denna art är hotad och helt beroende av akustisk kommunikation vid lek.

Havsplaneringsdirektivet

Havsplaneringsdirektivet¹⁰ har implementerats genom havsplaneringsförordningen (2015:400) i Sverige. Planeringen syftar till att havet ska användas effektivt och hållbart, nu och i framtiden. Havs- och vattenmyndigheten har utvecklat ett planeringsverktyg, kallat Symphony, för att rumsligt uppskatta miljöpåverkan och känsligheten i ekosystemen från olika mänskliga belastningar. Inom Symphony finns det olika informationslager relaterade till undervattensbuller: fartygsbuller (två lager), fritidsbåtsbuller (ett lager), driftsljud från havsbaserad vindkraft (ett lager) och undervattensexpllosioner (två lager).

⁹ Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

19.4 Aktörer

Inom Sverige är det ingen myndighet som har ett samlat ansvar för frågor om undervattensbuller. Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Kustbevakningen har antingen egna fartyg eller myndighetsansvar för styrning av fartygens utsläpp eller andra tillstånd. Men det är Havs- och vattenmyndigheten som ansvarar för att uppskatta och föreslå åtgärder för att minska belastningen av fartygsindustrin på havet enligt HVMFS 2018:18.

Transportstyrelsen sitter som svensk representant i International Maritime Organization (IMO) som är FN:s specialiserade organ med ansvar för sjöfartssäkerhet och miljöpåverkan från fartyg. Det är i IMO som de beslut som kan påverka fartygsindustrin tas. Det är framför allt i undergruppen Marine Environment Protection Committee (MEPC) som buller från fartyg hanteras. Där har det tagits fram frivilliga riktlinjer för hur buller från fartyg ska minskas men det har inte inneburit att bullret i havet har minskat.

Sverige driver i dag inte aktivt frågan om att minska undervattensbuller från fartyg men stöttar i viss mån Kanada som är mycket drivande i frågan. Det finns ingen långsiktig strategi för hur Sverige vill att bullerfrågan ska hanteras eller hur mycket Sverige ska engagera sig i MEPC. Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten har helt olika uppdrag och hör till olika departement.¹¹ Det finns en handlingsplan för hur Transportstyrelsen ska jobba med sjöfartens miljöpåverkan men där nämns inget om undervattensbuller.

Havs- och vattenmyndigheten som ansvarar för arbetet med havsmiljödirektivet har därmed ansvar för deskriptor 11 när det gäller att definiera god miljöstatus, bedöma miljötillståndet, besluta om miljö kvalitetsnormer och åtgärder. Myndigheten organiserar årligen Nationell referensgrupp undervattensbuller för att informera om aktuella frågor kopplade till ämnet där majoriteten av de berörda myndigheterna deltar.

Havs- och vattenmyndigheten tar genom havsplaneringen fram grund för t.ex. förslag att anpassa fartygsrutter för att undvika de mest känsliga områdena (t.ex. fortplantningsområden för torsk och tumlare, som båda är känsliga för buller). Havsplanering är ett verktyg för staten att se till att hänsyn tas till tänkbara effekter, av t.ex.

¹¹ Transportstyrelsen hör till Infrastrukturdepartementet och Havs- och vattenmyndigheten hör till Miljödepartementet.

undervattensbuller, på havsmiljön när man inleder nya verksamheter eller vill styra aktörer att anpassa sig till de förutsättningar naturen tillåter.

Havs- och vattenmyndigheten har en hög medvetenhet om undervattensbuller och dess effekt på havsmiljön. Däremot saknas det en naturlig påverkansmöjlighet för myndigheten och koppling till sjöfartsmyndigheterna som är ansvariga för de aktiviteter som står för utsläppen, dvs. bullerkällorna. Även sjöfartsindustrin behöver göras mer medveten om buller för att framtida åtgärder ska bli effektiva och faktiskt genomföras.

FOI stöttar sedan 2012 Havs- och vattenmyndigheten som expertmyndighet för undervattensbuller genom ett årligen återkommande uppdrag. Den ekonomiska omfattningen för detta uppdrag ligger på mellan 500–700 tusen kronor årligen. FOI deltar inom ramen för detta uppdrag i tre internationella expertgrupper samt stöttar Havs- och vattenmyndigheten med underlag till nationella dokument.

Naturvårdsverket sammanfattar i sin årliga uppföljning¹² hur myndigheter har arbetat med frågan och undervattensbuller tas upp en gång under precisering 1, God Miljöstatus, inom målet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Där finns det ingen information om någon myndighet arbetar med frågan eller om ansatser görs för att minska bullret.

Försvarsmaktens tillsynsmyndighet i miljöfrågor är Försvarsinspektören för miljö och hälsa. De senaste åren har Försvarsmaktens medvetenhet ökat om den bullerpåverkan som deras övningsverksamhet leder till men några officiella strategier för att minska Försvarsmaktens bullerpåverkan finns inte i dag.

TG-Noise

EU:s tekniska expertgrupp för undervattensbuller (TG-Noise) verkar organisatoriskt under Marine Strategy Coordination Group, i vilken Havs- och vattenmyndigheten sitter, som i sin tur verkar under Marina direktörerna. I expertgruppens mandat ingår att stötta medlemsländerna i att implementera deskriptor 11 i havsmiljödirektivet. TG-Noise publicerar rapporter med rekommendationer till medlemsländerna. Man arbetar för att ett ramverk ska vara på plats år 2020

¹² Naturvårdsverket 2019, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019.

”Assessment framework for impulsive noise” som ska hantera impulsivt buller. För kontinuerligt buller utarbetar man motsvarande rapport under 2020 som ska publiceras under 2021. Det pågår även arbete med ett dokument som ska hantera tröskelvärden (TVs) för både impulsivt och kontinuerligt buller. Dessa dokument är mycket efterfrågade av medlemsländerna och det kommer innebära en utmaning för TG-Noise att nå konsensus. I skrivande stund har de ännu inte publicerats.

Helcom

Inom Helcom hanteras undervattensbuller i första hand av arbetsgrupperna Pressure och State & Conservation som beslutar om underlag för att sedan skicka det vidare till Head of Delegation (HoD). EN-Noise gruppen (Expert Network on Underwater Noise) stöttar dessa arbetsgrupper och ger både underlag och egna förslag till hur buller bör övervakas och hanteras i Östersjöregionen.

Undervattensbuller har i dag statusen ”pre-core indicator” vilket anger att de negativa effekterna av buller är kända men att det saknas tröskelvärden som ska användas för att bedöma god miljöstatus. Målet är att lyfta indikatorn till att bli en ”core-indicator”. De två pre-core indikatorerna är ”Distribution in time and space of loud low- and mid-frequency impulsive sounds” samt ”Continuous low-frequency anthropogenic sound”.

EN-Noise har tagit fram kartor med viktiga områden som både visar var och när det finns risk för påverkan. Helcom har även tagit fram en rapport där de mest ljudkänsliga djuren i Östersjön redovisas. De kan fungera som indikatorarter i framtiden. Även beslutsstrukturer har tagits fram som beskriver hur beslut bör tas som leder till åtgärder. Man arbetar också med att ta fram ett bullerregister.

Ospar

Undervattensbuller hanteras inom Ospar av Environmental Impact of Human Activities Committee (EIHA) där Havs- och vattenmyndigheten har en representant. Till sin hjälp har EIHA Intersessional Correspondence Group on Underwater Noise (ICG-Noise) där FOI sitter som ämnesexperter. I Head of Delegation (HoD) sitter en repre-

sentant från Miljödepartementet. Oskar har ett övervakningsprogram Coordinated Environmental Monitoring Programme (CEMP) med tillhörande utvärdering, Joint Assessment and Monitoring Programme (JAMP) där metoden för registrering av impulsivt buller finns beskriven.

ICG-Noise med Storbritannien i spetsen, har arbetat fram en ”Common Indicator for the risk of impact from impulsive noise”. Denna indikator kopplar ihop belastningen med biologiska värden. Indikatorn är inte klar ännu då det återstår beslutade tröskelvärden och vilka indikatorarter som ska användas. Det är denna metodik som har lyfts in i TG Noise som den mest lovande för att bedöma god ekologisk status för impulsivt buller.

För kontinuerligt buller finns det inget regionalt övervakningsprogram i dag men olika projekt pågår för att ta fram det.

Oskar håller även på att uppdatera den långsiktiga strategin kallad ”New environment strategy for the North-East Atlantic (NEAES)” som ska gälla för perioden 2020–2030. För ICG-Noise innebär detta en del arbete för ICG-Noise med underlag till Quality Status Report 2023.

FOI deltar i ICG-Noise. Det bedrivs inget direkt utvecklingsarbete från svensk sida likt det som bedrivs inom Helcom. FOI verkar för att indikatorer och miljöövervakningsprogram inom Oskar ska vara harmoniserade med liknande motsvarigheter inom Helcom och EU.

19.5 Miljöövervakning

Den nationella övervakningen av förekomsten av impulsivt buller, enligt D11C1, utförs i dag av Havs- och vattenmyndigheten, med teknisk stöttning av FOI. Havs- och vattenmyndigheten begär årligen in data från de myndigheter, universitet och företag som i sina verksamheter utför aktiviteter som ger upphov till impulsivt buller. De aktiviteter som ska registreras har definierats av TG-Noise.¹³

ICES koordinerar, på uppdrag av Oskar och Helcom ett internationellt register för impulsivt buller och ett visualiseringsverktyg, dit länder årligen ska rapportera in data. Sverige rapporterade första gången till registret år 2016 data för 2015 och har därefter fortsatt

¹³ Dekeling, R.P.A., m.fl. 2014, Monitoring Guidance for Underwater Noise in European Seas, Part I: executive summary, Part II: monitoring guidance specifications, Part III: background information and annexes. Joint Research Centre Scientific and Policy Reports EUR.

att rapportera årligen. Sverige har än så länge inte gjort någon egen analys av resultaten utan detta har gjorts av ICG-Noise för Nord-sjöregionen.¹⁴ Om det är ett enskilt land eller en gemensam analys som ska göras för Östersjöregionen är i dag inte helt tydligt.

Nationella myndigheter är enligt 11 § havsmiljöförordningen skyldiga att bidra med underlag för havsmiljödirektivet, men privata företag, universitet och Försvarsmakten är undantagna från detta, vilket försvårar insamlandet och en nationell helhetsbild är svår att uppnå.

Den svenska miljöövervakningen, enligt D11C2 av kontinuerligt undervattensljud startade när EU-projektet BIAS initierades. Under hela år 2014 spelades den lokala ljudbilden in på tio olika platser i den svenska delen av Östersjön och på två platser på västkusten. Havs- och vattenmyndigheten startade en svensk övervakning i oktober 2015 som en del i den nationella miljöövervakningen på två av de tolv BIAS-stationerna med syfte att ha en mätstation i Egentliga Östersjön (Norra Midsjöbanken) och en på västkusten (Hönö). Under 2018 utökades datainsamlingen med en station även i Bottenhavet (Sundsvall). Målet för datainsamlingen är att bestämma statistiska förändringar av ljudnivån över tid.

Regionalt mäts undervattensljud av olika nationer på cirka 20 platser i Östersjön och cirka fem i Västerhavet. Rådata hanteras av varje nation och delas inte mellan länderna. En gemensam databas är dock under utveckling hos ICES. Den kommer att innehålla kvalitets-säkrade, bearbetade data med låg tidsupplösning, inte rådata.

Regionala bullerkartor som baseras på modellerade ljuddata togs fram inom BIAS projektet och har visat sig vara en viktig del i metodiken för utvärdering av god ekologisk status, men de saknas efter 2014 på grund av att de inte har finansierats därefter.

19.6 Forskning och kunskapsförsörjning

Metoder för att minska buller från fartyg har studerats indirekt under lång tid, eftersom de bulleralstrande processerna orsakar ökad energiåtgång och därmed bränsleförbrukning. Samtidigt kvarstår bullerproblematiken.¹⁵

¹⁴ Ospar 2018, Intermediate Assessment 2017, Distribution of Reported Impulsive Sounds.

¹⁵ Trafikanalys 2017, Miljökonsekvenser av nya farledsavgifter, Trafikanalys PM 2017:9, s. 19.

Nationellt bedrivs det i dag ingen akademisk forskning vid något universitet av frågor som rör undervattensbuller och påverkan på miljön. Historiskt har endast två personer disputerat med avhandlingar i ämnet. Vid båda fallen har forskare från FOI varit biträdande handledare. Ämnet är tvärvetenskapligt och behöver kompetenser från olika discipliner. Forskningen i dag är mycket personbunden och det finns endast en handfull forskare utspridda på olika ställen. FOI driver flera forskningsprojekt, Naturhistoriska riksmuseet (NRM) jobbar med frågor som rör främst marina däggdjur och buller och nyligen tog IVL Svenska Miljöinstitutet, kopplade till Kristineberg Marine Research and Innovation Centre, upp ämnet i mindre skala, främst om fritidsbåtsbuller. Vidare finns det ett par konsultfirmor som har viss kompetens för att mäta undervattensljud men de bedriver ingen forskning.

Den forskning som bedrivs i dag är projektbaserad, och är en blandning av ett- och fleråriga projekt. De större projekten är ofta EU-projekt som startades efter 2010 för att stödja eller implementera havsmiljöförordningen. Exempel på detta är de avslutade projekten som tidigare nämnts, BIAS och SHEBA, men även BalticBoost (2015–2016), ett projekt som främst stöttade Helcom för att öka det regionala arbetet med förbättrat dataflöde, bedömningar och rapportering för havsmiljödirektivet. Det pågående JOMOPANS-projektet bygger upp ett mätprogram för Nordsjön och tar fram en metodik för att bedöma god ekologisk status för kontinuerligt buller. De mindre projekten syftar ofta till att svara på mindre och mer specifika forskningsfrågor som t.ex. hur den lokala och regionala ljudbilden påverkas av en farledsflytt (FOI, NRM), utvärdering av ljudlandskapet vid Norra Midsjöbanken och påverkan på tumlare (WWF, FOI, NRM och Coalition Clean Baltic) eller framtagandet av en mätmetodik för fritidsbåtar (FOI, Xshore, Kongsberg f.d. Rolls Royce).

Forskningen av påverkan från undervattensbuller är mycket beroende av den pågående forskningen inom biologi, ekologi, etologi och populationsuppskattningar för att få en bredare förståelse av bullrets effekter. Även den tekniska forskningen av både mättekniker, fartyg och propellerutveckling, ljudutbredningsberäkningar och signalbehandling, är kritisk för att föra forskningen om undervattensbullrets effekter framåt.

Internationellt bedrivs en bred forskning på i stort sett alla djurgrupper men fortfarande mest på marina däggdjur. Det är alltifrån

hur djur uppfattar sin omvärld med hörsel och beteendestudier med olika ljudkällor. Ett par stora övervakningsprojekt likt JOMOPANS pågår nu, t.ex. JONAS (för Atlantkusten mellan Irland och Portugal), QuietMED 2 i Medelhavet och ADEON samt NOAA:s program för skyddade områden i USA.

Forskningsfinansiering

Eftersom det har saknats en akademisk tradition av forskning på undervattensbuller finns det inga tidigare projekt finansierade av Formas eller Vetenskapsrådet. Men Formas har uppfattat att det finns ett behov av forskning relaterat till undervattensbuller. De har i sitt förslag till nationellt forskningsprogram för vatten uppmärksammat att forskning om undervattensbuller i dagsläget är ofinansierad. Vinnova finansierar en liten studie om fritidsbåtars buller där bl.a. en standardiserad mätmetod tas fram.

Det är otydligt hur forskning om sjöfartssektorns miljöpåverkan ska finansieras när det gäller undervattensbuller. I dag finns Trafikverkets forskningsportfölj Sjöfartsområdet som kan ta emot forskningsförslag. I styrgruppen som beslutar om medel sitter bl.a. Transportstyrelsen och Sjöfartsverket. FOI har tillsammans med andra forskare två gånger fått finansiering för att undersöka miljöpåverkan av buller från fartyg men motiveringen i beslutet i båda fallen är att det krävs finansiering från annat håll för att ansökan ska godkännas, i båda fallen Havs- och vattenmyndigheten, då det handlar om en påverkan på havsmiljön. Detta trots att den ena ansökan handlade om att studera hur ljudlandskapet förändras till följd av en stor farledsflytt i Kattegatt, föreslagen av Transportstyrelsen, men där ingen utredning hade gjorts om påverkan på miljön till följd av denna förändring. Forskningsförslag på studier rörande fritidsbåtar har nekats med motiveringen att de inte faller inom portföljens målområde.

19.7 Överväganden och förslag

19.7.1 Fastställ fler miljö kvalitetsnormer för undervattensbuller

Förslag:

- att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att fastställa minst en miljö kvalitetsnorm för kontinuerligt undervattensbuller senast 2023,
- att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att fastställa miljö kvalitetsnormer av begränsningskaraktär för impulsiva bullerkällor som t.ex. pålning och sprängning senast 2023.

Enligt FOI finns det tillräcklig data och kunskap för att fastställa en miljö kvalitetsnorm för kontinuerligt buller med en indikator förutsatt att arbetet finansieras. Trots bristen på tröskelvärden för D11 kan en miljö kvalitetsnorm bestämmas genom att använda försiktighetsprincipen enligt 2 kap. miljöbalken. Även indikatorer kan fastställas med försiktighetsprincipen som utgångspunkt. Det torde medföra att normen till att börja med inte kan sättas så precist som vore önskvärt. Samtidigt är det bättre att det finns en norm att utgå ifrån än att det inte finns alls.

Som tidigare nämnts ska god miljöstatus enligt det uppdaterade kommissionsbeslutet¹⁶ relateras mot tröskelvärden, som ska bestämmas på unionsnivå men med hänsyn till regionala skillnader. Därför behöver Sverige även verka på EU-nivå för att sådana tröskelvärden ska komma till stånd. Som tidigare beskrivits förväntas ramverk och tröskelvärden levereras 2020–2021 och kan ligga till grund för de svenska miljö kvalitetsnormerna.

FOI och konsultfirman Marine Monitoring har utrett det vetenskapliga underlaget för att sätta nationella begränsningsvärden för pålningsbuller. De bedömer att det finns tillräckligt med data från forskningen för att fastställa begränsningsvärden för impulsiva bullerkällor som t.ex. pålning och sprängning i svenska vatten.¹⁷

¹⁶ Kommissionens beslut (EU) 2017/848.

¹⁷ Andersson, M.H., och Andersson, S., m.fl. 2016, Underlag för reglering av undervattensljud vid pålning, ISBN 978-91-620-6723-6, Naturvårdsverket, Stockholm, s. 113.

Avsaknaden av normer leder till en stor osäkerhet hos länsstyrelserna som har till uppgift att ge tillstånd för vindkraftsutbyggnad och andra bullrande verksamheter i haven. Det räcker inte att förhålla sig till normen: Mänskliga verksamheter ska inte orsaka skadligt impulsivt ljud i marina däggdjurs utbredningsområden under tidsperioder då djuren är känsliga för störning. Det behövs även tydligare normer av begränsningskaraktär för att länsstyrelserna ska få det stöd de behöver för att kunna fatta beslut som inte skadar havsmiljön ytterligare. Länsstyrelserna väntar därför på att fler miljö kvalitetsnormer ska fastställas.¹⁸ Sådana normer kommer enligt FOI att leda till att bullret vid konstruktioner till havs minskar.

Miljömålsberedningen föreslår därför att sådana miljö kvalitetsnormer ska ingå i det regeringsuppdrag som Havs- och vattenmyndigheten får för att stärka och komplettera systemet med miljö kvalitetsnormer (se kapitlet om miljö kvalitetsnormer). Det är viktigt att arbetet med att fastställa normer prioriteras och miljömålsberedningen bedömer därför att fler normer för undervattensbuller också ska ingå i samma uppdrag.

19.7.2 Havs- och vattenmyndigheten ska ha ett övergripande ansvar för frågor om undervattensbullers påverkan på marina ekosystem

Förslag:

- att Havs- och vattenmyndigheten ska tilldelas ett övergripande ansvar för samordning av frågor om undervattensbullers påverkan på marina ekosystem,
- att ansvaret ska omfatta allt buller orsakat av mänsklig verksamhet.
- att ansvaret ska tydliggöras i Havs- och vattenmyndighetens instruktion.
- att Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med Regeringskansliet ska ta fram en arbetsplan internationellt med frågor om undervattensbullers påverkan på marina ekosystem.

¹⁸ Länsstyrelsen Västra Götaland 2019, Utkastet till Strategi för skydd och förvaltning av marina miljöer och arter i Västerhavet, som länsstyrelserna i Västra Götaland, Halland och Skåne gemensamt har tagit fram.

Arbetet med undervattensbullers påverkan på marina ekosystem behöver samordnas genom att en utpekad myndighet i sin instruktion får ansvar för att samordna frågor om undervattensbuller. Det skulle ge en långsiktig stabilitet av både kunskapsinhämtning, datavårdskap och säkerhetshandling.

Avsaknaden av nationell samordning leder till att myndigheter är omedvetna om undervattensbullrets betydelse. Sjöfartsverket nämner t.ex. inte undervattensbuller under sina betydande miljöaspekter trots sin stora fartygsflotta. Detta trots att myndighetens miljömål före år 2027 ska vara en ”Miljöeffektiv verksamhet som minskar miljöbelastningen genom vår egen påverkan och incitament för sjöfarten”.

Trafikverkets färjerederi har en stor flotta av bilfärjor och myndigheten ansvarar även för bl.a. underhåll och iordningställande av de nationella farlederna. Ändå saknas dokumentation som beskriver myndighetens miljöarbete kopplat till undervattensbuller eller om att minska sitt bullerbidrag. Trafikverket har en ambition att ha en fossilfri drift av statliga fartyg vilket skulle kunna innebära tystare fartyg men det är inte säkert. Medvetenheten om buller är viktig då denna aspekt bör tas med i ett tidigt skede när befintliga fartygs byggs om eller när nya fartyg konstrueras. Att försöka bullerdämpa fartyg i efterhand är mycket kostsamt. Under de senaste två åren har frågor inkommit till FOI från konsulter inom uppdrag från Trafikverket om effekten på marina djur från sprängningar när farleder ska iordningställas. Dock påpekades det att varje enskilt projekt inte har råd med en utredning om sprängningens effekter. Därför skulle det vara fördelaktigt om myndigheten tog fram ett policydokument centralt om hur risker med sprängningar ska hanteras inom dessa projekt.

En liknande fråga står Sveriges geologiska undersökning (SGU) inför när det gäller deras användande av tryckluftskanoner i havet för att kartlägga havsbotten. En strategi för att minimera påverkan på främst däggdjur skulle förenkla det förebyggande arbetet och, i förlängningen, minska påverkan på framför allt den hotade Östersjö-tumlaren.

Även Försvarmaktens verksamhet bidrar till den marina ljudbilden både med kontinuerligt buller från sjöfart och impulsivt buller från vattenverksamheter som exempelvis pålning.

Inte heller FOI har en officiell myndighetsstrategi för att minska det buller som myndigheten bidrar med i form av explosioner och sonarsändningar, men operativa rutiner har tagits fram och används för att minska påverkan.

Det behöver dessutom finnas en tydlighet mellan myndigheter och industrin om vilka framtida åtgärder som kan bli aktuella så att näringslivet får en rimlig chans att planera för förändringar.

Det nya myndighetsansvaret behöver omfatta allt undervattensbuller orsakat av mänsklig verksamhet. Det inbegriper naturligtvis sjöfart och även byggande med pålning och andra aktiviteter som kan orsaka ljud. Dessutom gäller det även fritidsbåtar och vattenskotrar. Här kan en del avhjälpas genom informationsinsatser från myndigheten. Kunskapen om undervattensbuller och dess effekter på marina ekosystem är låg. Vissa områden kan särskilt behöva fredas från fritidsbåtstrafik och vattenskotrar under känsliga perioder. Det är också något som myndigheten bör ta initiativ till där det finns behov.

Avsaknaden av nationell samordning inom frågor om undervattensbuller leder även till att Sverige inte tar del av internationellt arbete i frågan. När FN under sommaren 2018 hade en "United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea" med huvudtema "Anthropogenic underwater noise", fanns det inte en enda svensk representant på plats.

Genom att en nationell myndighet i samråd med Regeringskansliet tar fram en strategi för det internationella arbetet med undervattensbuller skulle Sverige också kunna ta en mer proaktiv roll i TG-Noise. Processen med att bestämma tröskelvärden har varit relativt långsam vilket främst beror på att medlemmar av TG-Noise inte har tillräckligt med arbetstid eller finansiella medel för att arbeta med frågan.

Miljömålsberedningen anser att ansvaret för samordning av frågorna om undervattensbuller och dess påverkan på havsmiljön och de marina ekosystemen ska tilldelas Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för havsmiljön i sin helhet, där undervattensbuller ingår liksom all annan påverkan på havsmiljön och de marina ekosystemen. Beredningen föreslår också i avsnittet om sjöfart att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett utökat ansvar när det gäller miljöpåverkan från sjöfart, som står för en del av bullret.

Havs- och vattenmyndigheten ska tilldelas anslagsmedel som täcker ansvarsområdet.

19.7.3 Havs- och vattenmyndigheten ska se till att miljöövervakningsdata om undervattensbuller lagras och görs tillgängligt

Förslag:

- att Havs- och vattenmyndigheten tilldelas nationellt ansvar för att se till att miljöövervakningsdata om undervattensbuller lagras och görs tillgängligt,
- att datavärdskapet och den miljöövervakning av undervattensbuller som Havs- och vattenmyndigheten står för ska finansieras med anslag i stället för genom ettåriga kontrakt.

I dag finansierar Havs- och vattenmyndigheten datainsamlingen för övervakningen som FOI utför, men bara för ett år i taget, vilket leder till kortsiktiga lösningar och ökade risker av förlust av både data och utrustning. Man tar oftast upp utrustningen året efter att övervakningen har gjorts och upptagning kan därför inte garanteras med ettåriga kontrakt. Nivån på denna finansiering ligger på mellan 400–700 tusen kronor årligen. Dessutom betalar man i nuläget inte för någon genomgripande analys som besvarar frågan om vilka ljudkällor som bidrar till den föränderliga ljudbilden och vilka ljudkällor som är mest högljudda. Dessa underlag behövs för att få rätt underlag till beslut om framtida indikatorer och för införande av effektiva åtgärder.

Under 2018 avslutades överenskommelsen om datainsamling för övervakning mellan Havs- och vattenmyndigheten och FOI på grund av olika syn på äganderätten till data samt att rådata kan vara sekretessklassad. Frågan utreds nu av FOI, Havs- och vattenmyndigheten och Försvarsmakten, men under tiden pågår ingen övervakning av kontinuerligt buller.

I dag finns heller ingen utpekad nationell datavärd för kontinuerligt undervattensbuller i Sverige gällande rådata. FOI mellanlagrar data tills en datavärd är utsedd och sekretessfrågan är löst.

I kapitlet om Havsmiljödata föreslår Miljömålsberedningen att en särskild utredare ska se över sekretesskyddet av geografisk information inklusive djupdata samt undervattenbuller. I översynen ska ingå försvars- och säkerhetsmässiga hänsynstaganden i avvägning med de åtaganden Sverige har förbundit sig till genom EU-medlemskapet

som gäller genomförande av havsmiljödirektivet och andra rättsakter inom den marina miljön.

För att säkerställa tillgången på data om undervattensbuller som underlag för forskning och beslutsfattande behöver en myndighet ansvara för datavårdskapet. Denna myndighet kan därefter anlita datavårdare som lagrar och gör data tillgängligt. Det är ett sätt för Havs- och vattenmyndigheten att se till att data som skyddas av sekretess hanteras av t.ex. FOI som har kompetens för det. Om Havs- och vattenmyndigheten får ett övergripande ansvar för undervattensbuller enligt förslaget ovan är det naturligt att myndigheten även utses till ansvarig för datavårdskapet. Datavårdskapet behöver också samordnas med datavårdskap inom andra områden. Finansieringen för detta datavårdskap behöver vara långsiktig genom anslag.

Likaså behöver miljöövervakningen av undervattensbuller finansieras långsiktigt genom Havs- och vattenmyndighetens anslag i stället för med ettåriga projekt. Övervakningsutrustning ska kunna placeras i havet med vetskap om att det ska finnas medel för att plocka upp utrustningen kommande år.

19.7.4 Hastighetsgränser för fritidsbåtar

Miljömålsberedningen bedömer i kapitlet om kusthavet att befintlig lagstiftning i större utsträckning behöver användas för att reglera eller förbjuda fritidsbåtar i särskilt värdefulla vågskyddade grundområden. För att minska påverkan från undervattensbuller i havsmiljön kan det behöva införas regleringar för att minska påverkan från fritidsbåtar även utanför särskilt känsliga grundområden.

Miljömålsberedningen har övervägt möjligheterna att föreslå nya regleringar men anser att kommuner, länsstyrelser och nationella myndigheter först behöver se på möjligheten att använda befintlig lagstiftning för att reglera både fritidsbåtstrafik och den kustnära kommersiella sjötrafiken.

Miljömålsberedningen pekar i kapitlet om Marint områdesskydd på att det finns rättsliga verktyg för att reglera fritidsbåtstrafiken och kustnära sjöfart både inom miljöbalken och sjötrafiklagstiftningen, men att dessa i liten utsträckning har använts för att skydda marina naturvärden. I naturreservat, nationalparker och biotopskyddsområden kan länsstyrelsen och i vissa fall kommunen enligt 7 kap. miljö-

balken införa särskilda föreskrifter för att förbjuda eller reglera tillträde till vissa områden. Transportstyrelsens föreskrifter medger hastighetsbegränsningar som rätt använda kan bidra både till mindre fysisk påverkan, men även till att leda båtar bort från känsliga områden genom att välja annan väg.

Miljömålsberedningen föreslår även i kapitlet om Marint områdeskydd att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Transportstyrelsen och Sjöfartsverket ska ta fram en vägledning för reglering av sjötrafik, inklusive fritidsbåtar i skyddade områden.

För speciellt känsliga områden bör det övervägas om det bästa alternativet kan vara att helt förbjuda trafik med motorbåtar, inklusive vattenskotrar som i dag ofta kör i dessa miljöer.¹⁹

19.7.5 Långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om undervattensbuller

Se kapitlet om Kunskapsförsörjning och Miljömålsberedningens förslag om att riksdagen inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård beslutar om ett nytt anslag med benämningen Havs- och vattenmiljöforskning. Miljömålsberedningen föreslår att anslaget ändamål ska vara:

Anslaget får användas till utgifter för havs- och vattenmiljöforskning främst till stöd för arbete med miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård, däribland forskning om sjöfartens, undervattensbullers och farliga ämnens påverkan på havs- och vattenmiljön och dess ekosystem, samt för forskning om fiskens roll i ekosystemet och ekologiska samband i havsmiljön.

Anslaget får användas till utgifter för Havsmiljöinstitutets verksamhet.

Det har rätt en osäkerhet om vilka myndigheter som ska ansvara för bullerfrågan vilket också har lett till osäkerhet om vem som ska betala för forskningen som studerar bullrets effekter. Havs- och vattenmyndigheten har finansierat den forskningen som har bedrivits vid FOI. Beredningen avser med sitt förslag att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett övergripande ansvar för undervattensbuller, att frågorna ska lyftas fram ytterligare och prioriteras i havsmiljösammanhang. När det gäller forskning är det positivt om fler aktörer

¹⁹ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

involveras, för att belysa frågor från olika perspektiv och ha möjlighet till utbyte med varandra. Beredningen anser därför att Havs- och vattenmyndigheten även fortsättningsvis ska kunna använda sitt nya anslag för att anlita FOI för forskning om undervattensbuller och dess påverkan på havsmiljön.

Det behövs även finansiering för teknikutveckling så att industrin kan ta fram tekniker som möjliggör tystare fartyg. Här är det snarare industrin som bör stå för finansieringen enligt principen att förorenaren ska betala. Samtidigt behövs det en aktör inom forskningen med överblick över vilken kunskap som saknas och vilken forskning som redan pågår. Forskare, myndigheter och industrin ska kunna vända sig dit för att få veta vilken forskning som behövs för att minska belastningen och utreda påverkan från undervattensbuller på havsmiljön. Denna aktör kommer enligt Miljömålsberedningens förslag ovan att vara Havs- och vattenmyndigheten.

20 Marint områdesskydd

20.1 Nätverket av marina skyddade områden är ryggraden i förvaltningen av havsmiljön

Ett formellt och långsiktigt skydd av naturområden har historiskt varit naturvårdens instrument för att skydda hotade och sällsynta arter och naturmiljöer och för att säkra områden för friluftslivet. I den nuvarande havsmiljöförvaltningen finns det flera verktyg, t.ex. regleringar för fiske och miljöprovningar som ska säkerställa att vi inte skadar arter och livsmiljöer.

Våra kustvatten och även arter och livsmiljöer i utsjön är dock under stor press, ofta från flera samverkande, s.k. kumulativa påverkansfaktorer. Föroreningar som övergödning, farliga ämnen marint skräp och undervattensbuller sprids med eller genom vattenmassan. Fiske, sjöfart, energiutvinning och försvarsverksamhet pågår över stora områden och kan påverka både havsbotten och livsmiljöer i vattenmassan och på havsytan. Vid kusterna är det ofta små, men många, störningar som byggnationer vid stranden, hamnar och bryggor samt muddringar. En stor mängd fritidsbåtar, där motorstyrkan är ökande och fler kan ta sig snabbt långt ut i skärgårdarna, tillsammans med allt fler vattenskotrar, visar sig börja få betydande miljöpåverkan, särskilt på grunda vikar men även på fiskfaunan, sjöfågel och marina däggdjur.

Det finns därför en samsyn bland i princip alla aktörer om att det behövs ett långsiktigt formellt skydd av arter och livsmiljöer, även om det skiljer sig åt i synen på omfattningen och hur skyddet bör utformas. Det marina områdesskyddet kan kanske liknas vid ryggraden i havsmiljöarbetet, där de skyddade områdena ska säkerställa ett grundskydd för alla arter och livsmiljöer för att bevara biologisk mångfald och för att säkerställa viktiga ekosystemtjänster. Hur om-

fattande skyddet behöver vara beror på hur väl den övriga förvaltningen av havsmiljön bidrar till att nå god miljöstatus.

Arbetet med skydd av marina områden tog fart på mitten av 2000-talet men har tills nu mest följt samma processer och utformning som områdesskydd på land. Det har bl.a. lett till att det marina områdesskyddet ofta utmålas som bristfälligt och är s.k. *paper parks* som inte erbjuder ett faktiskt skydd för den marina miljön, utan snarare är områden som ritats ut utan tillräcklig kunskap om naturvärden eller med lämpliga bevarandeåtgärder.

20.1.1 Effekter av skyddade områden

Den vetenskapliga litteraturen är i princip överens om att skyddade områden är nödvändiga för att skydda biologisk mångfald och viktiga ekosystemtjänster. Detta är dock under förutsättning att områdena är rätt placerade och har funktionella och effektiva regleringar. De flesta synteser som utvärderar effekter av områdesskydd är globala, men en tydlig konklusion är att områdesskydd och i synnerhet helt skyddade områden – s.k. no-take zones – leder till signifikant ökning av fiskbestånd, ökad storlek på individer samt ökad biodiversitet.¹ Effekterna är minst lika stora i tempererade vatten, där både Nordsjön och Östersjön ingår, och studier visar att ökningen av biologisk mångfald, antalet arter, kan vara över 20 procent i ett skyddat område.²

Framför allt är det effekter av fiskereglering som har undersökts, även inom svensk forskning. En metastudie från ICES 2018 med sammanställda resultat av effekter av skyddade områden globalt, visade att i helt skyddade områden är biomassan av fisk 670 procent högre än i utanförliggande områden, och över 300 procent högre jämfört med områden som var delvis skyddade.³ Studien visade även att fiskpopulationerna utanför de skyddade områdena ökade – s.k. spill over effects.

Motsvarande höga siffror finns inte i uppföljningen av skyddade områden i Sverige, men effekterna är ändå signifikanta. SLU:s upp-

¹ Lester, S.E., m.fl. 2009, Biological effects within no-take marine reserve: A global synthesis, Marine Ecology Progress Series Vol. 384: 33–49.

² Sala, E., m.fl. 2018, Assessing real progress towards effective ocean protection, Marine Policy 91: 11–13.

³ Sala, E. and Giakoumi, S. 2018, Food for Thought, No-take marine reserves are the most effective protected areas in the ocean, ICES Journal of Marine Science, 75(3), 1166–1168.

följning 2016 av fem helt fiskefria områden som infördes 2005, visade generellt en tydlig återhämtning hos målarterna. Antalet individer och storleken på fisken hade ökat jämfört med referensområdena.⁴ Även positiva effekter på fisksamhällen som helhet och på bottenfauna konstaterades. I Öresund där det har varit trålförbud sedan 1932 är torskbeståndet 15 till 40 gånger större än i Kattegatt.⁵

Licknevarpefjärden i Östergötland har ofta lyfts fram av SLU Aqua och naturvårdande myndigheter som ett typexempel på effekterna av ett svenskt kustnära naturreservat där i princip all verksamhet har varit förbjuden under flera decennier. SLU Aquas provfisken i fjärden visade att gäddorna var både fler och större än i referensområdena. Även bestånden av abborre var tätare, och framför allt var förekomsten av stor abborre betydligt större. Dessa resultat stöds av utvärderingar av 25 lekfredningsområden som infördes i Stockholms län 2004–2006, där preliminära resultat visar tydliga effekter på gädda.⁶

Nyare svensk forskning visar även att skyddade områden signifikant kan bidra till större bestånd av kustfisk och samtidigt bidra till minskade effekter av övergödning.⁷

Både forskningen och förvaltande myndigheter pekar på att ett väsentligt problem är att det inte finns en tillräcklig systematisk uppföljning av effekterna av olika åtgärder och regleringar inom skyddade områden.

20.1.2 Anpassningar till klimatförändringar

Ny forskning visar tydliga samband mellan behovet av ett utökad skydd med behovet av klimatanpassning och för att säkerställa havens funktion som kolsänka.⁸ Det finns en internationell samsyn om att effektivt förvaltade nätverk av skyddade områden är nödvändiga för att arter och livsmiljöer ska kunna motstå och anpassa sig till klimatförändringar.⁹

⁴ SLU Aqua 2016, Ekologiska effekter av fiskefria områden i Sveriges kust- och havsområden, Aqua reports 2016:20.

⁵ Nordic Council of Ministers 2018, Biodiversity and ecosystem services in Nordic coastal ecosystems: an IPBES-like assessment: The geographical case studies, Chapter 6, 135–171.

⁶ www.slu.se/institutioner/akvatiska-resurser/radgivning/fiskefria-omraden/ 2020-10-12.

⁷ Bergtröm, L., m.fl. 2018, Relative impacts of fishing and eutrophication on coastal fish assessed by comparing a no-take area with an environmental gradient, *Ambio* 48: 565–579.

⁸ Roberts, C.M., m.fl. 2020, Climate change mitigation and nature conservation both require higher protected area targets, *Phil. Trans. R. Soc. B* 375: 20190121.

⁹ Simard, F., m.fl. 2016, Marine Protected Areas and Climate Change: Adaptation and Mitigation Synergies, Opportunities and Challenges, IUCN.

Skyddade marina områden med välfungerande ekosystem är mycket viktiga för att binda koldioxid. Inte minst sjögräsängar, som t.ex. ålgräsängar, lägger fast betydande mängder koldioxid, men även biomassan i mjukbottnar lägger fast betydande mängder. I Östersjön finns indikationer från både svensk och finsk forskning om att kustnära störda ekosystem riskerar att bli källor till koldioxid i stället för kolsänkor, vilket från forskningen ses som ett starkt argument för att skydda marina områden.¹⁰

Klimatrefugier

Ett nätverk av skyddade områden ses som särskilt viktigt för att säkerställa att arter kan spridas mellan områden vilket kan säkerställa fortlevnad och återhämtning.¹¹ SGU och Göteborgs universitet har genom att använda SMHI:s senaste klimatmodeller sett att merparten av strukturbildande arter som är viktiga för havets ekosystemtjänster, kommer att få en kraftigt ändrad utbredning.¹² För att säkerställa att de funktioner som t.ex. blåmusslor, blåstång och ålgräs bidrar med ska bibehållas under ett föränderligt klimat, behöver fysisk planering, grön (blå) infrastruktur och områdesskydd ta hänsyn till den framtida utbredningen av dessa arter. En systematisk metod är att ta hänsyn till klimatrefugier vid inrättande av skyddade områden.¹³ Klimatrefugier är områden där effekten av klimatförändringen förväntas bli mindre i förhållande till omgivande livsmiljö. Havs- och vattenmyndigheten har som underlag för havsplaneringen modellerat fram klimatrefugier för vikare, ålgräs och blåstång, blåmusslor, sill och torsk i Östersjön och skorv som är ett bottenlevande kräftdjur som är viktigt föda för fisk.¹⁴

¹⁰ Humborg, C. och Norrko, A. 2020, Presentation Baltic Breakfast 2020-04-15, Stockholms universitets Östersjöcentrum.

¹¹ Berkström, C., m.fl. 2019, Ekologisk konnektivitet i svenska kust- och havsområden – en kunskapsmanställning, Aqua reports 2019:15.

¹² Törnqvist, O., m.fl. 2019, Climate refugia in the Baltic sea, Modelling future important habitats by using climate projections, Pan Baltic Scope report.

¹³ Naturvårdsverket 2020, Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden, Rapport 6930.

¹⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2017, Möjliga klimatrefugier i Östersjön baserat på två olika scenarier, Rapport 2017:37.

Genetisk mångfald

Förvaltningen av biologisk mångfald har hittills fokuserat på arter. Ny forskning visar att förvaltning även behöver ta hänsyn till genetiska anpassningar inom arter. Den genetiska variationen är viktigt för att arterna även i framtiden ska kunna anpassa sig till miljöförändringar, inte minst till effekter av klimatförändringar och havsförurning.

Att laxen i Östersjön är genetiskt unik stod klart redan på 1980-talet. Sedan dess har även torsken öster om Bornholm i praktiken kommit att betraktas som en egen art. Genetiskt anpassade bestånd har även konstaterats hos gädda, havsgråsugga, sill och skarpsill.

I kustområden kan den genetiska variationen vara ännu mera lokal. Blåstång har sitt ursprung i Atlanten med salthalter runt 25–30 promille. Östersjöbestånden i Kvarken och i inre Finska viken har utvecklat genetiska anpassningar som gör att de klarar en salthalt på under tre promille. Genetiska skillnader finns mellan bestånd som ligger bara någon kilometer från varandra.

Den genetiska variationen är även viktigt i Västerhavet. Ålgräs som dött runt Stenungssund och Marstrand tillhör ett avgränsat bestånd av ålgräs som är genetiskt annorlunda än ålgräs både norr och söder om detta området. Detta kan vara en del av förklaringen till att förlusten av ålgräs i norra Bohuslän är mindre trots övergödningseffekter och brist på stor fisk.¹⁵

Forskare pekar på att förmågan hos några marina arter att anpassa sig så snabbt och effektivt till förändringar i sin yttre miljö ger hopp inför framtidens klimatförändringar. En förutsättning är då att den genetiska mångfalden bevaras varför arter och habitat behöver skydd och förvaltas även med hänsyn till den genetiska mångfalden inom arter. För att detta ska vara möjligt behöver befintlig kunskap om genetiska variationer tillämpas vid skydd och förvaltning, som t.ex. i utformningen av nätverket av skyddade marina områden.

20.1.3 Områdesskydd berör många aktörer

Syftet med områdesskyddet är att skydda biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Men områdesskyddet behöver även utformas så att det bidrar till ekonomisk och social hållbarhet. I en ekosystem-

¹⁵ Kerstin Johannessen, Göteborgs universitet.

baserad havsförvaltning behöver berörda aktörer vara delaktiga i processen, inte enbart för att bedöma konsekvenserna av en reglering på den egna verksamheten, utan för att samverka om hur skyddet kan utformas eller integreras med andra förvaltningsinstrument, som t.ex. speciallagstiftning inom sjöfarten eller tekniska redskapsregleringar inom fiske. Detta för att säkra både skydd för arter och livsmiljöer och ett långsiktigt hållbart brukande.

Yrkesfisket är ett tydligt exempel där det många gånger uppstår konflikter eftersom inskränkningar i fisket direkt kan påverka möjligheterna till yrkesutövning. Samtidigt är det genom ett aktivt samarbete med yrkesfisket som bra och långsiktiga lösningar har kunnat arbetas fram. Kosterhavets nationalpark och Natura 2000-området Bratten, är två exempel där fisket har bidragit aktivt med information om områden med hög biodiversitet och förslag på kärnområden som bör skyddas.

20.2 Mål för skyddade marina områden

20.2.1 Etappmålet om skydd av marina områden

Till miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* finns en precisering om att *havs-, kust- och skärgårdslandskapens natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.*

Etappmålet *Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden* som löper ut 2020, har både kvantitativa och kvalitativa resultatmått som tydligt länkar till preciseringen. Regeringens argument för etappmålet är att långsiktigt skydd enligt lag är viktigt för att bevara världens natur- och kulturarv och för att tillvarata grundläggande värden som rent vatten och ren luft samt oförstörd natur. Etappmålet innebär att:

Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden är att minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt tio procent av Sveriges marina områden senast år 2020 bidrar till att nå nationella och internationella mål för biologisk mångfald. Detta ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster.

Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder

eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt.

De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts.¹⁶

Enligt regeringens sammanfattning innebär etappmålet marina komponent att tio procent av marina områden ska vara skyddade genom ett ekologiskt representativt och sammanhängande samt funktionellt nätverk av skyddade marina områden senast 2020.¹⁷

Grön – eller blå – infrastruktur beskrivs närmare i kapitlet om Kusten där alla vill vara. *Grön infrastruktur* definieras som ekologiskt funktionella nätverk av livsmiljöer och strukturer, naturområden samt anlagda element som utformas, brukas och förvaltas på ett sätt så att biologisk mångfald bevaras och för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet.¹⁸

Etappmålet bidrar till att nå internationella åtaganden

Etappmålet är ett led i Sveriges implementering av CBD:s Aichimål för biologisk mångfald som antogs 2010. Enligt Aichimål 11 ska tio procent av marina områden skyddas till 2020, särskilt områden av stor betydelse för biodiversitet och ekosystemtjänster, genom effektivt förvaltade och ekologiskt representativa och sammanhängande nätverk.

Även enligt delmål 14.5 till hållbarhetsmål 14 i Agenda 2030 om hav och marina resurser ska minst tio procent av kust- och havsområdena skyddas senast 2020, i överensstämmelse med nationell och internationell rätt och på grundval av bästa tillgängliga vetenskapliga rön.

¹⁶ www.sverigesmiljomal.se/, 2020-11-20.

¹⁷ Regeringsuppdrag till Havs- och vattenmyndigheten att genomföra en fördjupad analys av formellt skyddade marina områden och att ta fram en handlingsplan för marint områdesskydd (M2015/771/Nm).

¹⁸ www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur, 2020-11-20.

20.2.2 Gynnsam bevarandestatus i Natura 2000-nätverket

Art- och habitatdirektivet¹⁹ ska *bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium*. Enligt direktivet ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk av särskilda bevarandehänsynsområden inrättas, s.k. Natura 2000-områden. Natura 2000-nätverket ska göra det möjligt att bibehålla eller återställa en *gynnsam bevarandestatus* hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Fågeldirektivet²⁰ skyddar samtliga naturligt förekommande fågelarter och utsatta arters häckningsplatser för att bevara livskraftiga populationer inom medlemsländerna (läs mera i kapitlet EU och havsmiljöarbetet).

20.2.3 Ospars och Helcoms nätverk av marina skyddade områden

Sverige har åtagit sig att skydda de marina områden som regeringen har rapporterat till Helcom²¹ och Oskar²² som MPA-områden (Marine Protected Areas). MPA-nätverken ska skydda ekologiska processer och medlemsstaterna har åtagit sig att utarbeta förvaltningsplaner för områdena.

20.2.4 God miljöstatus – Havsmiljödirektivets artikel 13.4

Enligt havsmiljödirektivets²³ artikel 13.4 ska åtgärdsprogrammen som upprättas för de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus:

Omfatta geografiska skyddsåtgärder för att bidra till att skapa sammanhängande och representativa nätverk med marina skyddsområden som har tillräcklig mångfald i ekosystemen, exempelvis särskilda bevarande-

¹⁹ Artikel 2, Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

²⁰ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

²¹ Helcom 2013, Copenhagen Ministerial Declaration.

²² OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas, Amended by Recommendation 2010/2.

²³ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

områden i enlighet med livsmiljödirektivet, särskilda skyddsområden i enlighet med fågeldirektivet och marina skyddsområden som erkänts av gemenskapen eller berörda medlemsstater inom ramen för internationella eller regionala avtal som de är parter i.

Läs mera om havsmiljödirektivet i kapitlet EU och havsmiljöarbetet.

20.3 Det pågår förhandlingar om nya mål

Både etappmålet och de för Sverige relevanta övriga internationella målen för marint områdesskydd har målår 2020. Det pågår därför förhandlingar om både nytt globalt mål samt mål för EU.

CBD:s Post 2020-ramverk för biodiversitet

Förhandlingar om ett nytt globalt mål för marint områdesskydd pågår inom CBD:s post 2020-ramverk för biodiversitet. Ett nytt mål förväntas adressera parternas åtaganden inom nationellt vatten, men även för skydd av världshaven, dvs. områden bortom nationell jurisdiktion. Planen är att ett beslut ska fattas vid nästa partsmöte 2021.

Det utkast som fanns i februari 2020 och som ska ligga till grund för förhandlingarna föreslog:

Protect sites of particular importance for biodiversity through protected areas and other effective area based conservation measures (OECMs), by 2030 covering at least [60 %] of such sites and at least [30 %] of land and sea areas with at least [10 %] under strict protection.

Förslaget inkluderar även att andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (s.k. OECM:s inom CBD) kan ingå i målet om 30 procent, men att minst tio procent ska ha ett strikt skydd.²⁴ Det finns dock ett informellt arbetsutkast från augusti 2020 där kravet på strikt skydd inte ingår.²⁵

²⁴ CBD/WG2020/REC/2/1, Recommendation adopted by the open-ended working group on the post-2020 Global Biodiversity framework.

²⁵ CBD/Post 2020/prep/2/1.

Förslag om 30 procents skydd i EU:s gröna giv

Inom ramen för EU:s gröna giv har EU-kommissionen presenterat en strategi för biologisk mångfald *Bringing nature back into our lives*.²⁶ Strategin innehåller bl.a. förslag om en global vision om att alla världens ekosystem ska vara restaurerade, resilienta och ändamålsenligt²⁷ skyddade senast 2050. Det medför krav på att Europas biodiversitet behöver vara på rätt väg 2030.

Enligt EU-kommissionen har EU omfattande lagstiftning, strategier och ramverk på plats för att skydda och restaurera livsmiljöer och arter, men genomförandet och efterlevnaden har inte varit tillräcklig. EU-kommissionen föreslår därför ett utvidgat och sammanhängande nätverk av skyddade områden som innehåller följande åtaganden till 2030:

1. Legally protect a minimum of 30 % of the EU's land area and 30 % of the EU's sea area and integrate ecological corridors, as part of a true Trans-European Nature Network.
2. Strictly protect at least a third of the EU's protected areas, including all remaining EU primary and old-growth forests.
3. Effectively manage all protected areas, defining clear conservation objectives and measures, and monitoring them appropriately.

Rådets antagna rådslutsatser från oktober 2020 bekräftar att EU:s medlemsländer ställer sig bakom EU-kommissionens förslag till mål.²⁸ Vad gäller mål för områdesskydd anger Rådet:

9. WELCOMES the objective of creating a coherent network of well-managed protected areas and to protect a minimum of 30 % of the EU's land area and 30 % of its sea area, one third of which strictly protected, representing 10 % of EU land and 10 % of EU sea; EMPHASISES that this is an objective to be reached by Member States collectively, with all Member States participating in this joint effort as well as taking into account national conditions; STRESSES that this network should be based on the Natura 2000 network and complemented by additional designations by Member States;

10. EMPHASISES that the further clarification and implementation of these targets require a participative process between the Commission and the Member States, including the development of a common understanding of the definitions and criteria for the designation of additional protected areas as well as a definition of strict protection; UNDER-

²⁶ EU-kommissionens meddelande, EU Biodiversity Strategy for 2030, *Bringing nature back into our lives*, COM(2020)380 final.

²⁷ Översatt från adequately.

²⁸ Council Conclusions, Conclusions on Biodiversity – the need for urgent action. (11829/20), 16 October 2020.

LINES that in this process, existing national categories of protected areas and certain other effective areabased conservation measures (OECMs, as defined by the CBD) should be recognised; HIGHLIGHTS that the stricter level of protection may allow for certain human activities, which are in line with the conservation objectives of the protected area;

11. RECOGNISES the urgent need to step up efforts to ensure the effective management of all protected areas, to define clear conservation objectives and measures, and to monitor and strengthen them appropriately, taking into account the effects of climate change;

Enligt EU-kommissionen medför målet om 30 procents skydd en utökning av marint områdesskydd med 19 procent på EU-nivå för marina områden, men enbart fyra procent för landområden. Detta är en effekt av att arbetet med skydd av terrestra arter och livsmiljöer har pågått under längre tid och är mera utvecklat än arbetet med skydd för marina områden.

En tredjedel eller minst tio procent av det marina området bör få ett *strikt skydd*. EU-kommissionen har inte presenterat förslag till definition men menar att *strikt skydd* inte nödvändigtvis innebär att områdena är helt stängda men att naturliga processer ska kunna utvecklas i princip ostörda för att bidra till områdets ekologiska "requirements". Strikt skydd bör vidare omfatta områden med hög biologisk mångfald eller potential, eller områden som är särskilt känsliga för effekter av klimatförändringar. I marin miljö lyfter kommissionen upp sjögräsängar som exempel. I dag är, enligt kommissionen, mindre än en procent av marina områden inom EU strikt skyddade.

Det ska vara medlemsstaternas ansvar att säkerställa skyddet, antingen genom Natura 2000-nätverket eller med nationellt områdesskydd. Alla skyddade områden ska ha tydligt definierade bevarandemål och åtgärder. EU-kommissionen kommer att ta fram kriterier och vägledning tillsammans med Europeiska miljöbyrån (EEA), som även inkluderar en definition av *strikt skyddade områden*. Enligt kommissionen ska det i vägledningen även ingå en "indikation" på hur andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM:s) kan bidra till målet.

Kommissionen pekar vidare på vikten av ekologiska korridorer för att undvika genetisk isolering och säkerställa möjligheter för vandrande arter att röra sig inom det naturliga utbredningsområdet och därmed säkerställa hälsosamma ekosystem. En viktig del i detta

är utformning och investeringar i *grön och blå infrastruktur* även över landgränserna.

Målsättningen är att medlemsländerna under 2021 ska kunna bli överens om kriterier och vägledning. Staterna ska vid utgången av 2023 kunna visa på tydlig framgång i arbetet med områdesskydd och kommissionen planerar en utvärdering av arbetet under 2024. Då kommer även EU-kommissionen att utvärdera om ytterligare lagstiftning behövs.

Utöver detta aviserar kommissionen en särskild *aktionsplan för skydd av marina områden och fiskeresurser* under 2021. Arbetet med regleringen av fiske i skyddade områden ska stärkas. Regleringar ska införas i samtliga marina skyddade områden på basis av tydliga områdesspecifika bevarandemål och bästa möjliga vetenskapliga kunskap. EU-kommissionen pekar t.ex. på att i den aviserade aktionsplanen kommer det att finnas begränsningar för fiskeredskap som kan skada biodiversiteten och särskilt för sådana fiskeredskap som kan skada havsbotten. Havs- och fiskerifonden ska bidra till att stödja omställningen.

EU-kommissionen pekar slutligen på de ekonomiska incitamenten för att skydda marina områden och att varje euro investerad i marint områdesskydd ger minst tre euro tillbaka, under förutsättning att skyddet är väl utformat.

Avsiktsdeklaration om 30 procent skydd av världshaven

Regeringen skrev i januari 2020 under en avsiktsdeklaration från Storbritannien inför CBD-förhandlingarna, om att 30 procent av världshaven bör skyddas senast 2030 (30 by 30). Regeringen tydliggjorde samtidigt att detta inte vid tillfället för signeringen innebar nya åtaganden för marint områdesskydd i svenska vatten.²⁹

²⁹ Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 20.

Varför just 30 procent?

En stor del av den globala naturvetenskapliga forskningen har sedan slutet av 1990-talet bedömt att 30 procent av havsområdet behöver skyddas för att långsiktigt säkerställa havets biodiversitet och ekosystemtjänster. Vid CBD:s partsmöte 2010 var det flera parter som ville ha ett mål om skydd av 20 procent marina områden, inklusive Sverige. Målet bestämdes då till tio procent, vilket många parter och samtliga naturvårdsorganisationer ansåg vara för lågt, särskilt med bakgrund i att målet för landområden var 17 procent.³⁰ Ny forskning visar på tydliga samband mellan behovet av ett utökat skydd med behovet av klimatanpassning och för att säkerställa havens funktion som kolsänka.³¹

20.4 Hur mycket är skyddat i dag?

Det befintliga etappmålet *arealmål* om skydd av minst tio procent av marina områden är uppnått nationellt. Vid utgången av 2019 omfattades 14 procent (2 227 547 hektar) av Sveriges totala havsområde, inklusive den ekonomiska zonen, av skyddade marina områden. Inom svenskt territorium omfattar skyddet elva procent av havsområde.³²

³⁰ PEW 2018, The Push to Safeguard 30 % of the Ocean, Fact Sheet 31 October 2018.

³¹ Roberts, C.M., m.fl. 2020, Climate change mitigation and nature conservation both require higher protected area targets, Phil. Trans. R. Soc. B 375: 20190121.

³² SCB 2020, Skyddad Natur 2019, Statistiskt meddelande, MI 41 SM 2001.

Tabell 20.1 Formellt skyddade marina områden 2019-12-31

Permanent formellt skydd med stöd i miljöbalken 7 kap.

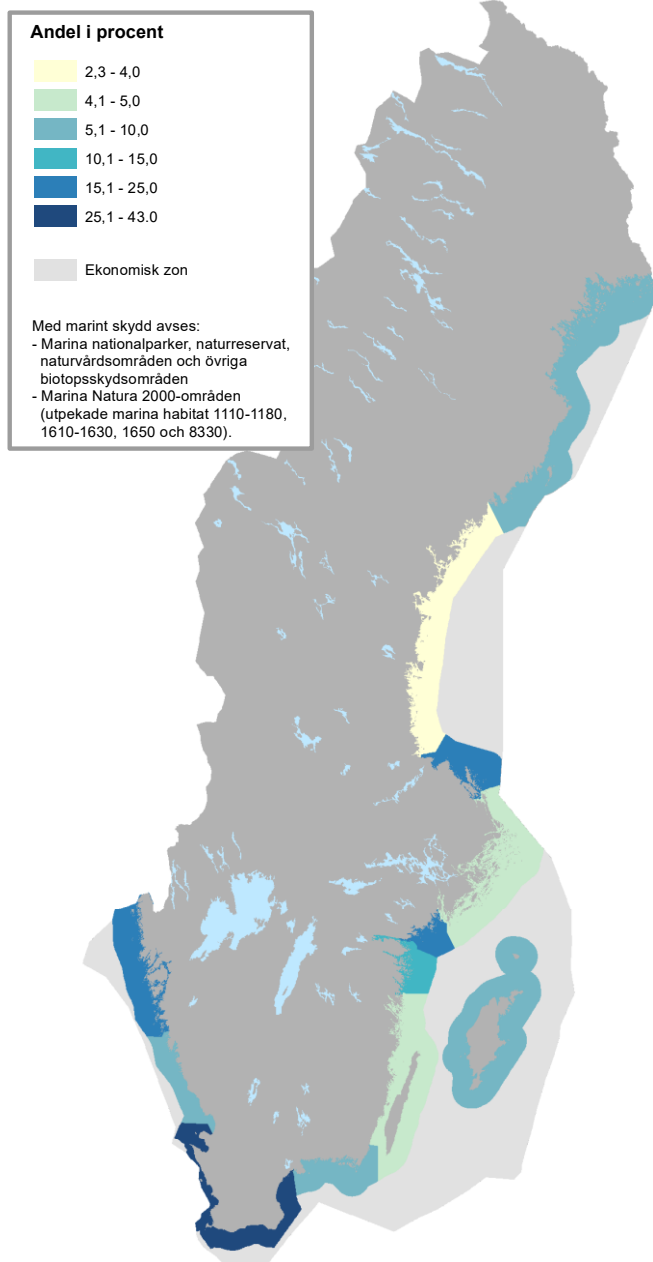
	Antal	Areal i hektar	Andel
Nationalpark	1	45 981	0,6 %
Naturreservat	93	563 950	6,9 %
Natura 2000 (inom territorialvattenområdet)	Ca 310	2 003 646	9,1 %
Naturvårdsområde	1	26 344	0,3 %
Biotopskyddsområde	2	40	0
Totalt utan överlapp i territorialhavet		2 227 547	11,9 %
Natura 2000 (inom ekonomiska zonen)	Ca 8	1 260 296	
Totalt utan överlapp, inklusive ekonomiska zonen		2 453 000	14 %

Källa: SCB, Skyddad natur 2019.

Andelen skyddade marina miljöer varierar mellan olika delar av Sverige. Arealmålet nås inte i Bottniska viken där enbart fem procent är skyddad. I Västerhavet är 32 procent av havsområdet skyddad och i Östersjön är det 16 procent. Bland länen har Skåne med 42 procent den högsta andelen skydd. Västra Götaland och Skåne är de län som har flest skyddade områden i marin miljö. Västra Götalands län har även den största skyddade arean, med en sammanlagd areal om nästan 82 000 hektar hav. Nästan hälften av arean består av Kosterhavets nationalpark. Den näst största arean per län finns i Västerbotten, där fem olika objekt om sammanlagt 74 000 hektar hav är skyddade. Norrbottens län har enbart ett marint naturreservat.

Figur 20.1 Skydd av marina miljöer per län 2019-12-31

I beräkningen per län ingår inte den ekonomiska zonen

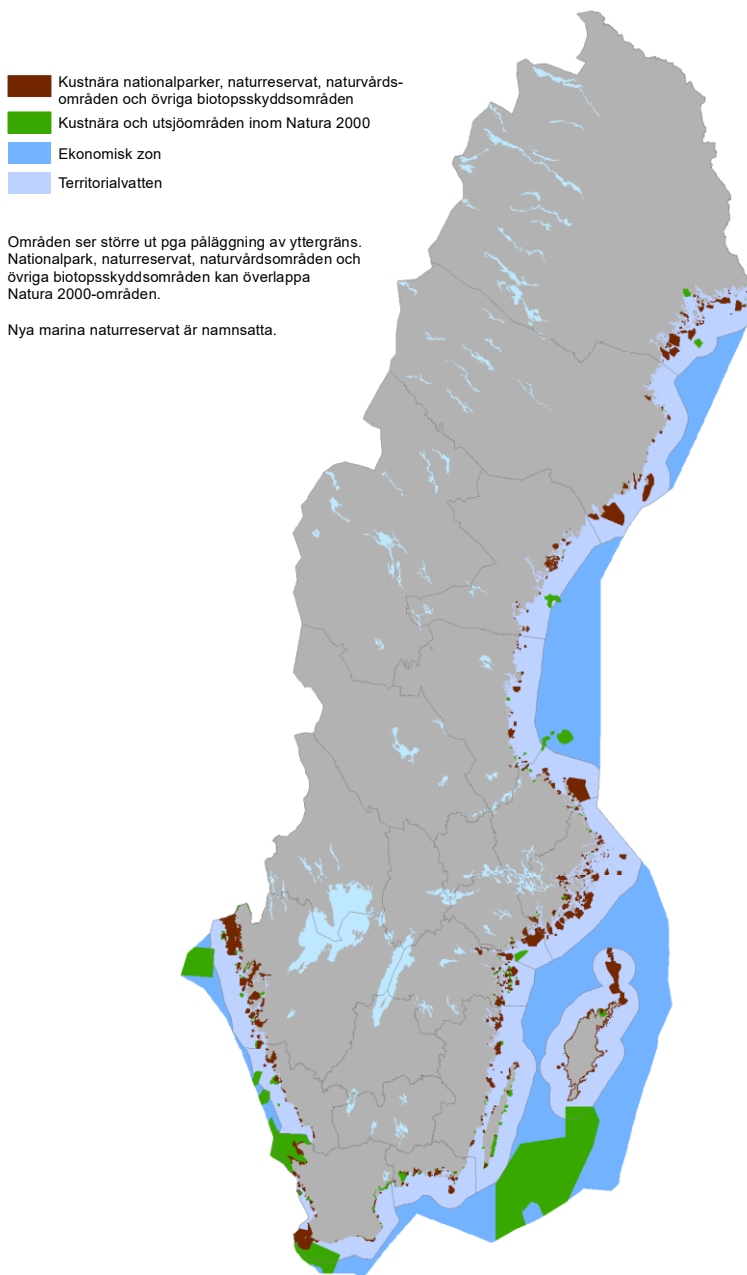


Källa: SCB, Skyddad natur 2019, Statistiskt meddelande, MI 41 SM 2001.

Målet om representativt och sammanhängande nätverk nås inte

I rapporteringen till regeringen om genomförande av områdesskyddet redovisade Havs- och vattenmyndigheten att målet om ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk inte nås. Det går i dag inte att bedöma hur stort gapet till målet är, men Havs- och vattenmyndigheten har informerat Miljömålsberedningen om att myndigheten inom ramen för regionala handlingsplaner för marint områdesskydd utvecklar mätbara mål och uppföljning av kvalitetskravet rörande ekologisk representativitet, konnektivitet och funktionalitet inom nätverken av skyddade områden i enlighet med etappmålet.

Figur 20.2 Marina skyddade områden beslutade 2019-12-31



Källa: SCB, Skyddad natur 2019, Statistiskt meddelande, MI 41 SM 2001.

Brister i det svenska Natura 2000-nätverket.

EU-kommissionen har kommit med en formell underrättelse som uppmanar Sverige att fullgöra sina skyldigheter enligt EU:s regler för bevarande av livsmiljöer och skyddade arter, inbegripet Natura 2000-nätverket. Kommissionen anser att Sveriges Natura 2000-nätverk inte är tillräckligt vare sig avseende livsmiljöer och arter enligt habitatdirektivet eller avseende fåglar och områden enligt fågeldirektivet – ett antal områden har ännu inte utsetts, inbegripet marina områden.³³ EU-kommissionen underrättade även svenska regeringen i juli 2020 att Sverige behöver införliva art- och habitatdirektivet och den gemensamma fiskeripolitiken för att öka kunskapen om omfattningen av bifångst av tumlare och implementera bevarandeåtgärder genom den gemensamma fiskeripolitiken.³⁴

Internationellt

Bara cirka en procent av internationellt vatten, dvs. bortom nationell jurisdiktion, är skyddat.³⁵ Det är värt att uppmärksamma att regler för skyddade områden på internationellt vatten enbart är tillämpbara för stater som har skrivit under relevanta avtal. Ett exempel är att enbart Ospars parter behöver följa regleringar i skyddade områden inom Ospars område bortom nationell jurisdiktion.

20.5 Definition av och reglering i skyddade marina områden

Möjligheter att skydda områden har funnits under lång tid och i dag finns flera olika typer av områdesskydd som kan tillämpas i havet. I bedömningen av måluppfyllelse av skyddet av marina områden enligt etappmålet har regeringen utgått från ett urval av områden som är *formellt skyddade* enligt 7 kap. miljöbalken. Det finns dock även andra bevarandeformer som t.ex. strandskydd och fiskfredningsområden som innebär ett visst skydd.

³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/SV/INF_20_859, 2020-11-20.

³⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1212, 2020-11-20.

³⁵ www.protectedplanet.net/en, 2020-10-12.

20.5.1 Formellt skyddade marina områden

Ett marint skyddat område är ett område där marina bevarandevärden har identifierats och där bevarandevärden är inkluderade i syftet för det skyddade området. Med *formellt* skydd av marina områden avses nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden, som beslutas med stöd i 7 kap. 2 §, 4 §, 11 § och 27 § första stycket 1–2 och 28 § miljöbalken.³⁶ Det är dessa skyddsformer som ingår i SCB:s statistik i uppföljningen av det befintliga etappmålet och hållbarhetsmål 14.5. Det är även denna avgränsning som har tillämpats av Havs- och vattenmyndigheten i flera regeringsuppdrag, senast i redovisningen av regeringsuppdraget om generellt stopp för trålning i skyddade områden.³⁷

Områden rapporterade som Ospar och Helcom Marine Protected Areas (MPA) ingår även i begreppet skyddade marina områden, men är i sig inte formellt skyddade enligt miljöbalken. MPA överlappar i princip alltid formellt skyddade områden, vilket är nödvändigt för att områdena ska vara skyddade enligt svensk rätt.³⁸

Vilken typ av områdesskydd som kan och bör tillämpas beror dels på vilket syfte skyddet ska uppnå och vilka hot mot de skyddsvärda arterna eller livsmiljöerna som finns eller förväntas uppstå i framtiden. De vanligaste skyddsformerna i havet är naturreservat och Natura 2000-områden, vilka ofta överlappar varandra.

Nationalparker

Beslut om att inrätta en nationalpark fattas av regeringen efter medgivande av riksdagen. Ett större sammanhängande område av viss landskapstyp kan med stöd av 7 kap. 2 § miljöbalken inrättas som nationalpark. Området bör befinna sig i naturligt tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. En förutsättning är att staten äger marken och att området ligger inom territorialvattenområdet. Kosterhavets nationalpark är Sveriges enda marina nationalpark, men ytter-

³⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2016, Fördjupad analys av befintligt nätverk av marina skyddade områden, Delredovisning av regeringsuppdrag M2015/771/Nm.

³⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av regeringsuppdrag om generellt stopp för trålning i skyddade områden N2020/00130/FJR.

³⁸ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Redovisning av regeringsuppdrag om marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan 2018 M2017/03180/S.

ligare två; Nämndöskärgården i Stockholms län och Bästeträsk i Gotlands län.

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får besluta om föreskrifter för vård och förvaltning och om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparken.³⁹

Naturresevat

Naturresevat bildas av länsstyrelser eller kommuner med stöd av 7 kap. 4–6 §§ miljöbalken. Naturresevat kan enligt 7 kap. 4 § miljöbalken bildas för att:

- Bevara biologisk mångfald.
- Vårda och bevara värdefulla naturmiljöer.
- Tillgodose behov av områden för friluftslivet.
- Skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter.

Naturresevat kan enbart bildas i svenskt territorialvattenområde. Vid beslut om gränser för ett naturresevat bör det beaktas att skyddsvärden för biologisk mångfald kan behöva en buffertzona. Det innebär att ett naturresevat bör kunna täcka en större yta än det område som är i omedelbart behov av skydd.⁴⁰

Bevarandevärdena i nationalparker och naturresevat skyddas genom föreskrifter

Ett beslut om inrättande av en nationalpark eller ett naturresevat och föreskrifter för områdena får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.⁴¹ Av beslutet ska de utpekade bevarandevärden som området syftar till att skydda, framgå. Beslutet ska även innehålla föreskrifter om de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet. Skyddets effektivitet är därför helt

³⁹ 7 kap. 3 § miljöbalken.

⁴⁰ Prop. 1997:98:45, *Miljöbalk*, s. 71 f.

⁴¹ 7 kap. 25 § miljöbalken.

beroende av föreskrifternas utformning. Föreskrifter som kan vara relevanta i marin miljö är t.ex. förbud mot fysisk exploatering, muddring, täkt, dikning, jakt, fiske och användning av bekämpningsmedel.⁴² En inskränkning får innebära att tillträde till området förbjuds under hela eller delar av året.

Föreskrifterna kan antingen slå fast att vissa verksamheter kräver tillstånd eller så kan de vara helt förbjudna och i sådana fall krävs en dispens för att få utföra åtgärden. För sådana föreskrifter som är väsentliga för skyddet av området bör dispens enligt 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken komma i fråga bara om det finns särskilda skäl.

Föreskrifter om rätten för allmänheten att vistas inom nationalparker eller naturreservat och om ordningen i övrigt kan meddelas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken. Föreskrifterna ska behövas för att tillgodose syftet med skyddet och alltså inte vara mera ingripande än vad skyddsbehovet motiverar.

Exempel på åtgärder som kan förbjudas är att åka vattenskidor, ankra med båt, lägga ut bojar och att lägga upp fritidsbåt på land. Båttrafik kan regleras med stöd av kommunala ordningsföreskrifter eller med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300).

Natura 2000-områden

Natura 2000 omfattar värdefulla naturområden med arter och naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som särskilt skyddsvärda. Enligt 7 kap. 28 § miljöbalken får regeringen förklara ett naturområde som särskilt skyddsområde eller som särskilt bevarandeområde.⁴³

När ett område har pekats ut har medlemsstaten en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för bevarande som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper och de arter som finns i områdena. Det föreskrivs också att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder i områdena för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitatet för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts.⁴⁴ Hur medlemsstaterna ska uppnå detta avgör de själva. Ett område som utsetts som Natura 2000-område kan exempelvis

⁴² 7 kap 5 § miljöbalken.

⁴³ Bestämmelsen införlivar skyddsformerna i fågel- respektive art- och habitatdirektiven.

⁴⁴ Artikel 6, Art- och habitatdirektivet (92/43/EEG).

även skyddas som nationalpark, naturreservat eller någon annan möjlig skyddsform enligt 7 kap. miljöbalken.

En väsentlig begränsning i Natura 2000-nätverket är att direktivet inte omfattar skydd av alla livsmiljöer som t.ex. djupare mjukbottnar. Natura 2000 medger heller inte som bevarandesyfte att säkerställa opåverkade områden fria från lokal mänsklig påverkan.⁴⁵ Det går heller inte att besluta om föreskrifter för vissa verksamheter om området inte också utses som t.ex. naturreservat.

Bevarandeplanerna tas fram av länsstyrelserna och ska innehålla de åtgärder som behövs för att kunna uppnå gynnsam bevarandestatus i området. Sådana bevarandeåtgärder kan t.ex. bestå i avregleringar av fiske. Andra bevarandeåtgärder kan vara restaureringsåtgärder, kunskapshöjande insatser eller föreskrifter genom bildande av naturreservat.

Tillståndsplikt

Det krävs tillstånd för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärd inom ett Natura 2000-område. Tillstånd krävs om verksamheten eller åtgärden, ensamt eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter (kumulativa effekter), kan påverka miljön i skyddsområdet på ett betydande sätt. Tillstånd kan även behövas för verksamheter utanför Natura 2000-området.⁴⁶ Flera villkor måste vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas och det handlar om att livsmiljöerna eller arterna inte utsätts för störningar.⁴⁷ Ett tillstånd kan även innebära krav på kompensationsåtgärder. Tillstånd prövas enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken av länsstyrelsen i det län där området finns.

Kompletterande föreskrifter genom bildade av naturreservat

I praktiken prövas dock sällan småskaliga verksamheter enligt tillståndsplikten. Bestämmelsen tillämpas också mycket sällan för verksamheter som normalt inte prövas enligt miljöbalken, däribland fiske

⁴⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2016, Handlingsplan för marint områdesskydd, Myllrande mångfald och unika naturvärden i ett ekologiskt nätverk under ytan, Redovisning av regeringsuppdrag M2015/771/Nm.

⁴⁶ Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 oktober 2014 i M 10231-13 och Naturvårdsverkets handbok 2017:1, Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden s. 70.

⁴⁷ 7 kap. 28 a–b §§ miljöbalken.

eller sjöfart. Kompletterande föreskrifter kan därför vara nödvändiga. För Natura 2000-områden finns i dagsläget ingen möjlighet att besluta om föreskrifter, varför dessa områden även måste skyddas som naturreservat eller genom annat instrument om preciserade föreskrifter behövs. Detta är dock inte möjligt för Natura 2000-områden i den ekonomiska zonen. Genom att skydda Natura 2000-områden som naturreservat kan även marin miljö som inte omfattas av EU-rätten ges ett skydd, som t.ex. djupa mjukbottnar.

Biotopskyddsområde

Med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken kan speciella eller värdefulla biotoper skyddas. Skyddet omfattar mindre mark- eller vattenområden som är livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som av annan orsak är särskilt skyddsvärda. Inom områdena får inte verksamhet bedrivas som kan skada naturmiljön. Biotopskyddsområden i vatten hanteras av länsstyrelserna.

I havsmiljö finns enbart biotoper listade i bilaga tre i områdesskyddsförordningen vilket medför att det är sådana områden där länsstyrelsen eller kommunen kan fatta beslut om utpekande.⁴⁸ De biotoper som är förtecknade är;

- Mynningsområden vid havskust, rev av ögonkorall
- Naturliga sjöar och andra vatten som är naturligt fisktomma
- Helt eller delvis avsnörda havsvikar
- Grunda havsvikar
- Ålgräsängar
- Biogena rev.

20.5.2 Havsmiljödirektivet artikel 13.4 samt Oskar och Helcom MPA

Enligt artikel 13.4 havsmiljödirektivet ska åtgärdsprogrammet omfatta geografiska skyddsåtgärder för att bidra till att skapa sammanhängande och representativa nätverk med marina skyddsområden

⁴⁸ 7–7 a §§ områdesskyddsförordningen (1998:1252).

som har tillräcklig mångfald i ekosystemen. Sådana områden kan vara Natura 2000-områden eller nationellt skyddade marina områden eller områden som beslutats av berörda medlemsstater inom ramen för internationella eller regionala avtal, för Sveriges del främst Helcom och Oskar MPA-nätverk.

Regeringen beslutar om vilka områden som ska rapporteras till Helcom och Oskar för att ingå i respektive MPA-nätverk. Områdena i sig har inte något rättsligt skydd genom konventionerna, men medlemsstaterna har åtagit sig att införa nödvändiga bevarandeåtgärder. Sverige har sedan 2005 enbart rapporterat områden som redan har ett formellt skydd.

Oskar och Helcom MPA är viktiga för att skydda de livsmiljöer och arter som är specifika för Nordostatlanten respektive Östersjön. Genom kopplingen mellan artikel 13.4 i havsmiljödirektivet och artikel 11 i den gemensamma fiskeripolitiken kan regleringar för fiske införas i områdena. Enligt Havs- och vattenmyndigheten arbetar vissa länsstyrelser med *kombiplaner* för områden som både är Natura 2000 och Oskar/Helcom MPA för att inkludera även de regionala havsmiljökonventionernas identifierade naturtyper och arter för att säkerställa ett ekologiskt representativt skydd.

20.5.3 Andra områdesbaserade skyddsåtgärder

Avsnittet redovisar andra områdesbaserade skydds- och bevarandeåtgärder som inte faller under det formella områdesskyddet ovan. De kan dock vara betydelsefulla för det långsiktiga skyddet av marina livsmiljöer och arter, som även är viktigt för att nå målen om god miljöstatus och god ekologisk status och därmed miljö kvalitetsmålen.

Strandskydd

Strandskydd gäller vid Sveriges kuster, vid insjöar och vattendrag.⁴⁹ Strandskyddet har två syften. Dels syftar strandskyddet till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, dels till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.⁵⁰

⁴⁹ 7 kap. 13 § miljöbalken.

⁵⁰ 7 kap. 13 § 2 st. miljöbalken.

Strandskyddet är utformat som en förbudslagstiftning som omfattar vissa åtgärder och verksamheter. Regler om strandskyddet finns i 7 kap. 13–18 h§§ miljöbalken. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Länsstyrelsen får besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Strandskyddet beskrivs närmare i kapitlet om kustekosystem.

Fågel- och sälskyddsområden

Fågel- och sälskyddsområden faller under miljöbalkens utpekande av djur- och växtskyddsområden.⁵¹ Om det behövs särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området. Merparten av befintliga fågel- och sälskyddsområden överlappar Natura 2000-områden.

Föreskrifter inom havsplanerna

Regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av 4 kap 10 § andra stycket miljöbalken om sådana förbud och begränsningar som i fråga om verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen. Regeringen har genom 16 § havsplaneringsförordningen (2015:400) föreskrivit att Havs- och vattenmyndigheten, om det behövs för att uppnå syftet med en havsplan, ska ta fram förslag till föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för verksamheter eller åtgärder inom ett havsplanerat område. Föreskrifterna beslutas sedan av regeringen.

Det finns således en möjlighet att genom föreskrifter förbjuda och begränsa vissa verksamheter. Av förarbetena framgår att det kan bli aktuellt framför allt i de fall där en samexistens inte är möjlig, dvs. två intressen stör varandra på ett så påtagligt sätt att det bör införas en möjlighet att exkludera eller begränsa viss användning.⁵² Möjlig-

⁵¹ 7 kap. 12 § miljöbalken.

⁵² Prop. 2013/14:186, *Hushållning med havsområden*, s. 21.

heten att meddela föreskrifter med stöd av havsplaneringsförordningen kan dock inte sträcka sig längre än den befogenhet som havsrättskonventionen medger.⁵³

Havs- och vattenmyndigheten har hittills inte tagit fram några förslag till sådana föreskrifter. Eftersom det är första gången havsplaner tas fram anser Havs- och vattenmyndigheten att det är viktigt med en samsyn om planeringen, innan förslag om eventuella föreskrifter lämnas.⁵⁴

Lagen om svensk ekonomisk zon

Enligt 2 § lagen om svensk ekonomisk zon (1992:1140) har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön.

Områdesbaserade skyddsåtgärder enligt fiskelagstiftningen

Enligt 20 § fiskelagen (1993:787) kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske. Detta bemyndigande avser således annat skydd av naturen från fiskets påverkan än beståndsvårdande åtgärder. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Havs- och vattenmyndigheten har påpekat detta som ett problem till regeringen, senast i rapporteringen augusti 2020 av regeringsuppdraget om ett generellt förbud för bottentrålning i marina skyddade områden.

Ett exempel på när fiskeverksamhet avsevärt försvåras kan vara när utövarns möjligheter att utöva sitt fiske inom ett visst område inskränks väsentligt och denne inte kan förflytta sitt fiske till ett angränsande område. Så kan vara fallet vid visst fiske inom en fastighet

⁵³ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan, bilaga 1 till rapporteringen av regeringsuppdraget om opåverkade områden.

⁵⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet, Förslag till regeringen 2019-12-16, Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon, dnr 3628-2019.

med stöd av enskild rätt, eller då man skyddar ett mycket stort område från mänsklig påverkan.⁵⁵

Det är Havs- och vattenmyndigheten som genom förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen⁵⁶ har bemyndigats att utfärda sådana föreskrifter. (Läs mer i kapitlet Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen.)

Fredningsområden för fisk och fiskefria områden

Havs- och vattenmyndigheten har rätt att besluta om *fredningsområden* för fisk för att öka skyddet under lek och lekvandring.⁵⁷ I fredningsområden är endast sådana redskap tillåtna som inte fångar den art som skyddet avser. Fredningsområdena innebär i praktiken oftast förbud mot allt fiske inom området. Fredningsområdena är som regel tidsbestämda till delar av året, men kan även innebära fiskeförbud under hela året. Hittills har fredningsområden främst använts för att förvalta fisken som en resurs. Syftet med att inrätta områdesvisa begränsningar för fisket kan dock även enligt vägledning från Havs- och vattenmyndigheten, vara bevarande av biodiversitet.⁵⁸

Till skillnad från fredningsområden, där det råder fiskeförbud under delar av året eller förbud mot vissa fiskemetoder, så innebär ett fiskefritt område ett totalt förbud mot fiske. (Läs mer i kapitlet Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen.)

Vad som ingår i OECM:s är under utveckling

Inom CBD används begreppet Other Effective Areabased Conservation Measures (OECM:s) som översätts till svenska med *andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder*. OECM:s ingår som en komponent i CBD:s Aichimål 11 om skydd av områden. Grunden för nuvarande tillämpning av OECM:s finns i beslut från CBD:s

⁵⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2013, Vägledning – Reglering av fiske i marint skyddade områden, Rapport 2013:13.

⁵⁶ Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

⁵⁷ Fredningsområden anges i 3 § samt i bilaga 5 till HVMFS (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

⁵⁸ Havs- och vattenmyndigheten 2013, Vägledning – Reglering av fiske i marint skyddade områden, Rapport 2013:13.

partsmöte 2018 samt dess vägledning i annex III. OECM definieras enligt följande:

Other effective area-based conservation measure means a geographically defined area other than a Protected Area, which is governed and managed in ways that achieve positive and sustained long-term outcomes for the in situ conservation of biodiversity, with associated ecosystem functions and services and where applicable, cultural, spiritual, socio-economic, and other locally relevant values.⁵⁹

Den internationella naturvårdsunionen, IUCN, har tagit fram en vägledning av OECM:s för att stödja CBD:s parter i arbetet med OECM:s.⁶⁰

Sannolikt kommer OECM:s lyftas fram som en viktig komponent i ett nytt globalt mål inom CBD:s post 2020-ramverk. I synnerhet om procentatsen för behov av skydd sätts relativt högt, som t.ex. 30 procent som nu diskuteras.

OECM:s används som begrepp även inom EU, men det kvarstår både inom EU och för Sverige att tydligt definiera vilka bevarandeformer som kan omfattas av begreppet. EU har varit tydliga med att OECM:s ska ses som ett komplement till skyddade områden som kan öka konnektivitet och fullständighet i nätverket och bidra till målen för skydd och inte försvaga de skyddade områdenas roll. EU-kommissionen ska enligt förslag till biodiversitetsstrategin inom den gröna given, komma med en tolkning av OECM:s senast 2021.

Inom förhandlingarna i CBD har Sverige lyft fram OECM:s som viktiga för att bevara naturmiljöer och inte minst för att säkra en grön och blå infrastruktur. Regeringen ansåg inför CBD:s partsmöte 2018 att det är viktigt att OECM:s bl.a. är tydligt avgränsade, öppet redovisade, har dokumenterade naturvärden och är långsiktigt skyddade med syfte att bevara den biologiska mångfalden. Det är viktigt att naturvärden inom områdena följs upp så att effektiviteten och funktionaliteten i OECM:s kan utvärderas.

Det finns ingen beslutad tolkning av vilka svenska bevarandeformer eller områdesbaserade regleringar som ska kunna räknas in som OECM:s. Naturvårdsverket har påbörjat en process i dialog med Havs- och vattenmyndigheten för att ta fram förslag till vilka skyddsformer som kan anses möta kriterierna för OECM:s. Natur-

⁵⁹ CBD Decision 14/8, 2018, Protected areas and other effective area-based conservation measures.

⁶⁰ IUCN-WCPA Task Force on OECMs 2019, Recognising and reporting other effective area-based conservation measures, IUCN.

vårdsverket tolkar t.ex. inte att strandskyddsområden innebär ett effektivt skydd. Strandskydd begränsar t.ex. bebyggelse men omfattar inte åtgärder inom t.ex. jord- och skogsbruk. Strandskydd uppfyller för få av kraven för OECM:s.⁶¹

20.5.4 Inget lagstöd för skydd av nätverk

Enligt etappmålet om skydd av marina områden ska de marina områdena vara skyddade genom ett ekologiskt representativt och sammanhängande samt funktionellt nätverk. Det finns dock inget rättsligt krav på att skydd av områden ska bidra till ett sådant nätverk.

Även om områdesskydd kan inrättas för att uppnå dessa mål har sällan ekologisk konnektivitet legat till grund för val av områden. Det bekräftas av Havs- och vattenmyndighetens fördjupade analys av områdesskyddet i havsområden som visar att nätverket inte är sammanhängande, representativt eller funktionellt.⁶² Anledningen är, enligt Havs- och vattenmyndigheten, bl.a. att områdena är alltför små och isolerade för att säkerställa arters spridning i landskapet. Även SLU Aqua har i en sammanställning av ekologisk konnektivitet visat att nätverket av skyddade områden, trots att en relativt stor yta av Sveriges havsområden har skyddats, inte är ekologiskt funktionellt.⁶³

20.6 Reglering av vissa verksamheter inom skyddade områden

Verksamheter eller påverkansfaktorer som Havs- och vattenmyndigheten bedömer kan behöva regleras i ett skyddat område är främst muddring, dumpning, tippning, sjöfart, fiske, vattenbruk, utvinning av material som (t.ex. sandtäkt), buller, ljus, militära övningar, exploatering (t.ex. bryggor, rör, ledningar och kablar), jakt, rekreations-

⁶¹ Naturvårdsverket 2020, Presentation Lrf seminarium: Skydd av natur – Hur ska Sverige rapportera internationellt.

⁶² Havs- och vattenmyndigheten 2016, Fördjupad analys av befintligt nätverk av marina skyddade områden, Delredovisning av regeringsuppdrag M2015/771/Nm.

⁶³ SLU Aqua 2019, Ekologisk konnektivitet i svenska kust- och havsområden, Aqua Reports 2019:15.

aktiviteter och energiutvinning (t.ex. havsbaserad vindkraft och vågkraft).⁶⁴

Några av dessa verksamheter faller ofta under speciallagstiftning eller regleras till stor del genom EU-förordningar eller internationella regleringar. Sådana verksamheter kan behöva särskilda regleringar eller lösningar, utöver det som omfattas av t.ex. reservatsföreskrifter eller tillståndsprövning inom Natura 2000-områden. I marin miljö gäller detta främst fiske, sjöfart och försvarsmaktens verksamhet.⁶⁵ Även exploatering som t.ex. rördragningar eller vindkraft kan behöva särskilt hantering.

20.6.1 Reglering av fiske

Fiske i marina skyddade områden inom territorialvattenområdet kan regleras med stöd av både 7 kap. miljöbalken och fiskelagstiftningen.

EU:s gemensamma fiskeripolitik

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) har medlemsstaterna överlämnat exklusiv kompetens till EU för att reglera bevarandet av havets biologiska resurser.⁶⁶ Medlemsstaterna har fått befogenhet att begränsa tillträdet för andra medlemsstaters fiskerifartyg till det område, under medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion, som sträcker sig tolv nautiska mil från baslinjerna. Sveriges möjlighet att begränsa tillträde styrs dock även av de mellanstatliga avtal som ingåtts med bl.a. Danmark och Finland. Detta innebär att det även inom svenskt territorialhav, där andra medlemsstater har tillträde, behöver regleringar av fiske genomföras inom ramen för GFP.

⁶⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2016, Handlingsplan för marint områdesskydd, Slutredovisning av regeringsuppdrag M2015/771/N.

⁶⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan, bilaga 1 till rapportering av regeringsuppdrag M2017/03180/S.

⁶⁶ Artikel 3.1.d, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Reglering innanför trålgränsen

Innanför trålgränsen finns möjlighet att införa restriktioner eller förbud för såväl yrkesfiske som fritidsfiske med stöd av fiskelagstiftningen i skyddade områden. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Regleringar kan även införas genom miljöbalkens bestämmelser om föreskrifter med stöd av 7 kap. miljöbalken.

Sedan mitten av 2000-talet har det förts en diskussion om vilken lagstiftning som främst bör tillämpas. Den senaste publicerade vägledningen från Havs- och vattenmyndigheten till länsstyrelserna är från 2013.⁶⁷ Enligt Havs- och vattenmyndigheten måste det avgöras från fall till fall vilken typ av reglering som är bäst lämpad att säkerställa bevarandemålen i det skyddade området, men att det finns fördelar med att i första hand överväga att använda fiskelagstiftningen.

I beslut om naturreservat 2020 har två länsstyrelser gjort olika bedömningar av vilken lag som ska väljas för reglering av fiske. Länsstyrelsen i Halland beslutade att införa förbud mot fiske i naturreservatet Sik genom föreskrifter i enlighet med 7 kap. 5 § miljöbalken.⁶⁸ Hela naturreservatet ligger inom trålgränsen, dvs. inom området där Sverige har nationell rådighet att reglera fisket. Länsstyrelsen i Stockholm däremot har valt att hemställa till Havs- och vattenmyndigheten om att förbjuda allt fiske inom Svenska Högarna marina naturreservat.⁶⁹ Svenska Högarna som är Sveriges största marina naturreservat, är ett exempel på ett skyddat område som sträcker sig över flera juridiska zoner; från kustvattenzonen innanför baslinjen till Sveriges territorialgräns tolv nautiska mil utanför baslinjen.

⁶⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2013, Vägledning – Reglering av fiske i marint skyddade områden, Rapport 2013:13.

⁶⁸ Länsstyrelsen i Halland 2020, Bildande av naturreservatet Sik i Varbergs och Falkenbergs kommun, Beslut 2020-03-16, dnr 511-7049-11.

⁶⁹ Länsstyrelsen i Stockholm 2019, Begäran om fiskeregleringar i Svenska Högarnas naturreservat, Beslut 2019-11-12, dnr 6232-43021-2019.

Reglering inom Sveriges ekonomiska zon och områden i territorialhavet där andra medlemsstater har tillträde till fisket

Utanför trålgränsen kan artikel 11 enligt grundförordningen⁷⁰ tillämpas om regleringarna omfattar andra staters fiske. Inom territorialvattenområdet kan även artikel 20 tillämpas. Fram tills nu har merparten av skyddade områden utanför trålgränsen varit Natura 2000-områden. Successivt skyddas nu flera områden utanför trålgränsen som naturreservat. Detta aktualiserar länsstyrelsernas möjlighet att besluta om reservatsföreskrifter. I den ekonomiska zonen kan enbart Natura 2000-områden inrättas och regeringen kan peka ut områden som ska rapporteras som Helcom och Ospar MPA.

Genom artikel 11 i kombination med artikel 18 i grundförordningen finns det nu en regionaliserad process för EU-kommissionen, efter en gemensam rekommendation från berörda medlemsländer, för att besluta om nödvändiga bevarandeåtgärder i form av fiskeregleringar. Processen kan användas för att införa bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att kunna efterleva de skyldigheter som följer av art- och habitatdirektivets artikel 6, fågeldirektivets artikel 4 samt havsmiljödirektivets artikel 13.4. Att numera även kraven i havsmiljödirektivet om att nå god miljöstatus kan läggas till grund för att reglera fisket med stöd i grundförordningen, innebär att även arter och livsmiljöer listade inom Ospar- och Helcom MPA:s kan skyddas från sådant fiske som kan innebära att man inte uppnår bevarandemålen. Ett exempel på detta är Västra Bratten där ett fiskeförbud har införts med stöd av artikel 11 och 18 i grundförordningen.⁷¹

När det gäller erfarenhet från förhandlingar med andra medlemsländer inom ramen för artikel 11 och 18 i grundförordningen, finns en gemensam uppfattning bland medlemsländerna om att det rör sig om tidskrävande processer. Det krävs vetenskapligt underlag och samråd, och processen är förhållandevis ny. Havs- och vattenmyndigheten påpekar att i områden som ligger utanför trålgränsen finns det risk för långdragna förhandlingar i de fall medlemsländer har olika syn på vilka fiskeregleringar som är nödvändiga i ett område för att nå bevarandemålen. Förhandlingarna kan även påverka slutresultatet. Detta kan få olika följder, antingen ett möjligt försämrat skydd i den gemensamma rekommendationen eller att Sverige väljer att låta kom-

⁷⁰ Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

⁷¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö.

missionen lägga fram förslag enligt ordinarie lagstiftningsförfarande. Det sista alternativet innebär troligen en än mer tidskrävande och osäker process när det gäller uppnådda resultat.⁷²

Tillståndsprovning av fiske i Natura 2000-områden

Fiske tillståndsprovvas inte i dagsläget enligt 7 kap. 28–29 §§ miljöbalken, men frågan har varit och är fortfarande föremål för diskussion. Enligt flera miljörettsjurister finns inget undantag för fiske.⁷³ Enligt den rättsutredning Havs- och vattenmyndigheten beställde 2014 bedöms fiske omfattas av tillståndsplikt om det på ett ”betydande sätt” kan påverka områdets skyddssyfte. Vidare framgick att återkommande fiske bör ses som enskilda projekt som ska konsekvensbedömmas var för sig även om fisket påbörjades innan ett Natura 2000-område skyddades.⁷⁴ (Läs mer i kapitlet Förvaltning av fisk en del av havsförvaltningen.)

20.6.2 Reglering av sjöfart och fritidsbåtar

Sjöfartens påverkan på marina bevarandevärden uppmärksammas allt mer, inte minst påverkan av undervattensbuller, olika former för utsläpp och störning av fågel och djurliv. Flera hårt trafikerade fartygsrutter passerar nära eller genom skyddade marina områden. Fritidsbåtstrafiken har betydande påverkan på kustområden, inte minst på grunda livsmiljöer, men även på t.ex. fiskfauna och sjöfågel.⁷⁵ Den ökade kunskapen om sjöfartens påverkan medför att behovet av att reglera både kommersiell sjöfart, inklusive kommersiell skärgårds trafik, och fritidsbåtar i marina skyddade områden ökar. Läs mer i kapitlet om sjöfart och om kusthavet.

I Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner har myndigheten pekat ut s.k. utredningsområden för sjöfart. Detta är om-

⁷² Havs- och vattenmyndigheten 2018, Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan, bilaga 1 till rapportering av regeringsuppdrag M2017/03180/Nm.

⁷³ Christiernsson, A. och Michanek, G. 2016, Miljöbalken och fisket, Nordisk Miljörettslig Tidskrift, 2016:1, s. 11–28.

⁷⁴ Christiernsson, A. m.fl. 2014, Fiske och Natura 2000, 7 kap. 28 a § miljöbalken i EU-rättslig belysning, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:7.

⁷⁵ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

råden av intresse för både naturvården och sjöfarten och där Havs- och vattenmyndigheten bedömer att sjöfarten kan ha negativ betydelse på utpekade bevarandevärden, t.ex. på alfvågelpopulationen genom oljeutsläpp eller tumlare från undervattensbuller, men inte kunnat bedöma vilket av dessa intressen som ska ges företräde.

Ett annat exempel som illustrerar problematiken är naturreservatet Skånska Kattegatt som beslutades av länsstyrelsen i Skåne i juni 2020. Från 1 juli 2020 har ett nytt ruttsystem för sjöfart trätt i kraft. De nya rutterna kommer enligt Sjöfartsverket troligtvis innebära att ännu fler handelsfartyg än tidigare passerar genom naturreservatet. Beslutet är fattat av IMO på förslag av Transportstyrelsen och Søfartsstyrelsen i Danmark. I reservatbeslutet har Länsstyrelsen i Skåne bedömt att sjöfarten är den största källan till lokal mänsklig påverkan inom området och är inte förenlig med naturreservatets syfte.

Exemplet visar på myndigheternas olika syn på regleringar av hastighet och utsläpp inom marina naturreservat. Sjöfartsverket och Transportstyrelsen framför argument om varför t.ex. hastighetsbegränsningar inte bör införas med hänsyn till negativ påverkan på fritidsbåtstrafiken och problem med övervakning och tillsyn. Både Sjöfartsverket och Transportstyrelsen avstyrker även hårdare utsläppskrav på handelssjöfarten i skyddade områden än vad som är reglerat internationellt och inarbetat i annan svensk lagstiftning. Skälen är bl.a. att utsläpp i havet förflyttas av strömmar, därav kommer vattenkvaliteten inom naturreservatets förhållandevis lilla område troligtvis påverkas av vatten och utsläpp från omgivande vattenområden.⁷⁶

Det finns ingen vägledning för hur sjöfarten eller fritidsbåtstrafiken bör regleras i skyddade marina områden och hur miljöbalken och speciallagstiftningen ska tillämpas för olika typer av regleringar av transporter (som t.ex. hastighet eller tillträdesförbud), undervattensbuller, utsläpp eller ankring.⁷⁷

⁷⁶ Sjöfartsverket remissyttrande till länsstyrelsen i Skåne på beslut om naturreservatet Skånska Kattegatt.

⁷⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan, bilaga 1 till rapportering av regeringsuppdrag M2017/03180/Nm.

Reglering av sjöfart inom territorialhavet

Inom territorialhavet har Sverige suveränitet, vilket innebär en obegränsad rätt att reglera olika verksamheter, med undantag för andra staters rätt till oskadlig genomfart med fartyg. Sverige har rätt att reglera fartygstrafiken inom territorialhavet genom att bestämma farleder och inrätta trafiksepareringssystem. IMO:s bestämmelser om ruttsystem för den internationella sjöfarten gäller såväl inom svenskt sjöterritorium som ekonomisk zon. Detta regleras i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ruttsystem⁷⁸ och andra av IMO särskilt beslutade sjötrafikregler.

Det finns ingen bestämmelse i miljöbalken som undantar sjöfarten från att regleras genom reservatsföreskrifter och miljöbalkens allmänna hänsynsregler gäller även för framdriften av fartyg.

Som ett led i skyddet av den marina miljön kan Sverige upprätta skyddade zoner som medför förbud mot sjöfart inom svenskt territorialvatten, men även denna rätt begränsas av Sveriges internationella åtaganden och vad som överenskommits inom IMO.⁷⁹ En skyddad zon inom territorialhavet ska anmälas till IMO och samordnas genom IMO med andra staters behov av internationell sjöfart.

Det finns inte någon rättslig definition av vad som är en farled. Vanligen avses en led för den civila sjöfarten som har märkts ut dels i geografin genom fyrar, sjömärken och andra sjösäkerhetsanordningar, dels i sjökorten.⁸⁰ Oavsett om det finns en farled så är fartyg fria att köra i vilka farleder eller vägar på havet som de önskar, under förutsättning att de håller fartbegränsningar och inte gör några andra överträdelse såsom att passera genom fågelskyddsområde, militärt område eller motsvarande.⁸¹

Länstyrelserna har viss föreskriftsrätt enligt sjötrafikförordningen (1986:300) och får inom Sveriges sjöterritorium besluta om föreskrifter bl.a. av miljöskäl, om t.ex. fartbegränsning eller begränsning för fartyg att utnyttja ett vattenområde.⁸² Sådana förbud får dock enligt samma bestämmelse inte avse handelssjöfarten i allmän farled.

⁷⁸ TSFS 2010:157.

⁷⁹ Mahmoud, S. och Langlet, D. 2008, Det rättsliga skyddet av den marina miljön i Östersjön och Nordsjön, Gällande binternationella och europeiska regler, bilaga 4 till SOU 2008:48, s. 457.

⁸⁰ Schelin, J. 2017, Vissa farleds- och hamnfrågor, PM utarbetad på uppdrag av Näringsdepartementet, s. 55.

⁸¹ Trafikverket i samarbete med Sjöfartsverket 2017, Åtgärdsvalsstudie, Farleder till Stockholm, dnr TRV 2016/23963, s. 36.

⁸² 2 kap. 2 § 2 st. sjötrafikförordningen (1986:300).

Det finns således ingen rättslig möjlighet för länsstyrelsen att genom förbud förhindra handelssjöfart i en allmän farled.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten får frågor där farleder innebär störningar på ett skyddat område lösas genom att flytta farleden eller att införa exempelvis lotsplikt. Det är Transportstyrelsen som meddelar föreskrifter om var lots måste anlitas inom svenskt sjöterritorium.

Fritidsbåtar

Samma regelverk gäller för fritidsbåtar. Länsstyrelsen kan besluta föreskrifter i naturreservat som begränsar t.ex. ankring eller hur länge man får förtöja på samma plats i ett skyddat område. Länsstyrelserna kan besluta om motsvarande regler för fritidsbåtar av miljöskäl, som för kommersiell trafik enligt sjötrafikförordningen.

Föreskrifter om ankringsförbud i vissa områden har oftast varit motiverade med att undervattenskablar eller rör behöver skyddas, medan frågan om ankringsskador på undervattensnaturen sällan uppmärksammas. Vidare har många skyddsvärda öar och skär och en zon omkring sig som belagts med tillträdesförbud. Detta har oftast för- anletts av behov av att skydda fåglar eller sälar. Ovanligare är dock att förbuden utgått från skyddsbehov i undervattensnaturen.

Reglering av sjöfart inom den ekonomiska zonen

Bestämmelserna om Natura 2000 tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.⁸³ En reservation finns dock i 10 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Bestämmelsen innebär att föreskrifter och andra beslut inte får medföra någon inskränkning av den fria sjöfarten enligt folkrätten. Detta innebär att Sverige saknar jurisdiktion att förbjuda internationell sjöfart genom skyddade områden i den ekonomiska zonen. Om internationell sjöfart behöver regleras i skyddade områden måste det beslutas inom ramen för IMO. Ett exempel på ett sådant beslut är utpekande av Östersjön som PSSA-område (Particularly Sensitive Sea Area), och att områdena kring Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank har utsetts som *Areas to be Avoided*. Eftersom detta inte är ett tvingande förbud saknar Sverige dock möj-

⁸³ 7 kap. 32 § miljöbalken.

lighet att vidta skyddsåtgärder gentemot fartyg som inte följer rekommendationerna.⁸⁴

Av förslagen till havsplaner för Sverige, framgår vilka ytor Sverige prioriterar för sjöfart och vilka områden sjöfarten bör undvika. Sveriges och andra länders havsplaner kommer därmed att vara vägledande i det internationella arbetet av trafiksepareringssystem och förbudsområden för sjöfart inom Helcom och IMO.⁸⁵

De problem som sjöfarten åsamkar miljötillståndet omfattas av ”Rekommenderade gemenskapsåtgärder” i artikel 15 i havsmiljödirektivet. Enligt artikeln ska en medlemsstat som identifierar ett problem som påverkar miljötillståndet i dess marina vatten och som inte kan lösas med åtgärder på nationell nivå, eller som har samband med annan gemenskapspolitik eller annat internationellt avtal, informera EU-kommissionen om detta och lämna in underlag för att motivera ståndpunkten. Om inte annat framgår i relevant gemenskapslagstiftning så ska kommissionen agera på varje sådan rekommendation inom sex månader och ska, på lämpligt sätt, beakta rekommendationerna i sina förslag till Europaparlamentet och rådet. Enligt 38 § havsmiljöförordningen är det Havs- och vattenmyndigheten som ska informera regeringen om sådana problem för miljötillståndet i Sveriges marina vatten och till regeringen lämna ett sådant underlag eller sådana rekommendationer som avses i artikel 15.1 havsmiljödirektivet.

20.6.3 Försvarsmaktens verksamhet

Försvarsmaktens verksamhet ger upphov till flera olika störningar i marin miljö. Undervattensbuller uppstår t.ex. genom aktiv sonar och undervattenssprängningar både under övningsverksamhet och vid skarp verksamhet (insatser). Verksamheten medför även störningar av fågel- och djurlivet. En särskild verksamhet som är viktig för havsmiljön, men som samtidigt bidrar till störningar är rövning av minor.

Det finns inget generellt undantag för försvarets verksamhet i 7 kap. miljöbalken, utan ett förbud mot viss användning av mark

⁸⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan, bilaga 1 till rapportering av regeringsuppdrag M2017/03180/Nm.

⁸⁵ Havsmiljöinstitutet 2017, Havsplanering kan minska konflikter och främja helhetssyn på miljön, Åtgärder för att minska sjöfartens påverkan på miljön, Rapport 2017:2.

eller vattenområde kan även omfatta försvarets verksamhet. Föreskrifter som exempelvis förbjuder militära övningar förekommer, men förenas då ofta med en undantagsmöjlighet efter samråd med exempelvis länsstyrelsen.

För Försvarsmaktens verksamhet finns, i motsats till t.ex. fiske och sjöfart, vissa undantag i miljöbalken. Enligt 1 kap. 5 § miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter för totalförsvaret som avviker från balken och av 2 kap. om de allmänna hänsynsreglerna framgår av 7 § att när det är fråga om en verksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande. Även riksintressen för totalförsvaret ska ges företräde om det behövs.

I huvudsak genomförs övningsverksamhet inom Försvarsmaktens sjöövningsområden och sprängområden, som enligt 3 kap. 9 § miljöbalken är av riksintresse för totalförsvaret, men även på annan plats. Den skarpa verksamhet som Försvarsmakten genomför, dvs. insatser av något slag (t.ex. minröjning, ubåtsjakt eller hävdande av svenskt territorium), måste dock enligt Försvarsmakten kunna genomföras oavhängigt av restriktioner inom skyddade områden.

Försvarsmakten framhåller i sitt remissyttrande över naturreservatet Skånska Kattegatt att det måste finnas utrymme för Försvarsmakten att genomföra sitt, av riksdagen och regeringen, givna uppdrag och ansvar utan att begränsas av reservatsföreskrifter. Vidare förbehåller sig Försvarsmakten rätten att genomföra insatser (t.ex. röjning av minor) på sådant sätt och med sådan materiel som är nödvändigt för att lösa aktuell uppgift.

20.6.4 Nedläggning av undervattenskablar och rörledningar på kontinentalsockeln

Sveriges möjligheter att hantera och begränsa nedläggning av undervattenskablar och rörledningar styrs av artikel 79 i FN:s havsrättskonvention, vilken införlivats i Sverige genom kontinentalsockellagen (1966:314). Enligt 15 a § krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att få lägga ut undervattenskablar och rörledningar utanför territorialgränsen. Tillståndet ska förenas med de villkor som behövs för att

1. möjliggöra utforskning av kontinentalsockeln och utvinning av dess naturtillgångar,
2. förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från rörledningar, och
3. skydda möjligheten att använda och reparera redan befintliga undervattenskablar och rörledningar.

Mot bakgrund av den rättighet som havsrättskonventionen medger är det inte möjligt att genom nationella föreskrifter med stöd av 16 § havsplaneringsförordningen eller 2 § andra stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon inskränka andra staters rättigheter att lägga ut undervattenskablar och rörledningar. Sverige har dock rätt att pröva den närmare dragningen ur ett miljöskyddsperspektiv, vilket exempelvis kan innebära att ledningen eller kabeln styrs bort från känsliga områden. Om ett område är skyddat som Natura 2000-område kan en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eventuellt behövas.⁸⁶

20.7 Roller och ansvarsområden

Ansvar och roller i genomförandet av områdesskyddet beskrivs i 7 kap. miljöbalken och i förordningen om områdesskydd.⁸⁷ Länsstyrelserna har ett stort ansvar i arbetet med att inrätta och förvalta skyddade områden, men även regeringen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har viktiga uppgifter. Kommuner kan inrätta naturreservat och ansvarar då även för förvaltningen av dessa. Ett antal myndigheter som t.ex. Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Energimyndigheten, SGU och Försvarsmakten, har ansvarsområden som är av betydelse för marint områdesskydd.

⁸⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan, bilaga 1 till rapportering av regeringsuppdrag M2017/03180/Nm.

⁸⁷ Förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

Det är enbart regeringen som kan fatta beslut om skydd i ekonomiska zonen

Regeringen beslutar om nationalparker, Natura 2000-områden och rapportering av marina skyddade områden till Ospars och Helcoms MPA nätverk.

Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för områdesskyddet

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för områdesskyddet. Naturvårdsverket vägleder, ansvarar för databaser och information om skyddade områden och hanterar ekonomiska resurser för att stödja och utveckla arbetet. Naturvårdsverket ansvarar även för att föra förteckningen över skyddade naturområden.

Havs- och vattenmyndigheten vägleder och stödjer länsstyrelserna

Havs- och vattenmyndigheten vägleder och stödjer länsstyrelser och kommuner i arbetet med akvatiskt områdesskydd. Havs- och vattenmyndigheten hanterar också ekonomiska resurser för att stödja och utveckla arbetet. En särskild överenskommelse har gjorts mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket om samarbetet inom områdesskyddet där roller och ansvar enligt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken förtydligas. Andra frågor som tas upp i överenskommelsen är frågan om samråd med länsstyrelserna, budgetplanering, kostnader för inventeringar och utredningar, värdering och förhandling, ersättning till markägare och andra sakägare, kostnader för skötsel och förvaltning samt uppföljning och utvärdering berörande skyddade områden.

Havs- och vattenmyndigheten har de senaste åren fått flera regeringsuppdrag om marint områdesskydd, bl.a. att säkerställa nödvändiga bevarandeåtgärder (framför allt fiskereglering), samt att genomföra satsningen om stärkt marint områdesskydd som bl.a. innebär framtagande av havsområdesvisa handlingsplaner för skydd av marina områden. Havs- och vattenmyndigheten genomför också andra löpande åtgärder för att bidra till ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk samt för att öka takten på bildan-

det av nya skyddade naturområden. Arbetet bedrivs i nära samverkan med länsstyrelser och Naturvårdsverket.

Länsstyrelserna har en mycket viktig roll

Länsstyrelser och kommuner ansvarar för att inrätta naturreservat. Länsstyrelserna ska även upprätta beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter för vilka en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas eller återställas.⁸⁸ Det är vanligtvis länsstyrelserna som förvaltar de marina skyddade områdena i sitt län, inklusive Natura 2000-områden samt Ospar och Helcom MPA.

Sjöfartsmyndigheterna

Både Sjöfartsverket och Transportstyrelsen ska enligt sina respektive instruktioner verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.⁸⁹

Sjöfartsverket ska inom sitt ansvarsområde verka för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras.⁹⁰ Transportstyrelsen ska svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem.⁹¹

Energimyndigheten

Även Energimyndigheten ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.⁹² Myndigheten ska även skapa förutsättningar för en väl planerad och resurseffektiv vindkraftsutbyggnad, vilket inkluderar havsbaserad vindkraft.

⁸⁸ 17 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd.

⁸⁹ 10 § förordningen (2007:1161) med instruktion till Sjöfartsverket och 14 § förordningen (2008:1300) med instruktion till Transportstyrelsen.

⁹⁰ 2 § förordningen (2007:1161) med instruktion till Sjöfartsverket.

⁹¹ 1 § förordningen (2008:1300) med instruktion till Transportstyrelsen.

⁹² 2 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet.

Försvarsmakten

Försvarsmakten ska ta miljöhänsyn i sin verksamhet i fred.⁹³ Försvarsmakten ska enligt sin instruktion, bidra till att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås samt vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Försvarsmakten ska, utöver vad som följer av miljöbalken och i den utsträckning myndighetens resurser medger det, avhjälpa föroreningsskador i enlighet med Försvarsmaktens inventering av förorenade områden som orsakats av tidigare militär verksamhet.

Försvarsmakten ska även medverka i det internationella försvarsmiljösamarbetet och i insats- och övningsområden utomlands så långt det är möjligt och skäligt, planera och bedriva verksamheten så att hälso- och miljöhänsyn tas.

Enligt regeringen är det viktigt att Försvarsmakten fortsätter utveckla och integrera miljöhänsyn vid kommande utökning av verksamhet.⁹⁴ Enligt regeringen arbetar Försvarsmakten systematiskt för att uppnå en hållbar verksamhet som återspeglar målen som är uppsatta i Agenda 2030 och de nationella miljö kvalitetsmålen. Försvarsmakten har ett miljöledningssystem som syftar till att vägleda verksamheten i hur den ska bemöta och hantera miljöfrågor och på så sätt minska myndighetens miljöpåverkan och ta miljöhänsyn i all verksamhet. Det strategiska miljöarbetet är något som genomsyrar hela organisationen, från miljöpolicy och miljö mål till arbetsätt och uppföljning av verksamheten.

20.8 Genomförandet av handlingsplanen för marint områdesskydd

Havs- och vattenmyndigheten fick i uppdrag av regeringen 2015 att ta fram en handlingsplan för att bidra till att öka takten i myndigheternas arbete med att nå etappmålet för marint områdesskydd och därmed även måluppfyllelsen av miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

⁹³ 5 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁹⁴ Prop, 2020/21:30, *Totalförsvaret*, s. 117.

Havs- och vattenmyndigheten rapporterade handlingsplan för marint områdesskydd 2016.⁹⁵

Havs- och vattenmyndigheten bedömde i planen att det återstår stora utmaningar för att åstadkomma ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk. Handlingsplanen ligger sedan dess till grund för Havs- och vattenmyndighetens arbete med områdesskyddet som t.ex. vägledning och stöd till länsstyrelserna och inrättande av fiskeregleringar i skyddade områden. I handlingsplanen identifierade Havs- och vattenmyndigheten en rad specifika åtgärder som särskilt viktiga för att nå det befintliga etappmålet om marint områdesskydd.

Regeringen har sedan 2018 gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att årligen och i särskild ordning redovisa arbetet med att stärka det marina områdesskyddet.⁹⁶ Havs- och vattenmyndighetens slutsatser 2019 är att de satsningar regeringen gjort för att stärka marint områdesskydd har varit och är fortfarande, avgörande för att bidra till att nå etappmålet. Satsningen har gjort det möjligt för länsstyrelserna att ha tillräckligt med anställd personal för att utveckla det ramverk som krävs för att implementera en adaptiv förvaltning av nätverket av skyddade marina områden. En viktig del i ramverket är regionala handlingsplaner för marint områdesskydd.

Havs- och vattenmyndigheten poängterar att arbetet med områdesskyddet och en adaptiv förvaltning är ett långsiktigt arbete som kräver en fortsatt resurstilldelning och tydlig ansvarsfördelning. De skyddade områdena kräver en fortsatt förvaltning och uppföljning. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att om medelstillelningen minskar kan detta komma att innebära risker för rekreation, havets ekosystem, fiske och fisken.⁹⁷

Nedan följer redovisning av huvuddragen för åtgärdsområdena i den nationella handlingsplanen samt Havs- och vattenmyndighetens redovisning av genomfört och pågående arbete.

⁹⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2016, Handlingsplan för marint områdesskydd, Myllrande mångfald och unika naturvärden i ett ekologiskt nätverk under ytan, Slutredovisning av regeringsuppdrag M2015/771/Nm.

⁹⁶ Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev 2018, 2019 och 2020.

⁹⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Budgetunderlag för 2021–2023.

20.8.1 Inrättande av skyddade marina områden

Mellan 2016 och 2019 har det beslutats om 19 nya statliga och två kommunala marina naturreservat. Närmare hälften av bevarandeplanerna för marina Natura 2000-områden har uppdaterats. Ett stort antal inventeringar har genomförts i områden som bedöms vara aktuella för införande av områdesskydd.

20.8.2 Nationellt ramverk och regionala handlingsplaner

Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att utveckla och implementera ett nationellt ramverk för marint områdesskydd som ska stärka det samlade skyddet och leverera mer än summan av de enskilda skyddade områdena. Ramverket ska bidra med stöd för att planera, genomföra och följa upp områdesskyddet, både för enskilda skyddade områden och för hela nätverket. Enligt Havs- och vattenmyndigheten bidrar ramverket till att genomföra åtgärdsprogrammet för havsmiljödirektivet och är därmed också ett värdefullt verktyg för att nå havsmiljödirektivets övergripande miljö kvalitetsnorm god miljöstatus i havet. Ramverket bygger på internationellt erkänd metodik som har anpassats till svenska förhållanden.⁹⁸

Inom ramverket tar länsstyrelserna fram regionala handlingsplaner för marint områdesskydd. Länsstyrelserna i Västerbotten, Blekinge och Västra Götalands län har fått bidrag från anslag 1:11 Åtgärder för havs och vattenmiljö, för att koordinera arbetet regionalt. Handlingsplanerna för samtliga tre havsområden; Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken, är enligt Havs- och vattenmyndigheten hösten 2020, i sitt slutskede.

Havs- och vattenmyndigheten framhåller för Miljömålsberedningen att det saknas en formell samordning av områdesskyddet i de tre havsområdena. Arbetet med de regionala planerna samordnas av Havs- och vattenmyndigheten, men för en fortsatt adaptiv förvaltning av nätverken med utvärdering på såväl områdesnivå som på nätverksnivå, saknas ett utpekat mandat. Havs- och vattenmyndigheten framhåller även att de regionala handlingsplanernas formella status fortfarande inte har beslutats samt att det inte finns några fastställda krav eller former för den regionala samordning som behövs

⁹⁸ Ramverket bygger på Opens Standards for Conservation.

för att genomföra planerna och säkerställa nätverket av skyddade områden i de tre havsregionerna.

De regionala handlingsplanerna innehåller *mätbara mål för ekologisk representativitet och funktionalitet för värdefulla ekosystemkomponenter i respektive havsområde*. Indikatorerna som används i ramverket ska vara sådana uppföljningsmått som används i annan uppföljning och rapportering, främst inom art- och habitatdirektivet och havsmiljödirektivet. Länsstyrelserna har även tagit fram mål för skydd med hänsyn till framtida klimatscenarier. Enligt Havs- och vattenmyndigheten ska målen i handlingsplanerna vara vägledande för länsstyrelsernas arbete efter nuvarande etappmålets målår 2020.⁹⁹

Havs- och vattenmyndigheten håller på att utveckla en *dashboard/instrumentpanel* som är ett digitalt verktyg för att kunna visa måluppfyllelsen för ekologisk representativitet i nätverket på respektive nationell skala, för respektive havsområde och för varje län. Dashboarden ska även kunna visa på påverkansfaktorer och ge underlag för vilka regleringar som behövs. Enligt Havs- och vattenmyndigheten finns det kvarstående utmaningar för att få till en bra funktionalitet i verktyget då den data som ligger till grund för analyserna är svårtillgänglig, av varierande kvalitet och noggrannhet samt även i vissa delar helt saknas.

20.8.3 Förstärkt och utvidgat skydd

I den nationella handlingsplanen från 2016 pekade Havs- och vattenmyndigheten på att vissa värdefulla havsområden behöver få ett *förstärkt skydd* för att säkerställa att alla väsentliga naturvärden i området skyddas och för att bidra till ett mer representativt nätverk. Konkret föreslog Havs- och vattenmyndigheten att de s.k. *fiskefria områdena* skulle kompletteras med områdesskydd enligt miljöbalken och att fler påverkansfaktorer skulle regleras så att de skulle bli s.k. *opåverkade områden*. dvs. områden med liten eller ingen lokal mänsklig påverkan. Se avsnitt nedan om opåverkade områden.

Havs- och vattenmyndigheten föreslog även att länsstyrelserna skulle få i uppdrag att undersöka vilka fredningsområden för fisk som kan vara i behov av kompletterande områdesskydd enligt miljö-

⁹⁹ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Redovisning av regeringsuppdrag om marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan M2017/03180/S.

balken för att stärka skyddet av områdena till gagn både för livsmiljön och för fisken som en del i ekosystemet. Länsstyrelserna har ännu inte fått något sådant regeringsuppdrag, men t.ex. projektet ReFisk som är ett samarbete mellan flera länsstyrelser i Östersjön, har levererat underlag för beslut om samordning av områdesskydd och fiskfredningsområden.¹⁰⁰

20.8.4 Opåverkade områden

Havs- och vattenmyndighetens förslag i handlingsplanen om förstärkt skydd medförde att regeringen 2018 gav myndigheten ett nytt uppdrag om att identifiera områden som skulle kunna klassas som *opåverkade områden*, utan eller med liten lokal mänsklig påverkan, samt ta fram förslag till en fortsatt process.¹⁰¹

Det marina områdesskyddet utmålas ofta som bristfälligt och globalt pratas det som s.k. *paper parks* som inte erbjuder ett faktiskt skydd för den marina miljön, utan att de snarare är områden på en karta utan tillräcklig kunskap om naturvärden eller med lämpliga bevarandeåtgärder. Även nationellt förs en motsvarande diskussion och det har ifrågasatts hur det kan vara tillåtet att t.ex. tråla i ett marint skyddat område. Även sjöfarten, fritidsbåtlivet, försvarets verksamhet och nedläggning av kablar och rörledningar förekommer i varierande grad i skyddade marina områden.

Definition av opåverkade områden

Havs- och vattenmyndigheten definierar ett *opåverkat område* som:

Ett marint skyddat område med starkt skydd utan lokal mänsklig påverkan. Området bör ha ett lägre påverkanstryck jämfört med det omgivande havsområdet. Företräde har sådana områden som saknar ett direkt påverkanstryck och där risken för påverkan av utanförliggande faktorer är mindre än risken generellt för det aktuella havsområdet.¹⁰²

Opåverkade områden skiljer sig från andra marina skyddade områden genom att de behöver skyddas i så hög grad som möjligt från all typ

¹⁰⁰ Länsstyrelsen i Stockholms län 2018, Ansökan om särskilda åtgärdsprojekt (anslag 1:11) 2018–2020 – ReFisk 2.0.

¹⁰¹ Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev 2018.

¹⁰² Havs- och vattenmyndigheten 2018, Redovisning av regeringsuppdrag om marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan M2017/03180/S.

av lokal mänsklig påverkan. Det handlar, för dessa områden, inte om att peka ut specifika arter eller livsmiljöer i området som ska få ett skydd utan i stället är det naturliga processer med såväl hotade och exklusiva som triviala arter och livsmiljöer som förekommer i området som ska skyddas från lokal mänsklig påverkan. Områdena bör enligt Havs- och vattenmyndigheten vara representativa för havsområdet och ska även kunna utgöra en referens i ett i övrigt påverkat havsområde.

Reglering av verksamheter i opåverkade områden

Vilka regleringar som kan införas i ett skyddat område avgörs av syftet med det skyddade området då det inte får beslutas om mer långtgående åtgärder än vad som krävs för att uppnå syftet med skyddet.¹⁰³ Detta gäller både regleringar i form av föreskrifter för ett naturreservat eller en nationalpark och reglering med stöd i speciallagstiftning som t.ex. fiskelagstiftningen. Ett exempel är Kosterhavets nationalpark där det av syftet framgår att:

långsiktigt skydda och bevara områdets naturligt förekommande marina ekosystem, biotoper och arter samtidigt som ett hållbart nyttjande kan ske av områdets biologiska resurser.

För ett område med denna syftesformulering är det inte uppenbart att det finns utrymme att t.ex. införa regleringar som förbjuder allt fiske. Det är upp till förvaltaren av det skyddade området, oftast länsstyrelsen, att bedöma om bevarandemålen och syftet kan nås och om det behövs ytterligare bevarandeåtgärder.

I många av de befintliga marina naturreservaten förhindrar föreskrifterna exploatering, men reglerar mer sällan pågående verksamheter såsom t.ex. fiske, sjöfart och fritidsbåtar. Detta beror enligt Havs- och vattenmyndigheten troligen på att länsstyrelserna formulerat syftet på ett sätt som inte gör det möjligt att införa bevarandeåtgärder som reglerar denna typ av verksamhet. Detta kan ha flera orsaker, t.ex. att länsstyrelsen anser att den typen av verksamhet inte påverkar de utpekade bevarandevärdena negativt, men det kan också vara så att länsstyrelserna i stor utsträckning har följt de principer för syftesformulering som gäller för områden på land och

¹⁰³ 7 kap. 25 § miljöbalken.

därmed inte tar i beaktande de särskilda egenskaper som gäller för marina system. Exempel på sådana egenskaper kan vara områdenas öppna och tillgängliga karaktär, bristen på ägarskap av områden och friheten i havet.¹⁰⁴ En annan förklaring från miljöjurister är att det kan handla om tradition och om uppdelningen och fragmenteringen av lagstiftningen. Fiske och sjöfart regleras i praktiken med annan speciallagstiftning och inte med miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten tolkar att varken 7 kap. miljöbalken eller fiskelagstiftningen medger att skydda ett område med syftet att det ska vara ett opåverkat område eller referensområde.¹⁰⁵

Rättsliga förutsättningar inom territorialvattenområdet

Havs- och vattenmyndighetens rättsliga analys av möjligheterna att inrätta opåverkade områden visar att de regler som i dag används för att inrätta marina skyddade områden; 7 kap. miljöbalken (nationalpark, naturreservat och Natura 2000-områden) och de internationella skyddsformerna Helcom- och Oskar MPA, inte fullt ut kan säkerställa ett skydd från lokal mänsklig påverkan. Områdena behöver i stället regleras med annan speciallagstiftning och av myndigheter med ansvar och bemyndiganden enligt sådan lagstiftning. Det kan gälla t.ex. regeringen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten bör Natura 2000-områden även få ett skydd som nationalpark eller naturreservat för att kunna klassas som opåverkade. Miljöjurister Miljömålsberedningen varit i kontakt med anser att de befintliga rättsliga instrumenten har en större potential än som används i dag att användas för skydd av opåverkade områden men att det behövs en övergripande helhetssyn för hur olika lagstiftningar kan användas och eventuellt viss ny rättspraxis.

De rättsliga förutsättningarna för att reglera fiske, sjöfart och försvarets verksamhet inom territorialvattenzonen redovisas ovan.

¹⁰⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Redovisning av regeringsuppdrag om marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan M2017/03180/S.

¹⁰⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan, bilaga 1 till rapportering av regeringsuppdrag M2017/03180/Nm.

Rättsliga förutsättningar inom den ekonomiska zonen

De skyddsformer som i dag är aktuella inom Sveriges ekonomiska zon är Natura 2000 samt Ospar eller Helcom MPA. Som konstaterats ovan så innebär utpekandet av Ospar- eller Helcom MPA inte något formellt skydd. Utpekande innebär dock att artikel 13.4 i havsmiljödirektivet kan tillämpas så att fiskregleringar enligt artikel 11 grundförordningen¹⁰⁶ kan genomföras.

Havs- och vattenmyndigheten menar att för att säkerställa ett ökat skydd skulle exempelvis möjligheterna att införa ordningsföreskrifter med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken eller 16 § havsplaneringsförordningen kunna övervägas. Regeringen kan även meddela föreskrifter om vad som är förbjudet inom området med stöd av 2 § andra stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon. De föreskrifter som meddelas får emellertid inte inskränka de rättigheter som andra länder har till fri sjöfart eller rätten att lägga ned undervattenskablar och rörledningar på Sveriges kontinentalsockel.

De rättsliga förutsättningarna för att reglera fiske, sjöfart och försvarets verksamhet inom Sveriges ekonomiska zon redovisas ovan.

Identifiering av opåverkade områden

Enligt Havs- och vattenmyndigheten har länsstyrelserna i Skåne, Kalmar och Stockholms län under 2020 beslutat om ett naturreservat per län med syfte att vara ett opåverkat område. Länsstyrelserna i både Stockholms och Skåne län har begärt att Havs- och vattenmyndigheten inför fiskregleringar i naturreservaten, vilka i delar faller under GFP och därmed medför förhandlingar med Danmark och Finland. Länsstyrelsen i Skåne har även genom föreskrifter infört hastighetsbegränsningar för delar av sjöfarten.

Havs- och vattenmyndigheten pekar på att dessa områden med hög skydds nivå ligger väl i linje med EU-kommissionens strategi för biologisk mångfald där tio procent av havsområdet föreslås bestå av *strikt skyddade* områden till 2030.

¹⁰⁶ Förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

20.8.5 Reglering av fiske i skyddade områden

Marina skyddade områden där fisket regleras är enligt Havs- och vattenmyndigheten ett viktigt verktyg i en ekosystembaserad förvaltning. Regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att identifiera åtgärder för att nå bevarandemålen i samtliga marina skyddade områden till 2020 med fokus på fiske. Använt på rätt sätt kan fiskereglering i skyddade områden tillgodose både naturvårdens och fiskeriförvaltningens intressen, eftersom friska hav med välbevarade livsmiljöer är en förutsättning för ett långsiktigt hållbart fiske.

Havs- och vattenmyndigheten får löpande in underlag från länsstyrelserna med hemställan om att införa regleringar av fiske i skyddade områden. Bedömningarna i dessa underlag varierar mellan olika länsstyrelser. Vad som av en länsstyrelse kan uppfattas som en påverkan på ett bevarandevärde kan av andra länsstyrelser bedömas på ett annat sätt. Havs- och vattenmyndigheten gör en vetenskaplig genomgång av underlaget, samråder med berörda aktörer och säkerställer samordning med angränsande län. Processen är ofta mycket resurs- och tidskrävande. Havs- och vattenmyndigheten strävar därför efter att arbeta samlat för respektive havsområde med gemensamma diskussioner och samråd mellan berörda länsstyrelser och fiske- och miljöorganisationer. Förslag om att införa fiskeregleringar har eller är på gång att remitterats områdesvis under 2020 för respektive Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken. I remissen ingick såväl de områden som finns inom Sveriges mandat som de områden som behöver hanteras i enlighet med GFP.¹⁰⁷

Havs- och vattenmyndigheten fick 2017 i uppdrag av regeringen att ta fram förslag till en gemensam rekommendation tillsammans med Danmark och Tyskland, om att reglera fisket för att nå bevarandemålen för Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank samt Morups bank i Kattegatt. Länderna har nått en överenskommelse om skälen för de föreslagna åtgärderna samt det vetenskapliga underlag som ligger till grund för dessa. Förslag till gemensam rekommendation har redovisats till regeringen 1 oktober 2020, men ska kompletteras efter den formella processen i Danmarks folketing. Samtliga involverade medlemsstater är överens om att

¹⁰⁷ Lena Tingström, Havs- och vattenmyndigheten.

fiskregleringar enligt artikel 11 grundförordningen är en mycket tidskrävande process med risk för förseningar.¹⁰⁸

Uppdrag om att förbjuda bottentrålning

Havs- och vattenmyndigheten rapporterade i augusti 2020 regeringsuppdraget om nödvändiga författningsändringar för ett generellt förbud för bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, samt möjligheter till undantag.¹⁰⁹

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram författningsförslag om ett generellt förbud i fiskeförordningen mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen. Havs- och vattenmyndigheten föreslog att undantag endast får beviljas om det framgår av en förvaltningsplan att ett sådant undantag inte påverkar syftet med skyddet. Det kan uttryckas som en zon där man gjort en miljökonsekvensbedömning eller liknande för att säkerställa att syftet med skyddet fortfarande kan uppnås, även om det förekommer bottentrålning i området.

Utgångspunkten att förbjuda bottentrålning generellt i marina skyddade områden och i stället tillåta sådant fiske när det kan visas att fisket inte är ett hot mot utpekade bevarandevärden och är förenligt med syftet, innebär en omvänd systematik jämfört med i dag.

Havs- och vattenmyndigheten ansåg att för skyddade områden som faller under den gemensamma fiskeripolitiken är ett förfarande enligt artiklarna 11 och 18 i grundförordningen bäst lämpat. EU:s nya tekniska förordning ger genom artikel 12 utökad möjlighet att argumentera för att andra livsmiljöer än de som kopplas till Natura 2000-nätverket ska kunna skyddas.

Kontroll av fiskeverksamhet

Övervakning av fiskeverksamhet är viktigt för att säkerställa efterlevnaden av skyddet. Havs- och vattenmyndigheten anser att hanteringen av övervakningen i bevarandeplanerna bör samordnas i de tre havsområdena. Havs- och vattenmyndigheten framhåller att det

¹⁰⁸ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Redovisning av regeringsuppdrag om arbetet med att stärka det marina områdesskyddet, dnr 1-19.

¹⁰⁹ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden, N2020/00130/FJR.

är viktigt att reglerna utformas på ett sådant sätt att de är möjliga att övervaka samt att metoderna för kontroll och analys utvecklas. Om ytterligare reglering av fisket i skyddade områden införs, kommer behovet av kontroll att öka. Myndigheten pekar därför på att det är nödvändigt att regeringen ser över om resurserna för fiskerikontroll är tillräckliga.

20.8.6 Kunskapsuppbyggnad

Havs- och vattenmyndigheten har påtalat att det finns stora behov av bättre kunskapsunderlag för att uppnå ett mer ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av skyddade områden. Havs- och vattenmyndigheten pekade särskilt på tillgången till djupdata samt behovet av en långsiktig marin kartering och tillgängliga kartor över havsområden. Det är avgörande för att kunna ta fram naturtypskartor och ekosystemkomponenter som är nödvändiga underlag för både bildande och förvaltning av skyddade områden.¹¹⁰

Nationell marin kartering

Behovet av och arbetet med både djupdata och marin kartering, som exempel projektet Nationell marin kartering (NMK) behandlas närmare i kapitlet om havsmiljödata.

Sedan 2016 har Havs- och vattenmyndigheten genom nationell marin kartering arbetat med att ta fram heltäckande kartor över den marina miljön från strandlinjen ut till gränsen för svensk ekonomisk zon. Resultaten från karteringen används inom flera olika pågående processer som är viktiga för arbetet med marint områdesskydd, som framtagande av utbredningskartor för arter och livsmiljöer, utveckling av värdekärnor (i verket Mosaic se nedan) och för analyser av påverkansfaktorer (i t.ex. Symphony som används inom havsplanering).

Havs- och vattenmyndigheten har pekat på att under 2019 och 2020 har arbetet med karteringen begränsats av Försvarsmaktens skärpta rutiner för hantering av sekretessbelagd information kopplat

¹¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Redovisning av regeringsuppdrag om marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan M2017/03180/S.

till djup- och bottenbeskaffenhet. Planerad kartering och leverans av färdiga kartor har av den anledningen inte kunnat genomföras vilket har påverkat arbetet med områdesskyddet.¹¹¹

Kunskap om ekologiska samband – konnektivitet

For att uppfylla målet om ett sammanhängande nätverk av skyddade marina områden måste områdesskyddet vara *konnektivt*, dvs. ekologiskt sammanhängande och integrerat med det övriga havsområdet med hjälp av korridorer och spridningsvägar. Ett sammanhängande nätverk av skyddade områden, kan enligt Havs- och vattenmyndigheten, även innebära förbättrade möjligheter till anpassning till klimatförändringar hos arter och livsmiljöer. Även Helcom och Ospar arbetar med kriterier och metoder för att säkerställa konnektivitet i skyddet för Östersjön och Nordsjön.

Kunskapsläget när det gäller konnektivitet och arters spridningsbiologi är dock bristfälligt. Ett konkret behov är kunskap om vilka möjligheter olika organismer har att sprida sig mellan områdena via larvspridning och/ eller aktiv migration. SLU Aqua har på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten sammanställt olika organismers migrations- och larvspridningsavstånd samt populationsutbredningar i Östersjön och Västerhavet. SLU Aqua har även identifierat ytterligare kunskapsbehov. Det finns särskilt behov av fler studier för att ta fram spridningsmått för enskilda arter, särskilt evertebrater och icke-kommersiella fiskar. Det finns även ett behov av heltäckande artutbredningskartor, som kan användas för att göra rumsligt högupplösta analyser av konnektivitet, både genom larvspridningsmodeller och genom analyser av aktiv migration.

Mosaic

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram verktyget Mosaic för att underlätta arbetet med att identifiera värdefulla marina områden med särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster i livskraftiga och ekologiskt representativa nätverk. Mosaic ska bidra till att främja ett ekosystembaserat, adaptivt och praktiskt an-

¹¹¹ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av regeringsuppdrag om medelsanvändning miljöövervakning 2019 M2018/02934/S.

greppsätt som ger hög gemensam nytta för flera olika rumsliga förvaltningsprocesser. Det ska ge stöd i arbetet med att bedöma vilka områden som utifrån ett landskapsperspektiv, bör prioriteras i arbete med områdesskydd, fysisk planering eller fysiska åtgärder och restaurering.¹¹² (Läs mer i kapitlet om Kusten där alla vill vara.)

20.8.7 Bättre uppföljning behövs

För att utvärdera bevarandemålens status, och se om de bevarandeåtgärder som vidtas har önskad effekt, dvs. ett *funktionellt skydd*, behövs en samordnad och effektiv uppföljning både inom och utanför skyddade områden. Många aktörer Miljömålsberedningen varit i kontakt med pekar på att det är viktigt med utökad och bättre uppföljning av skyddade områden och i synnerhet effekter av införda regleringar och genomförda åtgärder. Fler lyfter även att det är viktigt att följa upp effektiviteten hos nätverket av skyddade områden och inte enbart följa upp områdena separat.

SLU Aqua har fått i uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten att följa upp effekterna av fiskeregleringar som införts i skyddade områden för att kunna utvärdera funktionaliteten i skyddet. EU-kommissionen har pekat på behovet av att följa upp effekterna av regleringar som genomförs med stöd av artikel 11 i grundförordningen, som t.ex. i Bratten.

Havs- och vattenmyndigheten har även gett uppdrag till Art-databanken att ta fram ett förslag till ett system för uppföljning av skyddade marina områden. Uppdraget omfattar att utveckla en metod för uppföljning som kopplar till handlingsplanen för marint områdesskydd och det nationella ramverket. Förslaget ska visa hur uppföljningen av skyddade marina områden kan integreras med förslaget till biogeografisk uppföljning inom art- och habitatdirektivet och även med nationell- och regional marin miljöövervakning. Art-databanken genomförde en analys av nuläget utifrån ett stickprov som innehöll 315 Natura 2000-områden och 73 naturreservat som bedömts ha marina bevarandevärden. Av analysen framgick att endast tre län planerar uppföljning i marina skyddade områden och endast

¹¹² www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/ovriga-vagledningar/mosaic---ett-verktyg-till-stod-for-forvaltning-av-naturvarden-i-marina-omraden.html, 2020-11-20.

ett län har genomfört uppföljning. Mätbara mål förekommer sällan i marina bevarande- och skötselplaner.

Enligt Havs- och vattenmyndigheten har länsstyrelserna framfört önskemål om mer öronmärkta pengar för uppföljning av skyddade marina områden, framför allt till områdesspecifika behov. I dagsläget är flera av metoderna för uppföljning för kostsamma för att kunna finansieras av länen inom deras nuvarande budget. Länsstyrelserna ansåg också att det behövs en tydligare koppling mellan genomförda skötselåtgärder och uppföljning av dessa, samt en tydligare koppling mellan uppföljning och miljöövervakning.¹¹³

20.8.8 Finansiering och resurser

Finansiering av havsmiljöarbetet behandlas i kapitlet Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete. Havs- och vattenmyndigheten har enligt regleringsbrev för 2017 till 2020 totalt under fyra år delat ut 102 miljoner i bidrag från anslaget 1:11 Åtgärder för hav och vatten till kustlänsstyrelserna för arbete med marint områdesskydd och stärka arbetet med bevarandeplaner. Merparten av bidraget har gått till anställning av personal hos länsstyrelser samt till inventering av marina habitat för att samla in kunskapsunderlag inför identifiering av nya skyddsvärda områden samt avgränsning.

Bidraget har gjort det möjligt för länsstyrelserna att arbeta med flera marina områden i olika steg i processen.

I genomsnitt har länsstyrelser ägnat 60–90 dagar per län under 2017 åt arbete med marint områdesskydd. För 2018 och 2019 har länsstyrelserna fått riktade medel för att möjliggöra minst en heltidsanställning per län för detta arbete.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterade i sin rapportering till regeringen att regeringens satsning *Rent hav* samt en tydlighet i länsstyrelsernas regleringsbrev om att de ska arbeta enligt handlingsplanen för områdesskydd, har gett goda resultat.¹¹⁴ Havs- och vattenmyndigheten skriver i sitt budgetunderlag att för att klara den ökade ambitionen när det gäller akvatiska naturtyper och arter samt för att

¹¹³ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Redovisning av regeringsuppdrag om arbetet med att stärka det marina områdesskyddet, dnr 1-19.

¹¹⁴ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Redovisning av regeringsuppdrag om arbetet med att stärka det marina områdesskyddet, dnr 1-19.

vägleda och stötta länsstyrelser och kommuner på ett adekvat sätt i genomförandet av områdesskyddet, så behöver mer resurser tillföras Havs- och vattenmyndigheten.¹¹⁵

20.8.9 Områdesskyddet som en del av en koordinerad havsförvaltning

Målen för havsmiljön ställer krav på en koordinerad förvaltning för processer och arbetsområden inom havsmiljöförvaltningen som t.ex.:¹¹⁶

- åtgärdsprogram och fastställande av miljökvalitetsnormer i havsmiljödirektivet,
- handlingsplaner för marint områdesskydd,
- ekosystembaserad fiskförvaltning,
- havsplanering,
- grön infrastruktur, samt
- att genomföra, samverka och bidra till åtgärder för minskad klimatpåverkan, bättre klimatanpassning och ökad klimatkunskap.

Havs- och vattenmyndigheten pekar särskilt på att det behövs bättre samordning i arbetet med ett nätverk av skyddade marina områden, genomförande av havsplanering och säkerställande av en grön (blå) infrastruktur.

Havs- och vattenmyndigheten framhåller att handlingsplanerna för marint områdesskydd samt de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur är underlag för fysisk planering. Läs mer i kapitlet om Kusthavet där alla vill vara.

¹¹⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Budgetunderlag.

¹¹⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Redovisning av regeringsuppdrag om arbetet med att stärka det marina områdesskyddet, dnr 1-19.

Nätverket av marina skyddade områden bidrar till miljö kvalitetsnormen god miljöstatus

Enligt artikel 13.4 havsmiljödirektivet ska åtgärdsprogrammet omfatta geografiska skyddsåtgärder. Genom nuvarande åtgärdsprogram och arbete med den nationella handlingsplanen för marint områdesskydd har Sverige utökat nätverket av skyddade områden. Den inledande bedömningen av havsmiljödirektivet från 2018 visade dock att god miljöstatus inte uppnås för en rad olika ekosystemkomponenter, t.ex. marina däggdjur, fåglar, fisk och bentiska habitat. Havs- och vattenmyndigheten anser att för att uppnå god miljöstatus behövs en förstärkning av områdesskyddet för att minimera mänsklig påverkan på relevanta ekosystemkomponenter.

I det pågående och kommande arbetet med marint områdesskydd kommer Havs- och vattenmyndighetens fokus vara att komplettera nätverken i de tre havsområdena av marina skyddade områden utifrån behovet av ekologisk representativitet, konnektivitet och funktionalitet. Ett sammanhängande och representativt nätverk av skyddade områden kan enligt Havs- och vattenmyndigheten bidra till att följa flera miljö kvalitetsnormer särskilt normer som tar upp arter och livsmiljöers utbredning och förekomst inklusive fisk, fågel och marina däggdjur samt mänsklig påverkan på havsbotten.

20.9 Överväganden och förslag

Det marina områdesskyddet kan, genom att långsiktigt skydda arter och livsmiljöer och säkerställa viktiga ekosystemtjänster, liknas vid ryggraden i havsmiljöarbetet. Ett långsiktigt och ändamålsenligt skydd av arter och livsmiljöer är nödvändigt för att nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och kraven som följer av art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Skydd av marina områden är även den enda särskilt utpekade åtgärden i havsmiljödirektivet för att nå god miljöstatus.¹¹⁷

I det havsregionala samarbetet inom Helcom och Oskar har säkerställande av ett MPA-nätverk¹¹⁸ varit ett viktigt verktyg. Även globalt

¹¹⁷ Artikel 13.4, Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

¹¹⁸ MPA – Marine Protected Areas.

inom FN:s konvention för biologisk mångfald (CBD) och inom EU anses områdesskyddet vara ett mycket viktigt verktyg för att långsiktigt säkra biologisk mångfald och bidra till FN:s hållbarhetsmål. Beslut om nya mål för skydd av områden både inom CBD och EU antas medföra en kommande ambitionsökning för skydd av havsmiljöer.

Arbetet med skydd av marina områden tog fart vid mitten av 2000-talet men har följt samma processer och utformning som områdesskydd på land. Det marina områdesskyddet beskrivs ofta som bristfälligt och det talas om s.k. *paper parks* som inte innebär inte något faktiskt skydd för den marina miljön, utan är snarare områden på en karta som har ritats ut och där det inte finns tillräcklig kunskap om naturvärden eller som har lämpliga bevarandeåtgärder. Kunskapen om hur områdesskyddet i marin miljö behöver utformas för att ge ett effektivt skydd har dock utvecklats avsevärt under de senaste åren.

Kunskapen om vilka bevarandevärden som finns i de skyddade marina områdena, och påverkan på dessa, har i många fall varit dålig. Detta har lett till att beslutade bevarandemål och regleringar för de enskilda områdena eller nätverket som helhet, inte har gett tillräckligt bra funktionalitet, dvs. ändamålsenligt eller effektivt skydd utifrån syftet med områdesskyddet. Etappmålet samt hållbarhetsmål 14.5 för marint områdesskydd upphörde 2020. Etappmålet har uppnåtts för målet om tio procent skyddad areal, men inte för kvalitetsmålet om ett ekologiskt representativt sammanhängande och funktionellt nätverk.

Miljömålsberedningen anser att arbetet med det marina områdesskyddet behöver stärkas och utvecklas vidare och, i mycket större utsträckning än för närvarande, integreras och samordnas med övrigt arbete med förvaltningen av havsmiljön, för att bidra effektivt till att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Miljömålsberedningen anser att integrering och samordning är viktigt både för att säkerställa att de arealer som skyddas verkligen får ett effektivt skydd för arter och livsmiljöer på lång sikt, men även för att möjliggöra ett långsiktigt hållbart nyttjande av havets resurser som fisk, energiproduktion, rekreation, sjöfart och andra blå näringar. Det är därför också nödvändigt att berörda aktörer, som t.ex. branschorganisationer, enskilda verksamhetsutövare och intresseorganisationer för t.ex. fritidsfiske, friluftsliv- och båtlivet, aktivt inkluderas i arbetet. Flera myndigheter som Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Forsvarsmakten, Energimyndigheten, SGU m.fl. behöver också

involveras aktivt i arbetet, bl.a. med att utarbeta vägledningar för hur speciallagstiftning, för t.ex. sjöfart, kan tillämpas i områdesskyddet. Länsstyrelsernas roll och samordningsansvar för det marina områdesskyddet behöver förtydligas och ges tillräckliga resurser som länsstyrelserna disponerar.

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen beslutar om ett nytt etappmål. Miljömålsberedningen bedömer samtidigt att det behövs ett antal åtgärder som steg på vägen för att kunna nå etappmålet och utveckla ett områdesskydd som är anpassat till de ekologiska förutsättningarna i kust och hav och som är väl samordnat och integrerat med övrig havsmiljöförvaltning.

20.9.1 Nytt etappmål för marint områdesskydd

Förslag:

- att regeringen beslutar om ett etappmål för skydd av marina områden och s.k. andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder (OECM:s). Målet innebär att till 2030 ska det marina områdesskyddet utformas enligt följande:
 - minst 30 procent av Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon ska vara skyddat genom *formellt skydd* eller *andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder* (OECM:s),
 - minst tio procent av Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon ska vara strikt skyddade,
 - de skyddade områdena ska bilda ett representativt, ekologiskt sammanhängande samt funktionellt nätverk, nationellt och för vart och ett av de tre havsområdena; Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken.

Miljömålsberedningen bedömer att det även i fortsättningen behövs ett särskilt etappmål för ett nätverk av skyddade marina områden. Förutom ett etappmål för omfattningen av skyddet, behöver målet förtydliga ett antal förutsättningar för att det marina områdesskyddet på ett bättre sätt än i dag ska kunna bidra till att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Miljömålsberedningen bedömer att etappmålet, förutom att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, bidrar direkt till måluppfyllelsen av *Ett rikt växt- och djurliv*. Etappmålet kan även ha positiv effekt på måluppfyllelsen av *Ingen övergödning* och är av relevans för flera strecksatser i *Generationsmålet*, främst de delar som berör ekosystem, biologisk mångfald och god hushållning med naturresurserna.

Etappmålet kommer långsiktigt även att bidra till att nå näringspolitiska mål, framför allt det övergripande målet i regeringens livsmedelsstrategi genom att specifikt säkerställa viktiga rekryteringsområden för fisk och generellt bidra till god miljöstatus, vilket är en förutsättning för flera ekosystemtjänster som bidrar till produktion av livsmedel. Etappmålet bidrar även till genomförandet av regeringens maritima strategi, särskilt när det gäller att säkerställa attraktiva kustområden. Miljömålsberedningen menar att det är avgörande att nätverket av skyddade områden tas fram i nära samverkan med berörda aktörer.

Miljömålsberedningen anser att etappmålet ska vara minst lika ambitiöst och utformat i linje med besluten om mål för marint områdesskydd, både inom EU och inom CBD. Etappmålet föreslås dock i viss mån anpassas till de nationella behov och förutsättningar som Miljömålsberedningen har identifierat under sitt utredningsarbete.

Trettio procents skydd genom formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM:s)

Miljömålsberedningen anser att det finns ett stort behov av att stärka skyddet av arter och livsmiljöer i havet. Av kapitlet *Kusten* där alla vill vara, framgår att utbredningen av livsmiljöer och populationer av ett stort antal kustnära arter som är väsentliga för marina ekosystemtjänster, har minskat kraftigt. I kapitlet om övergödning och om förvaltning av fisk redovisar Miljömålsberedningen hur skydd och aktivt åtgärds- och restaureringsarbete kan bidra till mer resilienta ekosystem som i sin tur kan bidra till stärkta fiskbestånd och även minska de negativa effekterna av övergödning.

I avsnitt ovan framgår att forskningen visar att miljöstatusen förbättras inom skyddade områden och att dessa positiva effekter bidrar till förbättrade livsmiljöer och stärkta bestånd, som t.ex. fiskbestånd, utanför de skyddade områdena. Detta är dock under förut-

sättning att skyddet är effektivt utformat. Miljömålsberedningen menar därför att det är viktigt att formellt skydd säkerställs i nödvändig omfattning men anser även att i en ekosystembaserad havsförvaltning bör flera olika områden inom förvaltningen samverka för att identifiera denna typ av geografiska skyddsåtgärder som bidrar till att nå en god miljöstatus. OECM:s bör vara en del av den rumsliga förvaltningen av svenska havsområden och kan komplettera områdesskyddet enligt miljöbalken där specifika belastningar eller aktiviteter måste begränsas för att uppnå eller bevara god miljöstatus. (läs mer nedan).

Genom att kombinera det formella skyddet med andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder bedömer Miljömålsberedningen både att det är möjligt att nå ett mål om 30 procents skydd av marina områden till 2030, men även att skyddets effektivitet kan förbättras genom att flera lagrum och andra rättsliga verktyg kan användas utifrån behovet av reglering i ett visst område. Genom att målet omfattar både formellt skydd och andra skyddsåtgärder ökar även möjligheterna till bättre samordning av rättsliga instrument. Utformningen av det föreslagna etappmålet strecksats bör även möjliggöra att flera aktörer, inom fiske och sjöfart, men även kommuner, mer aktivt kan bidra till ett långsiktigt skydd av arter och livsmiljöer.

Förslag till mål för områdesskydd i EU:s strategi för biologisk mångfald

EU-kommissionen framhåller i strategin för biologisk mångfald *Bringing nature back into our lives*, att EU har omfattande lagstiftning, strategier och ramverk på plats för att skydda och restaurera livsmiljöer och arter, men att genomförandet och efterlevnaden inte har varit tillräckliga.¹¹⁹ EU-kommissionen har därför föreslagit ett utvidgat och sammanhängande nätverk av skyddade områden som innebär att till 2030 ska minst 30 procent av marina områden vara rättsligt skyddat och minst tio procent strikt skyddat (se vidare nedan för förklaring av strikt skydd). Rådet ställde sig i oktober 2020 bakom strategin och målen för områdesskydd.

Områdena ska vara effektivt förvaltade med tydliga bevarandemål och åtgärder och med ändamålsenlig uppföljning. EU-kommissio-

¹¹⁹ EU-kommissionens meddelande, EU Biodiversity Strategy for 2030, *Bringing nature back into our lives*, COM(2020)380 final.

nen pekar vidare på att det är viktigt med ekologiska korridorer för att undvika genetisk isolering och att se till möjligheter för vandrande arter att röra sig inom det naturliga utbredningsområdet och därmed säkerställa hälsosamma ekosystem. En viktig del i detta är utformning och investeringar i *grön och blå infrastruktur*, även mellan länder.

Det ska vara medlemsstaternas ansvar att säkerställa skyddet, antingen genom Natura 2000-nätverket eller som nationellt områdesskydd.

Nytt mål för områdesskydd i CBD Post 2020 ramverk

CBD planerar att besluta om ett nytt globalt mål för områdesskydd inom Post 2020 ramverk för biodiversitet under 2021. Målet kommer sannolikt att både omfatta CBD:s parterers åtaganden inom nationellt vatten och skydd av världshaven, dvs. områden utanför nationell jurisdiktion. Det senaste officiella utkastet från augusti 2020 föreslår ett mål om att 30 procent av marina områden ska skyddas genom områdesskydd eller OECM:s.¹²⁰

Vad avses med formellt skydd

Med *formellt* skyddade marina områden avses nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden enligt 7 kap. miljöbalken.¹²¹

Områden som regeringen rapporterat till Helcoms och Ospars MPA nätverk räknas inte som formellt skyddade utan att de också för ett kompletterade skydd med stöd i 7 kap. miljöbalken. Genom att Helcom och Ospar MPA ingår i havsmiljödirektivets artikel 13.4 medges dock möjlighet att införa regleringar för fiske enligt art 11 grundförordningen i områdena.

¹²⁰ CBD/POST2020/PREP/2/1, Update of the Zero Draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework, Note by the Co-Chairs, 17 Augusti 2020.

¹²¹ 7 kap. 2 §, 4 §, 11 § och 27 § första stycket 1–2 och 28 § miljöbalken.

*Andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder - OECEM:s***Förslag:**

- att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket i uppdrag att utifrån i CBD:s definition och EU:s riktlinjer, klargöra vilka rättsliga verktyg som kan klassas som *Andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder* (OECEM:s) och räknas in i etappmålet första strecksats.

Miljömålsberedningen anser att en viktig skillnad i förslaget till nytt etappmål jämfört med det befintliga målet är möjligheten att även s.k. *andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder* (Other Efficient Conservation and Management Tools, OECEM:s) kan tillämpas för att bidra till nätverket av skyddade områden. Enligt ovan menar Miljömålsberedningen att genom en kombination av formellt skydd och OECEM:s kan skyddets effektivitet förbättras genom att flera lagrum och rättsliga verktyg kan användas utifrån behovet av reglering i ett visst område. Detta ökar även möjligheterna till bättre samordning av rättsliga instrument samt att flera aktörer, t.ex. inom fiske och sjöfart, men även kommuner, mer aktivt kan bidra till ett långsiktigt skydd av arter och livsmiljöer.

Miljömålsberedningen framhåller att kriterierna för OECEM:s måste följa av CBD:s definition och vägledning¹²² samt EU:s kommande riktlinjer. Definitionen och vägledningen anger att områden för att kunna klassas som OECEM:s bl.a.:

- är geografiskt avgränsade,
- ger ett långsiktig skydd,
- är dokumenterat värdefulla för marina arter och livsmiljöer och har en förvaltningsplan.

OECEM:s ska ses som ett komplement till formellt skyddade områden och bidra till ett representativt, ekologiskt sammanhängande samt funktionellt nätverk.

IUCN har utarbetat en vägledning för OECEM:s med utgångspunkt i CBD:s definition och vägledning från partsmötet 2018.¹²³

¹²² CBD Decision 14/8 2018, Protected areas and other effective area-based conservation measures.

¹²³ IUCN 2019, Recognising and reporting other effective area-based conservation measures.

EU-kommissionen har framhållit i biodiversitetsstrategin att den avser ta fram en indikation på hur OECM:s kan bidra till det föreslagna målet för skydd av områden inom EU.

Det behövs ett klagörande av vilka svenska områdesbaserade rättsliga verktyg som motsvarar CBD:s definition och kriterier i CBD:s vägledning i annex III. Miljömålsberedningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket får i uppdrag att analysera vilka rättsliga verktyg som kan klassas som andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM:s. Analysen ska ligga till grund för uppföljning av målpuppfyllelsen av etappmålet första strecksats.

Behov av strikt skyddade områden

Havs- och vattenmyndigheten pekade i Handlingsplanen för marint områdesskydd på att vissa värdefulla havsområden behöver få ett *förstärkt skydd* för att säkerställa att alla väsentliga naturvärden i området skyddas och för att bidra till ett mer representativt nätverk. Det marina områdesskyddet utmålas ofta som bristfälligt och anses många gånger vara s.k. *paper parks* som inte erbjuder ett faktiskt skydd för den marina miljön, utan att de snarare är snarare områden på en karta som har ritats ut och där det inte finns tillräcklig kunskap om områdenas naturvärden eller som har lämpliga bevarandeåtgärder.

Miljömålsberedningen bedömer att minst tio procent av Sveriges totala havsområde bör ingå i områden som kan klassas som *strikt skyddade* till 2030. Detta är även helt i linje med EU-kommissionens förslag till nya mål för områdesskydd inom den gröna given, där den föreslår att minst tio procent (eller en tredjedel av det totala skyddet) ska vara områden med *strikt skydd*.

En EU-definition har inte beslutats men EU-kommissionen anser att strikt skyddade områden bör omfatta områden med hög biologisk mångfald eller potential, eller områden som är särskilt känsliga för effekter av klimatförändringar. Kommissionen har även slagit fast att strikt skyddade områden inte nödvändigtvis innebär att området är stängt för människor, men att naturliga processer ska få utvecklas ostörda för att respektera områdets *ekologiska behov*.¹²⁴ EU-kommissionen återkommer, tillsammans med Europeiska miljöbyrån (EEA), med förslag på en definition och vägledning om strikt områdesskydd

¹²⁴ EU-kommissionens meddelande, EU Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives, COM (2020) 380 final.

senast 2021. Miljömålsberedningen gör den preliminära bedömningen att strikt skydd mycket väl sammanfaller med det pågående arbetet inom det marina områdesskyddet med att skydda s.k. *opåverkade områden*.

Miljömålsberedningen menar att det även i marin miljö, på samma sätt som för landmiljöer, behöver avsättas en viss areal som så långt möjligt skyddas från lokal mänsklig påverkan, dvs. att regleringar införs i områdena för sådana aktiviteter som kan regleras inom ett geografiskt område. Miljömålsberedningen bedömer att det behövs särskilda insatser i arbetet med det marina områdesskyddet för att säkerställa ett skydd så att en andel av områdesskyddet så långt möjligt kan klassas som strikt skydd.

I kontakter med bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelser, kommuner och ideella organisationer har Miljömålsberedningen fått en tydlig bild av att funktionaliteten, eller effektiviteten, inom befintliga skyddade områden i många fall fortfarande är mycket låg. Detta beror på faktorer som bristande kunskap och uppföljning, men även på att verksamheter som påverkar området inte har reglerats i tillräcklig omfattning. Fiske, sjöfart, Försvarmaktens verksamhet och nedläggning av kablar och rörledningar är exempel på verksamheter och aktiviteter som kan påverka arter och livsmiljöer och som ofta förekommer i marina skyddade områden. Skyddade områden ska vara en tillgång för friluftsliv och båtliv. Ny sammanställd kunskap visar dock tydligt att omfattningen av fritidsbåtar och nyttjandet av kust och skärgårdsområden kan ha en negativ påverkan på känsliga arter och livsmiljöer och att det nu kan behövas mer begränsande regleringar i vissa områden, särskilt i grunda vikar och viktiga lek och uppväxtområden för fisk. Miljömålsberedningen uppmärksammar särskilt effekter av fritidsbåtar i kapitlet om kusthavet.

Miljömålsberedningen menar att det är viktigt att det finns en flexibilitet i utformningen av det marina områdesskyddet så att det blir så effektivt som möjligt för skydd av arter och livsmiljöer samtidigt som ett långsiktigt hållbart nyttjande kan tillåtas. Ett sätt att åstadkomma sådan flexibilitet är zoner där opåverkade områden skulle kunna bestå av zoner inom befintligt formellt skyddade områden. Det är viktigt att zonerna är väl tilltagna för att säkerställa ett funktionellt skydd samtidigt som zoner är ett bra verktyg i en ekosystembaserad förvaltning där utformningen av regleringar och nyttjande kan utformas i samråd med berörda aktörer.

Miljömålsberedningen bedömer att det behöves vägledning och utveckling av praxis för att bättre kunna reglera t.ex. sjöfart och Försvarsmaktens verksamhet för att kunna nå ett strikt skydd. Miljömålsberedningen menar också att det behövs en komplettering i 7 kap. miljöbalken (se förslag i avsnitt 20.9.2)

Representativt och ekologiskt sammanhängande samt funktionellt nätverk

Den tredje strecksatsen i etappmålet tydliggör att för att etappmålet ska kunna nås ska det formella områdesskyddet tillsammans med OECM:s bilda ett representativt och ekologiskt sammanhängande samt funktionellt nätverk.

Det är särskilt viktigt att de skyddade områdena bildar ett representativt och ekologiskt sammanhängande nätverk då många marina arter är beroende av flera olika livsmiljöer under sin livscykel. Skydd i havet behöver även ta hänsyn till strukturer och funktioner på havsbotten, i vattenmassan och på havsytan. De skyddade områdenas arter och livsmiljöer påverkas även i stor utsträckning av miljötillståndet och påverkan på ekosystem utanför gränserna för de skyddade områdena vilket gör det viktigt att utpekande och förvaltning av marina skyddade områden genomgående integreras i den övriga havsmiljöförvaltningen.

Nätverket behöver både följas upp nationellt men även för vart och ett av de tre havsområdena; Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken. Detta är viktigt då de tre havsområdena har skilda ekologiska förutsättningar som medför att ett nätverk kan behöva ha regionala anpassningar, t.ex. för vilka arter som omfattas och därmed vilka vandrings- och spridningsvägar som är viktiga att säkerställa. Ett annat exempel kan vara skillnader i vilka hänsyn som kan behöva tas för anpassning till klimatförändringar.

Med ekologiskt representativt och sammanhängande, menar Miljömålsberedningen att det är de ekologiska förutsättningarna som måste vara styrande för nätverkets utformning, dvs. att skyddet behöver avgränsas så att samtliga arter och livsmiljöer skyddas. Hotade och känsliga arter som t.ex. ålgräsängar, kransalger och revmiljöer behöver ett starkt skydd, men även det marina ”vardagslandskapet” som t.ex. djupa mjukbottnar behöver skyddas för att upprätthålla havets funktionalitet. Kunskapen om arters spridningsmönster, konnektivitet,

ökar och det befintliga nätverket av skyddade områden kan behöva kompletteras för att säkra att det är ekologiskt sammanhängande så att arternas möjlighet att sprida och föröka sig säkerställs. Det är viktigt att det marina områdesskyddet integreras med övrigt arbete med att säkerställa en grön (blå) infrastruktur.

Med ett funktionellt nätverk avser Miljömålsberedningen att skyddade område och OECM:s ska ha en aktuell förvaltningsplan med dokumenterade marina bevarandevärden, ändamålsenliga regleringar samt uppföljning och utvärdering av skyddets effektivitet. Med förvaltningsplan avses antingen en bevarandeplan för Natura 2000-områden eller skötselplan för naturreservat och nationalpark, eller motsvarande om området är ett OECM.

Bidrar till mål i EU och internationella åtaganden

Etappmålet bidrar till att nå Sveriges åtagande enligt artikel 13.4 i havsmiljödirektivet som slår fast att områdesskyddet ska bidra till att nå god miljöstatus. Miljömålsberedningen vill framhålla att det är viktigt att områdesskyddet används aktivt som ett verktyg för att bidra till att nå miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken. Detta medför att arbetet med områdesskyddet på länsstyrelserna måste samordnas med arbetet med genomförande av åtgärdsprogrammen för vatten- och havsmiljödirektiven.

Områdesskyddet är viktigt för att nå gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

Det formella områdesskyddet är även ett verktyg för att skydda Sveriges delar av Helcoms och Ospars nätverk av marina skyddade område.

Områdesskyddet bör användas för klimatanpassning

Miljömålsberedningen anser att det formella områdesskyddet även bör anpassas allt eftersom kunskapen om effekter av klimatförändringar och havsförsurning ökar. Områden som i dag anses triviala kan komma att bli kärnområden för olika arters överlevnad på sikt. Områden som forskningen och myndigheter genom t.ex. modelleringar, antar kan få en väsentlig betydelse i framtiden bör kunna avsättas som skyddade områden. Det är dock viktigt att tillåta en adaptiv förvaltning

eftersom kunskapen ökar. Skulle t.ex. ett område avsatt med syfte klimatanpassning sedan visa sig inte få den funktionen behöver det vara möjligt att göra ändringar och t.ex. även upphäva skydd.

Genomförande, utvärdering och uppföljning av etappmålet

Miljömålsberedningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten får ansvaret för uppföljning, utvärdering och rapportering av etappmålet i överensstämmelse med myndighetens nuvarande ansvar för att samordna och vägleda arbetet med marint områdesskydd. Ett nära samarbete behövs dock fortfarande med Naturvårdsverket som har det övergripande ansvaret för områdesskyddet.

Länsstyrelserna har ansvar både för att bilda och förvalta skyddade områden, men behöver få ett förtydligt mandat och ansvar för att integrera arbetet med marint områdesskydd i arbetet med övrig vatten- och havsmiljöförvaltning. Länsstyrelserna kommer behöva resursförstärkning.

Myndigheter som ansvarar för verksamheter som påverkar bevarandevärden inom skyddade områden, särskilt sjöfart, fritidsbåtstrafik och Försvarsmakten, måste få ansvar för att bidra till genomförande av etappmålet (se vidare nedan).

Uppföljning och utvärdering av arealen formellt skydd (nationalpark, naturreservat, Natura 2000-områden och biotopskydd) tas årligen fram av SCB. Statistiken kan behöva utvecklas för att även omfatta OECM:s efter att kriterier har tagits fram av myndigheterna.

Havs- och vattenmyndigheten har informerat Miljömålsberedningen om att det är möjligt att klassificera och följa upp zoner inom skyddade områden som s.k. opåverkade områden eller strikt skydd, som underlag för uppföljning av andra strecksatsen i etappmålet.

För att mäta måluppfyllelse av målet om ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av skyddade områden, utvecklar Havs- och vattenmyndigheten ett digitalt verktyg, en s.k. *Dashboard eller instrumentpanel*. Dashboarden ska på både nationell och havsregional skala samt för enskilda länsstyrelser redovisa mål och avståndet till målet, dvs. gapet, innan ett ekologiskt representativt och sammanhängande samt funktionellt nätverk kan nås. Dashboarden bygger på befintliga uppföljningsmått t.ex. inom havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet, och förväntas bli klar mot slutet av 2020. Dashboarden som i dagsläget enbart inklu-

derar formellt skyddade områden kan behöva utvecklas för att tydliggöra vilka områden som kan klassas som strikt skyddade samt för att inkludera OECM:s.

Effekter av etappmålet

Miljömålsberedningen bedömer att det är möjligt att nå det föreslagna etappmålet. Beslutet om arealmål både för skyddade områden och för strikt skyddade områden, kommer vara viktigt för vilka insatser som krävs av nationella myndigheter och länsstyrelserna och vilka effekter, både positiva och negativa, skyddet kommer få på olika verksamheter. Även definitionerna av vad som kan klassas som OECM:s och kraven på *strikt skyddade områden* har betydelse för den slutgiltiga bedömningen.

Det befintliga etappmålet *arealmål*, om skydd av minst tio procent av marina områden, är uppnått nationellt. Vid utgången av 2019 omfattades 14 procent av Sveriges totala havsområde, inklusive den ekonomiska zonen, av formellt skydd, men andelen skydd varierar stort mellan olika delar av Sverige. Arealmålet nås inte i Bottniska viken där enbart fem procent är skyddat. I Västerhavet är 32 procent av havsområdet skyddat och i Östersjön 16 procent. Det finns skillnader mellan hur skyddet är utformat och i vilken omfattning olika arter och livsmiljöer har ett tillräckligt bra skydd.

Detta medför att utmaningarna i de olika havsområdena är olika. I Bottniska viken behöver arealen formellt skydd öka betydligt. I övriga havsområden handlar det om att komplettera skyddet för att stärka nätverket och inte minst öka funktionaliteten i de skyddade områden som finns. Det behövs bättre kunskap om områdenas bevarandevärden och hur de påverkas av olika verksamheter. Nödvändiga regleringar behöver beslutas och efterlevnaden av regleringarna behöver övervakas.

Det kommer behövas ett omfattande arbete på främst länsstyrelserna för att inrätta skyddade områden som så långt möjligt ska skydda bevarandevärdena mot lokal mänsklig påverkan. Till stor del kommer insatserna behöva bestå i att revidera befintligt skyddade områden för att reglera verksamheter. I majoriteten av marina naturreservat och Natura 2000-områden pågår i dag verksamhet som fiske, sjöfart och fritidsbåtstrafik, försvarsverksamhet m.m.

En bedömning av effekterna av målet om 30 procent skyddade områden är svår att göra innan det finns en svensk definition av vilka rättsliga verktyg som klassas kunna användas för OECEM:s. En positiv effekt av att inkludera andra effektiva områdebaserade bevarandeåtgärder är att en mycket bättre samordning och därmed effektivitet i de olika verktygen bör kunna uppnås. Detta bör även medföra att skyddet blir mera ”yteeffektivt” och ge bättre leverans av ekosystemtjänster än i dag. En bättre samordning av områdesskyddet och OECEM:s bör även ge bättre planeringsförutsättningar både för kommunal översiktsplanering och andra verksamheter så som fiske, energitvinning, vattenbruk och blå näringar.

Styrmedel och åtgärder som behövs för att nå etappmålet följer av beredningens övriga förslag nedan.

20.9.2 Regleringar i opåverkade områden

Förslag:

- *att* 7 kap. 4 § miljöbalken kompletteras så att ett naturreservat kan bildas med syfte att bevara ett opåverkat område eller med syfte att bidra till klimatanpassning.
- *att* Sjöfartsverkets, Transportstyrelsens och Försvarsmaktens instruktioner ändras så att myndigheterna inom sitt ansvarsområde får till uppgift att delta i arbetet med skydd av arter, livsmiljöer och ekosystemtjänster.
- *att* Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten gemensamt tar fram vägledning för reglering av sjöfarten, inklusive fritidsbåtar, i marina skyddade områden.

Miljömålsberedningen anser att en viktig skillnad i förslaget till nytt etappmål jämfört med det nuvarande etappmålet, är att tio procent av Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon ska bestå av strikt skyddade områden. Därför behöver förutsättningarna för beslut som medför att områden kan räknas som strikt skyddade eller opåverkade finnas på plats. Risken är annars att områden utan betydande bevarandevärden, men som i dag har låg mänsklig påverkan, skyddas. Konflikter med andra aktörer kan då undvikas, men skyddet bidrar

inte till att skydda viktiga ekosystemtjänster. En annan risk är att områden väljs utifrån bevarandevärden och målet om ett representativt och sammanhängande nätverk, men att inte tillräckliga regleringar införs, det senare är det som globalt ofta kallas *paper parks*.

Bredare syftesformulering för naturreservat

I dagsläget är det enbart nationalparker som kan ha till syfte att skydda områden i opåverkat skick. Naturreservat, Natura 2000-områden och biotopskydd syftar till att skydda särskilt utpekande bevarandevärden. Enligt tidigare rättsutredningar kan inte t.ex. referensområde eller opåverkat område anges som bevarandevärde.¹²⁵ För att effektivt kunna använda naturreservatsverktyget för att skydda opåverkade områden så behöver 7 kap. 4 § miljöbalken breddas. Syftet med att inrätta naturreservat behöver också kunna vara att bevara opåverkade områden.

Skyddsverktygen med stöd i 7 kap. miljöbalken är i dagsläget inte heller utformade för att kunna skydda områden som på sikt bedöms kunna få en betydande roll för skydd av arter och livsmiljöer i ett förändrat klimat. Detta kan t.ex. vara områden med blåmusselbankar eller tångbälten som i dag bedöms som triviala miljöer, men som på 20–30 års sikt kan vara kärnområden för arter och livsmiljöer. Ett annat exempel är områden som bedöms förbli istäckta under vinterhalvåret och då kunna vara kärnområden för vikare i Bottenviken. Miljömålsberedningen bedömer att det finns skäl att med dagens kunskap och utvecklade modelleringsteknik kunna fastställa klimatanpassning (t.ex. klimatreugier) som skäl för att skydda områden.

Miljömålsberedningen erfar att det råder delade meningar hos miljöjurister om befintlig utformning av 7 kap. 4 § miljöbalken kan medge inrättande av naturreservat med syftet att vara opåverkat område eller klimatreugier. Miljömålsberedningen kan dock konstatera att Havs- och vattenmyndigheten gör tolkningen att paragrafen inte medger sådant stöd.

¹²⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Juridiska förutsättningar för reglering av marina skyddade områden utan lokal mänsklig påverkan, bilaga 1 till rapportering av regeringsuppdrag M2017/03180/Nm.

Öka användandet av biotopskydd i marin miljö

Några aktörer som Miljömålsberedningen varit i kontakt med har efterfrågat en ökad användning av biotopskydd i marin miljö. Det handlar både om att tillämpa det befintliga biotopskyddet enligt 7–7 a §§ i områdesskyddsförordningen i större utsträckning men även att lägga till flera biotoptyper. Ett förslag som förts fram till beredningen är att t.ex. ålgräsängar bör omfattas av generellt biotopskydd enligt 5 § områdesskyddsförordningen och inte som nu pekas ut enskilt av länsstyrelserna. Miljömålsberedningen bedömer att biotopskyddsinstrumentet i marina miljö i större utsträckning bör kunna användas.

Regeringen får utfärda föreskrifter i Sveriges ekonomiska zon

Den nationella rådigheten att reglera vissa verksamheter som t.ex. sjöfart, fiske och rördragningar, är i Sveriges ekonomiska zon begränsad genom den internationella havsrätten. Miljömålsberedningen bedömer att det finns författningsstöd som regeringen i dag inte tillämpar, men som regeringen i större utsträckning kan behöva använda för att även i den ekonomiska zonen minimera mänsklig påverkan i skyddade områden. De författningar Miljömålsberedningen främst har i åtanke är 2 § andra stycket lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140) som slår fast att regeringen får meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön, och 4 kap. 10 § andra stycket som slår fast att regeringen får meddela föreskrifter om sådana förbud eller begränsningar som i fråga om verksamheter och åtgärder inom ett havsplanerat område behövs för att uppnå syftet med planen. Ett syfte med havsplanen är att långsiktigt bidra till att nå god miljöstatus.

Fler myndigheter behöver ha en aktiv roll i områdesskyddet

Miljömålsberedningen noterar att nyligen genomförda reservatsbildningsprocesser har visat på utmaningarna att få till stånd ändamålsenliga regleringar för att skydda utpekade bevarandevärden i områdena och i synnerhet vid beslut om opåverkade områden. Särskilt gäller detta sjöfart och Forsvarsmaktens verksamhet som kan ha stor påverkan på bevarandevärden. För reglering av fiske finns det

lagstiftning och en etablerad process både nationellt och på EU-nivå. Det finns utmaningar i processen, inte minst att det tar tid att få regleringar på plats och att resultatet kan vara en framförhandlad kompromiss med andra stater. Miljömålsberedningen bedömer dock att arbetet med att reglera fiske i skyddade områden är på rätt väg.

Miljömålsberedningen bedömer att det nu behövs vägledning för att tydliggöra vilken lagstiftning och vilken process som kan tillämpas vid reglering av sjöfart i skyddade områden. Vägledningen behöver inkludera den internationell sjöfart som till stor del faller under IMO:s regleringar, kommersiell kustnära sjötrafik och fritidsbåtar. Begreppet fritidsbåtar inkluderar här även vattenskoter. Både Sjöfartsverket och Transportstyrelsen behöver få ett tydligt ansvar i sin instruktion för att bidra till arbetet med det marina områdesskyddet.

Miljömålsberedningen bedömer även att länsstyrelserna behöver vägledning om hur sjöfarten ska hanteras i områdesskyddet. Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör gemensamt ta fram en sådan vägledning. Miljömålsberedningen anser att det är viktigt att vägledningen tas fram gemensamt av alla tre myndigheterna för att säkra rätt kompetens och långsiktig legitimitet för arbetet.

Försvarsmaktens verksamhet som kan innebära bl.a. undervattensbuller, undervattenssprängningar och minröjning, kan ha betydande effekter på naturmiljön. Försvarsmakten behöver kunna utföra sin verksamhet och kan inte omfattas av regleringar, t.ex. genom reservatsföreskrifter, på likvärdigt sätt som andra verksamheter. Enligt regeringen är det viktigt att Försvarsmakten fortsätter utveckla och integrera miljöhänsyn vid kommande utökning av verksamhet.¹²⁶

Miljömålsberedningen bedömer att Försvarsmakten bör kunna åläggas ett ansvar att så långt rimligt och möjligt ta hänsyn och att anpassa sin verksamhet utifrån utpekade bevarandevärden i skyddade områden. Regeringen bör överväga att ge Försvarsmakten och Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram riktlinjer till länsstyrelserna för hur Försvarsmaktens intressen ska adresseras i marina skyddade områden.

¹²⁶ Prop. 2020/21:30, s. 117.

20.9.3 En stärkt organisation med länsstyrelserna i centrum

Förslag:

- att regeringen kompletterar områdesskyddsförordningen (1998:1252) med ett krav på att länsstyrelserna samarbetar om nätverk av skyddade marina områden inom de tre havsregionerna Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet.

Det är länsstyrelserna som har ansvaret för att peka ut, bilda och förvalta skyddade områden. Även kommuner kan bilda och förvalta naturreservat. Områdesskyddet har traditionellt tillämpats fristående från t.ex. arbetet med fiskfredningsområden, den fysiska planeringen och arbetet med restaurering och andra fysiska åtgärder. Länsstyrelserna har en viktig roll i genomförandet av vattenförvaltningen och delar av havsmiljöförvaltningen, inklusive fiskförvaltningen. Länsstyrelserna tar fram underlag och granskar kommunernas översiktsplaner och kan även överpröva strandskyddsdispenser.

Miljömålsberedningen bedömer därför att ett effektivt sätt att stärka både områdesskyddet och delar av vatten- och havsmiljöarbetet är att stärka länsstyrelsernas koordinerande roll, särskilt inom kustvattenområdet. Förslag om en sådan förstärkt samordnade roll som även har betydelse för arbetet med områdesskyddet finns i kapitlet om kushavet.

Miljömålsberedningen bedömer även att samarbete mellan länsstyrelserna, i synnerhet inom de tre havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet är nödvändigt för att säkerställa ett ekologiskt representativt och -sammanhängande nätverk av skyddade områden och därmed förbättra miljöstatus för arter och habitat eftersom deras utbredningsområde sträcker sig över stora geografiska områden.

Miljömålsberedningen menar därför att det bör finnas ett rättsligt krav på en regional samordning inom de tre havsområdena. Det pågående, men projektfinansierade samarbetet mellan länsstyrelserna i arbetet med ett nätverk av marina skyddade områden, inklusive andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, behöver även säkras långsiktigt. Ett rättsligt krav i områdesskyddsförordningen tillsammans med förslaget om att stärka länsstyrelsernas samordnade roll bör kunna ge bättre förutsättningar att tillämpa andra effektiva are-

ella bevarandeåtgärder, OECM:s, samt integrering i det övriga havsmiljöarbetet.

Miljömålsberedningen har uppfattat att det lagstadgade stödet till samarbete mellan länsstyrelserna i havsplaneringen genom 8 § havsplaneringsförordningen,¹²⁷ har gett ett tydligt mandat till länsstyrelserna att prioritera samarbete och samordning inom respektive havsområde.

Det krävs även en nationell koordinering mellan länen och kommunerna som Havs- och vattenmyndigheten bör ansvara för. En sådan koordinering är viktig för att säkerställa ett sammanhängande nätverk av skyddade områden utanför länsgränserna och för att säkerställa Sveriges bidrag till Helcom och Oskar MPA nätverken.

20.9.4 Bättre kunskapsunderlag behövs, särskilt för utbredning av arter och livsmiljöer samt konnektivitet

Miljömålsberedningen bedömer att det behövs ett bättre kunskapsunderlag för att uppnå syftet med förslaget till nytt etappmål för marint områdesskydd. Ett förbättrat underlag, särskilt när det gäller livsmiljöers utbredning och arters spridning och konnektivitet är nödvändigt för att uppnå ett mer ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av marina skyddade områden. Tillgång till geografisk information, eller djupdata, för en långsiktig marin kartering är mycket viktig. Detta är avgörande för att kunna ta fram naturtypskartor och ekosystemkomponenter som är nödvändiga underlag för både bildande och förvaltning av skyddade områden. Det är viktigt att länsstyrelserna och kommunerna som ansvarar för bildande av skydd samt flera andra områdesbaserade verktyg som fiskfredningsområden och fysisk planering, får tillgång till ändamålsenligt kunskapsunderlag.

Beredningens överväganden och förslag om kunskapsunderlag i form av geografisk information hanteras vidare i kapitlet om Havsmiljödata och Kusten där alla vill vara.

¹²⁷ Havsplaneringsförordningen (2015:400).

21 Kusthavet – där alla vill vara

I en smal zon närmast kusten ska fiskyngel och vadarfåglar samsas med industrihamnar, bryggor och en semesterfirande befolkning. Detta i en naturmiljö där havsbottnarnas karaktär och sammansättning skapar förutsättning för olika typer av biotoper som sjögräsängar, blåstångsklippor och långgrunda sandbottnar. Särskilt viktiga för havets biologiska mångfald är de grundaste havsområdena och vågskyddade vikarna. De kustnära miljöerna är avgörande för många ekosystemtjänster och därmed en livskraftig blå ekonomi, som t.ex. riklig förekomst av fisk, men även friluftsliv och rekreation och inte minst turismnäringen.

Samtidigt är en mycket viktig orsak till att vi inte når de havsanknutna miljö kvalitetsmålen den dåliga miljöstatusen i kustområdena.¹ I de flesta områden nås inte god ekologisk status eller god miljöstatus. De kustnära ekosystemen påverkas av landbaserade aktiviteter, inte minst övergödande och farliga ämnen, men det är även dessa områden som utsätts för störst fysisk påverkan genom bryggor, muddringar, farleder, fritidsbåtar etc. Kustvattnet påverkas också av statusen på utsjövattnet, t.ex. är inflödet av fosfor till kusterna längs Östersjön stort. Forskningen visar allt tydligare att de ekologiska sambanden mellan kust och utsjö är betydande, t.ex. genom fisk som vandrar in och blir föda för säl, fågel och andra fiskarter. Utöver detta tillkommer klimatförändringar som kommer ha effekter på utbredning av blåstång, ålgräs och flera fiskarter. Sammantaget påverkas kustekosystemens möjlighet att utföra och producera ekosystemtjänster.

De kustnära grunda ekosystemen är också de havsområden som är föremål för den mest komplexa styrningen. Förutom flera kapitel i miljöbalken, behöver även plan- och bygglagen, fiskelagen, olika författningar inom sjötrafikområdet m.m. tillämpas. Nationella myn-

¹ Naturvårdsverket 2019, Fördjupad utvärdering av miljömålen.

digheter, länsstyrelserna och kommunerna har alla ett omfattande ansvar för planering, skydd, förvaltning och åtgärdsarbete. Antalet verksamheter med anmälnings- eller tillståndsplikt är stort, men ofta handlar det om små verksamheter som var och en för sig inte har en betydande påverkan men tillsammans kan få en stor negativ effekt, det som kallas ”de små stegens tyranni”.

Några fakta om kustekosystemens miljöstatus:

- Över 80 procent av kustvattenförekomsterna når inte god ekologisk status enligt vattenförvaltningsförordningen.²
- Inga marina livsmiljöer som omfattas av art- och habitatdirektivet når gynnsam bevarandestatus.
- Drygt 60 procent av alla bryggor och småbåtshamnar finns i mycket grunda (<3 m), vågskyddade områden med mjukbottnar, trots att sådana områden endast utgör en fjärdedel av kustens totala grundområden.
- Cirka 20 procent av bottenarna i grunda vågskyddade områden kan vara så negativt påverkade av fritidsbåtar att t.ex. fiskrekrytering är störd; i Stockholms och Västra Götalands län bedöms runt 30 procent av dessa miljöer vara negativt påverkade.
- I Stockholms län är 40 procent av strandlinjen exploaterad.³
- I Bohuslän har den sammanlagda ytan av ålgräs minskat med över 60 procent sedan 1980-talet.
- Det totala ekonomiska värdet av förlorade ekosystemtjänster sedan 1990 p.g.a. ålgräsets tillbakagång skattas till mellan fyra och 21 miljarder kronor.
- Endast i Öresund finns det kvar ett lokalt, produktivt torskbestånd.⁴

² Vattenmyndigheternas statusklassning enligt andra förvaltningscykel.

³ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

⁴ Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband, Rapport 2019:6.

Detta kapitel lyfter fram viktiga särdrag och utmaningar i kusthavet. I princip alla tidigare kapitel är av relevans för arbetet med kusthavet varför detta kapitel enbart inkluderar fördjupat underlag inom de områden som inte tidigare hanterats och då främst fritidsbåtar, olika former av fysisk exploatering, fysisk planering i kustzonen samt grön (blå) infrastruktur.

21.1 I kusten möts mål för havets miljö tillstånd och ekonomiska utveckling

I kusthavet möts i princip samtliga av tidigare beskrivna mål för havets miljö tillstånd med nationella mål för t.ex. näringslivsutveckling och bostadsförsörjning, och ännu oftare kommunala mål om t.ex. attraktiva bostadsmiljöer, regional utveckling, utveckling av akvakultur, en ökande turismnäring m.m.

Samtliga preciseringar i miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* har stor betydelse för kusthavet, men förvaltningen av kusthavet är avgörande för att nå andra miljö kvalitetsmål, främst *Ett rikt växt- och djurliv*, *Ingen övergödning* och *En giftfri miljö*. Målen om god ekologisk och kemisk status i enlighet med vattenförvaltningsförordningen (2004:660), god miljöstatus enligt havmiljöförordningen (2010:1341), och gynnsam bevarandestatus i EU:s art- och habitatdirektiv,⁵ ställer stora krav på kustförvaltningen.

Kommunerna har stor rådighet över fysisk planering, bostadsbyggande, tillståndsgivning och annan lokal och regional utveckling som påverkar kusthavet. Kommunerna har oftast antagit lokala miljö mål och tydlig inriktning mot en hållbar utveckling, men ofta även mål för en ökad befolkningsmängd, attraktiva bostäder, näringslivsutveckling m.m. där avvägningar behöver göras mot miljö mål. Utformning och beslut om miljö kvalitetsnormer för miljö tillståndet i kusthavet är därför ett viktigt verktyg för kommuner, länsstyrelser, nationella myndigheter och domstolar m.fl. för att kunna avgöra vad som ska tillåtas eller ej. Detta beskrivs närmare i kapitlet om Miljö kvalitetsnormer.

⁵ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet).

21.1.1 En ekosystembaserad förvaltning med en källa till hav-ansats

Med ett stort antal mål för miljön och en hållbar utveckling på både nationell och lokal nivå samt många involverade aktörer, blir tillämpningen av en ekosystembaserad förvaltning nödvändig (se närmare i kapitlet om Ekosystembaserad förvaltning). Till exempel behöver en kommun ta hänsyn till och ständigt balansera de tre dimensionerna av hållbarhet; miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet.

Kusthavet påverkas i stor omfattning av landbaserade aktiviteter, direkt eller genom avrinning från sjöar och vattendrag. Samtidigt visar nyare forskning att de ekologiska sambanden med utsjön är betydande. Att tillämpa en *källa till hav-ansats* behövs alltid, men behovet blir påtagligt i förvaltningen av kusthavet. Ett konkret exempel på detta, som bl.a. lyfts fram av kommuner, är vikten av att utformningen av miljö kvalitetsnormer hänger ihop och harmoniserar från sötvatten ut till utsjön så att det blir tydligt för kommunerna hur den fysiska planeringen och åtgärdsarbetet bör utformas.

21.1.2 Kustnära rekreation, friluftsliv och turism

Miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* anger bl.a. att kust – och skärgård ska ha en hög grad av upplevelsevärden men även att bl.a. rekreation ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. En viktig ekosystemtjänst som kust- och havsmiljöerna bidrar med är friluftsliv. Ett aktivt friluftsliv är betydelsefullt för både vår hälsa och vårt välmående.

Bad, fiske och båtliv är exempel på friluftsaktiviteter som påverkas av miljö kvaliteten i havet. Särskilt övergödningen, marint skräp och buller försämrar kvaliteten på upplevelsen. En hög biologisk mångfald av marina däggdjur, fåglar och fisk för fritidsfiske, uppskattas av många som ett högt värde. En fragmentering av kusten påverkar tillgängligheten för friluftsliv och rekreation.

Det är enbart möjligt att övergripande uppskatta såväl det ekonomiska värdet av rekreation som förlusten av rekreativ värde som orsakas av en försämring av den marina miljön. I Havs- och vattenmyndighetens socioekonomiska analys av havsmiljön står marin turism och rekreation för 39 procent av den totala nettoomsättningen inom s.k. maritima näringar och den kustnära turismen uppskattas syssel-

sätta cirka 30 000 personer. I Havs- och vattenmyndighetens analys delas marin turism och rekreation in i fritidsfiske, båtliv och övrig rekreation vid havet.⁶

I en enkätstudie från 2010 kartlades hur ofta invånarna i samtliga länder runt Östersjön besöker Östersjön (inkluderat Kattegatt).⁷ Resultaten visade att svenskar i genomsnitt besöker Östersjön 6,4 gånger per år. Detta inkluderade all typ av rekreation, såsom bad, vistas vid stranden, fritidsfiske, båtliv och andra typer rekreativa aktiviteter.

Friluftsliv och marin turism är tillsammans med fisket de aktiviteter och näringar som bedöms i störst utsträckning vara beroende av en god miljöstatus. Rekreation, friluftsliv och marin besökssturism kan dock också påverka den marina miljön genom behov av fysiska anläggningar och replipunkter, störningar på marint djur och fågelliv, nedskräpning m.m.

21.2 Några ekologiska särdrag i kustnära områden

Kustnära ekosystem och i synnerhet grunda livsmiljöer skiljer sig på flera sätt från ekosystem i utsjön. I utsjön finns överlag större sammanhängande livsmiljöer som stora områden med mjukbotten eller stora utsjöbankar. I kusten är det marina landskapet betydligt mera likt det vi ser på land med små fragmenterade och olika livsmiljöer som arter rör sig mellan och ofta utnyttjar genom olika livsstadier. Livsmiljöer som t.ex. grunda avsnörda vikar, ligger utspridda i landskapet. Påverkan på ett fåtal sådana livsmiljöer kan få betydande konsekvenser för ett större landskapsavsnitt. Nedan beskrivs några särdrag som kännetecknar kustnära grunda ekosystem.

21.2.1 Ålgräs och kransalger – exempel på viktig undervattensvegetation

Ålgräs är det dominerande sjögräset i Sverige och utgör basen för mycket artrika biotoper som förser naturen och människan med en lång rad viktiga ekosystemfunktioner och tjänster. I norra Östersjön och Bottniska viken är det kransalger och andra kärlväxter som har

⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2018, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2018–2023, Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys, Rapport 2018:27.

⁷ Czajkowski, M. m.fl. 2015, Valuing the commons: An international study on the recreational benefits of the Baltic Sea, *Journal of Environmental Management*, 156, 209–217.

denna funktionen. Ålgräs och kransalger är viktiga livsmiljöer för lek och uppväxt för flera fiskarter som torsk, ål, abborre och gädda. Ångarna bidrar till klarare vatten genom att stabilisera havsbotten och minska resuspension (uppslamning) av sediment, och motverkar övergödning och klimatförändringar genom att binda näring och kol i sedimentet. Ålgräs är en biotop som identifierats som skyddsvärd i flera EU-direktiv och internationella konventioner.⁸

Ålgräsängar är hotade ekosystem vars utbredning har minskat dramatiskt över norra halvklotet de senaste 100 åren. I skandinaviska vatten har djuputbredningen av ålgräs minskat med 50 procent sedan i början av 1900-talet. I Bohuslän har den areella utbredningen minskat med över 60 procent sedan 1980-talet, vilket motsvarar en förlust på cirka 12 500 hektar ålgräs. I de värst drabbade områdena i södra Bohuslän (Kungälv och Stenungsunds kommun) återstår i dag mindre än sju procent av de ålgräsängar som fanns på 1980-talet. Även om åtgärder har satts in för att minska påverkan, och vattenkvaliteten har förbättrats, har ingen generell återhämtning av ålgräs kunnat ses. Tvärtom fortsätter de återstående ålgräsängarna att minska, bl.a. till följd av en fortsatt exploatering av grunda kustområden.

Havs- och vattenmyndigheten har skattat värdet av ålgräs på upp till cirka en halv miljon kronor per hektar, i en analys av tre ekosystemtjänster som ålgräset producerar. Historiska förluster av ålgräs i Bohuslän beräknas ha medfört att produktionen av torsk har minskat med cirka 8 000 ton sedan 1990, vilket motsvarar den totala svenska landningen av torsk 2013. Förlusten av ålgräs beräknas också ha medfört att cirka 6 000 ton lagrat kväve har frisatts, vilket motsvarar en belastning som är tre gånger högre än den årliga tillförseln till Skagerrak via vattendrag. En grov skattning av det totala ekonomiska värdet av dessa förlorade ekosystemtjänster sedan 1990, inklusive kolupptag, varierar mellan fyra och 21 miljarder kronor.⁹

De omfattande förlusterna av ålgräs i Bohuslän anses ha orsakats av en kombination av övergödning och överfiske. Övergödning har medfört en dramatisk ökning av fintrådiga algmattor. Under sommaren täcker dessa mattor många ålgräsängar, vilket kan leda till syrebrist så att hela ålgräsängar slås ut. Nya studier visar att den ökade utbredningen av algmattor även har en tydlig koppling till det om-

⁸ Havs- och vattenmyndigheten 2017, Åtgärdsprogram för ålgräsängar, Rapport 2017:24.

⁹ Havs- och vattenmyndigheten 2016, Förvaltning och restaurering av ålgräs i Sverige – Ekologisk, juridisk och ekonomisk bakgrund, Rapport 2016:8.

fattande fisket som har minskat biomassan av bl.a. torsk i Västerhavet. När stora rovfiskar försvinner leder det till en kedjereaktion i kustekosystemet, som innebär en ökning av förekomsten av små rovfiskar och krabbor, vilket i sin tur minskar förekomsten av små algbetande kräftdjur och därmed också ökar mängden snabbväxande algmattor. Även kustexploatering och fritidsbåtar bidrar till att ålgräsängar och annan kustvegetation fortsätter att minska i Sverige. När förlusten av ålgräsängar väl har inträffat hindrar flera självgenererande mekanismer en naturlig återkomst av ålgräs. Detta innebär att ekosystem som en gång har karaktäriserats av klart vatten, ålgräs och både stora och små fiskar ersätts av system med grumligt vatten, drivande algmattor och småfisk. Ekosystemet låses fast i ett nytt stabilt tillstånd utan ålgräs.

Sammantaget visar Havsmiljöinstitutets underlagsrapport att när en ålgräsäng väl har förlorats från ett område kan en återhämtning, även med hjälp av restaurering, vara synnerligen svår och kräva mycket omfattande åtgärder. Att skydda återstående ängar i de områden där ålgräset börjat minska är därför mycket viktigt.¹⁰

21.2.2 Genetisk mångfald

Genetisk mångfald hanteras i förra kapitlet om områdesskydd. I kustområden kan den genetiska variationen vara mycket lokal varför det finns särskilda skäl att öka kunskapen om och inkludera denna inte bara i områdesskydd, men även i t.ex. fysisk planering, tillståndsansökningar och inte minst i det fysiska åtgärdsarbetet som t.ex. restaurering av ålgräsängar.

Ålgräset runt Stenungssund och Marstrand tillhör ett avgränsat bestånd som är genetiskt annorlunda än ålgräs både norr och söder om detta området. Detta kan vara en del av förklaringen till att förlust av ålgräs i norra Bohuslän är mindre trots övergödningseffekter och brist på stor fisk. Genetiska skillnader i blåstång finns mellan bestånd som bara ligger någon kilometer från varandra i Östersjön.¹¹

¹⁰ Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband, Rapport 2019:6.

¹¹ Muntliga uppgifter från Kerstin Johannesson, Göteborgs universitet.

21.2.3 Fisk har en strukturerande funktion

Många av Östersjöns fiskarter är av sötvattensursprung och fortplantar sig i kustnära vatten, grunda vikar och våtmarker. Historiska utdikningar och kustexploatering har lett till betydande förluster av lek- och uppväxtområden, vilket bidragit till minskande bestånd av exempelvis gädda och abborre. I kapitlet om övergödning redovisas närmare att forskningen allt tydligare visar på de ekologiska sambanden i kusten mellan fiskarters beståndsstorlek och struktur, övergödning och utbredning av alger och kärleväxter. En nedgång i bestånden av kustfisk är inte enbart ett problem för fisket, men även för miljötillståndet i sin helhet, särskilt i grunda avsnörda vikar.

I början av 1990-talet rapporterade yrkesfiskare och allmänhet om kraftiga minskningar i fångsterna av gädda och abborre i Kalmar-sund. I början av 2000-talet visade fortsatta studier att även andra områden var drabbade. Fortsatta nedgångar ses i bestånden längs delar av den svenska kusten, även om variationen mellan olika områden är stor. Bestånden av gädda har minskat söder om Ålands hav. Det är den tydligaste minskningen i Stockholms, Östergötlands och Blekinge skärgårdar. En mycket svag rekrytering av gädda har senare även observerats i Södra Bottenhavet. För abborrens del minskar bestånden i några områden, medan andra bestånd är oförändrade eller till och med ökar. Tydligast är den negativa utvecklingen längs Smålandskusten och på senare år även vid Östgötakusten.

Orsakerna till beståndsnedgångarna visade sig, efter omfattande undersökningar, vara låg yngelproduktion, medan bakomliggande mekanismer inte kunde beläggas. Förklaringsmodeller som dålig status på uppväxtmiljöerna, hög predation på ägg, larver och yngel från andra fiskarter som storspigg, eller födobrist i form av för låga tätheter av djurplankton lyftes fram. För att motverka nedgången har flera förvaltningsåtgärder initierats, bl.a. restaurering av våtmarker för att återskapa de nödvändiga lek- och uppväxtområdena.¹²

¹² Stockholms Universitet Östersjöcentrum 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten, Rapport 1/2020.

21.2.4 Bottenfauna lägger fast bl.a. miljögifter

Djuren på havets mjukbottnar har en rad viktiga ekologiska funktioner som föda för fisk, nedbrytningen av organiskt material och fastläggning av växtnäringsämnen och miljögifter. Det senare är av speciellt intresse i Bottenhavet där gamla industriutsläpp har skapat stora depåer av miljögifter och organiskt material på flera mjukbottnar.

Under de senaste 30–50 åren har bottenfaunan förändrats mycket i Östersjön. Särskilt markant har förändringen varit i grunda och medeldjupa områden i Bottniska viken där den tidigare dominerande kräftdjursarten vitmärla kraftigt har gått tillbaka medan andra arter som Östersjömussla och havsborstmaskar av släktet *Marenzelleria* har ökat och ofta fått en dominerande position.

Sammantaget finns flera olika teorier om orsakerna till de observerade förändringarna i Egentliga Östersjöns och Bottniska vikens mjukbottenfauna. Det är både möjligt och troligt att mer än en faktor har betydelse och att det kan finnas olika huvudförklaringar i olika områden.¹³

21.3 Påverkansfaktorer – kusten där alla vill vara

I kustnära områden lyfts allt mer problemet med *kumulativa effekter*. Med det menas att människan ofta påverkar ett kustområde på flera olika sätt och att den samlade negativa effekten av detta på miljön riskerar bli större än om de olika påverkansfaktorerna bedöms separat. Kustområden påverkas i stor utsträckning av landbaserade föroreningar, främst övergödande ämnen och farliga ämnen, samtidigt som den fysiska påverkan genom bryggor, muddringar, dumpning och fritidsbåtar m.m. ofta är större än i utsjön. Den totala påverkan är ett resultat av en mängd mindre verksamheter som var och en inte har en betydande påverkan men som samlade kan slå ut en hel ålgräsäng eller ett abborrbestånd. Det är detta som ofta betecknas *de små stegens tyranni*, t.ex. genom att ansökningar om tillstånd prövas och ges separat, utan att man ser eller bedömer den totala effekten. Nedan redovisas några *påverkansfaktorer* som har stor betydelse i kustnära ekosystem.

¹³ Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband, Rapport 2019:6.

21.3.1 Näringsämnen kommer både från land och utsjö

Kustekosystemen påverkas främst av den lokala landbaserade tillförseln av fosfor och kväve, men inflödet av utsjövatten bidrar med betydande halter av särskilt fosfor.¹⁴ Övergödning är en betydande påverkansfaktor i kustnära områden och påverkar faktorer som sikt djup, kustnära algblomning, påväxt på sjögräs och tång samt lokala problem med syrefria bottenar. Över 80 procent av kustvattenförekomsterna bedöms inte nå god ekologisk status, främst på grund av övergödning. Det är enbart i Bottenviken och delar av Bottenhavet som god miljöstatus nås med hänsyn till övergödning.¹⁵ Övergödning har beskrivits närmare i kapitlet Ingen gödning till havet.

21.3.2 Gränsvärden för farliga ämnen överskrids i alla kustvattenförekomster

Gränsvärden för kvicksilver och PBDE överskrids enligt vattenmyndigheterna i alla kustvattenförekomster.¹⁶ När status klassas utan hänsyn till kvicksilver och PBDE är det fortfarande enbart 24 procent av kustvattenförekomsterna som når god kemisk status. I Bottniska viken är situationen speciell med kustnära fiberbankar från tidigare industriverksamhet. En effekt av klimatförändringarna kan även vara att kustnära förorenade områden kan svämmas över och bidra till ytterligare utlakning av farliga ämnen. Farliga ämnen är en betydande påverkansfaktor i kustnära områden och beskrivs närmare i kapitlet om Farliga ämnen.

21.3.3 Både yrkes- och fritidsfiske påverkar

I kustområden har både yrkesfisket och fritidsfisket en betydande påverkan på havsmiljön. Fritidsfiskets påverkan består främst av uttag av fisk och gärna stor fisk. Totalt finns det cirka 1,6 miljoner fritidsfiskare i Sverige i åldrarna 16–80 år. Dessa står tillsammans för cirka fyra miljoner fiskedagar per år vid kust och hav. Fångsterna består viktmissigt främst av makrill, torsk, sill, strömming och abborre.

¹⁴ Svelands kustvattenvårdsförbund 2020, Svealandskusten 2020.

¹⁵ Övergödning och i synnerhet kväve klassas inte som ett problem norr om Norrtälje. Uppgift från workshop den 20 februari 2020.

¹⁶ Vattenmyndigheternas statusklassning andra förvaltningscykel.

Gädda är viktig längs vissa delar av Östersjökusten. Konsumtion som kan kopplas till fritidsfiske (både sötvatten och hav) uppgick 2019 till cirka elva miljarder kronor.¹⁷ Totalt landade fritidsfisket nästan 3 000 ton fisk 2019.

Yrkesfiske kan, förutom uttag av fisk, även ha andra effekter som t.ex. påverkan på botten vid trålning och bifångster av marina däggdjur och fågel, främst i nät. Fisk och fiske beskrivs ingående i kapitlet om Förvaltning av fisk.

21.3.4 Fysisk exploatering

Fysisk exploatering som byggnation av bryggor och hamnar, strandnära bebyggelse och hårdgjorda kanter, muddring, dumpning, kabeldragningar m.m. har stor inverkan på kustekosystemen, särskilt i de strandnära, grunda områdena. Trots att man under de senast 20 åren har vidtagit olika åtgärder för att minska utvecklingstrycket på kusterna, syns inga tecken på att exploateringstakten avtar.

Nya beräkningar visar att nästan 20 procent av bottarna i grunda vågskyddade områden kan vara negativt påverkade av fritidsbåtar; i Stockholms och Västra Götalands län bedöms runt 30 procent av dessa miljöer vara negativt påverkade. Det har hittills saknats en detaljerad kartläggning av såväl historiskt som nutida påverkanstryck från fysisk exploatering i grunda områden. Metria har på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten gjort en nationell heltäckande kartläggning.¹⁸

Bryggor och småbåtshamnar

Kustens vågskyddade skärgård ger goda förutsättningar att förvara fritidsbåtar vid bryggor och i dag täcks stora områden av bryggor och småbåtshamnar. Enligt Havsmiljöinstitutet finns det nästan 110 000 bryggor längs kusten som tillsammans täcker nära 200 mil botten. Drygt 60 procent av alla bryggor och småbåtshamnar återfinns i grunda (<3 m) vågskyddade områden med mjukbottnar,

¹⁷ SCB, 2020, Fritidsfiske i Sverige 2019, JO 57 SM 2001.

¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Fysisk störning i grunda havsområden – Kartläggning och analys av potentiell påverkanszon samt regional och nationell statistik angående störda områden, Metria AB, Rapport 2020:12.

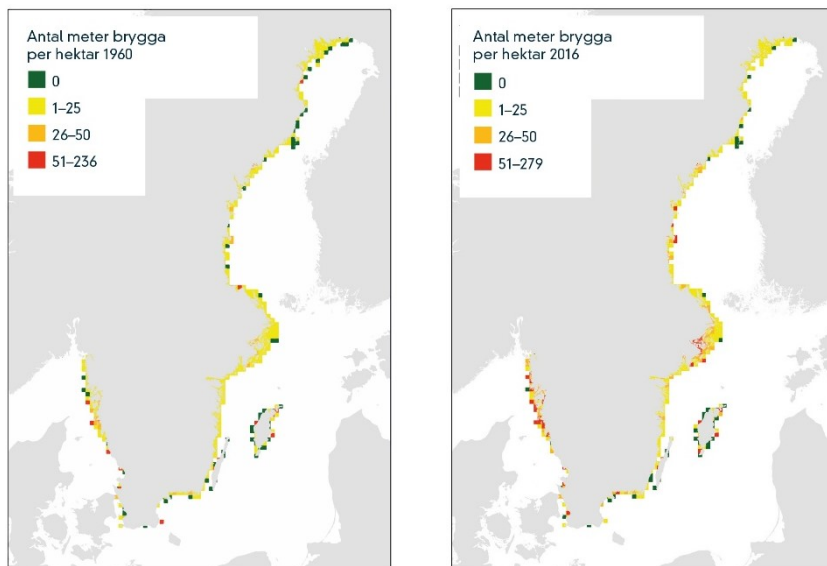
trots att de endast utgör en fjärdedel av kustens totala grundområden.¹⁹

Metrias kartläggning visar att i Västerhavet och Norra östersjön är 30–40 procent av grunda vågskyddade vikar påtagligt påverkade av fysisk exploatering. I vissa kommuner nästan 100 procent. Även om miljöpåverkan från en enskild brygga är begränsad, gör det stora antalet att den sammanlagda effekten blir betydande. I en studie från Västra Götalands län hittades 96 procent av alla bryggor över grundmjukbotten, och där enbart effekten av skuggning från bryggorna i länet beräknades ha påverkat totalt 480 hektar ålgräs negativt.

Den sammanlagda längden på bryggor, kajer och pirar har ökat från 150 mil 1960 till över 250 mil 2016. Den stora ökningen har skett i Norra Östersjön. Det är en ökningstakt som i dag motsvarar cirka 1 700 nya bryggor per år (se figur nedan). Räknat per kilometer strandlinje var dock längden bryggor m.m. störst i Bottenviken 1960 och i Västerhavet 2016, med över 80 meter brygga per kilometer strandlinje.

¹⁹ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

Figur 21.1 Total brygglängd 1960 och 2016



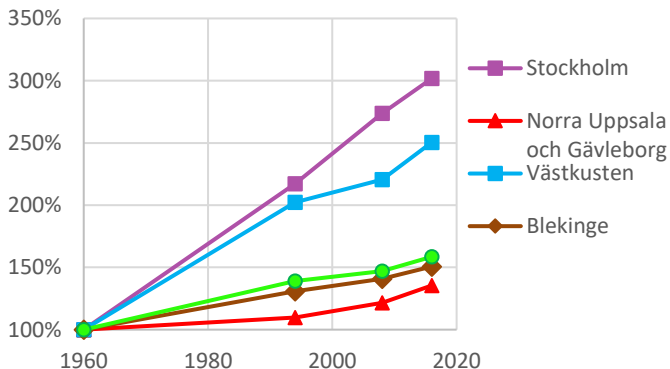
Total brygglängd i grunda (0–3 meter), mycket vågskyddade områden 1960 (a) och 2016 (b). Punkterna i kartan visar medelvärden inom tio kilometer stora rutor. Studier i Östersjön visar att negativa effekter från båttrafik ses på vegetationen när antalet båtplatser överstiger sex platser per hektar, vilket motsvarar cirka 25 meter brygga i medeltal (Hansen m.fl. 2019). Orange och röda punkter i kartan indikerar därför negativ påverkan på vegetationen från bryggor och fritidsbåtar.

Källa: Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

Inom fem utvalda delområden har Metria kunnat jämföra den fysiska exploateringen även med åren 1994 och 2008 (se figur 21.2.). 1994 utvidgades strandskyddet för att också skydda biologisk mångfald. Den sammanlagda längden bryggor, kajer, m.m. ökade som mest i Stockholm och på västkusten. I Stockholm var den sammanlagda objektlängden över tre gånger så lång år 2016 jämfört med år 1960. För flera av inventeringsområdena gick ökningen snabbare mellan 2008 och 2016 än mellan 1994 och 2008.

Figur 21.2 Procentuell ökning av bryggor, kajor och pirar mellan 1960–2016

Procentuell ökning av objektlängd
(% av objektlängden 1960)



Procentuell ökning av den sammanlagda längden bryggor, kajor, pirar och övriga linjeobjekt i de fem olika inventeringsområdena. Jämförelsen uttrycks som procent av objektlängden 1960. 100 procent motsvarar med andra ord objektlängden 1960.

Källa: Havs- och vattenmyndigheten, 2020, Fysisk störning i grunda havsområden – Kartläggning och analys av potentiell påverkanszon samt regional och nationell statistik angående störda områden, Metria AB, Rapport 2020:12.

Bebyggelse

Metria har även kartlagt förekomsten och utvecklingstakten av punktobjekt som byggnader, broar och övriga ytobjekt som kan påverka vattenområdet. Flest byggnader och andra punktobjekt per kilometer strandlinje återfanns i Bottenviken, både 1960 och 2016. Ökningen i de analyserade delområdena var mellan 19–93 procent. Störst var ökningen på västkusten, men den var mycket hög även i norra Bottenviken och norra Uppsala och Gävleborg.

Fragmentering

Metria har även bedömt fragmentering av grunda områden och utvecklingen sedan 1960-talet. Underlaget för fragmentering har brister och enbart enklare jämförelser har kunnat genomföras. Det framgår dock tydligt enligt Metria att fragmenteringen har ökat sedan

1960. I Stockholmsområdet har andelen orörda vågskyddade grunda områden reducerats från cirka 60 till 40 procent.

Muddring och dumpning

Muddrings- och dumpningsaktiviteter leder till ökad uppgrumling och spridning av sediment, näringsämnen och miljögifter över stora områden, vilket bl.a. påverkar bottenvegetation, fiskar och musslor negativt. Det är svårt att uppskatta omfattningen av muddring i svenska kustvatten och hur den utvecklas eftersom det inte finns något nationellt register med sammanställningar av data och statistik över muddrings- och dumpningsverksamheten i dagsläget. Den statistik som finns är Havs- och vattenmyndighetens rapportering till Oskar och Helcom, vilken baseras på information som myndigheten samlar in genom att gå igenom beslut om tillstånd och dispenser för denna typ av verksamhet.²⁰

Muddringar och sprängningar genomförs både i farleder och hamnar för kommersiell sjötrafik. Detta är omfattande tillståndsärenden och kan medföra betydande påverkan. Ett problem med muddring i hamnar är att muddermassorna ofta har höga halter av farliga ämnen.

Flertalet muddringar genomförs dock för fritidsbåttrafiken. Muddring utförs ofta i direkt anslutning till en brygga, men i vissa fall muddras även en kanal in till bryggan från djupare vatten. När småbåts- hamnar placeras i naturligt vågskyddade vikar är det vanligt att öppningen till vikarna breddas och fördjupas, särskilt om vikens öppning har en tröskel. Hur stor påverkan blir från en muddring beror på en lång rad faktorer, såsom dess omfattning, under vilken period under året den görs, dess frekvens och varaktighet, de lokala förhållandena på muddringsplatsen samt känsligheten hos bottensamhället i muddringens närhet.

Enligt kommunerna i Bottenviken är muddring en ständigt aktuell fråga. Skärgården är grund och med en snabb landhöjning följer många krav och önskemål om muddring av såväl hamnar, vid privata bryggor, pirar och farleder för fritidsbåtar. Problematiken med sura sulfidjordar i Bottenviken förvärrar enligt kommunerna situationen.

²⁰ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

Surt vatten medför att stora mängder tungmetaller frigörs när de gamla havsbottenarna även blir syresatta.²¹

Muddring räknas som vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken och är anmälningspliktig. Beroende på muddringens omfattning kan även tillstånd krävas. Dumpning prövas enligt 15 kap. miljöbalken. Tillstånd kan ges till själva muddringen utan att en lösning finns för den fortsatta hanteringen av muddermaterial. I vissa fall krävs även dispens från det generella strandskyddet i ytterligare ett separat beslut.²² Det förekommer även ett stort antal oanmälda muddringar längs Sveriges kuster. Detta stöds av en nyligen utförd enkätundersökning där samtliga sex länsstyrelser som svarade, uppgav att olovlig muddring var vanligt i deras län.²³

Tjörn och Orust kommuner har genom det s.k. KOMPIS-bidraget haft i uppdrag att utreda hur man i arbetet med översiktsplan först kan göra en storskalig analys av *relativt* lämpliga och olämpliga platser för dumpning. Tjörn och Orust redovisar ett exempel på hur en sådan storskalig mellankommunal analys kan genomföras som en bilaga till översiktsplanen. Även kommunerna pekar på att en effekt av den gällande lagstiftningen är att prövningen av själva muddringen och den fortsatta hanteringen av mudderaffallet inte görs i en samordnad process.²⁴

Utdikning och vandringshinder

En annan form av fysisk påverkan är utdikningen och torrläggningen av betydande arealer kustnära sjöar och kustmynnande vattendrag som genomfördes under 1800- och 1900-talen för att förbättra förutsättningarna för jord- och skogsbruk. Vidare har fiskens vandringvägar i många vattendrag påverkats negativt genom dämning för vattenkraft (se vidare i kapitlet Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen). Utdikning och torrläggning har fått betydande konsekvenser för flera fiskarters möjligheter till lek och uppväxt.

²¹ Muntliga uppgifter, Lisa Lundstedt, Bottenvikens skärgårdssamverkan.

²² Tjörn och Orusts kommuner 2019, Fördjupad översiktsplan för havet i Tjörns och Orusts kommuner. Bilaga riktade bidrag.

²³ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

²⁴ Länsstyrelsen i Västra Götaland 2017, Meddelande om komplettering av tilldelningsbeslut till Tjörn kommun gällande KOMPIS bidraget, dnr 538-14697-2017.

Restaureringsbehoven är stora för att öppna upp vandringsvägar och återställa lek- och uppväxtmiljöer för att stärka kustnära fiskbestånd, men även långvandrande arter som lax, öring och ål.²⁵

En annan konsekvens av utdikningen är risk för översvämningar genom att klimatförändringar kan medföra större och mer koncentrerad nederbörd.

21.3.5 Undervattensbuller

Undervattensbuller hanteras särskilt i kapitlet Undervattensbuller. I kustområden kan dock bullersituationen bli påtaglig genom ett stort antal verksamheter som byggnationer, pålning, muddringar, fritidsbåtstrafik m.m.

I utsjön följer fartygen oftast farlederna, men i kustnära områden och i skärgården är både skärgårdstrafiken och fritidsbåtarna mer sporadiskt förekommande. Undervattensbuller från fritidsbåtar kan påverka vattenlevande organismer på flera sätt. Fritidsbåtars buller överlappar i frekvens med både fiskars och marina däggdjurs hörselområde och kan bl.a. försämra de kommunikativa förutsättningarna genom att maskera naturliga ljud som djuren använder för sin omvärldsorientering och bidra till att möjligheterna att kommunicera över längre avstånd minskar. Eftersom tonerna ofta är varvetsberoende varierar ljudet över tid och med körstil, vilket minskar möjligheterna för djur att anpassa sig. Djur som t.ex. säl kan till viss del anpassa vilka ljud de använder för att öka sin möjlighet till kommunikation i en bullrig miljö. Andra djur som exempelvis fisk och tumlare har en sämre förmåga till detta på grund av anatomiska begränsningar. Buller kan även leda till att djur blir skrämde eller till att deras naturliga beteende störs på annat sätt. Om ljudet är tillräckligt starkt kan de djur som finns i havet också skadas eller till och med dödas.²⁶

²⁵ Stockholms Universitet Östersjöcentrum 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten, Rapport 2020/1.

²⁶ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grundna kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

21.3.6 Fritidsbåtar

Några fakta om fritidsbåtar

- Totalantalet fritidsbåtar i Sverige uppskattades till cirka 756 000 år 2015. Detta är en av de högsta siffrorna i världen per capita.
- Cirka en tredjedel av båtmotorerna är över 25 år.
- Cirka 37 procent hittas längs Sveriges kuster.
- En tredjedel av landets vuxna befolkning färdas med fritidsbåt minst en gång per säsong.
- Det totala antalet fritidsbåtar har inte ökat nämnvärt sedan 1970-talet, men andelen dagsturbåtar och större båtar med övernattningsmöjligheter har ökat markant.
- Andelen segelbåtar minskar medan motorbåtar och andelen starka motorer med minst 40 hk har ökat markant. 1971 kunde cirka 18 procent av fritidsbåtarna komma upp i en hastighet över 20 knop, medan 47 procent av båtarna kunde uppnå detta 2015.
- Vattenskotrar har en motorstyrka som ofta ligger mellan 100 och 300 hk och som kan ge toppfarter på över 70 knop, vilket motsvarar cirka 130 km/tim. En uppskattning är att det år 2018 fanns cirka 5 000 vattenskotrar i Sverige, men vissa undersökningar pekar på att det verkliga antalet är betydligt högre.
- Troligen är en stor del av förarna av vattenskotrar relativt oerfarna vad gäller kunskap om sjövätt och säkerhet. 2019 infördes åldersgräns på 15 år för framförande av vattenskotter.

Källa: Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grundna kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

Sveriges kust med vidsträckta skärgårdar erbjuder fantastiska förhållanden för fritidsbåtliv och är en viktig och värdefull del av svenskarernas friluftsliv. Men med fritidsbåtslivet följer en rad olika fysiska strukturer och aktiviteter som var och en ger upphov till flera olika typer av miljöpåverkan. En ökad utbredning av småbåtshamnar, bryggor och muddrade områden medför förluster av viktiga bottenmiljöer och leder ofta till en långvarig försämring av miljöförhållanden lokalt. Båttrafik och ankring leder till uppgrumling och erosion

av sediment samt till skador på bottenmiljön. Undervattensbuller från båtarnas motorer stör också fiskar och däggdjur. Vidare medför användning av fritidsbåtar betydande utsläpp av giftiga ämnen och föroreningar från båtbottenfärger och förbränningsmotorer.

Havsmiljöinstitutet visar i rapporten *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*, att det finns ett starkt stöd i den vetenskapliga litteraturen för att dagens båtliv har en stor negativ miljöpåverkan, framför allt i känsliga vågskyddade grundområden där de kumulativa effekterna kan bli påtagliga.²⁷ I dessa miljöer bedöms båtlivet och dess utveckling inte vara hållbart i stora delar av landet. Samtidigt visar rapporten att det finns sätt att minska miljöbelastningen från fritidsbåtar.

Aktiviteter och strukturer som påverkar miljön

För att använda och förvara fritidsbåtar vid vattnet bebyggs kusten med en rad olika fysiska strukturer som t.ex. bryggor, förankringsbojar, pirar och kajer i vattnet, samt båthus, båtramper, spolplattor, uppställningsplatser och parkeringar på land. Denna exploatering påverkar enligt Havsmiljöinstitutet den marina miljön på flera olika sätt, bl.a. genom att livsmiljöer förstörs när de täcks av sten och betong under exploateringen, men också genom att förhållanden för solljus, vågor och havsströmmar förändras av de fysiska strukturerna, samt av att bottendjup och strandlinjens form ändras. Detta ändrar i sin tur vattenkvalitet, sedimentation och bottensubstrat. Det påverkar även vattentransport av plankton, larver och rörlighet hos mobila djur och därmed livsförhållandena för en lång rad olika organismer. Tillsammans med muddringar medför dessa strukturer en ökad fragmentering av viktiga habitat, såsom ålgräs, vilket bl.a. kan öka känsligheten gentemot andra störningar. Därtill sprids också flera olika miljögifter från dessa strukturer.

²⁷ Havsmiljöinstitutet 2019, *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*, Rapport 2019:3.

Skador från propellrar och ankare

Båtar som rör sig på grunt vatten kan ge upphov till direkta skador på undervattensmiljön. Mekanisk störning från roterade propellrar är den mest påtagliga orsaken till direkt bottenerosion och bortslitningsskador. Ankringsskadornas omfattning beror på bottenens beskaffenhet samt på typ av ankare och kan därigenom minska upp till hälften genom att använda en mindre skadlig typ av ankare. Erosion av botten genom direkt åverkan från skrov, propellrar eller ankare leder även till uppgrumling av sediment i vattnet, vilket kan få indirekta konsekvenser på organismer i miljön. Propeller- och ankar-skador på vegetation i svenska vatten är dåligt undersökta men antagligen vanligt förekommande.

Svall och undervattensbuller

Fritidsbåtar har i allmänhet marginell effekt på stranderosion, men just i grunda och mycket vågskyddade miljöer kan svall från fritidsbåtar utgöra en väsentlig påverkan, särskilt från större motorbåtar. Den totala båtgenererade vågenergin i ett område beror på den samlade vågenergin från alla båtar som passerar inom en tid där vågenergin från tidigare båtpassager fortfarande finns kvar. Undervattensbuller från fritidsbåtar kan ha betydande påverkan på vattenlevande organismer på flera olika sätt. Eftersom tonerna ofta är varvtalsberoende varierar ljudet över tid och med körstil, vilket minskar möjligheterna för djur att vänja sig vid det.

Utsläpp av föroreningar

Fritidsbåtar är enligt Havsmiljöinstitutet, en ofta bortglömd källa till utsläpp av raffinerat petroleum i den marina miljön jämfört med mer uppmärksammade oljespill från fartyg. Utsläppen kan leda till ökade negativa ekotoxikologiska effekter, då de ofta inträffar i känsliga områden och under en säsong då marina områden innehåller mycket juvenila organismer, som i regel är mer känsliga för mänskliga störningar.

Motorerna släpper ut både förbränningsavgaser och bränsle- och oljespill, som innehåller de förorenande ämnena polycykliska aromatiska kolväten (PAH:er), flyktiga organiska kolföreningar (VOC),

kväveoxider (NO_x), kolmonoxid (CO) och koldioxid (CO²) samt sotpartiklar. Nya beräkningar tyder på att utsläppen är betydande också i jämförelse med annan trafik och transporter.

Utsläpp till vatten av olja och bränsle kan t.ex. inträffa vid påfyllning, överfyllning eller överföring av bränsle. Utombordsmotorer släpper även ut helt orenade avgaser under vattenytan genom propellercentrum, för ljuddämpningens skull. Dessa avgaser piskas sönder av propellern till mycket små bubblor som därmed får en mycket effektiv exponering till det omgivande vattnet.

I Sverige fanns 2015 ungefär 570 000 fritidsbåtar med motor. Trots att nya motorer är mer effektiva och ger lägre utsläpp har undersökningar visat att så mycket som en tredjedel av den svenska fritidsbåtsflottan har motorer som är äldre än 25 år. Äldre tvåtaktsmotorer med förgasare har en sämre motoreffektivitet jämfört med fyrtaktsmotorer. Baserat på att traditionella tvåtaktsmotorer släpper ut 20–30 procent av bränslet oförbränt, samt på skattade förbruknings-siffror för fritidsbåtar beräknas att mellan 5 100 och 7 000 kubikmeter bensin tillförs havet per år.²⁸

Det har även tagits fram ett mer miljövänligt bränsle för mindre bensinmotorer utan avgasrening, s.k. alkylatbensin. Dock är användningen låg och uppskattningsvis drivs bara fyra procent av alla motorbåtar i Sverige med alkylatbensin, bl.a. beroende på att tillgängligheten av alkylatbensin är begränsad och att den är dyrare.

Båtbottenfärger

För ämnen som enbart använts till bottenfärger, såsom tribyltenn (TBT) och irgarol, är fritidsbåtar den stora utsläppskällan i kustområden. Beräkningar visar att fritidsbåtar i Östersjön även bidrar med cirka 57 ton koppar per år, vilket är cirka hälften av allt tillfört koppar till kustvattnet. Studier av kopparförekomst i sediment från populära naturhamnar visar på förhöjda kopparhalter. Över 85 procent av alla klassificerade kustvattenförekomster ligger över gränsvärdet för god miljöstatus för koppar. I naturhamnar förekommer även de otillåtna biociderna irgarol och TBT. Irgarol hittas dock enbart på västkusten.

²⁸ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

Självpolerande båtbottenfärger frisätter förutom giftiga ämnen även små plastpartiklar, s.k. mikroplaster, till havet. Till detta utsläpp tillkommer mikroplastpartiklar som uppstår exempelvis vid slitage av rep, bojar och bryggkonstruktioner som innehåller plast. Framför allt flytbryggor och bojar som innehåller polystyren i form av cellplast släpper ut stora mängder plastpartiklar när de slits.

Det tvärvetenskapliga forskningsprojektet Bonus Change,²⁹ med deltagande lärosäten från Östersjöregionen har utvecklat förslag till rekommendationer för att minska användningen av giftiga båtbottenfärger. Rekommendationerna är bl.a. att senast år 2030 bör endast helt biocidfria anti-foulingmetoder användas i Östersjön och Kattegatt. Under en övergångsperiod mellan 2020–2030 bör endast låghaltiga kopparfärger tillåtas i Östersjön. För marinor rekommenderas avsevärda förbättringar i infrastrukturen med t.ex. spolplattor, avfallshandtering och borsttvättar för att stödja ett miljövänligt underhållsarbete.

Transportstyrelsen leder samverkansprojektet *Skrovmalet* tillsammans med flera andra myndigheter.³⁰ Projektet initierades av Miljömålsrådet 2017 och pågår till 2020. Skrovmalet bidrar även till genomförande av åtgärdsprogrammet enligt havsmiljödirektivet där aktivitet 17 anger att Transportstyrelsen ska:

- Kartlägga orsaker till förekomsten av fortsatt tillförsel av TBT och dess nedbrytningsprodukter i havsmiljön.
- Utreda behov av ytterligare reglering för att förhindra spridning av TBT till havsmiljön.
- Verka för att den reglering utredningen förespråkar tas fram.
- Utreda behov av och utifrån identifierade behov ta fram vägledning för att förhindra spridning av TBT till havsmiljön.

Kommunerna anger att de har stora miljöskulder på land och i vatten på grund av båtuppläggningsplatser. I Stockholm finns det 30 förorenade områden som är klassificerade som klass 1 områden, dvs. områden med mycket stor risk för förorening, som är båtuppläggningsplatser. Föroreningarna riskerar att läcka ut till närliggande vattenområden,

²⁹ BONUS CHANGE 2017, Changing leisure boat antifouling practices in the Baltic Sea Results from the BONUS CHANGE project.

³⁰ www.transportstyrelsen.se/skrovmalet, 2020-08-30.

sedimenten i hamnområdet är också kraftigt förorenade och kommunen kommer att ha svårt att nå miljökvalitetsnormerna.³¹

Organisering och regleringar av fritidsbåtar

Enligt Havsmiljöinstitutet omfattas fritidsbåtlivet totalt av få regleringar.³² Det finns ingen registreringskyldighet för små fritidsbåtar (under 15 meter) och det finns heller inga avgifter eller skatter förknippande med att äga en fritidsbåt. Detta till skillnad från fordon på land, fritidshus, husvagnar, m.m., och till skillnad från många andra länder. Det förekommer inte heller några periodiska inspektioner av fritidsbåtarna och deras utrustning, även om EU-direktivet om fritidsbåtar och vattenskotrar ställer krav på sådana i samband med att båtar införs på marknaden eller tas i bruk första gången.³³

Det finns inget krav på formell förarutbildning eller åldersgräns för förare av fritidsbåtar mindre än 12 × 4 meter (längd och bredd), medan krav på minst kustskepparintyg finns för förare av större fritidsbåtar. Relativt många båtförare genomgår ändå utbildningar för förarintyg eller kustskepparintyg på frivillig basis. Nämnden för båtlivsutbildning som är en ideell sammanslutning av flera båtförbund och Transportstyrelsen har en överordnad roll när det gäller att fastställa kunskapskrav för förar- och kustskepparintyg, samt för flera andra intyg för förare av fritidsbåtar.

Miljöfrågorna inom fritidsbåtlivet behandlas inom Båtmiljørådet som är en sammanslutning där myndigheter och organisationer som arbetar med båtlivets miljöfrågor kan utbyta information och erfarenheter. Rådet har arbetat fram ett miljöprogram som består av tolv punkter där det finns behov av åtgärder. Flera viktiga steg har tagits för att minska miljöbelastningen från fritidsbåtar, såsom förbudet att släppa ut toalettavfall i vattnet från 2015 och förbudet från 1989 mot TBT i båtbottenfärger. Ett hittills underskattat problemområde där mer insatser kan behövas framöver är skrotning och återvinning av uttjänta fritidsbåtar.

³¹ Muntliga uppgifter Maria Svanholm, Stockholms kommun.

³² Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/53/EU av den 20 november 2013 om fritidsbåtar och vattenskotrar.

Reglering av fritidsbåtars användande

Länsstyrelser kan besluta om hastighetsbegränsningar, ankringsförbud och tillträdesförbud av miljöskäl enligt gällande föreskrifter och förordningar för sjötrafik (se kapitlet om marint områdesskydd). Regler om hastighetsbegränsningar har dock tillkommit i första hand för förbättrad båtsäkerhet och för att minska svallvågors påverkan på andra båtar, bryggor eller badande. Mer sällan och först på senare tid har effekterna på bottnarnas växt- och djurliv eller miljön i stort inkluderats i diskussioner om regler för hastighet.

Föreskrifter om ankringsförbud i vissa områden är oftast motiverade med att undervattenskablar eller rör behöver skyddas, medan frågan om ankringsskador på undervattensnaturen sällan uppmärksammas. Vidare har många skyddsvärda öar och skär och en zon omkring dessa belagts med tillträdesförbud. Detta har oftast föranletts av behov av att skydda fåglar eller sälar och tar såtillvida avstamp i miljöhänsyn. Ovanligare är dock att förbuden utgått från skyddsbehov i undervattensnaturen.

De s.k. hänsynsområdena som har inrättats av flera länsstyrelser på senare år utgör en ansats att skapa relativt lugna och tysta förhållanden genom råd om allmän försiktighet och en maximal fart på högst 5 knop, för att ta ett exempel från Stockholms skärgård. Men efterlevnaden vilar på frivillighet, inte på lagar.³⁴

Av exemplen ovan framgår att fritidsbåtstrafiken i dag är reglerad, men främst utifrån andra anledningar än miljöhänsyn. Om perspektivet vidgades till att också inkludera hänsyn till undervattensmiljön bör dessa typer av regleringar enligt Havsmiljöinstitutet, ha potential att värna också bottnarnas växt- och djurliv.

21.3.7 Vattenskotrar

Enligt vattenskotterförordningen (1993:1053) är en vattenskotter:

En farkost vars längd understiger fyra meter och som har en förbränningsmotor med ett vattenjetaggregat som främsta drivkälla och har utformats för att framföras av en eller flera personer som sitter, står eller står på knä snarare än befinner sig i den.

³⁴ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

Körning med vattenskoter kan påverka människors upplevelse av kusten, men även arter och livsmiljöer, både ovan och under vatten.³⁵

Några exempel:

- *Störande buller.* Intensiv körning inom ett begränsat område kan orsaka oljud och buller. Det kan vara mycket störande för människor och djur.
- *Risk för olyckor.* Den som kör nära land där människor badar kan riskera att köra på en badande.
- *Påverkan på växt- och djurliv.* I grunda vatten med mjuka bottenar finns risk för skador. Vattenskotrar kan komma in på grundare vatten än de flesta fritidsbåtar och kan därför utsätta ”nya” ofta grunda vågskyddade områden, för påverkan.
- *Undervattensbuller.* Vattenskotrar genererar även undervattensbuller som kan vara störande för t.ex. kustnära fiskbestånd. Kunskapen om effekter av undervattensbuller är bristfällig.
- *Störande för fågellivet.* Vattenskoterkörning kan påverka fåglar, t.ex. under häckningstiden.

Vattenskoterförordningen anger att det endast är tillåtet att köra vattenskoter i allmänna farleder samt i områden där länsstyrelserna beslutat om undantag från det generella förbudet. Enligt Naturvårdsverket har den svenska vattenskoterförordningens giltighet ifrågasatts genom en dom från EU-domstolen.³⁶ Resultatet är att det i dagsläget inte bedrivs någon tillsyn utifrån reglerna i vattenskoterförordningen. Däremot gäller miljöbalken och allmänna sjötrafikregler även för vattenskoter.

Den som kör vattenskoter betraktas som ”befälhavare” i lagens mening och har ansvar att köra säkert och inte orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, natur eller miljö. Det ansvaret följer av miljöbalken och sjölagen,³⁷ som gäller oavsett oklarheter om vattenskoterförordningens legala status.

Den allmänna sjötrafiklagstiftningen ger möjlighet att till viss del reglera bl.a. färd med vattenskoter:

³⁵ www.naturvardsverket.se/Var-natur/Motortrafik-i-naturen/Vattenskoter/, 2020-08-30.

³⁶ Mickelsson och Roos, C-142/05, EU:C:2009:336.

³⁷ Sjölagen (1994:1009).

- Länsstyrelserna ges i 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300) viss föreskriftsrätt och får besluta om föreskrifter bl.a. av miljöskäl, om t.ex. fartbegränsning eller begränsning för fartyg att utnyttja ett vattenområde, vilka även kan omfatta vattenskoter.
- Polisen och kustbevakningen kan utöva tillsyn över reglerna i sjötrafiklagstiftningen. Detta följer bl.a. av 20 kap. 3 § sjölagen.
- Kommuner kan tillämpa miljöbalkens bestämmelser om bl.a. buller, vilka kan aktualiseras i vissa fall.

Antalet vattenskotrar ökar snabbt, men det finns ingen officiell eller sammanställd statistik över försäljningen av vattenskotrar, varför det är svårt att bedöma både antalet och ökningen. Försäkringsbolaget Svedea genomför årliga båtlivsundersökningar och har sedan 2018 inkluderat en separat undersökning av vattenskoteråkare.³⁸ Svedea anger att det är stora skillnader mellan ägare av båt och vattenskoter. Av naturliga skäl är andelen erfarna vattenskoterägare låg. Endast tolv procent har haft vattenskoter i många år. 95 procent av vattenskotrarna ägs av män, medan medelåldern är väsentligt lägre än hos övriga båtägare. Andelen som använder vattenskoter för nöjes skull är hög, 93 procent. Enligt undersökningen har många vattenskoterförare begränsad vana av att vara på vattnet. I undersökningen var lika många positiva som negativa till körkortskrav.

Krav på obligatoriskt förarintyg för vattenskoter har utretts tidigare, senast som en promemoria från Näringsdepartementet 2014 som uppdaterades 2016.³⁹ Något sådant krav har inte införts och frågan är fortfarande aktuell, särskilt med bakgrund i det ökande antalet olyckor med vattenskoter. Den 1 juni 2019 infördes dock en ny bestämmelse i vattenskoterförordningen om åldersgräns på 15 år för att få framföra vattenskoter.

Miljömålsberedningen noterar att t.ex. intresseorganisationen för vattenskoter och jetski, Guppa.se, efterfrågar ett båtregister som ett verktyg för sjöpolisen och kustbevakningen att identifiera ”buskörare”, men att ett sådant register bör skötas av båtorganisationerna

³⁸ Svedea, Ny undersökning visar på tydliga skillnader mellan ägare av vattenskoter och båt, www.svedea.se/press/pressarkiv/ny-undersokning-visar-pa-tydliga-skillnader-mellan-agare-av-vattenskoter-och-bat, 2020-09-15.

³⁹ Näringsdepartementet 2016, Utredning om obligatoriskt förarbevis för vattenskoter, Promemoria N2014/3447/TE.

så att det inte kan användas för en båtskatt. De anser att ett register är ett mer effektivt verktyg än ett obligatoriskt förarintyg.⁴⁰

21.3.8 Kustnära kommersiell sjötrafik

Nära kusten och i synnerhet i skärgårdarna finns en utbredd lokal skärgårdstrafik som består av färjor och båttaxi, men även frakt och arbetsfartyg. In till både Stockholm och Göteborg går även större färjor och kryssningsfartyg. Avståndet som ska avläggas i skärgårdsmiljö är särskilt stort i Stockholms skärgård. Den kommersiella sjöfarten beskrivs i kapitlet om Sjöfarten och havet, men det är värt att notera den särskilda miljöbelastning som kan uppstå i de kustnära områdena genom undervattensbuller och svall. Svallvågor kan bidra till erosion längs stränderna, men även genom vågenergin påverka bottensubstratet i och bredvid farlederna. Ett särskilt problemområde har varit Furusundsleden i Stockholms skärgård. Noggranna undersökningar har genomförts som visat att undervattenstopografin har en avgörande inverkan på hur undervattensvågorna som bildas från fartygen rör sig i vattenmassan och vilken effekt vågenergin får när de träffar land. Undersökningarna har visat att fartygens individuella egenskaper har stor betydelse för energialstringen, samt att små variationer i fart, även så mycket som 0,5 knop, kan orsaka skillnader i svall och erosionspåverkan.⁴¹

Erosionsproblematiken har varit särskilt uppmärksammas i Stockholms skärgård och bidragit till hastighetsbegränsningar, särskilt i farledsavsnitt som trafikeras av färjorna till Finland och Estland. I Furusundsleden har en hastighetsbegränsning från tolv till tio knop gett positiva resultat med minskad erosionsproblematik. Skärgårdstrafiken och taxibåtar rör sig däremot över större områden och trafikerar farleder och vattenområden som ofta inte har hastighetsbegränsningar.

⁴⁰ www.guppa.se, 2020-07-06.

⁴¹ Lars Granath 2015, Erosionsutveckling i Furusundsleden 2015, Hydrographica.

21.3.9 Klimatförändringar och havsförsurning

Klimatförändringar är en av de mest avgörande faktorerna för hur de kustnära ekosystemen kommer att utvecklas framöver. Hur effekterna av klimatförändringar och havsförsurning kommer att påverka havsmiljön finns närmare beskrivet inledningsvis i kapitlet om Klimatförändringar och havsförsurning.

I kusthavet och de grunda kustområdena bedömer forskningen att utbredningen av t.ex. blåmusslor, blåstång och ålgräs kommer att bli kraftigt påverkad.⁴² Blåmusslan är en viktig art i Östersjön eftersom den både är föda åt fåglar som ejder och alfågel, och filtrerar ganska stora mängder vatten. Blåmusslan bidrar därmed till omsättningen av näringsämnen och en bättre vattenkvalitet. I modelleringar med olika klimatscenarier är det enbart i scenarier som motsvarar temperaturökning om max cirka 1,5°C (RCP 2,5⁴³) som det kommer finnas kvar områden i Östersjön med ”stora” musslor.

Bältesbildande blåstång är mer tålig men modellerna visar omfattande minskning vid större temperaturökning (RCP 8,5). Blåstången är den dominerande makroalgen i Östersjön och en funktionellt viktig organism med sin tredimensionella struktur. I norra Egentliga Östersjön utgör den en tredjedel av den sammanlagda växtbiomassan. Blåstången är begränsad av salthalt och kan inte reproducera vid salthalter under cirka fyra promille. Det finns ingen annan hårdbottenart som till fullo kan ersätta blåstången om den försvinner från de områden där den nu har hög täckningsgrad.

Modellering av ålgräsets utbredning vid olika klimatscenarier visar att ålgräset sannolikt kommer försvinna helt i stora delar av Östersjön vid en mer omfattande temperaturökning (RCP 8,5).⁴⁴

För att säkerställa att de funktioner som t.ex. blåmusslor, blåstång och ålgräs bidrar med ska bibehållas under ett föränderligt klimat behöver, enligt Naturvårdsverket, fysisk planering, områdesskydd och åtgärdsarbete ta hänsyn till den framtida utbredningen av dessa arter. Till exempel är inrättandet av klimatrefugier ett av flera lämpliga sätt att ta höjd för klimatförändringarna i den fysiska planeringen.⁴⁵

⁴² Naturvårdsverket 2020, Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden, Rapport 6930.

⁴³ Se förklaring av RCP:er i kapitlet om Havsmiljön är viktig för att hejda klimatförändringarna.

⁴⁴ Pan Baltic Scope 2019, Climate refugia in the Baltic sea, Modelling future important habitats by using climate projections.

⁴⁵ Naturvårdsverket 2020, Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden, Rapport 6930.

21.4 Behov av platsspecifik kunskap på rätt geografisk skala

I kapitlet om havsmiljödata beskrivs Sveriges marina miljöövervakning och recipientkontroll, marin kartering av arter och livsmiljöer och påverkansfaktorer samt datavärdskap och databaser. I kapitlet framgår att det finns omfattande brister i det marina kunskapsunderlaget och i synnerhet i kustvattenområdet där det behövs en hög upplösning för att kunna använda underlaget i t.ex. den fysiska planeringen, detaljplaner, strandskyddsdispenser eller områdesskydd. Kommunerna har pekat på behovet av ett mer heltäckande, lättillgängligt och ändamålsenligt kunskapsunderlag som även är enhetligt över kommungränserna. Havs- och vattenmyndigheten påpekar särskilt behovet av uppföljning av påverkansfaktorer för att kunna följa upp och riskbedöma möjligheten att nå god ekologisk status och god miljöstatus i kusthavet. Nedan nämns helt kort kunskapsunderlag av särskild betydelse för framför allt länsstyrelsernas och kommunernas åtaganden i kustvattenområdet.

21.4.1 Miljöövervakning

Den nationella och regionala miljöövervakningen är viktig för att beskriva de långsiktiga trenderna i kusthavet på nationell nivå. Delprogrammen inom kustövervakningen inkluderar den fria vattenmassan, vegetationsklädda bottenar, sedimentlevande makrofauna, säl och havsörn, integrerad kustfiskövervakning, samt metaller och organiska miljögifter. All övervakning ingår dock inte i delprogrammen eftersom ny övervakning om invasiva främmande arter, undervattensbuller och marint skräp har tillkommit.⁴⁶

Miljöövervakningen genomförs främst i områden som så långt som möjligt är opåverkade av lokala utsläpp. Resultatet av övervakningen ska ge en övergripande bild av tillståndet i havsmiljön och kan fungera som en referens till undersökningar i lokalt mer påverkade områden. Den nationella miljöövervakningen säger därför ofta lite om lokala förhållanden eller utvecklingen i ett visst kustavsnitt. Informationen från den samordnade recipientkontrollen är ofta av större relevans för kommunerna då den anger en utveckling i områden med

⁴⁶ SOU 2019:22, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*, betänkande av Utredningen om en översyn av miljöövervakningen, s. 141 f.

verksamhet och i områden där nya ärenden om etablering av verksamheter eller bostadsbyggande är aktuellt. Även kommunerna bedriver miljöövervakning på grundval av dels statlig reglering t.ex. Luftvårdsförordningen, dels lokala behov och prioriteringar, vilket ofta utgår från kommunens planarbete.⁴⁷ Det är dock enbart ett fåtal kommuner som har en egen marin miljöövervakning.

Länsstyrelserna bedriver miljöövervakning inom respektive län och samordnar även andra aktörers miljöövervakning. Bland annat följer länsstyrelserna upp strandexploatering inom ramen för den regionala miljöövervakningen. Länsstyrelsernas uppgifter när det gäller miljöövervakning är dock inte angivna i instruktionen. Länsstyrelserna driver gemensamt databasen VISS som samlar delar av nationell och regional miljöövervakningen och innehåller information om lokala miljö kvalitetsnormer, utpekade områden, underlag för bedömningar, skyddade områden, m.m.

Både de länsstyrelser och kommuner Miljömålsberedningen varit i kontakt med lyfter vikten av att all miljöövervakningsdata från den nationella- och regionala miljöövervakningen och recipientkontrollen samlas och tillgängliggörs. En förutsättning är då att det finns tydliga riktlinjer för genomförande av recipientkontroll och inrapportering av denna samt ett utpekat ansvar för att ta emot och tillgängliggöra data.

21.4.2 Marin kartering av arter och livsmiljöer

Tillgången på karteringsunderlag av förekomst och utbredning av arter och livsmiljöer ökar kontinuerligt. Enligt Naturvårdsverket, i rapporten Grön infrastruktur i havet, ligger kunskapsläget när det gäller den marina miljön ändå långt efter landmiljön. Detta gäller särskilt i skärgårdsområden, som ofta har en mycket varierad topografi som liknar just landmiljön. Med befintliga karteringsunderlag av marin topografi, bottenstrukturer eller utbredning av arter och livsmiljöer är det enligt Naturvårdsverket inte möjligt att göra analyser som underlag för t.ex. fysisk planering och nätverk av skyddade områden m.m. som kan göra anspråk på att täcka in landskapsperspektivet, *den gröna (blå) infrastrukturen*.⁴⁸

⁴⁷ SOU 2019:22, s. 54.

⁴⁸ Naturvårdsverket 2020, Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden, Rapport 6930.

Eftersom kusthavet saknar tydliga barriärer (jämför t.ex. med vandringshinder i rinnande vatten) så är kunskapen om hur en eventuell habitatförlust påverkar konnektivitet och representativitet bristande. Att förlust av habitat utgör ett spridningshinder för många arter är känt, men det saknas kunskap om hur stor andel som kan exploateras innan avstånden blir för långa. Havsmiljön är också utsatt för stor diffus påverkan, vilket komplicerar bedömningen. En annan utmaning, enligt Naturvårdsverket, är hantering av underlag och bedömningar på olika skalor, där riktlinjer för bedömningsskala och sammanvägning av olika typer av underlag saknas.

Många aktörer Miljömålsberedningen varit i kontakt med har lyft fram att det behövs bättre underlag för att kunna värdera betydelsen av olika områden för att kunna ta ställning till behov av skydd och andra åtgärder samt bedöma känslighet för ytterligare påverkan i ett helhetsperspektiv.

Det har även lyfts fram till beredningen att det rumsliga perspektivet behöver komma in i datahantering och rapportering inom vattendirektivet, havsmiljödirektivet och i synnerhet art- och habitatdirektivet. Ett exempel är den s.k. artikel 17 rapporteringen till EU-kommissionen i enlighet med art- och habitatdirektivet. Rapporteringen anger en status för listade arter och livsmiljöer, men anger ingen geografisk information om var vilken status nås eller viktigare, inte nås.

Nationell marin kartering

Den nationella marina karteringen har beskrivits närmare i kapitlet Havsmiljödata. Både Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna anser att karteringen är grundläggande för att kunna få fram heltäckande beslutsunderlag för nätverk av skyddade marina områden, ekosystembaserad fiskförvaltning, grön (blå) infrastruktur, fysisk planering, åtgärdsarbete, tillsyn och prövning.

Utbredningskartornas kvalitet avgörs av kvaliteten och upplösningen på den information modellen baseras på. Ju fler provpunkter med marinbiologiska data och ju bättre upplösning och tillförlitlighet i de fysiska underlagen, desto bättre stämmer kartorna med verkligheten. Detta är av stor vikt för kommunerna som ofta har platspecifika ärenden att ta ställning till, som t.ex. bygglov eller strand-

skyddsdispenser. Därför är det viktigt att parallellt med modellering på befintlig information, arbeta med att förbättra även de fysiska underlagen för att i en långsiktig ständigt förbättra modellerna när bättre data finns tillgänglig.⁴⁹ Havs- och vattenmyndigheten pekar på att karteringen under 2019 och 2020 har begränsats av skärpta rutiner hos Försvarmakten för hantering av sekretessbelagd information kopplat till djup- och bottenbeskaffenhet.⁵⁰

Mosaic – ett verktyg för ekosystembaserad förvaltning av marina naturvärden

Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram verktyget Mosaic för att underlätta arbetet med att identifiera värdefulla marina områden med särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster i livskraftiga och ekologiskt representativa nätverk.⁵¹

Mosaic ska enligt Havs- och vattenmyndigheten ge stöd i arbetet med att bedöma vilka områden som utifrån ett landskapsperspektiv, bör prioriteras i arbete med t.ex. områdesskydd, fysisk planering, fiskförvaltning och åtgärdsarbete kopplat till direktiv och konventioner. Verktyget ger en struktur för att inkludera ny (vetenskaplig) kunskap, följa ekosystemets förändring över tid och ta hänsyn till ekosystemets rumsliga variation och komplexitet – från platsspecifika detaljer till ett landskapsperspektiv. Med hjälp av grundläggande GIS ska det vara enkelt att använda Mosaic på kartor över miljön i sitt havsområde.

För att skapa synergier i det samlade arbetet och främja en ekosystembaserad förvaltning anser Havs- och vattenmyndigheten att det krävs ett gemensamt underlag att utgå ifrån. En enhetlig kartläggning av den marina gröna (blå) infrastrukturen verkar för att rätt förvaltning och åtgärd hamnar på rätt plats. En samlad bild av landskapet skapar förståelse mellan olika förvaltningsprocesser och åtgärder. I dag splittras bilden på ett stort antal förvaltningsområden, direktiv med mera, alla med skilda mål och administrativa avgränsningar.

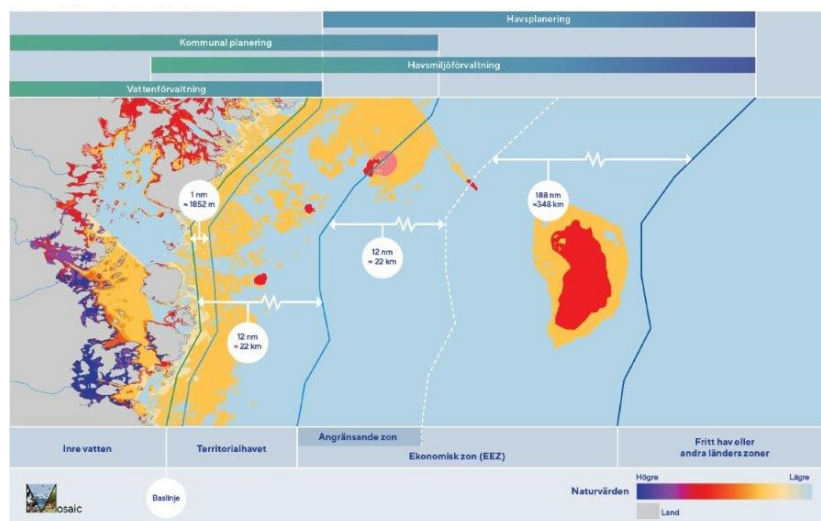
⁴⁹ www.havochvatten.se/overvakning-och-uppfoljning/miljoovervakning/nationell-marin-kartering/nationell-marin-kartering.html, 2020-03-05.

⁵⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av regeringsuppdrag om medelsanvändning miljöövervakning 2019.

⁵¹ www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/ovriga-vagledningar/mosaic---ett-verktyg-till-stod-for-forvaltning-av-naturvarden-i-marina-omraden.html, 2020-07-06.

Figur 21.3 Mosaic verktygets geografiska koppling till olika förvaltningsprocesser

Översiktlig naturvärdeskarta baserad på fågel, däggdjur och bottenfauna



Källa. Havs- och vattenmyndighetens webb, Mosaic – ett verktyg för ekosystembaserad förvaltning av marina naturvärden.

21.4.3 Kartering av påverkansfaktorer

Havs- och vattenmyndigheten pekar särskilt på behovet av uppföljning av påverkansfaktorer. Det behövs för att kunna följa upp och riskbedöma möjligheten att nå god ekologisk status och god miljöstatus i kusthavet. Havsmiljödirektivet ställer krav på uppföljning av påverkansfaktorer, samma krav finns inte i vattendirektivet.

Havs- och vattenmyndigheten jobbar med att ta fram metoder och verktyg för uppföljning och bedömning av påverkansfaktorer, både inom havspaneringen med verktyget Symphony och fysisk störning i grunda havsområden.

Nationell kartering av fysisk störning i grunda havsområden

Metria har på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten nyligen kartlagt fysisk påverkan från bryggor, pirar, hamnar och andra strukturer längs den svenska kusten med hjälp av fjärranalys, bl.a. för att kunna

bedöma hydromorfologisk status enligt vattendirektivet.⁵² Kartläggningen är en del av genomförandet av åtgärdsprogrammet enligt havsmiljödirektivet.⁵³

Kartläggningen ska fungera som underlag för såväl fysisk planering, genomförande av åtgärder som uppföljning. Målet har varit en precision på tio meter för områden med mindre än 15 meters djup. Kartunderlaget bidrar med kunskap, metoder och data som stöd för genomförande av havsmiljödirektivet, vattendirektivet och art- och habitatdirektivet samt miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Underlaget är även tänkt att utgöra grund för den samordnade åtgärdsstrategi mot fysisk påverkan och för biologisk återställning i kustvattenmiljön, kopplat till restaurering, som Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram enligt åtgärdsprogrammet för havsmiljödirektivet.

En klassindelning för risk för påverkan på respektive hydrografiska och morfologiska villkor, konnektivitet samt kumulativ effekt, har tagits fram. Typer av påverkan som ingår i analysen är bryggor, byggnader, hårdgjorda ytor, muddring, dumpning, kablar, bottenstörning från ankring och erosion från fartyg. Även biologisk och ekologisk känslighet, som t.ex. kvävning, slitage och störning, har tagits in i analysen.

Karteringen ska utgöra:

- Underlag till stöd för att statusklassa kustvattenförekomster, dvs. underlag för beslut om miljö kvalitetsnormer, med avseende på hydromorfologiska kvalitetsfaktorer enligt vattenförvaltningens behov.
- Underlag till stöd för att bedöma påverkan på marina Natura 2000-habitat enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet (biogeografisk uppföljning), vad gäller havsbottnens integritet (deskriptor 6 enligt havsmiljödirektivet).
- Analys av potentiell areell fysisk påverkan i grunda exponerings-skyddade mjukbottnar som är biologiskt värdefulla och särskilt känsliga.

⁵² Havs- och vattenmyndigheten 2020, Fysisk störning i grunda havsområden, Rapport 2020:12.

⁵³ Havs- och vattenmyndigheten 2020, God havsmiljö 2020: Marin strategi för Nordsjön och Östersjön – Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön, Åtgärd nr 29, Rapport 2015:30.

I arbetet med karteringen har även en jämförelse av den fysiska exploateringen gjorts med hur tillståndet var på 1960-talet, 1990-talet (cirka 1994) och 2008.

Kartläggning har utgjort ett viktigt underlag för att identifiera graden av exploatering i ett område, och ligger till grund för bl.a. Havsmiljöinstitutets fritidsbåtsrapport.⁵⁴

Symphony

Havs- och vattenmyndigheten arbetar också med att utveckla verktyget *Symphony* så att det kan även i kustnära områden för t.ex. fysisk planering och områdesskydd. *Symphony* utvecklas av Havs- och vattenmyndigheten som ett verktyg för att bedöma kumulativa effekter av påverkansfaktorer inom arbetet med att ta fram förslag till havsplaner. Syftet med *Symphony* är att på en översiktlig nivå visa hur miljöpåverkan från mänskliga verksamheter skiljer sig mellan olika områden och hur planeringen påverkar denna fördelning.⁵⁵

21.5 Administrativa gränser

Det finns ett stort antal olika administrativa gränser som är av betydelse för arbetet med att nå miljökvalitetsmålen i kustvattenområdet. Dessa bidrar till en komplex styrning och är, så som Miljömålsberedningen uppfattat det, ett viktigt skäl till att en helhetsbild över planering, skydd, förvaltning och åtgärdsarbete saknas i kustvattenområdet.

Enligt SCB är Sveriges fastlandskust 11 600 kilometer. Strandlinjen kring havsöarna är nästan tre gånger så lång, 33 100 kilometer. Den totala strandlinjen i Sveriges kustvattenområde är därmed 44 700 kilometer – vilket motsvarar över ett varv runt jorden.⁵⁶ Tabellen nedan syftar till att ge en illustration av komplexiteten och gör inte anspråk på att ge en fullständig bild.

⁵⁴ Havsmiljöinstitutet 2019. Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

⁵⁵ Havs- och vattenmyndigheten 2018, *Symphony* Integrerat planeringsstöd för statlig havsplanering utifrån en ekosystemansats, Rapport 2018:1.

⁵⁶ SCB 2013, Kust och stränder i Sverige, Statistiska meddelanden MI 50 SM 1301.

Tabell 21.1 Administrativ indelning av relevans för kustvattenområdet

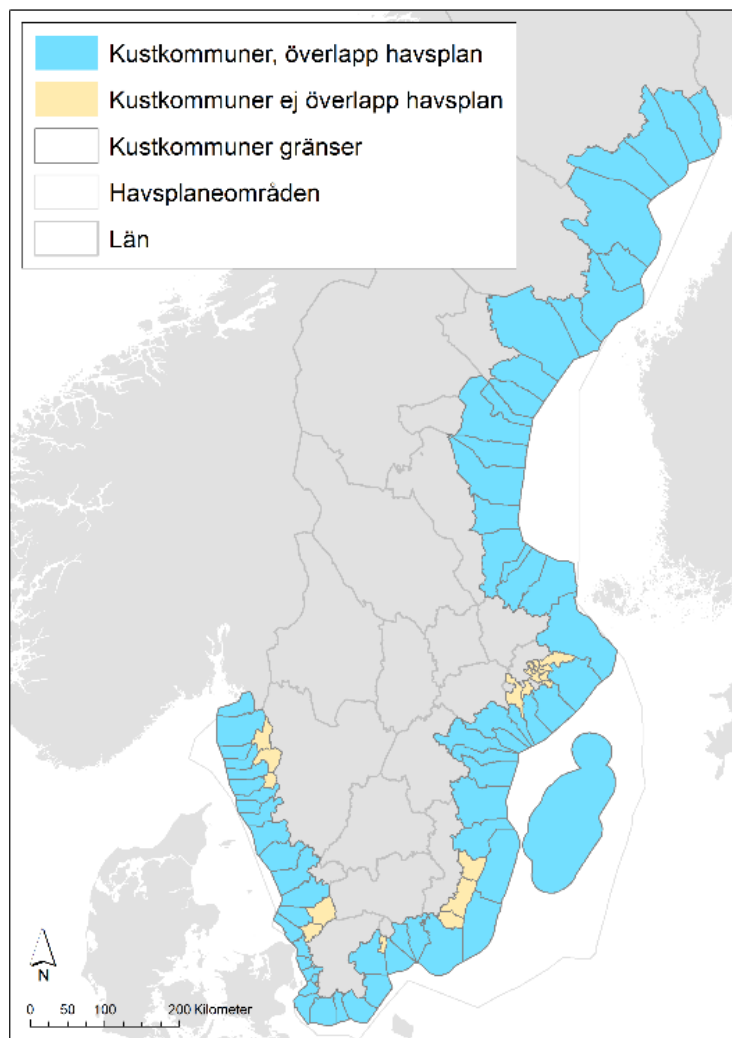
Tabellen visar antal administrativa enheter respektive antal kilometer strandlinje. Tabellen gör inte anspråk på att ge en fullständig bild

	Antal	km
Strandlinje fastlandskust		11 600
Strandlinje havsöar		33 100
Total strandlinje havskust		44 700
Kommuner med kustvatten	87	
Länsstyrelser med kustvatten	14	
Vattenförvaltningens vattendistrikt	5	
Vattenförvaltningens kustvattenförekomster	654	
Havsmiljöförvaltningens kustvattentyper	29	
Havsplaneringsområden	3	

I Sverige finns det 290 kommuner varav 87 inkluderar kustvatten. Kommunernas havsstrandlinje varierar mellan som minst två kilometer i Burlövs kommun till som mest 3 302 kilometer i Värmdö kommun.⁵⁷ Ett stort antal kommuner har ett begränsat kustvattenområde inom sitt ansvarsområde. I snitt har varje kustkommun cirka 135 kilometer fastlandskust. Kommunernas mandat för t.ex. fysisk planering enligt PBL och tillståndsprövning enligt miljöbalken, omfattar hela territorialvattenområdet, dvs. tolv nautiska mil (drygt 20 kilometer) utanför baslinjen. Baslinjen är den tänkta linje som binder samman de yttersta skären.

⁵⁷ SCB webbsida, Kust- och strandlängd, kilometer efter region, strandtyp och år, 2020-03-05.

Figur 21.4 Gränser för kustkommuner



Kartan visar även vilka kustkommuner som sträcker sig ut till en nautisk mil utanför baslinjen, dvs. att de överlappar geografiskt med förslagen till nationella havsplaner.

Källa: Länsstyrelserna 2019, Slutrapport över KOMPIS-bidraget – Kommunal kust- och havsplanering i statlig samverkan under 2016–2018.

Av 21 län ligger 14 vid kusten. Även länsstyrelsernas mandat omfattar hela territorialvattenområdet. När det gäller tillsyn enligt 7 kap. 28 § miljöbalken (Natura 2000-områden) har länsstyrelsen även ansvaret i Sveriges ekonomiska zon.

Utöver indelningen i kommun och länsstyrelser är kustvattenområdet administrativt indelat i fem vattendistrikt. Gränserna för dessa är beslutade efter avrinningsområden och sammanfaller därför inte helt med länsindelningen.

Figur 21.5 Gränser för län och vattendistrikt



Källa: VISS Vattenkartan, 2020-11-20.

Vattendistrikt är vidare indelade i vattenförekomster. Totalt finns det 654 kustvattenförekomster.⁵⁸ Dessa sträcker sig ut till en nautisk mil utanför baslinjen. En vattenförekomst kan delas av två kommuner. Utöver detta har vattenförvaltningen i arbetet med åtgärds-

⁵⁸ www.VISS.se, 2020-07-06.

planer definierat s.k. åtgärdsområden som kan omfatta flera vattenförekomster, både kustvatten och sjöar och vattendrag. Figur 21.6. visar ett utsnitt av kusten för att illustrera hur vattenförvaltningens gränser har utformats och anpassats, eller inte anpassats, till gränserna för kommuner och län.

Figur 21.6 Utsnitt med gränser för vattendistrikt, län, kommuner, kustvattenförekomster och åtgärdsområden enligt vattenförvaltningen

Länsstyrelserna Vattenkartan



Kartan visar ett utsnitt av kusten på gränsen mellan Södermanland län och Östergötlands län. Gränsen för vattendistrikt och län är inte överensstämmande.

Källa: VISS Vattenkartan, 2020-11-20.

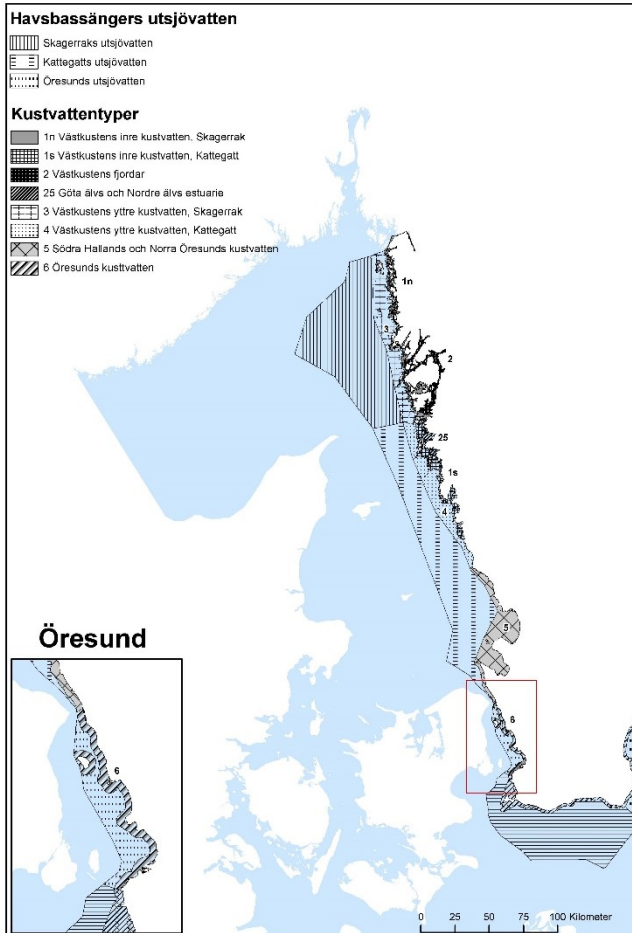
Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för genomförandet av havsmiljöförvaltningen som har en egen organisatorisk indelning. Havet är indelat i två bedömningsområden; Nordsjön och Östersjön. Havsområdet är dessutom delat i tolv havsbassänger för utsjövatten samt 29 kustvattentyper.⁵⁹ Indelningen följer ekologisk indelning och sammanfaller därför inte med läns- eller kommungränser. Gränserna för kustvattentyper och vattenförvaltningens kustvattenförekomster är inte heller fullt harmoniserade. Bedömningsgrunder och miljökvali-

⁵⁹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.

tetsnormer enligt havsmiljöförordningen, fastställs av Havs- och vattenmyndigheten för både havsbassängerna och kustvattentyperna.

Figur 21.7 Västerhavets havsbassängers utsjövatten och kustvattentyper

Utsnitt som illustrerar havsförvaltningens indelning i havsbassänger och kustvattentyper



Källa: Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVFMS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.

Slutligen har havsområdet delats in i tre havsplaneringsområden; Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet, i enlighet med havsplaneringsförordningen (2015:400). Gränserna för havsplaneringsom-

råden följer kommungränserna, men bara delvis gränserna mellan län. Det är även denna indelning som tillämpas av Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med regionala handlingsplaner för marint områdesskydd.

21.6 Fysisk planering

Av 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) följer att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Vid planläggningen ska hänsyn tas till en mängd olika motstridiga intressen, allmänna och enskilda, där långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt är ett intresse. Det betyder att en avvägning måste göras. Planläggningen består av översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelser och i Skåne och Stockholms län även regionplan.

21.6.1 Det kommunala planansvaret

Det kommunala planansvaret är en av förutsättningarna för det kommunala självstyret i Sverige. Detta innebär att samtliga Sveriges 290 kommuner, varav 87 med havskust, ska genomföra en fysisk planering. Planansvaret innebär att kommunen bestämmer hur mark och vatten ska användas och bebyggas inom kommunen. Avsikten med en decentraliserad samhällsförvaltning är att besluten ska fattas nära medborgarna och att samhällsinsatserna kan utformas med hänsyn till skiftande lokala förhållanden.

Planansvaret omfattar översiktsplaner och detaljplaner. Förfarandet vid upprättandet av planerna regleras i PBL. Enligt PBL ska berörda fastighetsägare och boende garanteras medborgarinflytande och rättssäkerhet, och ett bra beslutsunderlag säkras.

Det kommunala planansvarets ursprungliga innebörd var att staten inte skulle kunna tvinga kommunerna att anta en viss plan. Detta förhållande introducerades med 1907 års stadsplanelag och kallades även ”städernas stadsplaneveto”. I och med 1947 års byggnadslag gavs en utökad innebörd till planansvaret genom att kommunerna då fick rätt att bestämma var, när och hur bebyggelse skulle tillkomma eller förändras. Tidigare hade markägare i princip haft rätten att själv bestämma över byggnadsprojekt på egen mark.

Nuvarande PBL trädde i kraft 2011 och ersatte plan- och bygglagen (1987:10) från 1987. 1987 års PBL innebar stora förändringar i förhållande till den byggnadslagstiftning som tidigare hade gällt. Från och med 1987 fokuserade PBL på medborgarinflytande och decentralisering av beslutsfattandet.⁶⁰ En central del i reformen 1987 var att staten genom länsstyrelsen inte längre skulle fastställa kommunernas planer. Eventuella konflikter mellan stat och kommun skulle lösas genom dialog och samråd i planprocessen. Däremot fick länsstyrelsen möjlighet att på vissa angivna grunder granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser.

21.6.2 Översiktsplan

Bestämmelser om översiktsplan finns i 3 kap. PBL. Kapitlet har reviderats 2020. Det gjordes då en översyn av översiktsplaneringen för att säkerställa en bättre kontinuitet genom att se till att regelverket gav stöd för en god tillämpning och att översiktsplanen i högre utsträckning skulle underlätta för efterföljande planering och prövning, t.ex. vid detaljplaneläggning och vid prövning av bygglov och förhandsbesked.⁶¹

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Syftet med översiktsplanen är att ange de stora dragen i mark- och vattenanvändningen och bebyggelseutvecklingen. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Trots dessa regleringar i 3 kap. 1 och 2 §§ PBL är översiktsplanerna enligt 2 § inte bindande.

Översiktsplanen ska enligt 3 § innehålla grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen. Grunddragen ska framgå av en karta.

Kommunen ska enligt 4 § även redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Riksin-tressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken ska dessutom alltid redo-

⁶⁰ Prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag.

⁶¹ Prop. 2019/20:52, *En utvecklad översiktsplanering*.

visas. Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att riksintressen ska tillgodoses, gällande miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas, och förhållanden av väsentlig betydelse i övrigt bör beaktas.

Av översiktsplanen ska enligt 5 § även följande framgå:

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,
5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och
6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Kommunen ska även i översiktsplanen redovisa planens väsentliga konsekvenser och i förekommande fall miljökonsekvenser enligt 6 kap. miljöbalken.

Innan kommunen antar en översiktsplan eller en ändring i den ska förslaget ställas ut så att det kan granskas. Kommunen ska även samråda med länsstyrelsen, regionen och de kommuner som berörs av översiktsplanen. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle att delta i samrådet.

Länsstyrelsen spelar en viktig roll i översiktsplaneringen genom att tillhandhålla planeringsunderlag samt genom att kontinuerligt

föra en dialog med kommunen.⁶² Länsstyrelsen ska dessutom lämna ett särskilt granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan.⁶³ I detta ska framgå vilka anmärkningar som finns mot planen beträffande riksintressen, miljö kvalitetsnormer, områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, mellankommunal samordning samt hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning eller erosion. Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med översiktsplanen.

Kommunfullmäktige beslutar enligt 19 § i frågor om antagande av översiktsplanen. Kommunfullmäktige ska enligt 23 § anta en planeringsstrategi senast 24 månader efter ett ordinarie val. I strategin ska fullmäktige

1. ta ställning till dels ändrade planeringsförutsättningar av betydelse för översiktsplanens aktualitet, dels kommunens fortsatta arbete med översiktsplaneringen, och
2. bedöma i vilken utsträckning planen är aktuell i förhållande till kraven i 3 §, 4 § andra stycket 1 och 2 samt 5 §.

21.6.3 Fördjupad översiktsplan

Ibland gör kommunerna fördjupade översiktsplaner. Det är vanligt om området är nytt, täcker en större yta eller har stor betydelse för framtidens bebyggelse. Det förekommer också i vissa kustområden.

I fördjupade översiktsplaner, FÖP, tar man fram mer detaljerade riktlinjer än vad översiktsplanen tar upp. Fördjupade översiktsplaner kan antas av kommunfullmäktige men är inte juridiskt bindande. De kan användas i kommunens planering för att visa huvuddragen för fortsatta detaljplaner i ett område.

21.6.4 Detaljplan

Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt 4 kap. PBL. Detaljplanerna är avsedda att ge förutsättningar för en rationell och effektiv tillståndsgivning eftersom

⁶² 3 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁶³ 3 kap. 16 § plan- och bygglagen (2010:900).

de principiella och grundläggande frågorna har klargjorts under planarbetet. Eftersom detaljplanen är rättsligt bindande får bygglov enligt huvudregeln inte strida mot planen.⁶⁴

Enligt det kommunala planansvaret är det kommunen själv som avgör om en detaljplan ska upprättas. En fastighetsägare kan alltså inte kräva att en detaljplan ska upprättas.

En detaljplan för bebyggelse ska enligt 4 kap. 2 § bl.a. upprättas om det handlar om en ny sammanhållen bebyggelse och om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk, eller om bebyggelse som ska förändras eller bevaras om regleringen behöver ske i ett sammanhang. Det behövs enligt 4 § ingen detaljplan om tillräcklig reglering har gjorts genom områdesbestämmelser.

Kommunen ska enligt 4 kap. 5 § i en detaljplan bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. Vidare ska kommunen bestämma användningen och utformningen av de allmänna platser som kommunen är huvudman för. Av 7 § följer att kommunen som huvudregel ska vara huvudman för allmänna platser.

Utöver det obligatoriska innehållet så innehåller detaljplaner även ett antal frivilliga bestämmelser. Kommunen får bl.a. reglera bebyggelsens omfattning, användning, placering, utformning och utförande samt fastighetsindelning, servitut, gemensamhetsanläggningar m.m.

Kommunen får även enligt 17 § upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd (Läs mer om strandskydd nedan).

Detaljplanen kan alltså användas för en relativt långtgående reglering av markanvändning och bebyggelse. En detaljplan får dock enligt 32 § inte omfatta ett större område än nödvändigt med hänsyn till planens syfte och genomförandetid och inte heller vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till syftet.

⁶⁴ SOU 2015:109, *Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande*, betänkande av Planprocessutredningen, s. 60.

Detaljplaner ska liksom översiktsplaner granskas och samrådats över innan de kan antas, ändras eller upphävas. Det regleras i 5 kap. PBL.

21.6.5 Länsstyrelsens överprövning – staten kan bryta det kommunala planansvaret

När en länsstyrelse fått meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska den inom tre veckor besluta om planen ska överprövas. Detaljplanen ska enligt 11 kap. 10 § överprövas om:

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Dessa är de s.k. statliga *ingripandegrunderna* som bryter det kommunala planansvaret. Om länsstyrelsen beslutar att helt eller delvis upphäva kommunens beslut om detaljplan får det överklagas till regeringen. Det betyder att om länsstyrelsen inte upphäver planen kan beslutet inte överklagas, då gäller kommunens beslut. Utöver dessa bestämmelser om överprövning enligt de statliga ingripandegrunderna finns det i 13 kapitlet bestämmelser om överklagande.

21.6.6 Områdesbestämmelser

Kommunen får enligt 4 kap. 41 § anta områdesbestämmelser för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan. Med områdesbestämmelser får kommunen enligt 42 § endast reglera vissa saker, bl.a. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförbara ändamål,

om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, användningen och utformningen av mark för gemensam användning och största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus.

Områdesbestämmelserna ger inte fastighetsägare någon rättslig garanti för att få bygga. Bestämmelserna är dock rättsligt bindande, dvs. bygglov får enligt huvudregeln inte strida mot dessa. Områdesbestämmelser är framför allt avsedda för reglering av befintlig bebyggelse. De kan inte användas för att reglera uppförande av nya bostadsområden där det krävs detaljplan.⁶⁵

21.6.7 Regionplan

I Skåne och Stockholms län ska regionerna enligt 7 kap. PBL genomföra regional fysisk planering. En regionplan ska antas av ett s.k. regionplaneorgan och användas för att samordna flera kommuners planering av t.ex. trafikleder, bebyggelse och grönområden. Regionplanen är endast vägledande. Bebyggelse kan därför tillåtas även om den inte är i överensstämmelse med regionplanen. Region Stockholm antog 2018 en Landsbygds- och skärgårdsstrategi för Stockholmregionen.⁶⁶

21.6.8 Riksintressen

Riksintressen är geografiskt utpekade områden som innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Områden kan vara av riksintresse för både bevarande och exploatering men också för yrkesfiske och rennäringen. Riksintressen ska enligt 3 kap. 4 § PBL behandlas och redovisas i den kommunala översiktsplaneringen så att det blir tydligt hur dessa förhåller sig till andra intressen men också för att avvägningar mellan oförenliga riksintressen ska kunna göras. Riksintresse utgör en av de ovan redovisade *ingripandegrunderna* i det kommunala planansvaret och ingår i länsstyrelsernas granskning av översiktsplaner och detaljplaner.

⁶⁵ SOU 2015:109, s. 62 f.

⁶⁶ Stockholms läns landsting 2018, Landsbygds- och skärgårdsstrategi för Stockholmregionen. RUF 2018:2.

Begreppet riksintresse används om två olika typer av områden. Dels större områden som riksdagen beslutat om i 4 kap. miljöbalken, dels områden som är riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken och där den ansvariga nationella myndigheten har ett ansvar för att ange anspråk. Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Riksintressen pekas även ut för t.ex. yrkesfiske och totalförsvaret.

I 4 kap. miljöbalken namnges ett antal områden som har så stora natur- och kulturvärden att de i sin helhet är av riksintresse. Det är större sammanhängande kust- och skärgårdsområden. Även Natura 2000-områden faller in under 4 kap genom 8 § som hänvisar till områden som förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2. Dessa områden får inte utsättas för exploatering som påtagligt skadar dessa värden. Samtidigt hindrar bestämmelserna inte att tätorterna och det lokala näringslivet utvecklas i de här områdena, om andra lämpliga alternativ saknas

Möjligheten att utse områden av riksintresse har sitt ursprung i naturresurslagen från 1987,⁶⁷ men har arbetats in i 3 och 4 kap. miljöbalken.⁶⁸ Det innebär att bestämmelserna ska tolkas mot bakgrund av balkens inledande kapitel om mål och hänsynsregler. Avsikten är att betona miljöfrågornas betydelse i planeringen och vikten av hushållning med mark- och vattenområden. De ekologiska förutsättningarna ska beaktas vid alla beslut som rör användning av mark- och vattenområden.⁶⁹

Regeringen har gett Naturvårdsverket m.fl. myndigheter i uppdrag att tillsammans med Boverket göra en översyn av kriterierna för riksintressen och sina respektive anspråk på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten ingår inte i uppdraget. Målsättningen är att översynen sammantaget ska leda till en kraftig minskning av såväl antalet och arean av riksintressen. Bakgrunden till uppdraget är att omfattningen av riksintressen, enligt regeringen, har ökat utöver vad som var intentionen och därmed medfört att riksintresseverktyget förlorat del av sitt syfte. I dag är 46 procent av land- och vattenområdet utpekade som något riksintresse. Det har även tillkommit nya samhällsintressen. T.ex.

⁶⁷ Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

⁶⁸ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*.

⁶⁹ Naturvårdsverkets webb, Områden av riksintresse, 2020-07-06.

påverkar klimatförändringar hur mark och vatten kan användas för olika ändamål. Urvalet av nya riksintressen bör enligt regeringen, göras utifrån de riksintressen som kan antas ha stor betydelse för planering och byggande.⁷⁰

21.7 Andra områdesbaserade åtgärder – bidrar till en sammanhängande grön (blå) infrastruktur

Förutom den fysiska planeringen enligt PBL har 7 kap. miljöbalken och fiskelagstiftningen direkt betydelse för den områdesbaserade förvaltningen av kusthavet. Efter vad Miljömålsberedningen erfar råder det enighet hos länsstyrelser, kommuner och enskilda förvaltare att det inte finns en tillräckligt bra samordning och nyttjande av den fysiska planeringen tillsammans med andra områdesbaserade åtgärder som områdesskydd, strandskydd och fiskfredningsområden. Det saknas en tydlig samordning mellan miljölagstiftning och speciallagstiftning som fiskelagen och författningar som reglerar sjöfart (inklusive fritidsbåtar). Detta innebär i praktiken att många skyddade områden i kusten saknar relevanta regleringar.⁷¹ Klimatanpassning anges inte heller som en grund för inrättandet av olika typer av skyddsområden.

Dessa utmaningar, tillsammans med bristande kunskap om havsmiljön, har lyfts till Miljömålsberedningen som hinder för att kunna säkerställa ett ekologiskt funktionellt nätverk av livsmiljöer och strukturer som brukas och förvaltas på ett sätt så att biologisk mångfald bevaras och att den marina miljön kan leverera för samhället viktiga för ekosystemtjänster. Det är detta som betecknas grön, eller i havet, blå infrastruktur. Att säkerställa en sådan funktionalitet är en särskild utmaning i kusthavet, med den variation och omfattning av påverkansfaktorer som förekommer och med en ofta finskalig topografi och stor variation i naturtyper.

⁷⁰ Regeringsbeslut 2020-01-23, Fi2020/00252/SPN.

⁷¹ Christiernsson, A. och Michanek, G. 2016, Miljöbalken och fisket, Nordisk miljörettslig tidskrift 1, s. 11–28.

21.7.1 Vad är grön – eller blå – infrastruktur?

Grön infrastruktur definieras av Naturvårdsverket som ekologiskt funktionella nätverk av livsmiljöer och strukturer, naturområden samt anlagda element som utformas, brukas och förvaltas på ett sätt så att biologisk mångfald bevaras och för samhället viktiga ekosystemtjänster främjas i hela landskapet.⁷² I praktiken ligger detta helt i linje med en ekosystembaserad förvaltning.

Naturvårdsverket anger vidare att arbetet med grön infrastruktur innebär att alla berörda aktörer behöver involveras och gemensamt planera för långsiktigt hållbara landskap. Sådana landskap ger positiva ekologiska, ekonomiska och sociala effekter och är en förutsättning för hållbar samhällsutveckling. Naturvårdsverket anger vidare att i dag splittras bilden på ett stort antal förvaltningsområden, direktiv m.m., alla med skilda målnivåer och administrativa avgränsningar. En enhetlig kartläggning av den gröna infrastrukturen som underlag verkar för att rätt förvaltning och åtgärd hamnar på rätt plats. Miljömålsberedningen noterar att denna beskrivning stämmer väl överens med den bild den fått av planering, bevarande och åtgärdsarbetet i kusthavet.

Grön infrastruktur har blivit ett vedertaget begrepp både inom EU och nationellt i arbete med naturvård och skydd av biologisk mångfald. Samtidigt har det kritiserats för att vara otydligt i sin praktiska innebörd och hur det påverkar arbetet med fysisk planering och områdesskydd. Främst har problematiken tagits upp i arbetet med landmiljö. I kusthavet har inte arbetet med grön, eller ännu bättre blå, infrastruktur i praktiken kommit tillräckligt långt för att väcka motsvarande diskussion. Här har problematiken varit att det saknas tillräckligt kunskapsunderlag för att kunna utforma en grön (blå) infrastruktur och att områdesbaserade åtgärder har hanterats i separata processer.

EU-kommissionen skriver i sin strategi för biodiversitet till 2030 inom den gröna given, att investeringar behöver göras i grön och *blå infrastruktur* för att säkra ekologiska korridorer för spridning och migrering av arter och motverka genetisk isolering, både inom och mellan länder.

2014 slog regeringen fast i propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, att grön infrastruktur är en viktig del i regeringens arbete för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.⁷³

⁷² www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur, 2020-07-06.

⁷³ Prop. 2013/14:141, *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*.

Grön (blå) infrastruktur i havet

Inom Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens forskningsanslag, har det tagits fram en forskningssammanställning och analys av förvaltningen av Sveriges havsområden utifrån ett landskapsperspektiv, baserad på sex fallstudier. Analysen har genomförts av flera lärosäten gemensamt och inkluderat både naturvetare och miljöjurister. I sammanställningen ingår en omfattande rättslig analys av kraven på grön infrastruktur i havet.⁷⁴

Av den rättsliga analysen framgår att behovet av att främja ett ekosystembaserat angreppssätt med hänsyn till bl.a. landskaps ekologiska samband framför allt kommer till uttryck i den internationella rätten och EU-rätten, men att de internationella förpliktelserna som regel är mycket vagt formulerade. Flera av EU-rättens miljödirektiv är tillämpliga på havet, men inget av dem anger explicit bevarandet av en grön infrastruktur som en målsättning. Av art- och habitatdirektivet följer ett starkt skydd av utpekade arter och livsmiljöer genom Natura 2000-områden, men det saknas ett skarpt rättsligt krav på att säkerställa att nätverket av skyddade områden blir sammanhängande och representativt.

I havsmiljödirektivet finns krav på att åtgärdsprogrammen ska ange de åtgärder som behövs för säkerställandet av ett sammanhängande och representativt nätverk av marina skyddsområden, men det saknas en definition av vad som avses med sammanhängande och representativt. Direktiven ger sammantaget lite vägledning om hur landskapsperspektivet ska beaktas i praktiken.

Den nationella rätten möjliggör ett skydd av den gröna infrastrukturen, bl.a. genom inrättandet av skyddade områden, men även här saknas rättsliga krav på att beslut ska utgå från en ekosystemansats eller ett landskapsperspektiv.

Miljökvalitetsnormer för en god ekologisk status och god miljöstatus utgör viktiga instrument för att skydda den gröna (blå) infrastrukturen, också utanför skyddade områden, men normerna får i praktiken främst genomslag vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Ett stort antal verksamheter som inte omfattas av någon tillståndsplikt kan emellertid påverka den gröna infrastrukturen. Det anges därför i analysens slutsatser att det är av vikt att miljökvalitets-

⁷⁴ Naturvårdsverket 2020, Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden, Rapport 6930.

normerna även tillämpas vid tillsyn och vid annat beslutsfattande enligt miljöbalken, till exempel vid provningar av strandskyddsdispenser, samt att även kumulativa effekter beaktas vid sådana provningar.

Fysisk planering lyfts fram som ett viktigt instrument för att möjliggöra den helhetssyn som behövs i förvaltningen av de marina ekosystemen för att den marina gröna infrastrukturen ska kunna bevaras och vid behov återställas. Den gällande regleringen för havsplanering anses dock sakna tydlig styrning mot bevarande eller återställande av en grön (blå) infrastruktur. Även om det finns krav på att en ekosystemansats ska tillämpas i den nationella havsplaneringen saknas både en definition av vad som avses med en ekosystemansats och en tydlig styrning mot uppfyllandet av havsmiljömålen. God miljöstatus utgör bara ett av flera likvärdiga mål och är inte överordnat. Till skillnad från inom havsplaneringen saknas ett krav på att en ekosystemansats ska tillämpas i den kommunala planeringen. Länens regionala handlingsplaner för grön infrastruktur (se nedan) lyfts fram som ett verktyg som skulle kunna överbrygga gapet mellan nationell och kommunal planering, samt att integrera förvaltning av hav och land, men enligt analysen är planerna i nuläget inte rättsligt bindande och det saknas rättsliga krav på att planerna ska beaktas vid planering, tillståndsprovningar och annat beslutsfattande.

Analysen lägger fram följande förslag till rättsliga åtgärder för att stärka den marina gröna infrastrukturen:

1. Förstärka havsplanernas styrning mot genomförandet av havsmiljömål.
2. Förbättra genomförande av miljö kvalitetsnormer om god miljöstatus och god ekologisk status.
3. Främja inrättandet av ett sammanhängande, representativt och funktionellt nätverk av skyddade områden.

Några av de konkreta åtgärder som föreslås för att genomföra förslagen och som har stor betydelse för just kustvattenområdet är bl.a.:

- Integrera handlingsplaner för en grön infrastruktur i det rättsliga systemet genom att t.ex. införa krav på beaktandet av planerna vid den kommunala planeringen.

- Revidera hushållningsreglerna (särskilt kap. 3 miljöbalken) med utgångspunkt i nya moderna miljörättsliga principer och kunskap om behovet av att säkerställa ekologiskt funktionella ekosystem.
- Utveckla bedömningsgrunder för hydromorfologisk status i kustvatten. Möjliggör att områden som är känsligare eller påverkar andra hydromorfologiska typer (t.ex. grunda havsområden) kan få större genomslagskraft i bedömningen av ytvattenförekomsters ekologiska status.
- Inför fiskefauna, inklusive förekomst av vandringsfisk, som en biologisk bedömningsgrund i kustvatten.
- Precisera var och hur mycket som kan tillåtas påverkas/förloras samt hur mycket som måste vara opåverkat, t.ex. vad gäller fysisk förlust/ störning av havsbottnar.
- Utred möjligheten att samordna havsmiljödirektivets bedömningsområden och bedömningsgrunder med ramvattendirektivets i kustvattnet.
- Inför krav på samarbete mellan olika beslutsfattare när så krävs med hänsyn till arters och livsmiljöers utbredning.
- Utforma riktlinjer/vägledning för hur kumulativa effekter ska beaktas vid prövningar i det enskilda fallet, däribland vid strandskyddsdispenser
- Inrätta fler biotopskyddsområden för att skydda grunda havsområden.

Miljömålsrådet – Programområde för grön infrastruktur

Miljömålsrådet har beslutat om ett programområde Insatser för grön infrastruktur 2020–2021, som samordnas av Naturvårdsverket och där bl.a. Havs- och vattenmyndigheten deltar. Syftet är att genom samverkan mellan myndigheter och med andra aktörer, i snabbare takt bevara och utveckla en fungerande grön infrastruktur. Inom programområdet pågår projekt, flera med fokus på skog. Naturvårdsverket leder arbetet med att utveckla etappmål för grön infrastruktur. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för projektet Skötsel och restaurering av våtmarker och sötvattensmiljöer

och båda myndigheterna arbetar med utveckling av juridiska styrmedel gällande viss vattenverksamhet. Länsstyrelserna driver samverkansåtgärden Ekosystemtjänster i fysisk planering. Havs- och vattenmyndigheten ingår inte i denna samverkansåtgärden.⁷⁵

Regional handlingsplan för grön infrastruktur

Länsstyrelserna har haft i regeringsuppdrag mellan 2015 och 2018 att ta fram regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Syftet med handlingsplanerna var att lyfta landskapsperspektivet så att naturvårdsinsatser bidrar till att stärka rumsliga samband på bästa sätt, och på så sätt göra planeringen mer effektiv. Länens handlingsplaner skulle sammanställa och redovisa de biotoper, strukturer, element och naturområden som tillsammans utgör förutsättningen för att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster.

De regionala handlingsplanerna syftade vidare till att ge vägledning vid planering, prövning och beslut om offentliga naturvårdsåtgärder utifrån ett landskapsperspektiv.⁷⁶ Planerna var således tänkta att utgöra beslutsunderlag vid såväl normgivning, t.ex. utfärdandet av generella föreskrifter, som rättstillämpning, till exempel vid prövning av dispenser från strandskyddet, vid tillståndsprövning av vattenverksamheter och andra prövningar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Planerna var även tänkta att vara vägledande för kommunernas fysiska planering, även om inte några sådana formella krav har införts i t.ex. PBL.

Naturvårdsverket har koordinerat arbetet och tagit fram vägledning om hur handlingsplaner kan utgöra underlag för hänsynstagande till ekosystemtjänster och klimatanpassning i fysisk planering.⁷⁷

De regionala handlingsplanerna ska innehålla grundläggande fakta om länens naturförutsättningar, men också uppgifter om värden för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Obligatoriska delar är bl.a. beskrivning och kartor över områden med särskild betydelse för biologisk mångfald i olika landskapstyper (värdekärnor och värdetrakter), områden av stor betydelse för fisk- och skaldjursarter, områden med högt förändrings- eller påverkanstryck, områden med strand-

⁷⁵ www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Insatser-for-gron-infrastruktur/, 2020-10-26.

⁷⁶ Prop. 2013/14:141, s. 9 ff.

⁷⁷ www.naturvardsverket.se/gron-infrastruktur_2020-07-06.

skydd, olika formella skyddsformer, samt en översiktlig geografisk beskrivning av viktiga ekosystemtjänster, med fokus på det rumsliga perspektivet. En del i arbetet med grön infrastruktur är även att öka förståelsen för hur olika miljöer påverkas av klimatförändringar. De regionala handlingsplanerna ska ligga till grund för anpassningar till ett förändrat klimat och vara ett stöd vid planering av åtgärder för klimatanpassning.⁷⁸

Handlingsplanernas utformning i kust- och hav

Flera länsstyrelser har påtalat att uppdraget om grön infrastruktur var oklart och det varierar mycket i länsstyrelsernas utformning och leverans och huruvida kommunerna har fått något underlag. Å andra sidan lyfter både Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och kommuner fram att det är viktigt att utveckla arbetet med en grön (blå) infrastruktur i kustområdet. Bl.a. lyfts vikten att inkludera arbetet med skyddade områden med hänsyn till höjda havsnivåer och annan klimatpåverkan.

Länsstyrelserna i Stockholms-, Södermanlands och Västra Götalands län har tydligt inkluderat marin miljö i sina regionala handlingsplaner. I handlingsplanerna identifieras kunskapsbrist som ett av de största hoten mot den marina gröna infrastrukturen. I Kosterhavet, som är det område i Västra Götaland som är bäst undersökt är inte mer än en procent av ytan kartlagd.⁷⁹

Handlingsplanerna identifierar även grunda områden, framför allt områden grundare än sex meter, som särskilt betydelsefulla för grön (blå) infrastruktur. De är extra viktiga för den biologiska mångfalden och för produktionen av marina ekosystemtjänster genom upptag av näring, filtrering av partiklar, produktion av fisk, rekreation och klimatreglering. De regionala handlingsplanerna för de tre länen lyfter fysisk påverkan och fragmentering till följd av exploatering, bebyggelse och båttrafik som ett av de största hoten mot grön infrastruktur i den marina miljön. Stockholm och Södermanland har också fokus på övergödning, medan Västra Götaland särskilt lyfter fiske och ökade vattentemperaturer till följd av klimatförändringar. Andra faktorer som nämns är miljögifter och buller. Handlingspla-

⁷⁸ Naturvårdsverket 2020, Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden, Rapport 6930.

⁷⁹ A.a.

nen för Västra Götaland lyfter bryggor, pirar och muddringar som särskilda hot mot grunda områden. Västerhavets värdefulla marina ekosystem hör också till länets prioriterade insatsområden.

21.7.2 Strandskyddet i kustvatten

Sedan lång tid tillbaka gäller strandskydd vid Sveriges kuster, vid insjöar och vattendrag.⁸⁰ Det ursprungliga syftet med strandskyddet var att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandmiljöer. Sedan 1994 syftar dock strandskyddet även till att långsiktigt *bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten*.⁸¹ Målsättningarna är likställda. Ett område som bedöms värdefullt för endast ett av syftena har ett lika starkt skydd som när båda skyddsintressena aktualiseras.⁸² Strandskyddet är utformat som en förbudslagstiftning som omfattar vissa åtgärder och verksamheter som också träffar markägare.

Regler om strandskyddsområde finns i 7 kap. 13–18 h §§ miljöbalken. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Länsstyrelsen får besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

I slutet av 2020 lämnade Strandskyddsutredningen sitt betänkande till regeringen.⁸³ Strandskyddutredningen hade i uppdrag att föreslå författningsändringar och andra åtgärder som innebär att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder, befolkningstätheten och exploateringstrycket varierar i landet.⁸⁴

⁸⁰ 7 kap. 13 § miljöbalken.

⁸¹ 7 kap. 13 § 2 st. miljöbalken.

⁸² Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 32.

⁸³ SOU 2020:78, *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, betänkande av Utredningen om översyn av strandskyddet.

⁸⁴ Dir. 2019:41, Översyn av strandskyddet.

Vad är förbjudet inom strandskyddade områden?

Inom strandskyddade områden gäller ett flertal förbud. Strandskyddet innebär att det är förbjudet att, inom det strandskyddade området, uppföra nya byggnader, ändra byggnader, utföra anläggningar eller anordningar, t.ex. bryggor, som *hindrar eller avhåller allmänheten* från att beträda området men också att utföra grävningsarbeten och andra förberedelsearbeten för sådana byggnader eller anläggningar och anordningar.⁸⁵ Därutöver är alla åtgärder som *väsentligen kan förändra livsvillkoren för djur- och växtarter* förbjudna.⁸⁶ Med *åtgärd* avses även anläggningar och anordningar, såsom bryggor.⁸⁷ Anläggande av bryggor men också grävningsarbeten och andra förberedelsearbeten kan således vara förbjudna av såväl allemansrättsliga skäl som miljöskäl. Även om det inte finns några hinder ur allemansrättslig synpunkt kan åtgärden därmed vara otillåten med hänsyn till miljön.

Av ordalydelsen följer att det inte krävs att förändringen är *negativ* för djur- och växtliv. Även åtgärder med positiv inverkan på miljön (t.ex. anläggandet av en våtmark) inom området kan därmed vara förbjudna och därmed dispenspliktiga. Syftet med detta är att säkerställa att åtgärden utformas på ett godtagbart sätt och att eventuella skadeförebyggande åtgärder vidtas.⁸⁸

Ett annat syfte är att förenkla den enskildes bedömning. Enligt motiven bör det nämligen vara lättare att bedöma om åtgärden har en påverkan på miljön än att bedöma om påverkan är negativ. En sådan bedömning kräver enligt förarbetena nämligen kännedom om flera förhållanden, däribland livsmiljöernas och arternas förekomst, känslighet och värde, som den enskilde enligt förarbetena inte kan förväntas besitta.⁸⁹

De förbud som strandskyddet ställer upp bör i de flesta fall främja båda skyddsintressena. I vissa fall finns dock en risk för konflikt eftersom en god tillgång till strandområden kan innebära ett omfattande friluftsliv med störningar och skador på arter och livsmiljöer både på land och under havsytan. En anläggning av en stor badbrygga med avhållande effekt på den allmänhet som färdas med båt inom området kan t.ex. minska negativa effekter av just båttrafik

⁸⁵ 7 kap. 15 § 1–3 p, miljöbalken.

⁸⁶ 7 kap. 15 § 4 p, miljöbalken.

⁸⁷ Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 41.

⁸⁸ Prop. 2008/09:119, s. 41 och s. 100–110.

⁸⁹ Prop. 2008/09:119, s. 41.

(se nedan om avslag för dispens på grund av bryggans avhållande effekt på det sjöfarande friluftslivet).

Det är emellertid rimligt att anta att många bryggor också nyttjas för anläggning av båtar även av de som bor eller vistas på fastigheten samt att även detta kan ge upphov till en betydande påverkan på området. Även om sådana effekter kan vägas in vid prövningar enligt strandskyddsbestämmelserna krävs kompletterande instrument, såsom inrättandet av djur- och växtskyddsområden och naturreservat med landstigningsförbud, hastighetsbegränsningar m.m., för att hantera störningar från friluftsliv inom strandskyddade områden.

Förbuden gäller vidare endast *inom* ett geografiskt avgränsat område, nämligen land- och vattenområdet intill 100 m från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.⁹⁰ Detta innebär att åtgärder som vidtas *utanför* det strandskyddade området inte är förbjudna, även om de kan få en negativ påverkan på djur- och växtliv i det strandskyddade området. Viktigt är att strandskyddet gäller hela detta område, även vattenområdet.⁹¹

En annan viktig utgångspunkt är att strandskyddet gäller generellt, dvs. utan krav på ett särskilt utpekande, i hela landet.⁹² Detta innebär att bevisbördan, och därmed kostnaden för att uppfylla kraven, flyttas från det allmänna till den enskilda, dvs. den som vill vidta en åtgärd inom strandskyddat område. Utgångspunkten är förenlig med principen om att förorenaren betalar.

Strandskyddsområdet kan också i det enskilda fallet utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd *om det behövs* för att *säkerställa* något av strandskyddets syften. För detta krävs ett särskilt beslut från länsstyrelsen.⁹³ Bevisbördan ligger i detta fall på den beslutsfattande myndigheten. Ett exempel som nämns i förarbetena är grunda havsbottnar som är viktiga för den biologiska mångfalden eller andra områden som är särskilt känsliga och som inte omfattas av annat skydd.⁹⁴ Vid beslutet ska vidare hänsyn till enskilda intressen tas. En inskränkning i den enskildes rätt att använda mark- och vattenområden får inte gå längre än vad som

⁹⁰ 7 kap. 13–14 §§ miljöbalken.

⁹¹ Se t.ex. MÖD 2011:42 samt prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 37 och 99.

⁹² 7 kap. 13 § 1 st. miljöbalken.

⁹³ För att det utvidgade strandskyddet ska gälla krävs att detta har beslutats med stöd i den nuvarande bestämmelsen i miljöbalken. Se övergångsbestämmelserna i SFS 2009:532 (p. 3).

⁹⁴ Prop. 2008/09:119, s. 99.

krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.⁹⁵ Myndigheten måste således bevisa att inskränkningen är proportionerlig.

När kan dispens ges?

Utöver de generella undantagen som t.ex. omfattar bryggor som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln om de för sin funktion måste finnas inom strandskyddsområdet,⁹⁶ finns möjligheter till dispens i det enskilda fallet. För dispens krävs ”särskilda skäl” och vad som utgör ”särskilda skäl” framgår av lagtexten.⁹⁷

Av förarbeten och praxis framgår att uppräkningslistan är uttömmande samt att prövningen ska vara restriktiv.⁹⁸ Omständigheter som att området saknar betydelse för strandskyddets syften, att området som ska tas i anspråk endast utgör en liten del av det strandskyddade området eller att åtgärden sker i anslutning till annan bebyggelse utgör således inte i sig särskilda skäl för dispens.⁹⁹ Sådana omständigheter kan dock vägas in i bedömningen av om dispensen är förenlig med strandskyddets syften. En bedömning av dispensens förenlighet med syftet måste alltid göras eftersom en dispens inte får ges om den kan motverka något av strandskyddets syften.¹⁰⁰ En dispens kan således inte ges om den kan antas äventyra möjligheterna att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet i strandområden på land och i havet. Att området saknar värde ur allemansrättslig synpunkt ska inte påverka denna bedömning.

Ett särskilt skäl enligt miljöbalken för dispens, är att anläggningen *för sin funktion måste ligga vid vattnet*.¹⁰¹ Ett sådant exempel är just bryggor. Ett ytterligare kriterium är emellertid att *behovet inte kan tillgodoses utanför området*, vilket avser det område som omfattas av dispensansökan och inte det strandskyddade området. Att hela fastigheten omfattas av strandskydd utgör därför inte en grund för dispens.¹⁰² Möjligheten att lokalisera bryggan till ett annat område där

⁹⁵ 7 kap. 25 § miljöbalken. Se även RÅ 1996 ref 44.

⁹⁶ 7 kap. 16–17 §§ miljöbalken.

⁹⁷ Vad som utgör särskilda skäl framgår av 7 kap. 18 c och d §§ miljöbalken.

⁹⁸ Se bl.a. MÖD 2013:37, prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 53 och 104 och prop. 1997/98:45, Miljöbalk, del 1, s. 317 ff.

⁹⁹ Prop. 2008/09:119, s. 104.

¹⁰⁰ 7 kap. 26 § miljöbalken.

¹⁰¹ 7 kap. 18 c § 1 st 3 p miljöbalken.

¹⁰² MÖD mål nr M 10456–15, 2016-04-05.

den kan antas få mindre negativa effekter på miljön, eller friluftslivet, t.ex. till områden där bryggor redan finns, samt möjligheten att nyttja befintliga brygganläggningar har ofta bedömts medföra att behovet har ansetts kunna tillgodoses utanför området i praxis.¹⁰³ Eftersom möjligheten att nyttja befintliga bryggor bör vara större i mer tätbebyggda områden, och sådana områden dessutom är högexploaterade, bör möjligheten att få dispens för anläggandet av en ny brygga i dessa områden vara mindre. Detta följer också av vikten, av såväl allemansrättsliga skäl som miljöskäl, att bevara de *få ostörda* miljöerna i områden som annars är högexploaterade.¹⁰⁴

Beaktande av indirekta och kumulativa effekter samt områdets landskapsekologiska funktion vid prövning av dispens för anläggandet av bryggor

Mark- och miljööverdomstolen har tillämpat reglerna om dispens med stor restriktivitet, särskilt när det gäller just bryggor, i linje med lagstiftarens intentioner.¹⁰⁵ Avslag har ofta motiverats med hänsyn till dispensens oförenlighet med allemansrättsliga syften, men i de fall domstolen beaktat bryggornas påverkan på naturvårdsintressena, är det främst de direkta effekterna av bryggorna i sig, särskilt skuggning, som har beaktats. Detta beror förmodligen på bristande kunskap om indirekta effekter av bryggor samt den påverkan den ökade fritidsbåtstrafiken en anläggning kan ge upphov till. I vissa fall har emellertid indirekta effekter på strandskyddets syften också beaktats.

¹⁰³ Se t.ex. NJA 2008 s. 55, MÖD 2011:29 och MÖD mål nr M 6370-12, 2013-01-03. I det senare fallet nekades dispens eftersom behovet av båtplats kunde tillgodoses genom ett servitut som gav den sökande rätt att nyttja en brygga på en annan fastighet. Samma princip har tillämpats för andra typer av anläggningar vid vattnet. Se t.ex. MÖD M 6995-16, 2016-12-22 som avsåg en dispensprövning för uppförandet av ett nytt båthus. Dispens nekades då alternativet att förtöja båten vid en befintlig brygga fanns.

¹⁰⁴ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 322. Se även NJA 2008 s. 55I samt Mark- och miljödomstolen dom, mål nr M 10456-15, 2016-04-05. MÖD uttalar att bevarandet den aktuella platsen *obebyggd* är en förutsättning för att långsiktigt trygga strandskyddets syften och att detta därför är ett tungt vägande allmänt intresse som den enskildes intresse skulle vägas mot. Det enskilda intresset ansågs inte väga tyngre än det allmänna intresset av att bevara platsen obebyggd. Det ansågs därmed inte föreligga särskilda skäl för dispens.

¹⁰⁵ Se t.ex. MÖD, mål nr M 4246-12, 2012-10-24 (dispens nekades eftersom stranden ansågs allemansrättsligt tillgänglig), MÖD mål nr M 9186-13, 2014-05-09. Se även MÖD 2004:44 och MÖD 2011:34.

Avslag av ansökningar om anläggande av brygga har också motiverats med hänsyn till kumulativa effekter samt miljösituationen i stort i länet.

Att prövningen inte bör avgränsas till det lokala miljötillståndet och påverkan på den specifika platsen stöds också av förarbeten. Som motiv till införandet av strandskyddets naturvårdssyfte anfördes inte bara strändernas rika biologiska mångfald och dess unika arter utan också deras *funktion som livsmiljöer och spridnings- och vandringskorridorer*, bl.a. med hänsyn till att landskapet i övrigt präglas av rationell produktion.¹⁰⁶ I motiven uttalas vidare att särskilt stor restriktivitet ska gälla vid bl.a. högexploaterade områden men också områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtliv. Exempel som ges är områden med mjukbottnar men även landhöjningsområden, strandängar, som anges ha stor betydelse som häcknings- och rastplatser för många fågelarter och grunda bottenar, som anges ha hög biologisk produktion och utgöra viktiga yngelkammare för fiske.

Är rättstillämpningen vid lägre instanser tillräckligt restriktiv?

Trots att strandskyddet är en förbudslagstiftning som ska tillämpas restriktivt enligt Mark- och miljööverdomstolen, visar statistik från Naturvårdsverket att antalet beviljade strandskyddsdispenser på kommunal nivå kontinuerligt har ökat mellan 2011 och 2018.¹⁰⁷

Västra Götaland är ett av de län där flest dispenser för bryggor meddelas. Det finns dessutom en trend att fler och fler flytbryggor, vilka kan skugga dubbelt så stora områden som pålade bryggor i samma storlek, anläggs utmed kusten. En granskning av tillståndsprövningar för vattenverksamhet och dispenser från strandskyddet visar att ål-

¹⁰⁶ Den unika livsmiljön anses uppstå till följd av den brytning som sker i övergången mellan land och vatten. Prop. 1993/94:229, *Strandskydd*, s. 9–10.

¹⁰⁷ Näst Stockholm är Västra Götaland det län i landet där kommunerna beviljar flest dispenser. Under 2018 beviljades 935 åtgärder dispens av kommunerna i länet (685 antal beslut). Endast 48 av dessa beslut har helt eller delvis upphävts av länsstyrelsen. Det största antalet dispenser beviljades av Strömstad kommun (48 beslut, 57 åtgärder). I Borås kommun beviljades dock fler åtgärder dispenser (72), men genom färre dispensbeslut (42). När det gäller beslut av länsstyrelsen som första instans är antalet beviljade dispenser högst i Västra Götaland. Under 2018 beviljades 170 åtgärder dispens (117 beslut), medan 72 åtgärder fick avslag. 7 av de beviljade dispensbesluten på kommunal nivå under 2018 gällde anläggandet av *ny* brygga (ersättningsbryggor ingår inte i denna statistik). Se vidare Naturvårdsverket (2019). *Uppföljning av strandskyddet 2018. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket*. URL: www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2019/strandskyddsstatistik-2018.pdf (2019-06-05).

gräs i allmänhet inte beaktas i beslutsprocessen och att 69–88 procent av ansökningarna godkänns också i områden där det förekommer ålgräs. Samma granskning visar vidare att förekomsten av marina skyddsområden bara marginellt minskar andelen godkända bryggansökningar i ålgräshabitat. Enligt forskarna utgör den fortsatta småskaliga kustbyggnationen längs den svenska västkusten ett betydande hot mot den redan kraftigt decimerade ålgrästäckningen, och artens funktion som livsmiljö för många andra organismer.¹⁰⁸ Denna granskning har också visat att antalet bryggor i Kosterhavets nationalpark årligen ökar med cirka två procent.

Med hänsyn till att beviljandet av dispenser ökar på den kommunala nivån, där det största antalet dispenser prövas, samt att också antalet bryggor ökar i det aktuella området finns anledning att anta att lägre instanser tillämpar reglerna mindre restriktivt, särskilt i vissa delar av landet. Eftersom endast en liten andel beslut överprövas finns därför risk att strandskyddets syften inte kommer att nås. Att så är fallet bekräftas också av det bristande miljömålsuppfyllandet.¹⁰⁹

21.7.3 Marint områdesskydd

Med formellt skydd av marina områden avses nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden. Skydd av marina områden beskrivs ingående i kapitlet om Marint områdesskydd.

De vanligaste områdesskydden i kusthavet är naturreservat och Natura 2000-områden. En majoritet av de skyddade områdena ligger i territorialhavet och till antalet ligger de flesta vid kusten eller i skärgårdarna och inkluderar oftast både land- och vattenområden. Det finns även utpekade *kulturresevat*¹¹⁰ i kustmiljö i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap, men dessa är än så länge få.

Utöver områden som räknas in i det formella skyddet, kan länsstyrelsen inrätta fågel- och sälskyddsområden som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppe-

¹⁰⁸ Eriander, L., m.fl. 2017, The effects of small-scale coastal development on the eelgrass (*Zostera marina* L.) distribution along the Swedish west coast – Ecological impact and legal challenges, *Ocean Coastal Manage* 148: 182–194.

¹⁰⁹ Naturvårdsverket 2020, Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden, Rapport 6930.

¹¹⁰ 7 kap. 9 § miljöbalken.

hålla sig inom området.¹¹¹ Skyddet av arter, som utgör ett viktigt komplement till områdesskyddet, har i stort varit begränsat till åtgärder som direkt kan skada den skyddade arten (t.ex. jakt och fiske) och inte mot åtgärder som skadar arternas kritiska habitat, t.ex. kärlväxtängar.

Merparten av de äldre naturreservaten i kustområdena inrättades för att skydda värden på land samt för friluftsliv och saknar därför hänvisning till marina arter och naturtyper i beslutet. Föreskrifter och förvaltning av områdena har därför inte anpassats till de marina värdena. Det pågår ett omfattande arbete på länsstyrelserna med att uppdatera gamla beslut och skötselplaner för att säkerställa ett relevant och ändamålsenligt skydd för kustvattenmiljön. Situationen har varit motsvarande för bevarandeplaner för marina Natura 2000-områden, men där flertalet bevarandeplaner nu har gått genom och uppdaterats av länsstyrelserna.

Skydd av marina områden har som regel en statisk karaktär, där syftet med skyddet är att ge ett permanent skydd av de naturvärden som finns i ett visst område vid tidpunkten för inrättandet. Krav på systematiska uppföljningar och anpassningar efter förändringar i tid och rum som följer av olika ekosystemprocesser eller i mark- och vattenanvändningen, har saknats. Detta har bl.a. lyfts som ett problem i Bottenviken med en snabb landhöjning och där områden med höga naturvärden därför kan ändras rent geografiskt över tid. Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna lyfter behovet av att anpassa områdesskyddet för att även tillgodose effekter av klimatförändringar och behovet av att säkra områden som kan få stor betydelse för klimatanpassning, s.k. ”klimatrefugier”.

Det finns inget lagstadgat krav på att skydd av områden ska bidra till ett sammanhängande och representativt nätverk eller att skyddet av områdena ska säkerställa ekologisk konnektivitet, även om detta framgår av det befintliga etappmålet *om skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden*. Därutöver utgår och begränsas ofta skyddet av olika administrativa gränser, t.ex. nations-, läns och kommungränser.

Samtidigt saknas krav på övergripande och långsiktiga planeringsunderlag och på samarbete och samordning mellan stater och olika beslutsfattare. Beslut om inrättande av områdesskydd har därför ofta präglats av ett ad-hoc-betonat angreppssätt samt att beslut om prov-

¹¹¹ 7 kap. 12 § miljöbalken.

ningar i det enskilda fallet avgränsas till den lokala miljöpåverkan inom det skyddade området utan hänsyn till miljösituationen i stort. Havs- och vattenmyndighetens fördjupade analys av områdesskyddet i havsområden visar att nätverket inte är sammanhängande, representativt eller funktionellt.¹¹² Anledningar är, enligt myndigheten, bl.a. att områdena är alltför små och isolerade för att säkerställa arters spridning i landskapet.

Miljömålsberedningen erfar att det finns en stor samsyn bland många aktörer att områdesskyddet behöver inkluderas i en koordinerad kust- och havsmiljöförvaltning.

21.7.4 Fiskelagstiftningen innanför trålgränsen

Regleringar genom fiskerilagstiftningen har beskrivits ingående i kapitlet om förvaltning av fisk.

Det har beskrivits i flera tidigare kapitel att fisk har en viktig strukturerande roll i kustnära ekosystem. Fiske, och i synnerhet fritidsfiske, bedrivs i stor omfattning i kustområdet. Hur fisken förvaltas i kustnära och i synnerhet grunda områden, är därför av stor betydelse för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Fiskelagstiftningen, med möjligheter att införa fiskfredningsområden, fiskeförbudsområden, uttagsbegränsningar och olika redskapsbegränsningar, är ett viktigt verktyg i förvaltningen av de kustnära ekosystemen.

Det har lyfts fram i forskningsrapporter från t.ex. SLU Aqua att arbetet med skyddade områden och åtgärder för att skydda fiskbestånd som t.ex. fredningsområden behöver samordnas bättre för att stärka konnektivitet i kusthavet, dvs. i praktiken främja en blå infrastruktur.¹¹³ Havs- och vattenmyndigheten bekräftar detta behov i handlingsplanen för marint områdesskydd där myndigheten föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att undersöka vilka fredningsområden som är i behov av ett förstärkt skydd för att även reglera annan skadlig verksamhet för att bevara naturmiljön i området.

¹¹² Havs- och vattenmyndigheten 2015, Fördjupad analys av befintligt nätverk av marina skyddade områden, Delredovisning av regeringsuppdrag M2015/771/Nm.

¹¹³ SLU Aqua 2019, Ekologisk konnektivitet i svenska kust- och havsområden – en kunskaps-sammanställning, Aqua reports 2019:15.

ReFisk är ett exempel på en sådan process där länsstyrelserna i Gävleborgs-, Uppsala-, Stockholms, Södermanlands- och Östergötlands län tillsammans med andra aktörer som akademien och intresseorganisationer tar fram ett förslag till åtgärdspaket för en hållbar fiskeförvaltning längs mellersta ostkusten och föreslår fiskeregler.¹¹⁴ ReFisk är ett viktigt underlag i den regionala handlingsplanen för grön infrastruktur för Stockholms län.¹¹⁵

21.8 Åtgärdsprogram och åtgärder

Det samlade åtgärdsarbetet både på land och till havs är av stor betydelse för att kunna nå miljökvalitetsmålen i kustvattenområdet. Åtgärdsprogram och åtgärder generellt beskrivs i kapitlet om Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete. Det riktade åtgärdsarbetet mot t.ex. övergödning, farliga ämnen och förvaltning av fisk finns redovisade i tidigare respektive kapitel. I tidigare kapitel har även åtgärdsunderskottet och finansiering av åtgärder redovisats.

Här tas främst upp åtgärder mot fysisk påverkan och biologisk återställning som genomförs i kustvattenområdet.

21.8.1 Fysiska åtgärder och restaurering

Fysiska åtgärder som en del av en sektorsövergripande ansats och integrering av fysisk planering

I kapitlet Ingen gödning till havet och kapitlet Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen redovisas förutsättningar för och pågående arbete med anläggande av våtmarker och andra fysiska åtgärder i vattenmiljön, både för att motverka övergödning och för att stärka fiskbestånden.

Stockholms universitet, tillsammans med ett flertal länsstyrelser och sportfisket lyfter att anläggande av våtmarker har stor betydelse för kustvattenmiljön och grunda vikar, inte minst genom den strukturerande faktorn stor rovfisk har på kustvattnets ekosystem och i

¹¹⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län 2018, Ansökan om särskilda åtgärdsprojekt (anslag 1:11) 2018–2020 – ReFisk 2.0.

¹¹⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län 2019, Grön infrastruktur, Regional handlingsplan för Stockholm län, Rapport 2019:12.

synnerhet grunda områden.¹¹⁶ I dag saknas en nationell samordning för att samla uppgifter om alla fysiska åtgärder som har genomförts för att gynna bestånden av kustfisk.

Av vikt just för de kustnära ekosystemen är enligt rapportförfattarna, att fler och kompletterande åtgärder måste till för att stärka kustens rovfiskbestånd och få positiva ekosystemeffekter. Åtgärderna bör utformas som en del av en samordnad och långsiktig förvaltning av kust och hav. Förutom en starkare reglering av kustfisket behövs exempelvis bättre skydd av fiskens lek- och uppväxtområden mot exploatering samt fiskeförbud i områden med god tillgång på högkvalitativa uppväxtområden för yngel. För att nå målsättningen om att bevara och nyttja kust och hav på ett hållbart sätt krävs därför att en sektorsövergripande ansats utvecklas med en förbättrad integrering av fysisk planering, regionala kustplaner, viltförvaltning och åtgärder inom EU:s miljödirektiv samt stödsystem för landsbygdsutveckling, havsfrågor och fiske. Därutöver behövs bättre möjligheter att använda miljölagstiftningen för att initiera miljöförbättrande åtgärder i syfte att uppnå miljömålen och i syfte att förbättra nyttjandet av marina resurser.

Havs – och vattenmyndigheten planerar att ta fram en samordnad åtgärdsstrategi mot fysisk påverkan och för biologisk återställning i kustvattenmiljön

Havs- och vattenmyndigheten planerar att med stöd av länsstyrelserna, Naturvårdsverket samt Riksantikvarieämbetet, ta fram en samordnad åtgärdsstrategi mot fysisk påverkan och för biologisk återställning i kustvattenmiljön. Avstämning ska även göras med Boverket som ansvarar för vägledning gentemot kommunerna när det gäller fysisk planering. Förslaget om en strategi grundar sig på tre åtgärder i det befintliga åtgärdsprogrammet för havsmiljöförvaltningen.¹¹⁷

Havs- och vattenmyndigheten menar att det i dagsläget saknas ett helhetsgrepp om åtgärdsarbetet i kustzonen trots att kustnära grundområden är mycket betydelsefulla för att god miljöstatus ska kunna nås. Havs- och vattenmyndigheten anser att det är viktigt att natur-

¹¹⁶ Stockholms Universitet Östersjöcentrum 2020, Våtmarker som fiskevårdsåtgärd vid kusten, Rapport 1/2020.

¹¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2015, God havsmiljö 2020, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön – Del 4, Åtgärdsprogram för havsmiljön, Åtgärd nr 29–31, Rapport 2015:30.

typer restaureras, nyskapas och återskapas för att kunna förbättra förutsättningarna för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, och nå nationella och internationella åtaganden. Havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen överlappar varandra i kustzonen, och åtgärdsarbete kräver samordning särskilt när det gäller fysisk påverkan och biologisk återställning i kustvattenmiljön. Det är även viktigt att nå synergi i åtgärdsarbetet med kraven om gynnsam bevarandestatus för hotade arter och livsmiljöer enligt art- och habitatdirektivet.

Miljölagstiftning som underlättar

Dagens miljölagstiftning kan upplevas som ett hinder för genomförande av fysiska restaureringsåtgärder och anläggande av våtmarker t.ex. för att stärka bestånden av kustfisk eller för att minska övergödningen. Sportfiskarna anger i den underlagsrapport till beredningen som Stockholms universitet sammanställt om våtmarker som fiskevårdande åtgärder, att endast cirka tio procent av projekten blir genomförda främst på grund av att gamla vattendomar hindrar dagens miljövård.

21.9 Två illustrativa exempel på de små stegens tyranni

De små stegens tyranni kan beskrivas som den totala påverkan av en mängd mindre verksamheter som var och en inte har en betydande påverkan men som samlade t.ex. kan slå ut en hel ålgräsäng eller ett abborrhbestånd. Tillstånd prövas och ges separat, utan att man ser eller bedömer den totala effekten.

21.9.1 Bryggor i grunda vågskyddade områden

Det finns i dag nästan 110 000 bryggor längs kusten som tillsammans täcker över 250 mil (2016). Drygt 60 procent av alla bryggor och småbåtshamnar återfinns i grunda (<3 meter) vågskyddade områden med mjukbottnar, trots att de endast utgör en fjärdedel av kustens totala grundområden. I Västerhavet och Norra Östersjön är 30–40 pro-

cent av grunda vågskyddade vikar påtagligt påverkade av fysisk exploatering. I vissa kommuner nästan 100 procent.

Kunskapen om bryggors både direkta och indirekta påverkan på ekosystemen i grunda områden börjar bli god. Strandskyddet, områdeskyddet och den fysiska översiktsplaneringen kan alla tillämpas vid olika situationer för att minska antalet bryggor eller bidra till lokalisering av bryggor till områden där deras påverkan på kustnära ekosystem blir mindre. Trots detta tillkommer i snitt cirka 1 700 nya bryggor per år, flertalet i just känsliga, grunda, vågskyddade områden.

För att anlägga en brygga utanför detaljplanerat område behövs i normalfallet strandskyddsdispens, se avsnitt ovan om Strandskyddet i kustvatten. Trots att strandskyddet är en förbudslagstiftning med en dispensmöjlighet som ska tillämpas restriktivt enligt Mark- och miljööverdomstolen, visar statistik från Naturvårdsverket att antalet beviljade strandskyddsdispenser på kommunal nivå kontinuerligt har ökat mellan 2011 och 2018, detta gäller även för bryggor. En studie från Västra Götaland visar att förekomst av marint områdesskydd enbart marginellt minskar andelen godkända strandskyddsdispenser för bryggor. Även i Kosterhavets nationalpark ökar andelen bryggor med två procent årligen.

Genom kommunal fysisk planering skulle t.ex. anläggandet av bryggor kunna styras till mindre känsliga områden, t.ex. områden som är mer vågexponerade, eller med befintliga bryggor. Genom långsiktig planering kan också användning av bryggor samordnas och antalet bryggor minska. Genom att koncentrera bryggor till vissa områden skulle också behovet av muddring och båttrafikens effekter på bottenstrat och habitat minska. En långsiktig planering som omfattar ett större mark- och vattenområde, t.ex. en kommun, ett län eller ett visst havsområde, ökar även möjligheterna att säkerställa att konnektiviteten i det marina landskapet upprätthålls genom att avståndet mellan ostörda livsmiljöer inte blir för stora för att organismer ska kunna sprida sig mellan dem, samt att den totala belastningen inom området hålls inom de nivåer som naturen tål. Översiktsplaneringen är dock enbart vägledande för beslut om hur vattenmiljön ska användas och träder inte in vid t.ex. en enskild ansökan om strandskyddsdispens på en privat fastighet.

Att behovet av etablering och samordning av båtplatser inom en kommun kan övervägas inom ramen för detaljplaneinstitutet har dock

betonats av Miljööverdomstolen i samband med en nekad dispens för en gemensam brygganläggning.

Reglerna om strandskydd, marint områdesskydd och fysisk planering har inte tillämpats av myndigheter och kommuner i tillräcklig utsträckning för att lokalisera bryggor till områden med mindre negativ påverkan på kustvattnets ekosystem.

21.9.2 Västkustens ålgräsängar

Ålgräsängar är en helt central livsmiljö för att säkra yngel och uppväxtområden för fisk och en bra vattenkvalitet i kustvattenområdet (se avsnitt ovan). I detta exempel används ålgräs på västkusten, men det är lika aktuellt för t.ex. Bottenvikens kransalsängar.

Ålgräs är en livsmiljö som har identifierats som skyddsvärd i flera EU-direktiv och internationella konventioner. Enligt vattendirektivet ska utbredningen av bl.a. ålgräs utgöra en biologisk kvalitetsfaktor för att bedöma ekologisk status i kustvatten.

Ålgräs nämns dessutom specifikt som en viktig indikator för flera deskriptorer i havsmiljödirektivet och kan förekomma i flera av de naturtyper som listas i art- och habitatdirektivet. Ålgräs står även på Osparns lista över hotade arter och habitat samt Helcoms rödlista över viktiga livsmiljöer. Det senare medför att deltagande stater (inklusive Sverige) förbinder sig att övervaka biotopens utbredning och status.

Enligt Havsmiljöinstitutet är ett hinder för att tillämpa EU-lagstiftning och tillmötesgå krav från internationella konventioner att det saknas en mer detaljerad kartläggning av ålgräsens utbredning i Sverige samt en nationell miljöövervakning. Det finns heller ingen nationell lagstiftning som syftar till att direkt skydda habitatet ålgräsängar. Däremot finns det lagstiftning som anger vilket rättsligt skydd habitatet har mot olika typer av påverkan.¹¹⁸

I Bohuslän uppskattas den sammanlagda ytan av ålgräs ha minskat med över 60 procent sedan 1980-talet. Det finns flera orsaker till förlusten av ålgräs men en viktig påverkansfaktor är kustexploatering och fritidsbåtar. 2017 startades på Havs- och vattenmyndighetens uppdrag ett åtgärdsprogram för ålgräsängar i Sverige, som syftar till att förbättra skyddet av ålgräs genom konkreta åtgärder på regional

¹¹⁸ Havsmiljöinstitutet 2019, Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband. Rapport 2019:6.

och lokal nivå. I programmet föreslås bl.a. att förbättra kartläggningen av ålgräsets utbredning i Sverige, inkludera areell och djuputbredning av ålgräs i nationell och regional miljöövervakning, förbättra miljöförhållandena för ålgräs bl.a. genom att minska näringsbelastning och öka bestånden av stora rovfiskar, förbättra skyddet för ålgräs för kustexploatering, samt restaurera förlorade ålgräsängar.

På uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Havs- och vattenmyndigheten har nya metoder och en nationell vägledning för ålgräsrestaurering i Sverige tagits fram. Under 2017–2018 testades metoderna med att plantera ålgrässkott genom dykning framgångsrikt även i Östersjön utanför Kalmar län. Kostnaderna för restaurering uppskattas till 111 miljoner kronor men det är fortfarande inte säkerställt om restaurering är en effektiv åtgärd för att återställa bestånden.

Samtidigt visar den genomförda granskningen av tillståndsprövningar för vattenverksamhet och dispenser från strandskyddet i Västra Götaland att ålgräs i allmänhet inte beaktas i beslutsprocessen och att 69–88 procent av ansökningarna godkänns också i områden där det förekommer ålgräs.

21.10 Bedömningar och förslag

De kustnära ekosystemen och i synnerhet grunda kustnära områden är basen för stora delar av havets produktivitet och utförare av ekosystemtjänster, inte minst som uppväxtområden för flertalet fiskarter. Det är också de kustnära områdena som människor gärna vistas i och som är ekonomiskt viktiga för den kustnära turismen.

De havsanknutna miljökvalitetsmålen nås inte och statusen i kustområden är en mycket viktig bidragande orsak till detta.¹¹⁹ Miljömålsberedningen bedömer därför att de kustnära ekosystemen behöver särskild uppmärksamhet och att det är nödvändigt med justeringar i styrningen för att nå en god miljöstatus i dessa områden. I princip samtliga aktörer Miljömålsberedningen har varit i kontakt med ser också omfattande behov av förbättringar av styrningen och styrmedlen för kustnära ekosystem.

Att framgångsrikt förvalta multifunktionella kustlandskap är förknippat med både möjligheter och utmaningar. Dessa innefattar dels tillgången på god kunskap och anpassade underlag, dels rättsliga möj-

¹¹⁹ Naturvårdsverket 2019, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019.

ligheter att införliva kunskapen i planering, beslutsfattande, förvaltning och åtgärdsarbete.

Det behövs en helhetssyn inom planeringen och förvaltningen av kusten, där den kumulativa påverkan av lokal övergödning, farliga ämnen och fysisk störning som t.ex. hamnverksamhet och fritidsbåtar inkluderas. Bristen på landskapsperspektiv har resulterat i ett fragmenterat kustvattenlandskap där arters spridningsmöjligheter och havens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster äventyras.

Det saknas ofta en adekvat samordning mellan olika politikområden, t.ex. mellan miljö och fiske, och därmed mellan miljölagstiftning och sektorslagstiftning. Skydd av arter och områden har ofta utgått från och begränsats av olika administrativa gränser, t.ex. nations-, läns- eller kommungränser. Samtidigt har holistiska planeringsunderlag och krav på samarbete och samordning mellan olika beslutsfattare saknats. Vi får allt mer kunskap om hur starkt arter påverkar varandra och därför behövs en bättre samordning av planering, skydd, förvaltning och åtgärdsarbete.

Miljömålsberedningen har genom ett flertal workshops, möten med aktörer och expertgruppsmöten bl.a. fått ta del av följande övergripande synpunkter:

- Ingen aktör har översikt över fysisk störning, planering och förvaltning av kustområden. Kommunerna har inte tillräcklig översikt och helhetssyn. PBL, miljöbalken och fiskelagen, ger inte ett samlat verktyg. Det behövs en översyn av PBL gentemot miljöbalken för att säkerställa ett ”paraply”.
- Fysisk störning i havsmiljö täcks inte in av miljökvalitetsnormer. De små stegens tyranni¹²⁰ och kumulativa effekter hanteras inte.
- Strandskyddet är mycket viktigt för skydd av grunda kustnära ekosystem.
- Kustplanering, skydd, restaurering och åtgärdsarbete är inte samordnat och synkroniserat. Marint områdesskydd är ett centralt verktyg men det hänger inte ihop med övriga verktyg. Fiskelagstiftningen verkar inte för miljökvalitetsmålen.

¹²⁰ Den totala påverkan av en mängd mindre verksamheter som var och en inte har en betydande påverkan men som samlad t.ex. kan slå ut en hel ålgräsäng eller abborrhästbestånd. Det är detta som ofta betecknas de små stegens tyranni, dvs. att tillstånd prövas och ges separat, utan att man ser eller bedömer den totala effekten.

- Genomförandet av vattendirektivet, havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet är inte väl samordnat när det gäller t.ex. miljöövervakning, uppföljning, utvärdering, rapportering eller utformning av miljökvalitetsnormer. Detta är särskilt ett problem i kustzonen när det gäller fysisk påverkan av arter och livsmiljöer.
- Det råder bristande tydlighet i prioriteringen av åtgärdsarbetet. Kommuner och länsstyrelser efterfrågar verktyg för att prioritera var miljökvalitetsnormer ska nås först och det bör finnas system för att prioritera skydd och åtgärder i dessa områden.
- Kortsiktig statlig finansiering. Det finns otillräckliga medel avsatta för skötsel och förvaltning av marina miljöer och i princip inga medel för uppföljning av åtgärder. Det senare medför att det inte går att utvärdera effektiviteten av åtgärderna.

Enligt vad Miljömålsberedningen erfar består kustförvaltningen i nuläget av separata processer. På nationell nivå är det bildande av marint områdesskydd som står i centrum, tillsammans med regleringar för att skydda kustbestånd av fisk. På den kommunala skalan är den fysiska planeringen viktig för att kunna styra framtida verksamheter till områden så att negativa effekter på kustnära ekosystem minimeras. Översiktsplanerna är dock enbart vägledande och utgör inte underlag för enskilda ärenden.

Flertalet aktörer Miljömålsberedningen varit i kontakt med lyfter strandskyddet som ett mycket viktigt verktyg för skydd av kustvattenområdena och dess ekosystem nära stranden, i synnerhet grunda vågskyddade områden. Tolkningen av skyddet är dock i praktiken snäv och vid strandskyddsdispenser tas sällan hänsyn till indirekta eller kumulativa effekter, men möjligheten finns.

Merparten av de förslag Miljömålsberedningen har lagt fram i tidigare kapitel är av relevans och har stor betydelse för att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård* i kusthavet. Dessa områden tas inte vidare specifikt upp nedan. Detta avsnitt summerar helt kort de överväganden och förslag inom de tidigare kapitel som beredningen menar är av särskild betydelse för kusthavet.

Avsnittet innehåller vidare överväganden och förslag för sådana styrmedel som på olika sätt har betydelse för miljötillståndet i kustnära ekosystem och grunda områden och som inte har hanterats i tidigare kapitel. Detta gäller främst länsstyrelsernas och kommuner-

nas ansvar i kusthavet, fysisk planering, strandskydd samt friluftsliv och fritidsbåtliv.

21.10.1 Några förslag av särskild betydelse för kusthavet

Mål för kustvattnets miljö tillstånd

I kapitlet *Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal* bedömer beredningen att det tydligare i styrningen av offentliga aktörer behöver framgå vilka mål som ska nås för havets miljö tillstånd. Detta är synnerligen viktigt i kustnära grunda ekosystem. Där är tillämpningen av styrmedel mer komplicerad än i öppna havsområden och ett stort antal aktörer fattar beslut från lokal till nationell nivå.

Miljö kvalitetsnormer

I kapitlet *Miljö kvalitetsnormer* föreslår beredningen att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att se över och harmonisera miljö kvalitetsnormer för kustvatten som beslutas med stöd av havsmiljö förordningen och vattenförvaltningsförordningen. Beredningen föreslår även att myndigheten ska besluta att bedömningsområden för miljö kvalitetsnormer som beslutas med stöd av havsmiljö förordningen, där det är möjligt, ska överensstämma med vattenförvaltningens kustvattenförekomster och vatten i övergångszonen.

Flera aktörer har lyft fram att det medför särskilda utmaningar att utforma effektiva och funktionella miljö kvalitetsnormer i grunda kustområden. Bl.a. är det viktigt att utveckla normer som tar hänsyn till:

- konnektivitet¹²¹ som t.ex. hydromorfologisk status och fiskfauna,
- att områden som är särskilt känsliga eller ekologiskt viktiga (som t.ex. grunda skyddade vikar) kan få större genomslagskraft i bedömningen av en vattenförekomsts ekologiska status, och
- kumulativa effekter av fysisk påverkan av t.ex. bryggor, muddringar, fritidsbåtstrafik m.m. genom att precisera var och hur mycket areal som kan tillåtas påverkas/förloras samt hur mycket som måste vara opåverkat.

¹²¹ Hur väl ekologiskt sammanbundna områden är som t. ex. möjlighet till spridningsvägar.

Enstaka kommuner har dock lyft fram att de ser allvarliga problem med dagens utformning av miljö kvalitetsnormer, och särskilt i kustområden. De menar att normerna är krångliga och att status beslutas på mycket bristfälligt underlag. Kustvattenförekomsternas indelning är ekologiskt ologisk. De grunda kustnära områdena är enbart en liten del av vattenförekomsterna och det finns en farhåga att dessa viktiga områden inte kommer få genomslag i verksamhetsutövningen.

Samordnat och långsiktigt åtgärdsarbete

Det fysiska åtgärdsarbetet har särskilt stor betydelse för miljöstatusen i kustvattenzonen. Beredningen erfar att det råder en samsyn bland statliga myndigheter, länsstyrelser, kommuner och privata aktörer att det brister i *samordning, helhetssyn, långsiktighet* och *uppföljning* när det gäller det fysiska åtgärdsarbetet.

Miljömålsberedningen lägger fram flera förslag i andra kapitel för att bidra till ett mer långsiktigt och samordnat åtgärdsarbete. I kapitlet om Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete, föreslår Miljömålsberedningen att länsstyrelserna får egna anslagsposter på nuvarande anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö och att anslaget ska kunna användas för länsstyrelsernas förvaltningsutgifter för bl.a. samordning av havs- och vattenmiljöförvaltningen. Miljömålsberedningen föreslår även ett nytt anslag om statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete.

Miljömålsberedningen lägger även fram bedömningar och förslag i kapitlet Ingen gödning till havet samt i kapitlet Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen, som ska bidra till ett mer samordnat åtgärdsarbete, t.ex. i arbetet med åtgärder för minskad övergödning, fiskevård och klimatanpassning, s.k. flerfunktionalitet. Förslagen i dessa två kapitel pekar även på länsstyrelsernas viktiga roll i planering och genomförande av det fysiska åtgärdsarbetet. De koordinerar landsbygdsprogrammet på länsnivå, de ansvarar för utbetalningarna av flera åtgärder inom anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, de ansvarar för bevarandeplaner i skyddade områden där fysiska åtgärder kan ingå och de är även involverade i det fysiska åtgärdsarbetet inom fiskförvaltningen.

Förslag till nytt etappmål för marint områdesskydd är viktigt för kusthavet

Miljömålsberedningen föreslår i kapitlet Marint områdesskydd ett nytt etappmål för skydd av marina områden. Miljömålsberedningen bedömer att förslaget om etappmål har stor betydelse för att nå god miljöstatus i kusthavet och grunda områden särskilt genom målet om att tio procent av havsområdet 2030 ska vara strikt skyddade områden. Det finns i dag få områden utan lokal mänsklig påverkan i kustområdet. Detta kan medföra att verksamheter som t.ex. bryggor, i vissa fall skulle behöva omlokaliseras för att säkerställa att det finns områden med ett strikt skydd.

Förslaget om att klimatanpassning kan utgöra syfte för skydd är särskilt aktuellt i grunda områden som förväntas påverkas av både högre vattentemperaturer och utsötning och där områden kan behöva skyddas för att t.ex. säkerställa lekområden för fisk i framtiden. Flera länsstyrelser lyfter fram vikten av att inkludera erosionskänsliga och flacka kustområden och landhöjningskuster i områdesskyddet, inte minst för att kunna ta hänsyn till behov av klimatanpassning.

Enligt ovan saknar den nationella lagstiftningen ett rättsligt krav på att inrätta ett representativt och ekologiskt sammanhängande nätverk av marina områden. Miljömålsberedningen bedömer därför att förslaget nedan om att länsstyrelserna ska få en tydlig roll att samordna arbetet i kusthavet, är viktigt för att kunna säkerställa nätverket av både skyddade marina områden samt som en del av en grön (blå) infrastruktur.

En viktig utveckling i det nya etappmålet är att även andra effektiva områdebaserade bevarandeåtgärder, s.k. OECEM:s, inkluderas. Detta ställer krav, men öppnar också nya möjligheter, att bättre integrera och samordna det traditionella områdesskyddet med fysisk planering och andra arealbaserade åtgärder och reglering. Detta bör ge goda förutsättningar för att säkerställa kustnära ekosystemtjänster, men även ge bättre planeringsförutsättningar för utveckling och etablering av verksamheter som t.ex. blå näringar.

Åtgärder inom fiskförvaltningen, även i utsjön, är viktiga för kusthavet

Miljömålsberedningen bedömer att utformningen av fiskförvaltningen i kustområdena har stor betydelse för att nå de havsanknutna miljö kvalitetsmålen. Beredningen lägger fram flera förslag i kapitlet Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen, med syfte att säkerställa en ekosystembaserad fiskförvaltning och integrering av fiskförvaltning i havsmiljöförvaltningen. I princip samtliga dessa förslag har betydelse för kusthavet, och lyfter också fram vikten av att fokusera på skydd, förvaltning och återställande av kustnära fiskbestånd.

Beredningen bedömer att det behövs en riktad satsning för återhämtning av flera fiskbestånd, och i synnerhet stor fisk i kustområden, både i Östersjön och Västerhavet. Förekomsten av stor rovfisk har en viktig ekologisk funktion och indikerar även en naturlig beståndstruktur. Satsningen behöver inkludera alla delar av fiskbeståndens livsförutsättningar och förvaltningsåtgärder, flera förslag till styrmedel och åtgärder, från förvaltningen av fiske i utsjön till konkreta restaurerings- och återställandeåtgärder på land.

21.10.2 Geografiskt kaos – länsstyrelserna bör få en samordnande roll i kusthavet

Förslag:

- att länsstyrelserna ska få en uppgift i instruktion att ha ett tydligare ansvar för att samordna arbetet i länets kustvattenområden när det gäller underlag för fysisk planering och stöd till kommunerna, skydd av marina områden med andra områdesbaserade bevarandeåtgärder samt åtgärdsplanering och genomförande av åtgärder.

Miljömålsberedningen bedömer att i samtliga förslag som berör styrning som verkar för eller har betydelse för möjligheten att nå god miljöstatus eller god ekologisk och kemisk status i kustvattenområdet, behöver utgångspunkten vara på vilken geografisk nivå ett beslut lämpligen bör tas.

Det stora antalet administrativa gränser och hur olika former av beslutsfattande är kopplade till olika geografiska skalor, medför att

ingen aktör har översikt över fysisk störning, planering, skydd och förvaltning samt åtgärdsarbetet i kustområdena. I avsnitt ovan framgår omfattningen av olika administrativa gränser som berör kustvattenområdet.

Gränser för kommuner och län har administrativa syften, medan gränser inom vattenförvaltningen, havsmiljöförvaltningen och även havsplaneringen är beslutade utifrån havs- och vattenmiljöns ekologiska och hydromorfologiska förutsättningar, som t.ex. avrinningsområden, salthalt, spridningsbarriärer m.m.

Flera av de uppgifter som hanteras av kommuner och länsstyrelser som t.ex. översiktsplanering, framtagande av kunskapsunderlag, områdesskydd, förslag till fiskeregleringar, fysiskt åtgärdsarbete m.m. hanteras i dag på en geografisk, administrativ nivå som inte är optimal. Den fysiska planeringen åligger kommunerna enligt PBL, men hänsyn skulle behöva tas till ekologiska förutsättningar som bör hanteras på en större geografisk skala i kustvattnen än inom kommunen.

Det finns 87 kustkommuner som har ansvar för fysisk planering, tillståndsprövningar och strandskyddsdispenser i kustvatten. Många av kommunerna har mycket kort havsstrandlinje och små kustvattenområden medan andra hanterar stora geografiska områden. Samtidigt är kraven på planeringsansvar, prövning och tillsyn av verksamhet som påverkar kustvattnet desamma för alla kommuner. Det medför att dessa kommuner även behöver kompetens och resurser inom området, om deras verksamhetsutövning ska bidra till att nå god miljöstatus. Miljömålsberedningens uppfattning, vilket stöds av ett stort antal kontakter med kommuner, är att kommunerna i dagsläget inte har den kompetens och de resurser som behövs för att klara av uppdraget, även om det varierar stort mellan kommunerna.¹²²

Det statliga ansvaret för kustvattenområdet hanteras på flera administrativa och geografiska nivåer; län, vattendistrikt och nationell nivå. Det finns 14 kustlänsstyrelser som har ett omfattande ansvar för kustnära ekosystem. Länsstyrelsen har ett antal frågor som de hanterar självständigt inom sitt geografiska område som t.ex. områdesskydd, tillstånd och anmälan enligt miljöbalken för vissa verksamheter. Länsstyrelserna har även ansvar gentemot kommunerna. T.ex. ska länsstyrelserna enligt PBL verka för att översiktsplanerna

¹²² Mer om kommunernas olika förutsättningar och utmaningar finns i SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, betänkande av Kommunutredningen.

är förenliga med statliga intressen och tillhandahålla planeringsunderlag till kommunerna, men de har även mandat att överpröva detaljplaner och dispenser av områdesskyddet.

Länsstyrelsen har också ansvar gentemot nationella myndigheter som t.ex. att samordna arbetet med havsplaner och medverka i vattenförvaltningens åtgärdsarbete, samt ta fram förslag till vissa regleringar av fiske samt fisketillsyn. Länsstyrelserna är med andra ord den myndighet som bör kunna binda ihop de kommunala, länsvisa och nationella administrativa nivåerna. Även här har beredningen erfarit att det finns utmaningar för att få detta att fungera på ett tillfredsställande sätt, särskilt i förhållande mellan den kommunala nivån och länen.

Utöver detta finns vattenmyndigheterna på en regional nivå. Vattenmyndigheterna hanterar större geografiska områden än länsstyrelserna samtidigt som länsstyrelserna till stor del genomför vattenförvaltningen och tar fram underlag till bedömning av status, dvs. det som blir beslut om miljökvalitetsnormer. Gränserna för vattendistrikt sammanfaller inte med länsgränserna och vattenförvaltningens vattenförekomster och åtgärdsområden har beslutats med hänsyn till ekologiska och hydrologiska faktorer och följer därför inte kommunala eller länsvisa administrativa gränser.

Havsmiljöförvaltningen med stöd i havsmiljöförordningen har helt andra gränser som utgår från havs- och kustvattnets ekologiska förutsättningar, men på en mycket större skala än för vattenförvaltningen. Länsstyrelserna lyfter till beredningen att då ansvaret för havsmiljöförvaltningen är så nationellt centrerad får direktivet liten påverkan på länsstyrelsernas verksamhet och i princip ingen på den lokala nivån. Detta skapar problem både i beslut och tillämpning av t.ex. miljökvalitetsnormer (se kapitel Miljökvalitetsnormer), men även i det lokala och länsvisa åtgärdsarbetet och inte minst i den fysiska planeringen.

Slutligen har den nationella havsplaneringen inneburit ytterligare en geografisk uppdelning med tre havsplaneområden. Dessa tre havsplaneområden ligger nu även till grund för länsstyrelsernas samarbete med genomförandet av det marina områdesskyddet. Miljömålsberedningen föreslår i kapitlet Marint områdesskydd att det regionala samarbetet i marint områdesskydd ska framgå av områdesskyddsförordningen (1998:1252).

21.10.3 Kunskapsunderlag för planering, skydd och åtgärdsarbete

Förslag:

- att länsstyrelserna ska få till uppgift att ta fram och tillhandahålla kunskapsunderlag för länets kustvattenområde. Kunskapsunderlaget ska vara sammanställt och lättillgängligt för länets kommuner och vara utformat så att det kan användas som underlag för bl.a. fysisk planering, skydd, tillsyn, tillståndsprövning och åtgärdsplanering.
- att uppgiften om kunskapsunderlag för kustvattenområden ska föras in i länsstyrelsens instruktion.

Behov av kunskapsunderlag tas bl.a. upp i kapitlet Havsmiljödata. Här hanteras enbart ett kompletterande förslag av särskild relevans för kustnära ekosystem.

Det finns en samsyn bland i aktörer Miljömålsberedningen varit i kontakt med att en förutsättning för att planera, skydda, förvalta och återställa kustnära ekosystem är att det finns ett mer fullständigt kunskapsunderlag som täcker minst ett helt läns kustvattenområde. Miljömålsberedningen anser att länsstyrelserna ska få till uppgift att ta fram och tillhandahålla ett kunskapsunderlag som kan användas i olika syften. Kunskapsunderlaget ska inkludera all tillgänglig och relevant information om kustvattnets status och påverkansfaktorer som har tagits fram av nationella myndigheter, vattenmyndigheterna och länsstyrelserna samt annan tillgänglig information från t.ex. kommuner och privata aktörer. Underlaget ska vara sammanställt, integrerat och användarvänligt. Det är viktigt att kunskapsunderlaget kan tas fram och anpassas för olika skalor och i olika upplösning för olika syften. Kunskapsunderlaget ska kunna användas bl.a. för:

- Den fysiska planeringen som utförs av kommuner och regioner.
- Som underlag för beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, införande av fredningsområden för fisk och tillämpning av OECM:s. Detta förutsätter att underlaget inkluderar landskapsperspektivet och kustens gröna (blå) infrastruktur.

- Som underlag för beslut om t.ex. strandskyddsdispenser och vattenverksamhet.
- Genomförande av åtgärdsprogram och eventuella delåtgärdsplaner enligt havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen och prioritering av var god miljöstatus respektive god ekologisk och kemisk status först ska nås.
- Prioritering av fysisk återställning och restaurering i t.ex. kustmynnande vattendrag och vid anläggande av våtmarker.

Kunskapsunderlaget ska bidra till en mer enhetlig bild av miljöstatus, var naturvärden och ekosystemtjänster finns och en gemensam syn bland kommuner, länsstyrelser och nationella myndigheter på hur olika verktyg kan användas.

Kommunerna har oftast begränsade resurser för att bearbeta och anpassa kunskapsunderlag och information, varför Miljömålsberedningen erfar att ett underlag från länsstyrelserna skulle vara ett välbehövligt stöd till de över 80 kustkommunernas fysiska planering och verksamhetsutövning. Genom att ge kommunerna ett underlag för hela länet ökar förutsättningarna för mellankommunal samverkan och en kommunal planering som bättre kan tillvarata kustvattnets ekologiska förutsättningar.

Många aktörer tar upp att för att möjliggöra ekosystembaserad förvaltning i ett landskapsperspektiv behövs kunskap om var olika ekosystemkomponenter och påverkansfaktorer förekommer och att det behövs definierade metoder för att ta fram dessa underlag.¹²³

Bristen på data och kartunderlag gör det svårt att identifiera naturvärden och sätta in rätt åtgärder på rätt plats. Den fortsatta exploateringen av innerskärgårdens vågskyddade miljöer kan, enligt bl.a. Havsmiljöinstitutet, delvis förklaras av att naturvärden har varit dåligt kända hos kommunerna och länsstyrelserna.¹²⁴

Havs- och vattenmyndigheten lyfter fram att det nationella ramverket Mosaic nu börjar fungera som ett verktyg för att länka samman olika marina styrdokument som grön infrastruktur, marint områdesskydd och havsmiljödirektivet, med en transparent och enhetlig struktur, som utgår från vetenskaplig kunskap och en adaptiv eko-

¹²³ Naturvårdsverket 2020, Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden, Rapport 6930.

¹²⁴ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

systembaserad förvaltning. Mosaic kan dock inte med nuvarande utformning tillgodose t.ex. behovet av underlag för att besluta om marint områdesskydd.

Den bristande kunskapen om effekten av påverkansfaktorer lyfts också fram som viktig. Verktuget Symphony har tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten för att göra analyser av kumulativ påverkan i havsplaneringen. Flera aktörer, bl.a. länsstyrelser, kommuner och forskningen, anser dock att Symphonys kartor inte är tillräckligt detaljerade och anpassningsbara för att användas för frågeställningar om kusten, där man behöver jobba på en mer detaljerad rumslik skala.

Genom att kartlägga känsliga kustmiljöer och graden av fysisk påverkan och andra störningar är det möjligt att identifiera områden där nyttjandet inte är hållbart. Det kan därigenom, om effektiva styrmedel finns att tillgå, bli möjligt att styra bort kustexploatering, muddringar och båttrafik från dessa områden. Till exempel kan fritidsbåtsaktiviteter koncentreras till mer lämpliga områden med större bottendjup och vattenomsättning, vilket gör miljöpåverkan mindre.¹²⁵

De regionala handlingsplanerna för en marin grön infrastruktur kan komma att utgöra en viktig grund för det länstäckande kunskapsunderlaget och på sikt bidra till att säkerställa landskapsperspektivet i kunskapsunderlaget. Det förutsätter dock att länsstyrelserna fortsätter att utveckla handlingsplanerna.

21.10.4 Skärpa kraven på den fysiska planeringen

Miljömålsberedningen bedömer

- att det för havsmiljöns skull behövs en skärpning av kraven på den fysiska planeringen för kustvattenområdet.

Den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* visar att kustexploateringen redan i dag är mycket utbredd, och fortfarande ökar, i flera regioner som t.ex. Stockholms och Västra Götalands län, men även i andra tätbebyggda kustområden. Detta styrks av resultaten i Havsmiljöinstitutets fritids-

¹²⁵ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

båtsrapport och Havs- och vattenmyndighetens rapport om fysisk störning.¹²⁶

Miljömålsberedningen anser att myndigheter och beslutsfattare behöver överväga om en fortsatt exploatering av grunda, vågskyddade kustområden är förenlig med EU-direktivens krav om att denna miljö inte får försämrats, och med en hållbar utveckling av kustkommunerna. I många kommuner är situationen så pass allvarlig att det i stället kan bli aktuellt att helt upphöra med fortsatt exploatering i grunda, vågskyddade områden, eller att till och med ta bort olämpligt placerade bryggor och småbåtshamnar.

Det råder en samsyn hos kommuner, länsstyrelser, nationella myndigheter, organisationer och lärosäten, men även bland privata aktörer och verksamhetsutövare, att styrningen som berör fysisk planering behöver effektiviseras och bli mer ändamålsenlig för att nå en god miljöstatus i kustvattnen och i synnerhet i grunda kustnära områden. Detta är särskilt viktigt där det finns många enskilda, små påverkansfaktorer som t.ex. bryggor, mindre muddringar och påverkan av fritidsbåtar, som sammantaget ger betydande negativa effekter. Vilka ändringar och justeringar som behövs finns det dock olika uppfattningar om. Några mindre kommuner har även framfört att det finns en övertro på effekten av fysisk planering, särskilt i mindre expansiva kommuner.

Flera kommuner och länsstyrelser har påpekat att det viktiga inte är vad som planeras utan att minska den befintliga påverkan. I både havsplaneringen och översiktsplaneringen, anser aktörerna att ett påtagligt problem är att arbetet i mycket liten grad påverkar pågående, miljöbelastande användning, samtidigt som platser för framtidens odling och energiproduktion är mycket svåra att finna. Det är därför viktigt att arbetet med fysisk planering integreras med andra styrmedel som skydd av naturmiljöer och återställande åtgärder.

I det pågående arbetet med att ta fram nationella havsplaner har det även framkommit synpunkter som är av vikt för ställningstaganden i frågor om kustvattenplanering. Bl.a. har det lyfts upp att det är mycket svårt att tillämpa ekosystemansatsen enligt 10 § havsplaneringsförordningen (2015:400) i havsplaneringen när det inte finns

¹²⁶ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3 och Havs- och vattenmyndigheten, 2020, Fysisk störning i grunda havsområden, Rapport 2020:12.

någon tydlig koppling till kustplaneringen, samtidigt som kusten och havets ekosystem hänger intimt ihop.

Några viktiga skäl som Miljömålsberedningen lagt till grund för sina överväganden är bl.a.:

- Den kommunala översiktsplaneringen i kustvattenområdet har genomförts i mycket liten omfattning trots att behoven tydligt har uppmärksammats sedan slutet av 1990-talet.¹²⁷
- Planeringen av kustvattenområdena behöver genomföras på en relevant geografisk skala. I dagsläget tas inte tillräcklig regional hänsyn i planeringen, förvaltningen och skyddet av kustzonens naturvärden. En god miljöstatus i kustvattnet är beroende av ekologiska processer som ofta sträcker sig utanför kommunens geografiska jurisdiktion. Arter är mer mobila i havet jämfört med i terrestra miljöer och vattenmassor förflyttar sig över stora områden genom strömmar.
- Den fysiska planeringen i kustvattenområdet behöver bidra till att nå målen om god ekologisk och kemisk status i vattenförvaltningsförordningen och målet om god miljöstatus i havsmiljöförordningen.
- Det finns oklarheter om hur de nationella havsplanerna för Bottenhavet, Östersjön och Västerhavet förhåller sig till kommunernas fysiska planering. Havsplaneringsförordningen (2015:400) innehåller ingen tydlig koppling till kustvattenområdet. Den hänvisning i 10 § som anger att en ekosystemansats ska tillämpas anses inte tillräckligt tydlig för att säkerställa en harmonisering och samordning mellan havsplaneringen och planeringen i kustvattenområdet.
- Fysisk planering leder inte självklart till en åtgärd. Det är därför viktigt att den fysiska planeringen tydligt kopplas samman med t.ex. åtgärdsprogrammen för vattendirektivet och prioriteringar av fysiska restaureringar.

¹²⁷ Bl.a. genom EU-kommissionens rekommendationer om Integrated Coastal Zone (ICZM) Management där regeringen framhöll de kommunala översiktsplanerna som verktyg för att genomföra rekommendationen i Sverige.

Tydligare planeringsansvar för kommunerna i kustvattenområden

Förslag:

- att kommunernas planeringsansvar för kustvattenområden specificeras i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), så att kommunerna, också med hjälp av kunskapsunderlaget och samordningsstödet från länsstyrelserna, kan arbeta med ett helhetsperspektiv från utsjö till land i den fysiska planeringen.

Miljömålsberedningen bedömer:

- att det sannolikt behövs riktade satsningar för att förstärka kommunernas kapacitet att genomföra översiktsplanering eller fördjupade översiktsplaner för kustvattenområden och de aktiviteter som i störst utsträckning påverkar kustvattnets miljöstatus.

Kravet på en heltäckande översiktsplan som även inkluderar kustvattnet har funnits sedan PBL infördes 1987.¹²⁸ Regeringen har vid ett flertal tillfällen sedan slutet av 1990-talet lyft fram behovet av att främja kommunernas kustplanering utan att detta har gett märkbar effekt i praktiken. De senaste insatserna som har genomförts är att Boverket i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram en vägledning för översiktsplanering vid kust och hav som ligger i Boverkets Kunskapsbank.¹²⁹ Framtagandet av vägledningen ingick som en åtgärd i åtgärdsprogrammet enligt havsmiljöförordningen.¹³⁰

Havs- och vattenmyndigheten har även under 2016–2018 distribuerat ett riktat bidrag om totalt 26 miljoner kronor till kommunerna, det s.k. KOMPIS-bidraget, för att stärka kommunernas kustplanering för att komplettera den statliga havsplaneringen. Vid utgången av bidragsperioden 2018 hade nio kustkommuner en antagen över-

¹²⁸ Länsstyrelserna 2019, Slutrapport över KOMPIS-bidraget, Kommunal kust- och havsplanering i statlig samverkan under 2016–2018.

¹²⁹ www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/hav/, 2020-10-15.

¹³⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2015, God havsmiljö 2020, Åtgärdsprogram för havsmiljön. Rapport 2015:30, Åtgärd nr 14, Boverket: att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten ta fram en vägledning för kommunal havs- och kustplanering enligt plan- och bygglagen.

siktsplan som omfattar även kustvatten och ytterligare åtta hade påbörjat en sådan planering.

Med anledning av den långsamma utvecklingen och de stora behoven när det gäller kommunernas fysiska planering av kustvattenområdena anser Miljömålsberedningen att det finns skäl att skärpa och tydliggöra kommunernas ansvar i plan- och bygglagen. Därför föreslår beredningen en ny punkt i 3 kap. 5 § om vad översiktsplanerna ska innehålla. Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen inom kustvattenområdet (vattenområdet mellan strandlinjen ut till de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner) tar hänsyn till och samordnar översiktsplaneringen med havsplanerna enligt 4 kap. 10 § miljöbalken.

De skrivningar som redan finns i 2 p. om hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling har hittills inte räckt till för att den nödvändiga planeringen ska genomföras. Inte heller 6 p. om områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse har fått genomslag i kustvattenområden. Därför menar beredningen att det finns behov av en ytterligare skärpning av regelverket så att kommunerna förmås utföra detta nödvändiga planeringsarbete.

Det finns i dagsläget inte något i plan- och bygglagen om havsplanerna som tar vid en nautisk mil från baslinjen. I praktiken råder därför ett glapp mellan två system av fysisk planering, det ena ute till havs som genomförs på nationell nivå av Havs- och vattenmyndigheten, och det andra på land som genomförs på kommunal nivå. I dag saknas det vägledning och riktlinjer för hur dessa system ska förhålla sig till varandra och dessutom ligger det en remsa av kustvatten mellan dem som på de flesta ställen inte omfattas av någon fysisk planering.

Flera kommuner har lyft att kunskapsnivån är för låg för att man ska kunna göra en sådan planering av kustvattenområdena som skulle behövas. Beredningens avsikt är att förslaget om kunskapsunderlag ska ligga till grund för kommunens arbete i denna del. Länsstyrelserna ska även kunna erbjuda mer stöd och hjälpa till att samordna arbetet så att landskapsperspektiv från utsjö till land får genomslag. Kunskapsunderlagen kommer även att kunna vara en regional länk

mellan den nationella havsplaneringen och den kommunala översikts- och detaljplaneringen.

Utredningen om stärkt lokalt åtgärdsarbete har även lyft fram kommunernas översiktsplanering i kustvattenområden genom förslaget att kustnära kommuner ska ange vilka vattenområden som är lämpliga för odling av blå fånggrödor i sina översiktsplaner.¹³¹

För att komma tillrätta med den fysiska planeringen av kustvattenområdena bedömer beredningen att det behövs ändringar i det befintliga regelverket och att detta förslag är det som bäst kommer att bidra till att skapa en ändamålsenlig och effektiv fysisk planering som gör det möjligt att nå god miljöstatus och därmed miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Miljömålsberedningen bedömer att det sannolikt behövs riktade satsningar för att förstärka kommunernas kapacitet att genomföra översiktsplanering eller fördjupade översiktsplaner för kustvattenområden och de aktiviteter som i störst utsträckning påverkar kustvattnets miljöstatus. Det handlar i så fall om riktade statsbidrag efter ansökan, för att genomföra fördjupade översiktsplaner för kustvattenområdet. Sådant bidrag kan ev. villkoras med krav på mellankommunalt samarbete.

Alternativt förslag: Den nationella havsplaneringen ska inkludera nationella kustplaner

Miljömålsberedningen har även övervägt att utvidga havsplaneringsförordningen (2015:400) till att omfatta hela svenska havsområdet, dvs. inklusive kustvattenområdet in till strandlinjen. En sådan ändring i havsplaneringsförordningen behöver även kompletteras med ändringar i miljöbalken och PBL för att tydliggöra att ett överordnat mål med planeringen i kustvattenområdet är att nå god miljöstatus samt att ställa krav på att hänsyn tas till planerna i kommunala översiktsplaner och detaljplaner samt vid tillstånd och prövning av ärenden. De delar av havsplaneringsförordningen som omfattar kustvattenområdet, dvs. inom en nautisk mil utanför baslinjen och in till strandlinjen betecknas nedan som *kustvattenplaner*. Ett sådant förslag omfattar:

¹³¹ SOU 2020:10, *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning*, betänkande av Övergödningsutredningen.

- kompletteringar av havsplaneringsförordningen (2015:400) så att det framgår att en statlig fysisk planering ska genomföras i hela Sveriges havsområde och att särskilda ”villkor” utarbetas för kustvattenplaner,
- tydliggörande att kustvattenplanernas syfte är att uppnå en god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen,
- att det ska ställas krav på kommuner att beakta kustvattenplaner vid olika former av beslut (t.ex. strandskyddsdispenser, inrättandet av skyddade områden, upphävandet av strandskyddade områden m.m.).

Detta förslag skulle i stor utsträckning främja en mer ändamålsenlig fysisk planering i kustvattenområdet, men det skulle inkräkta på det kommunala planansvaret som råder i dag till förmån för statliga intressen och innebära en större förändring jämfört med det förslag som beredningen valt att lämna.

Enligt havsplaneringsförordningen ska planer tas fram i tre större havsområden. Det är Havs- och vattenmyndigheten som är ansvarig myndighet, dock med tre särskilt utpekade länsstyrelser som regionala samordnare. Dessutom ska planerna beslutas av regeringen.

Planeringen av kustvattenområden behöver göras med bättre lokal kännedom och regional kunskap än vad nationella myndigheter kan förväntas ha. Den fysiska planeringen för kustvattenområden skulle därför enligt detta alternativ beslutas av länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten och Boverket, inom sina respektive ansvarsområden, skulle vara vägledande myndigheter.

Det skulle medföra en utvidgning av havsplaneringsförordningen till att även inbegripa kustvattenområden. Den behöver då innehålla två olika beslutsstrukturer beroende på om det handlar om kustvattenplaner eller havsplaner.

Alternativt förslag: Utvidga den regionala fysiska planeringen enligt 7 kap. PBL

Miljömålsberedningen har, för att möta behovet av en mer storskalig fysisk planering i kustvattenområdet, även övervägt att utveckla den regionala fysiska planeringen enligt 7 kap. miljöbalken. I dag ansva-

rar regionen i Stockholms län och Skåne län för att utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö. Ett möjligt förslag som har övervägts är att utöka detta krav till att gälla samtliga regioner med ett förtydligande att regionplanerna ska omfatta kustvattenområdet.

Miljömålsberedningen bedömer inte detta som en ändamålsenlig lösning då regionernas kärnuppdrag är hälsa- och sjukvård, kollektivtrafik och regional utveckling. Den fysiska regionplaneringen syftar till att säkra regionens möjligheter att genomföra sitt kärnuppdrag.

21.10.5 Havs- och vattenförhållanden ska kunna inkluderas i detaljplan

Förslag:

- att kommunernas möjlighet att bestämma skyddsåtgärder i detaljplanen utöver markförorening ska omfatta förorening av hav och vatten.
- att kommunen ska få bestämma skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på havs- och vattenmiljön.
- att kommunen får bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en mark-, havs-, eller vattenförorening har avhjälpats eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

Förslaget föranleder ändringar i 4 kap. 12 och 14 §§ plan- och bygglagen.

I 4 kap. 12 § PBL nämns skyddsåtgärder som kommunen får bestämma i detaljplan för att motverka störningar, bl.a. markföroreningar. Det nämns dock inte att föroreningar även kan drabba hav och vatten och att bestämmelser om skyddsåtgärder kan behövas för att motverka dessa föroreningar.

De nuvarande kraven i 4 kap. 12 § överensstämmer i huvudsak med de hänsyn som kommunen ska ta enligt 2 kap. 5 § 1 st. om allmänna och enskilda intressen och att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet. I 2 kap. 5 §

1 st. nämns dock vattenförhållanden och vattenföroreningar men det har inte inkluderats i 4 kap. 12 §.

Miljömålsberedningen anser att kommunen behöver verktyg för att få möjlighet att bestämma även om skyddsåtgärder i detaljplan för att motverka föroreningar i hav och vatten.

För att stödja kommunernas havs- och vattenmiljöarbete ytterligare i den fysiska planeringen föreslår beredningen även en regel om att kommunen ska få bestämma skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på havs- och vattenmiljön. Negativ påverkan på havs- och vattenmiljön handlar inte bara om föroreningar utan kan, som beskrivits ovan, även gälla t.ex. biologisk mångfald, övergödning och undervattensbuller.

Enligt den s.k. Weser-domen¹³² gäller redan ett krav att miljö inte får försämrats i kustvattenområdena. För att understryka detta krav och göra det praktiskt tillämpligt i svensk rätt kan det ändå finnas behov att justera det svenska regelverket så att det stämmer överens med EU-rätten hela vägen fram till kommunerna som genomför den fysiska planeringen.

En naturlig följd av att inkludera havs- och vattenförorening i 4 kap. 12 § blir att även inkludera havs- och vattenförorening i 14 § samma kapitel. I 14 § anges att kommunen får bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under vissa förutsättningar. En sådan förutsättning är att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten. I detta sammanhang vore det lämpligt att vidga kommunens bestämmanderätt till att även här omfatta havs- och vattenförorening. Sådana föroreningar får också följder för markens lämplighet för bebyggande.

Ändringen möjliggör för kommunerna att direkt koppla kravet på förebyggande åtgärder eller skyddsåtgärder i detaljplanen till efterföljande lovprövningar. Det ger ett bättre sammanhängande system för kommunerna att tillämpa.

¹³² Se beskrivning av Weser-domen i kapitlet Miljökvalitetsnormer.

21.10.6 Strandskyddet är särskilt viktigt i grunda kustområden

Förslag:

- att strandskyddets syfte 7 kap. 13 § i punkten 2 ska förtydligas så att det framgår att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, också innebär att uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660),
- att Naturvårdsverket och Boverket kompletterar sina vägledningar om strandskyddet i enlighet med den förtydligade syftesbestämmelsen.

Miljömålsberedningen bedömer att strandskyddet är mycket viktigt för att skydda kusthavets grunda ekosystem och i synnerhet i grunda, vågskyddade områden där exploateringstrycket i vattenmiljön ofta är stort.

Strandskyddsbestämmelsen fick i huvudsak sin nuvarande utformning genom 1974 års lagstiftning. Dess syfte var ursprungligen enbart att skydda allemansrätten även om det indirekt ofta även medförde ett skydd för naturmiljön.¹³³ Ett viktigt tillägg gjordes år 1994 då strandskyddet utökades till att uttryckligen även omfatta ett ekologiskt skydd.¹³⁴

Kommunerna har huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet medan länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen och överpröva de kommunala besluten.

Strandskyddet kan vara ett effektivt instrument för att skydda bottenmiljöer och de arter som är beroende av dessa mot byggandet och användandet av bryggor. Vid prövningar av strandskyddsdispenser kan kommunen ta hänsyn till området funktion som spridningskorridor och naturförhållandena i landskapet i övrigt, vilket är viktiga delar i att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen.

Enligt bestämmelsens lydelse syftar strandskyddet till att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden samt

¹³³ Prop. 1974:166, *Förslag till ändringar i naturvårdslagen*.

¹³⁴ Prop. 1993/94:229, *Strandskydd*, s. 7–15.

att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten kan enligt beredningens uppfattning inte betyda något annat än att bestämmelsen ska vara ett led i att uppnå god ekologisk status enligt vattenförvaltningsförordningen och god havsmiljöstatus enligt havsmiljöförordningen.

Det handlar om att skydda stränderna från exploatering som riskerar att skada djur- och växtlivet på land och i vatten. I enlighet med tidigare förslag om att ensa målfloran och integrera direktivet arbetet menar beredningen att syftet med strandskyddet kan tydliggöras genom att visa att strandskyddet hänger samman med havsmiljöarbetet i övrigt. Beredningen föreslår därför att syftet med strandskyddet för växter och djur i kustvatten tydliggörs i 7 kap. miljöbalken.

Parallellt med Miljömålsberedningens uppdrag har pågått en utredning om översyn av strandskyddet.¹³⁵ Utredningen har inte haft till uppdrag att lämna förslag om ändringar strandskyddets syften.

Förslaget innebär även att Naturvårdsverkets och Boverkets vägledning om strandskyddet behöver kompletteras i enlighet med den förtydligade bestämmelsen. I dag saknas vägledning, utöver den vaga vägledning som följer av bl.a. miljö kvalitetsmålen, om vad som bör beaktas vid provningar ur ett landskapsperspektiv samt explicita krav på att ett sådant perspektiv ska anläggas.

De kopplingar som i dag finns mellan strandskyddsprovningar och den fysiska planeringen avser framför allt lättnader i strandskyddet. Strandskyddet kan upphävas genom detaljplanläggning, om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintresset. I översiktsplaner kan också områden lämpliga för landskapsutveckling pekas ut.¹³⁶

På motsvarande sätt som det i dag är möjligt att upphäva ett strandskyddat område eller att meddela dispens när ett område avses omfattas av en detaljplan eller när ett område är utpekad som viktigt för landskapsutvecklingen bör det övervägas om områden där särskilt stor restriktivitet ska råda vid provning av strandskyddsdispenser kan pekas ut i en översiktsplan.

¹³⁵ SOU 2020:78, *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, betänkande av Utredningen om översyn av strandskyddet.

¹³⁶ 4 kap. 17 § PBL. Även länsstyrelsen kan upphäva ett område om avses omfattas av en detaljplan, enligt 7 kap. 18 § 1 st. p. 3 miljöbalken.

En förutsättning för att beslutsfattandet i det enskilda fallet ska kunna bidra till att uppnå målet om god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen är att det finns kunskapsunderlag, vilket beredningen föreslår (se avsnitt ovan). Ett fortsatt arbete med att utveckla bedömningsfaktorer för hydromorfologisk status, vilket bl.a. inkluderar fysisk exploatering, samt en bättre tillämpning av miljökvalitetsnormer vid strandskyddsprövningar behövs för att stödja kommunerna i bedömningen av om en strandskyddsdispens är förenligt med god ekologisk status.

Miljömålsberedningen bedömer att de förslag som föreslås i kapitlet Miljökvalitetsnormer är viktiga för att säkra kvalificerade dispensprövningar av strandskyddet i kustvattenområdet. Som tydliggjorts av EU-domstolen genom den s.k. Weserdomen ska normerna tillämpas även i det enskilda fallet, därmed även vid strandskyddsdispensprövningar för anläggandet av bryggor som på flera olika sätt kan påverka bl.a. vattnets hydromorfologiska status. Detta betyder i praktiken att en kommun vid en dispensprövning behöver ta hänsyn till om anläggningen kan bidra till att en miljökvalitetsnorm inte kan nås.

21.10.7 Förbättra handläggning, uppföljning och tillsyn av muddring och dumpning

Förslag:

- att Havs- och vattenmyndigheten får till uppgift att upprätta ett nationellt register över muddring och dumpningsärenden.

Havsmiljöinstitutets fritidsbåtsrapport visar att det pågår muddring och dumpning av muddermassor i känsliga kustområden.¹³⁷ Detta fortgår trots att det i dag finns ett omfattande skydd för den marina miljön som reglerar vattenverksamheter via miljöbalken och olika EU-direktiv. Enligt Havsmiljöinstitutet ges i dag ofta både tillstånd för vattenverksamheter som muddringar och bryggexploatering i strandskyddsområden och dispenser för intrång i naturskyddade områden såsom Natura 2000-områden. Detta även om känsliga mil-

¹³⁷ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustecosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

jöer med höga naturvärden som t.ex. ålgräsängar påverkas av exploateringen. Vidare ges regelbundet dispenser från förbudet att dumpa muddermassor i havet, även i mycket kustnära områden.

Miljömålsberedningen delar Havsmiljöinstitutets uppfattning att för att förbättra handläggningen av denna typ av ärenden behöver handläggare på kommuner och länsstyrelser få bättre information och underlag avseende olika verksamheters påverkan på kustmiljöer. Även underlagen avseende utbredning av fysisk påverkan och känsliga kustmiljöer behöver förbättras så att kumulativa effekter kan beaktas. Beredningen bedömer att förslagen i avsnittet om kunskapsunderlag täcker dessa behov.

Nationella och regionala myndigheter behöver också se till att de vägledningar som finns för t.ex. muddring och dumpning används. Vidare behöver även uppföljning och tillsyn av ärendena förbättras, då detta i dag sker i mycket begränsad utsträckning.

För att lättare kunna bedöma omfattningen av muddring och dumpning av muddermassor i Sverige, och för att kunna följa upp och bedöma dess miljöpåverkan föreslår Havsmiljöinstitutet att ett nationellt register över muddrings- och dumpningsärenden upprättas. Beredningen delar denna uppfattning. Detta skulle också underlätta identifiering av otillåtna muddringar och dumpningar. Med ett nationellt register över tillåtna brygg-, muddrings- och dumpningsärenden, tillsammans med regelbunden kartering av bryggor och mudderrännor med hjälp av fjärranalys, kan otillåtna vattenverksamheter lätt identifieras. I kombination med ökade resurser till länsstyrelser för att stärka tillsynen av dessa ärenden förbättras möjligheterna att minska denna typ av påverkan.¹³⁸ Ett sådant register skulle även avsevärt underlätta Sveriges rapportering till internationella konventioner, främst Oskar och Helcom där Sverige har krav på rapportering.

¹³⁸ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

21.10.8 Åtgärder för ett mer hållbart båtliv

Miljömålsberedningen bedömer:

- att fritidsbåtar och båtlivet kan ha en betydande påverkan på kusthavet och i synnerhet skyddade grundområden och att dagens användning och snabba exploatering av värdefulla kustmiljöer inte är hållbar. Åtgärder för ett hållbart båtliv med hänsyn till havsmiljön behöver genomföras i havs- och vattenmiljöförvaltningen, från lokal till nationell nivå.

Sveriges kust och skärgårdar har ett mycket stort värde för friluftsliv, rekreation och marin turism. Skärgårdarna är särskilt attraktiva för fritidsbåtlivet, men kusten används också av besökare som inte har båt, genom t.ex. sol och bad, vandringar och kajakpaddling.

Friluftsliv och marin turism är tillsammans med fisket de aktiviteter och näringar som är mest beroende av en god miljöstatus och god tillgång till stränderna. Rekreation, friluftsliv och marin besöks- turism kan dock också påverka den marina miljön genom fysiska anläggningar och replipunkter, störningar av marint djur- och fågel- liv, nedskräpning, farliga ämnen m.m. Fritidsfisket är en del av fri- luftslivet, men hanteras i kapitlet Förvaltning av fisk – en del av havs- miljöförvaltningen.

Havsmiljöinstitutets rapport *Fritidsbåtars påverkan på grunda kust- ekosystem i Sverige* visar enligt Miljömålsberedningen att fritidsbåtar kan ha en betydande påverkan på känsliga grundområden och att dagens användning och snabba exploatering av värdefulla kustmil- jöer inte är hållbar.¹³⁹

Hittills har hållbart båtliv handlat om miljögifter i båtbottnfär- ger och toalettavfall. Inom dessa områden har flera åtgärder genom- förts, t.ex. förbud mot tömning av toalettavfall och tömningssta- tioner samt reglering av miljögifter i båtbottnfärger och omfattande informationskampanjer. Miljömålsberedningen erfar dock att friluftslivets organisationer inte delar uppfattningen om fritidsbåtars påver- kan, varken på miljön eller på andra som vistas i havsbandet. Buller, svall och hastighet är exempel på påverkan som bedöms på olika sätt.

¹³⁹ Havsmiljöinstitutet 2019, *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*, Rap- port 2019:3.

Miljömålsberedningen anser att frågor om båtlivets påverkan på havsmiljön behöver få en tydligare roll i genomförandet av havs- och vattenmiljöförvaltningen.

Minska exploateringen av grunda och vågskyddade områden

Miljömålsberedningen bedömer:

- att kustkommunerna behöver inkludera infrastruktur för fritidsbåtar i den fysiska planeringen. Kustkommunerna behöver också, i samarbete med lokala båtklubbar, samfällighetsföreningar m.fl. underlätta tillgången till sjösättningsrampar och utöka möjligheterna att förvara båtar på land.

Påverkanstrycket från fritidsbåtar har ökat och fortsätter att öka i grunda, vågskyddade områden. Havsmiljöinstitutet lyfter upp detta som en viktig slutsats i sin rapport, en slutsats som även stöds av t.ex. länsstyrelserna. Grunda, vågskyddade områden är miljöer med mycket höga naturvärden och som dessutom är särskilt känsliga för de strukturer och aktiviteter som fritidsbåtlivet för med sig. Exploateringen fortsätter i hög takt utan tecken på att avta. bl.a. genom att över 900 nya bryggor tillkommer varje år i grunda områden. Miljömålsberedningen anser inte att utvecklingen är varken hållbar för kusthavet eller önskvärd för friluftslivet.

Båtorganisationerna instämmer i att påverkan på botten från bryggor behöver tas i beaktan, bl.a. bör det tas fram vägledning om hur bryggor bör anläggas och byggas. De ser däremot inte något samband mellan den ökade kustexploateringen och fritidsbåtshamnarna. Svenska båtunionen lyfter fram att antalet båtplatser inom organisationens 900 hamnar inte har ökat i den takt som Havsmiljöinstitutets rapport anger.¹⁴⁰ Den ökade exploateringen kan enligt båtorganisationerna förklaras genom ökningen av enskilda bryggor och anläggningar som totalt ger få och utspridda båtplatser för fritidsbåtar. Båtorganisationerna anser att det behövs en utökad tillsyn av byggen utan tillstånd, s.k. svartbyggen.

¹⁴⁰ Svenska Båtunionen 2020, Bemötande av Havsmiljöinstitutets rapport 2019:3 – Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige.

Miljömålsberedningen bedömer att det behövs ett systematiskt arbete, inte minst av kommunerna, för att säkerställa möjligheter till bryggor och anläggningar för båtlivet men som även medför minskad påverkan på känsliga marina miljöer. En möjlighet är att koncentrera bryggor till andra och ur naturvårdshänseende mer lämpliga områden. Då bör miljöpåverkan kunna minska utan att antalet båtplatser minskar. Några förslag är att kommunen i bryggärenden ställer krav på sökanden att redovisa ett alternativ med samförläggning av bryggor, samt att den tillståndsprovande myndigheten får ställa krav på omlokalisering av bryggor.

Miljömålsberedningens förslag om kunskapsunderlag, miljökvalitetsnormer, skärpta krav på fysisk planering och strandskydd adresserar dessa problem och ger kommuner och länsstyrelser bättre förutsättningar att minska effekter av fysisk exploatering och påverkan från fritidsbåtlivet i grunda kustnära områden.

Båtförvaring på land och sjösättningsramper

Havsmiljöinstitutet menar att om kustkommuner ska kunna fortsätta att växa och utvecklas med ett aktivt fritidsbåtliv utan att öka exploateringen genom fler bryggor och marinor, behövs nya sätt att använda och förvara fritidsbåtar, som inte är beroende av att båtarna måste ligga i vattnet vid en brygga när de inte används.¹⁴¹ Miljömålsberedningen erfar att det finns en stor samsyn bland friluftslivets organisationer att tillgången till öppna sjösättningsramper är ett hinder för detta. 60–70 procent av båtarna är trailerbara och skulle kunna ligga på land under förutsättning att det finns uppställningsytor och lätt tillgängliga ramper för sjösättning. Detta skulle minska behovet av båtplatser i sjön samt även minska behovet av bottenfärger.

Organisationerna anser att det inte nödvändigtvis i alla områden är brist på ramper, utan att ramperna är låsta och krångliga att få tillgång till. Ofta tas det ut en avgift och det saknas möjligheter till parkering av bil och trailer i rimlig närhet.

Miljömålsberedningen anser att för att öka intresset för att förvara båt på egen trailer behöver kommunerna i samarbete med lokala båtklubbar och samfällighetsföreningar m.fl. se på i första hand, möj-

¹⁴¹ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

ligheten att öppna upp och tillgängliggöra befintliga ramper. I andra hand bör kommunerna i den fysiska planeringen se på möjligheten att anlägga öppna kommunala sjösättningsramper med uppställningsytor, företrädesvis i anslutning till befintliga hamnar eller andra strandnära anläggningar.

Reglering av båttrafik i skyddsvärda områden

Miljömålsberedningen bedömer:

- att befintlig lagstiftning i större utsträckning behöver användas för att reglera eller förbjuda fritidsbåtar och vattenskotrar i särskilt värdefulla vågskyddade grundområden.

Miljömålsberedningen bedömer att det kan behöva införas regleringar för att minska påverkan från fritidsbåtar och vattenskotrar i särskilt skyddsvärda områden, antingen hela året eller särskilt känsliga perioder. Det kan handla om regleringar inom formellt skyddade områden som nationalparker, naturreservat eller Natura 2000-områden, men även utanför särskilt känsliga grundområden.

Miljömålsberedningen har övervägt möjligheterna att föreslå nya regleringar för t.ex. generell hastighetsbegränsning i grunda områden eller inomskärs, men anser att kommuner, länsstyrelser och nationella myndigheter först behöver se på möjligheten att använda befintlig lagstiftning för att reglera både fritidsbåtstrafik och den kustnära kommersiella sjötrafiken.

Miljömålsberedningen pekar i kapitlet Marint områdesskydd på att det finns rättsliga verktyg för att reglera fritidsbåtstrafiken och kustnära sjöfart både inom miljöbalken och sjötrafiklagstiftningen, men att dessa i liten utsträckning har använts för att skydda marina naturvärden. I naturreservat, nationalparker och biotopskyddsområden kan länsstyrelsen och i vissa fall kommunen enligt 7 kap. miljöbalken införa särskilda föreskrifter för att förbjuda eller reglera tillträde till vissa områden. T.ex. kan föreskrifter införas som ställer krav på att man bara får angöra vid fasta bojar. Transportstyrelsens föreskrifter medger hastighetsbegränsningar som rätt använda kan bidra till mindre fysisk påverkan, men även till att leda båtar bort från känsliga områden genom att välja annan väg.

Miljömålsberedningen föreslår även i kapitlet Marint områdeskydd att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Transportstyrelsen och Sjöfartsverket ska ta fram en vägledning för reglering av sjötrafik, inklusive fritidsbåtar i skyddade områden.

Det finns ett antal påverkansfaktorer som inte har varit föremål för reglering som myndigheterna behöver inkludera i sina analyser av behov av reglering i känsliga områden. Sådana påverkansfaktorer är t.ex. effekter av svall och propellerturbulens. I grunda områden kan även båtskrov, propellrar och ankare orsaka direkta skador på vegetation och bottendjur. Motorbåtar och vattenskotrar är också en viktig källa till undervattensbuller som kan påverka bl.a. sälar, tumlare och fiskar negativt. För speciellt känsliga områden bör det övervägas om det bästa alternativet kan vara att helt förbjuda ankring eller trafik med motorbåtar, inklusive vattenskotrar som i dag ofta kör i dessa miljöer.¹⁴²

De regleringar som finns i dag som påverkar möjligheten att framföra eller lägga till med fritidsbåt i fågelskyddsområden och sälkyddsområden har stor acceptans bland fritidsbåtsförarna. Miljömålsberedningen anser att det är viktigt för att öka acceptansen för utökade och nya regleringar att informera båtlivsidkarna om värdet av grunda områden och hur dessa kan påverkas negativt av fritidsbåtar och vattenskotrar.

21.10.9 Information och utbildning

Förslag:

- att anslag 13:3 Stöd till friluftslivsorganisationer, som administreras av Svenskt Friluftsliv, ökar med tre miljoner kronor per år under tre år för särskilda informationssatsningar till det båtburna friluftslivet.

Miljömålsberedningen erfar att det finns en omfattande samsyn inom friluftslivets, inklusive båtlivets, organisationer om att det behövs både mer och effektivare information och utbildning till båtlivsidkarna. Det finns även en stor samsyn bland organisationerna,

¹⁴² Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

att en majoritet av båtägarna och friluftslivsidkarna vill göra rätt, men behöver bättre information och kunskap. Organisationerna anser vidare att informationsåtgärder kommer att ge större positiv effekt på havsmiljön än utökade och striktare regleringar eller krav på obligatorisk utbildning.

Organisationerna anser att det i dag läggs ett stort ansvar för informationsspridning på båtorganisationerna trots att dessa organiserar knappt 15 procent av båtlivsidkarna. Svenska Båtunionen, Svenska Kryssarklubben och Sportfiskarna, som alla är medlemmar i paraplyorganisationen Svenskt Friluftsliv, är överens om att de bedriver ett effektivt informationsarbete till sina medlemmar, men att det inte är tillräckligt.

Deras erfarenhet är att båtlivets egna informationskampanjer eller kampanjer de genomför tillsammans med myndigheterna, når ut och får genomslag. Samtidigt lyfter de fram exempel på att myndigheternas egna informationskampanjer, t.ex. Transportstyrelsens informationskampanj om miljögifter i bottenfärger, inte når ut till båtägare.

Svenska båtunionen föreslår att en utbildning om Eco-driving och körsätt bör tas fram och erbjudas brett. Flera organisationer anser att det behövs bättre information på sjökorten i kombination med riktad information om t.ex. grunda områdets höga värden. I dag använder i princip alla båtförare digital navigation där det finns goda möjligheter att t.ex. markera ut 3-meters kurvan eller lägga in områden som bedöms som särskilt känsliga för båttrafik och ankring.

Svenskt Friluftsliv anser att deras medlemsorganisationer, där bl.a. Svenska Båtunionen och Svenska Kryssarklubben ingår, mycket väl kan ansvara för informationsuppdrag, men behöver utökade anslag för detta. Svenskt Friluftsliv informerar om att de eftersträvar ett anslag om 100 miljoner kronor (vilket är en dubblering av anslaget för 2020) och menar att de inom ramen för en sådan höjning kan ombesörja informationskampanjer.

Miljömålsberedningen bedömer att kunskapen om fritidsbåtlevets miljöpåverkan behöver bli bättre hos båtlevets utövare. Ökad kunskap är viktigt för förståelsen och efterlevnaden av de regleringar som införs i känsliga områden. Miljömålsberedningen har övervägt förslag om t.ex. obligatorisk utbildning där kunskap om effekter på havsmiljön behöver ingå. Beredningen menar dock att det först är viktigt att genomföra och utvärdera effekterna av en riktad informationskampanj innan man ställer krav på ytterligare utbildning. An-

slaget 13:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, ska därför öka med tre miljoner kronor per år under tre år.

Informationskampanjen behöver genomföras i samråd med bl.a. Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen. Det är viktigt att medel avsätts inom anslaget för en systematisk uppföljning av effekten.

21.10.10 Fritidsbåtsregister

Förslag:

- att regeringen tillsätter en särskild utredare med uppdrag att förutsättningslöst ta fram förslag till ett fritidsbåtsregister inklusive nödvändiga författningsförslag, organisationsförslag och konsekvensanalys.

Varför behöver fritidsbåtar registreras?

Under beredningens arbete har behovet av att registrera fritidsbåtar lyfts i flera sammanhang. Inte minst i den tidigare nämnda fritidsbåtsrapporten¹⁴³ pekar Havsmiljöinstitutet på varför ett register för fritidsbåtar skulle vara bra för havsmiljön. Inom Helcom driver Finland frågan om hur gamla uttjänta fritidsbåtar ska återvinnas och förespråkar registrering av fritidsbåtar för att bättre kunna följa upp och identifiera ägare till övergivna båtar. Av Helcom-länderna har Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen fritidsbåtsregister.

Det finns även andra anledningar än rena miljöskäl som talar för att Sverige borde återinföra ett fritidsbåtsregister.

Kunskap och uppföljning

Till skillnad från många andra länder saknar Sverige ett nationellt register över fritidsbåtar. Beredningen anser att denna brist försvårar bedömningen av fritidsbåtars påverkan på miljön och möjligheterna att förvalta båtlivet på ett hållbart sätt. Hur många eller vilka typer

¹⁴³ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

av fritidsbåtar som finns i Sverige i dag är dåligt känt, liksom hur detta har utvecklats över tid, eftersom officiell statistik saknas.

För att få underlag har Havsmiljöinstitutet inför sin rapport gjort undersökningar i enkätform, vilket är ett osäkert underlag. Osäkerheten avseende hur stor exempelvis motorbåtsflottan är och vilken typ av motorer den består av gör det svårt att dels uppskatta hur stor miljöpåverkan denna transportsektor bidrar med i jämförelse med andra sektorer, dels bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga för att minska dess påverkan.¹⁴⁴

Motverka dumpning

Avsaknaden av ett nationellt båtregister förvårar också en hållbar förvaltning av fritidsbåtar. Sverige har en åldrande fritidsbåtsflotta där många äldre båtar, som ofta är målade med giftig båtbottnfärg som innehåller TBT eller oljor och kemikalier, nu behöver skrotas. Att skrota en fritidsbåt eller en utombordare är dock förenat med kostnader varför många ägare lämnar sina båtar på uppställningsplatser vid småbåtshamnar eller dumpar dem i miljön.

Avsaknaden av ett båtregister och registreringsnummer på båtarna gör det mycket svårt att identifiera båtägaren, varför kostnaden ofta hamnar hos den kommun där den dumpade båten återfinns. Kommuners kostnader för att skrota gamla fritidsbåtar förväntas skjuta i höjden inom de närmsta åren.¹⁴⁵

Säkerhet vid överlåtelser och skydd mot stöld

Frånvaron av registreringsnummer på båtarna för också med sig en rad praktiska problem för båtägare vid t.ex. försäljning, stölder, försäkringar och tillsyn av fritidsbåtar då båtarna och ägarna är svåra att identifiera. Bristen på ett båtregister försvårar också för myndigheter att kommunicera med båtägare, för att exempelvis ge viktig information om hur giftiga båtbottnfärger ska avlägsnas, eller för att informera om bidrag för att byta en gammal tvåtaktare mot en nyare teknik.

¹⁴⁴ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

¹⁴⁵ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3, s. 114.

Register innebär inte skatt på fritidsbåtar

Ett av skälen till att det gamla fritidsbåtsregistret lades ned 1993 var att ett register sågs som ett potentiellt hot om att införa skatt på fritidsbåtar. Det har aldrig funnits någon fritidsbåtsskatt i Sverige.

Av de skäl som redovisats ovan följer att det finns flera argument för ett fritidsbåtsregister, än att vara grund för beskattning. Om fritidsbåtar ska beskattas behövs det ett fritidsbåtsregister men registrets existens är en fristående fråga från beskattningen. Att införa ett register innebär inte att det kommer att införas en skatt.

Det gamla fritidsbåtsregistret

I Sverige fanns det ett fritidsbåtsregister mellan åren 1988 och 1993. Det reglerades i lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister som upphävdes 1993 när registret lades ned. Registret fördes av Sjöfartsverket och länsstyrelserna och dess ändamål var att ge underlag för kontroll av ordning och säkerhet till sjöss och planering av trafiken med fritidsbåtar. Registret fick även användas som underlag för planering avseende turism, friluftsliv och naturvård och utredningar rörande skatter, tullar och indrivning.¹⁴⁶

I registret skulle ingå uppgifter om de båtar som inte ingick i sjöfartsregistret, vanligen var förlagda i Sverige och var minst fem meter långa eller drevs med motor med en styrka över tio kilowatt.¹⁴⁷

Ägaren av båten var skyldig att betala en registeravgift som uppgick till 30 kronor och skulle finansiera uppläggnings- och driftkostnaderna av registret. Ägaren fick ett registreringsbevis som innehöll registrerad information om båten.

Uppgifter som registrerades var alla ägares namn, adresser, person- eller organisationsnummer, förvärvsdatum och andel. Om varje båt registrerades båten namn, hemmahamn, fabrikat och modell, tillverkningsnummer, tillverkningsår, längd, bredd, antal master för segel, segelnummer, skrovfärg över vattenytan, överbyggnadsfärg, byggnadsmaterial, VHF-anläggning och anropssignal, PR-radio, ev. mobiltelefonnummer, antal motorer, sammanlagd effekt av moto-

¹⁴⁶ 1–2 §§ lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister.

¹⁴⁷ 5 § lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister.

terna, samt fabrikat, modell, motornummer, motortyp och drivmedel för varje motor.¹⁴⁸

Antalet registreringspliktiga fritidsbåtar skattades till cirka 400 000 inför starten av fritidsbåtsregistret. Under första året registrerades drygt 200 000 båtar vilket uppfattades som att registret var ett misslyckande. Efter några års drift av registret, en undersökning av Statistiska Centralbyrån och kontroller med försäkringsbolagen justerades det uppskattade antalet båtar till 275 000. I maj 1991 fanns det 268 500 båtar i registret.¹⁴⁹

Nedläggningen – både efterfrågad och kritiserad

Fritidsbåtsregistret var omstritt från början och 1993 lades det ned efter att bara ha varit i kraft några år. Inför beslutet att lägga ned registret inhämtades remissyttranden från en rad myndigheter och intresseorganisationer. Av dessa remissyttranden kan utläsas att många myndigheter, företag och organisationer hade börjat uppskatta registrets funktion och ansåg att det borde behållas.¹⁵⁰ Flera myndigheter och organisationer ansåg däremot att fritidsbåtsregistret skulle läggas ned.¹⁵¹

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ordningshållande myndigheter, försäkringsbolag och vissa länsstyrelser såg positiva effekter av registret medan andra länsstyrelser och båtorganisationer förespråkade att det skulle avvecklas.

¹⁴⁸ Sjöfartsverkets blankett Anmälan om registrering av fritidsbåt, TSV-BR 210.003 (U01) 8802.

¹⁴⁹ Kuriren Plus, maj 1991.

¹⁵⁰ Stockholms Polisdistrikt K 3, båtgruppen, Stockholms tingsrätt (Dnr AD 4/92), Överbefälhavaren vid Försvarsstaben (Op 4 061:60230), Kustbevakningen (Dnr 502-256/91), Räddningsverket (R624-2927/91), Generaltullstyrelsen (732-452), Riksskatteverket (Dnr 28750-91/A 13), Trygg Hansa SPP, Larmtjänst AB, Försäkringsbranschens Serviceaktiebolag, Svenska stöldskyddsföreningen, Rikspolisstyrelsen (POB-365-5630/91), Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län (Dnr 638-28718-91), Länsstyrelsen i Värmlands län (639-14915-91), Länsstyrelsen i Jämtlands län (639-11038-91) samt Östersunds motorbåtsklubb har alla anfört skäl för att behålla fritidsbåtsregistret i sina remissvar.

¹⁵¹ Länsstyrelsen Stockholm (11.80-18-91), Länsstyrelsen Gotlands län (639-4389-91) och Båtbranschens Riksförbund ansåg att fritidsbåtsregistret skulle avvecklas.

En utredning för att ta fram författningsstöd, organisationsförslag och konsekvensanalys

Miljömålsberedningen anser att övervägande skäl nu talar för att återinföra ett register för fritidsbåtar. En särskild utredare bör få i uppgift att förutsättningslöst ta fram de närmare formerna för registret. Utredningens förslag behöver innehålla avvägningar när det gäller registreringskyldighet och vilka uppgifter registret ska innehålla. Dessutom behöver utredaren ta fram författningsförslag med stöd för den personuppgiftsbehandling som kommer att behövas. Utredningen behöver också redovisa ett organisationsförslag inklusive vilken aktör som ska ansvara för registret, eventuella andra ansvarsfrågor samt kostnader och andra konsekvenser.

21.10.11 Återvinning av fritidsbåtar

Förslag:

- att regeringen tillsätter en särskild utredare med uppgift att se över och ta fram förslag för ett system för återvinning av fritidsbåtar. Förslagen ska behandla frågor om skrotning, övergivna båtar och producentansvar för båtbranschen samt kostnadsberäkningar och övriga konsekvensanalyser.

Det finns i dag inget sammanhängande system för återvinning av båtar eller båtmotorer som både ser till skrotning av gamla uttjänta båtar, omhändertagande och återvinning av övergivna båtar och producentansvar för fritidsbåtar. Ansvar för skrotning ligger hos den sista ägaren och kostnaderna som är förknippade med detta kan medföra att uttjänta fritidsbåtar inte omhändertas och återvinns på ett miljövänligt sätt.

Miljödepartementet har skjutit på frågan om producentansvar

Återvinning av båtar har utretts ett antal gånger under senare år men det saknas fortfarande en samlad viljeinriktning från regeringens sida och ett tydligt förslag om hur frågan bör tas vidare.

I Statskontorets rapport från 2008 om *Vrak och ägarlösa båtar* konstateras att problem förorsakade av skeppsvrak och ägarlösa båtar kan delas in i tre huvudgrupper; hinder för sjöfarten i allmänna farleder, miljöfaror – främst till följd av risk för utsläpp av olika slag – samt nedskräpning. I fråga om nedskräpningssituationen anger Statskontoret i sin rapport att utöver avsaknad av nödvändiga regler, så kan också kostnaderna för att hantera ett nedskräpningsfall fungera hämmande på det allmännas vilja att ingripa.¹⁵²

2011 överlämnade Naturvårdsverket rapporten *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar* till Miljödepartementet. I rapporten föreslog Naturvårdsverket bl.a. ett producentansvarssystem för att förhindra uppkomsten av nedskräpande vrak. Båtproducenter, som släpper fritidsbåtar på den svenska marknaden, skulle enligt förslaget stå för sin framtida återvinning samt återvinning av de båtar som används i dag. Det skulle dessutom byggas upp en återvinningsfond i branschen där ett fastställt belopp varje år skulle sättas in för nyförsålda båtar. Ur fonden skulle medel tas löpande för att bekosta återvinning av båtar som lämnas in. Naturvårdsverket föreslog vidare att frågan bör drivas inom EU för att på sikt få ett producentansvar för fritidsbåtar inom unionen. Dessutom föreslog Naturvårdsverket ändringar av reglerna för att ge kommunerna bättre möjligheter att omhänderta vrak. Miljödepartementet ansåg att det vid promemorians framtagning saknades tillräckligt beslutsunderlag för att lägga fram ett förslag om producentansvar och att frågan borde utredas ytterligare.

2012 remitterade Miljödepartementet en promemoria om flyttning av båtar och skrotbåtar och om rätt för en myndighet eller kommun att flytta en båt om det behövs för att skydda människors hälsa och miljön, undvika materiella skador eller upprätthålla ordningen till sjöss eller på land. Enligt förslaget ska i första hand ägaren av båten betala kostnaderna för flyttningen. I den mån kostnaderna inte kan tas ut av ägaren ska dessa kostnader bäras av staten eller kommunen. I promemorian görs även bedömningen att frågan om producentansvar för uttjänta båtar bör utredas vidare.

Producentansvar är ett styrmedel för att uppnå miljömålen. Tanken är att det ska motivera producenterna att ta fram produkter som är mer resurssnåla, lättare att återvinna och inte innehåller miljöfarliga ämnen. För avfall som omfattas av producentansvar har producenterna av produkterna- och förpackningarna ansvaret. Ansvaret

¹⁵² Statskontoret 2008, *Vrak och ägarlösa båtar*, rapport 2008:6.

innebär att den som tillverkar eller importerar en produkt ska se till att avfallet samlas in och behandlas.¹⁵³

Enligt 15 kap. 12 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett miljömässigt godtagbart sätt – s.k. producentansvar. Det kan handla om avfallet från verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer.

Havs- och vattenmyndighetens skrotningspremie

Gamla båtar som lämnas i naturen kan läcka plast och andra farliga ämnen som skadar djur och växter i känsliga havs- och vattenmiljöer. För att undvika detta har Havs- och vattenmyndigheten sedan hösten 2018 avsatt pengar till båtskrotning genom att erbjuda en s.k. skrotningspremie till båtägare som vill återvinna sin båt på ett miljövänligt sätt. Premien gäller båtar som ägs av privatpersoner.

Den som vill skrota sin båt får vända sig till Båtretur som är ett nationellt nätverk för insamling och återvinning av fritidsbåtar. De hjälper till att hitta en transportör av båten till en återvinningscentral som kan ta hand om den. Båten ska vara minst tre meter lång och väga minst 200 kilo och max tre ton. Ägaren betalar transport till återvinningscentral samt eventuella saneringskostnader. Erbjudandet om skrotningspremie gäller till den 31 december 2020.¹⁵⁴

Enligt Havs- och vattenmyndigheten har skrotningspremien varit populär trots att den endast täcker skrotkostnaden (cirka 5 000–10 000 kronor) och båtägaren själv får bekosta transport och eventuell sanering. Efterfrågan är betydligt större än vad man har klarat av att återvinna. Havs- och vattenmyndigheten beskriver även att det har varit bra att det inte har förekommit hantering av pengar till privatpersoner utan ersättningen har gått direkt till återvinningscentralen. Det har minimerat risken för fusk.

¹⁵³ www.naturvardsverket.se/Amnen/Producentansvar/, 2020-10-26.

¹⁵⁴ www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/fororeningar-och-farliga-amnen/fritidsbatar/skrotning-av-fritidsbatar.html, 2020-10-26.

Stora kostnader för kommuner och privata hamnar

Enligt lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd är den som bärgar ett övergivet fartyg eller skeppsvrak, eller redskap eller gods som hör till fartyg, oavsett om det tas upp från botten eller anträffas flytande på vattnet eller uppdrivet på stranden, skyldig att anmäla fyndet hos Polismyndigheten, Kustbevakningen eller Tullverket. Det som har bärgats ska lämnas till Polismyndigheten.

Har Polismyndigheten underrättats om bärgning ska den låta besiktiga fyndet och därefter kungöra bärgningen. Kungörelsen ska innehålla föreläggande för ägaren till det bärgade godset att anmäla sig hos Polismyndigheten inom 90 dagar från kungörelsen eller inom den längre tid från kungörandet, dock högst ett år, som Polismyndigheten bestämmer i det särskilda fallet. Om ägaren inte anmäler sig, tillfaller fyndet bärgaren mot ersättning för de kostnader som har uppkommit för kungörandet och vården av fyndet. Lagen reglerar inte den situationen att varken ägaren eller bärgaren gör anspråk på fyndet.

Enligt lagen (1938:121) om hittegoods ska den som hittar något utan oskäligt dröjsmål anmäla fyndet till Polismyndigheten eller till ägaren, om ägaren är känd. Hittegodset får lämnas in till Polismyndigheten om upphittaren så vill. Polismyndigheten kan också omhänderta godset om det är påkallat i det enskilda fallet. Ägaren får tillbaka godset mot betalning av de skäliga kostnader som Polismyndigheten eller upphittaren har haft. Om ägaren till hittegodset inte blir känd inom tre månader från det att fyndet anmäldes till Polismyndigheten, eller hämtar ägaren hittegodset inte inom en månad från det att han av Polismyndigheten underrättats om fyndet, eller om ägaren annars kan anses ha uppgett sin rätt, så tillfaller godset upphittaren. Upphittaren måste dock ersätta Polismyndighetens kostnader med anledning av fyndet. Om upphittaren inte gör anspråk på godset, eller inte betalar Polismyndighetens kostnader, så tillfaller godset staten.

Lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning ger fastighetsägare en möjlighet att begära handräckning hos kronofogdemyndigheten i vissa fall. Vanlig handräckning kan t.ex. utnyttjas av en båtklubb eller marina där en båt finns upplagd, men där ägaren har förlorat rätten att använda uppläggningsplatsen eftersom de avtalade avgifterna inte har betalats.

Sammantaget innebär de beskrivna reglerna ovan att övergivna båtar ofta tillfaller kommuner eller privata hamnar som då även får ansvara för kostnaderna för återvinning vilket kan bli orimligt för små kommuner och näringsidkare.

En utredning för att se över hela frågan om återvinning och skrot

Miljömålsberedningen anser att frågorna om återvinning av fritidsbåtar, producentansvar och skrotning behöver utredas med ett tydligt mandat att ta fram förslag på hur ett sådant system bör byggas upp. Utredningen behöver både se på återvinning av skrov och motorer. Det finns modeller för system att se närmare på i t.ex. Finland och Frankrike. Utredningen behöver också omfatta eventuella författningsförslag samt kostnadsberäkningar och övriga konsekvensanalyser.

21.10.12 Omställning till miljövänliga motorer

Miljömålsberedningen bedömer:

- *att* det är viktigt att påskynda utbytet av äldre tvåtaktsmotorer samt öka användningen av miljövänligare bränslen och motortyper (t.ex. elmotorer).
- *att* regeringen bör verka i EU för striktare miljökrav samt främjande av miljövänlig teknik bl.a. i kommande översyn av fritidsbåtsdirektivet.

Miljömålsberedningen bedömer att det finns en stor potential till omställning till mer miljövänliga motorer och ökad användning av miljövänligt drivmedel. Miljömålsberedningen har inte inom ramen för detta uppdraget närmare analyserat utsläpp till luft eller användningen av miljövänliga drivmedel. Miljömålsberedningen har dock noterat att Havsmiljöinstitutets beräkningar tyder på att utsläppen till luft är betydande samtidigt som båtlivets organisationer efterfrågar en ökad tillgång till lättillgängliga biobaserade drivmedel.

Båtmotorer släpper ut både förbränningsavgaser samt bränsle- och oljespill som innehåller förorenande ämnen, till vatten. Utsläpp av olja och bränsle kan inträffa vid påfyllning, överfyllning eller överföring av bränsle. Utombordsmotorer släpper även ut helt orenade avgaser under vattenytan genom propellercentrum, för ljuddämpningens skull, vilket i stället bidrar till undervattensbuller. Äldre tvåtaktsmotorer med förgasare har en sämre motoreffektivitet jämfört med fyrtaktsmotorer. 2010 fanns det i Sverige ungefär 570 000 fritidsbåtar med motor varav en tredjedel av dem har motorer som är äldre än 25 år.¹⁵⁵

Miljömålsberedningen menar även att förslaget om system för återvinning av båtar och motorer är viktigt för omställning från äldre tvåtaktsmotorer till miljövänliga alternativ.

Verka för krav på nyproduktion

Både båtmotorer och i synnerhet båtskrov har en mycket lång livslängd. Samtidigt säljs över 20 000 fritidsbåtar varje år i Sverige, enligt Svenska båtunionen. Kraven på produktion av fritidsbåtar och båtmotorer för fritidsbåtar regleras till stor del genom EU:s fritidsbåtsdirektiv.¹⁵⁶ I direktivet saknas i dag t.ex. gränsvärden för avgasrening och krav på katalysator som motsvarar kraven för bilfordon. Miljömålsberedningen menar att det är viktigt att regeringen deltar i arbetet med en framtida översyn av fritidsbåtsdirektivet för att säkerställa strikta gränsvärden för avgaser och bullernivåer, både över och under vatten. Det är även viktigt att direktivet öppnar för installationer av eldrift även för inombordsmotorer vilket inte tillåts i dag.

21.10.13 Förslag som också har diskuterats

Skatt på fritidsbåtar

Fritidsbåtar är i dag undantagna från beskattning, till skillnad från i många andra länder, samt till skillnad från fritidsfastigheter, bilar, husvagnar, m.m. i Sverige. Det pågår en diskussion huruvida det är

¹⁵⁵ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

¹⁵⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/53/EU av den 20 november 2013 om fritidsbåtar och vattenskotrar och om upphävande av direktiv 94/25/EG.

något som bör ses över eller ändras. Fritidsbåtlivet nyttjar många kommunala och statliga resurser som sophämtning, farledshållning, m.m. men bidrar inte med resurser till dessa verksamheter, till skillnad från t.ex. sommarstugegäster och kommersiell sjöfart.

Sammanställningen i Havsmiljöinstitutets rapport visar att fritidsbåtar även bidrar till betydande utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar på nivåer som är jämförbara med andra transportslag, samt att de generar utsläpp av miljögifter och orsakar omfattande skador och förluster av viktiga livsmiljöer.¹⁵⁷ Dessa miljöskador resulterar i sin tur i förluster av viktiga ekosystemtjänster och kostnader för samhället i form av t.ex. minskad produktion av kommersiell fisk, försämrade rekreativmöjligheter, minskat upptag av näringsämnen och koldioxid samt behov av åtgärder för att minska dessa skador. Exempelvis medför historiska utsläpp av TBT från fritidsbåtar att samhället i dag på flera platser i landet behöver genomföra mycket kostsamma saneringar av båtuppställningsplatser på land och av kontaminerat sediment i småbåtshamnar.

Enligt den rättsliga principen i internationell såväl som i svensk miljölagstiftning att förorenaren betalar, ska den aktör som orsakar en skada på miljön också betala för de kostnader som skadan medför.

Havsmiljöinstitutets rapport visar att större motorbåtar med stora förbränningsmotorer, som är målade med biocidfärg och förvaras vid brygga medför avsevärt större miljöpåverkan än t.ex. en mindre, båt, målade med giftfri färg, som har en liten elmotor och som förvaras på land. På samma sätt som för personbilar kunde beskattning av båtmotorer anpassas efter utsläppsnivåer i ett bonus-malus-system, där motorer med höga utsläpp, som t.ex. äldre tvåtaktsmotorer, får förhöjd skatt, medan nya miljöanpassade båtmotorer som elmotorer i stället premieras. På ett liknande sätt kan skatten anpassas till skrovet storlek och form. Mindre segelbåtar utan motor eller mindre båtar som kan förvaras på land undantas eller får en lägre beskattning för att öka intresset för en mer hållbar användning av fritidsbåtar.

Förutom att en skatt på fritidsbåtar skulle generera inkomster till staten som kan användas till åtgärder för att minska de skador som fritidsbåtar orsakar, skulle det också medföra ett viktigt instrument för att styra fritidsbåtlivet i en hållbar riktning, till att använda ny

¹⁵⁷ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

miljövänlig teknik, mindre motorstyrka och minska behovet av nya båtplatser och därmed även giftiga båtbottnfärger.¹⁵⁸

En skatt kan också anses överensstämma med statsmakternas riktlinjer för skattepolitiken.¹⁵⁹ Bland annat ska skattepolitiken bidra till att kostnadseffektivt styra mot mål som minskad miljöbelastning samt skapa drivkrafter som påverkar beteenden, t.ex. genom att styra konsumtion, resursanvändning och investeringar i en mer hållbar riktning.

Skatteutskottet har uttalat att miljöskatter har en styrande effekt och att stimulanser och ekonomiska styrmedel ska användas för att ställa om Sverige i en mer hållbar riktning. Väl avvägda och väl utformade miljöskatter gör, enligt skatteutskottet, att miljö- och kvalitetsmålen nås på ett kostnadseffektivt sätt.

Miljömålsberedningen har övervägt att föreslå att en särskild utredare ska se över möjligheterna till beskattning av fritidsbåtar men inte enats om att lämna något sådant förslag.

¹⁵⁸ Havsmiljöinstitutet 2019, Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3.

¹⁵⁹ Prop. 2014/15:100, s. 104, Regeringens riktlinjer för skattepolitiken, rubrik *Miljömässigt och socialt hållbart samhälle*.

22 Havsmiljödata

I detta kapitel beskriver Miljömålsberedningen försörjningen och hanteringen av data inom havsmiljöns område. Det handlar om data från miljöövervakningen och hur den förvaras och förvaltas men också om data som inte samlas in i dag men som egentligen krävs för den marina karteringen. Det omfattar batymetriska data, geologiska data och utbredning av livsmiljöer.

Olika typer av havsmiljödata behövs för olika ändamål. Inom övervakningen kan det handla om uppgifter som mäts under lång tid för att visa förändringar i tillståndet eller hur en faktor påverkas av en annan. Inom den marina karteringen är det fråga om att ta reda på hur det ser ut på havets botten med växtlighet, livsmiljöer, geologi etc. För att kunna följa upp om miljökvalitetsmålen uppfylls behövs alla dessa sorters data som kan ge underlag för forskning och bättre kunskap. Kunskaperna ska därefter leda till att rätt åtgärder vidtas så att miljökvalitetsmålen kan nås.

Problemet är att, liksom i andra havsmiljöfrågor, regeringen varken styrkt, efterfrågat eller krävt de leveranser av havsmiljödata som hade behövts för att Sverige ska kunna nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt en levande kust och skärgård*. Miljöövervakningsutredningen¹ vittnade om brister i miljöövervakningen som även Havs- och vattenmyndigheten har pekat ut. Datavärdskapet för den havsmiljödata som finns är ofta otydligt utformat vilket gör det svårt att hitta den information som behövs men också svårt att veta vem som ska ta emot data. Den marina karteringen går alldeles för långsamt för att ge det kunskapsunderlag som behövs för att snabbt kunna vidta rätt åtgärder.

I dagsläget är det många aktörer som behandlar havsmiljödata. De samlar in, förvarar och tillgängliggör data för dem som har behov av

¹ SOU 2019:22, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*, betänkande av Utredningen om översyn av miljöövervakningen.

tillgång till den. Det finns även många digitala plattformar, databaser och stödfunktioner för samma ändamål. Tyvärr har det skapat ett överskådligt system där det kan vara svårt för aktörer med behov av korrekt data att hitta rätt. Förutom att det kan vara svårt att få en överblick av vilken data som finns är det också svårt att få en samlad överblick över vilken data som saknas och hur systemet kan kompletteras.

Miljömålsberedningen konstaterar att problemen inom förvaltningen av havsmiljödata är en orsak till att Sverige inte når miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt en levande kust och skärgård*. I följande avsnitt beskriver Miljömålsberedningen hur förvaltningen av havsmiljödata i Sverige fungerar och lämnar förslag på hur den kan förbättras och effektiviseras.

22.1 Miljöövervakning

Tillståndet och förändringar i miljön dokumenteras av den svenska miljöövervakningen. Miljöövervakning ger en lägesbeskrivning av tillståndet i miljön och varnar för störningar. Arbetet bygger på återkommande, systematiskt upplagda undersökningar, som visar miljö-tillståndet genom att registrera eventuella förändringar i naturmiljön.

Genom att jämföra aktuella lägesbeskrivningar med tidigare mätningar kan förändringar i miljön upptäckas. På så vis går det att se om genomförda åtgärder fått önskad effekt eller inte. I bland behövs ytterligare undersökningar för att ta reda på om förändringen innebär ett problem eller inte.

Ofta behövs mätningar över långa tidsperioder för att kunna se om en förändring orsakas av mänsklig påverkan eller är en naturlig variation. Därför är miljöövervakning ett långsiktigt arbete som kräver uthållighet över tid.²

Miljöövervakning ska dels kunna fungera som ett underlag för att vidta åtgärder, dels vara sådan information som behövs för att allmänheten ska kunna ta aktiv del i och ansvar för samhällets utveckling.

Dagens miljöövervakning utvecklades under 1960-talet mot bakgrund av att mänsklig påverkan på miljön blev allt mer uppenbar.

² Naturvårdsverkets webb, Miljöövervakning följer tillståndet i miljön, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Miljoovervakning/, 2020-04-17.

Grunden för den statligt finansierade miljöövervakningen lades fast 1991 i regeringens proposition *En god livsmiljö*.³

Sverige undertecknade under 1980-, 1990- och 2000-talet många internationella konventioner om bl.a. luft, avfall, kvicksilver samt skydd för djur och växter. Konventionerna medförde ökade krav på miljöövervakning och internationell rapportering. Även miljökvalitetsmålen från 1999 medförde ökade krav på miljöövervakning, eftersom information från miljöövervakning är ett viktigt underlag för miljömålsuppföljning.

År 2019 redovisades den senaste samlade översynen av miljöövervakningen i Sverige.⁴ Tidigare översyner genomfördes 1997 och 2012.⁵

Den marina miljöövervakningen syftar framför allt till att upptäcka förändringar av den biologiska mångfalden (arter och livsmiljöer) och effekter av övergödning och miljögifter. Flera hydrografiska tids-serier sträcker sig mer än 50 år tillbaka i tiden. Miljöövervakningen i programområde Kust och hav omfattar Östersjöns och Västerhavets kustvatten och utsjöområden.

Övervakningen av den marina miljön är under utveckling där samhället och förvaltningsarbetet ställer krav på nya typer av information och dessutom ska data vara enkelt tillgänglig. I och med att vattendirektivet, havsmiljödirektivet och havsplaneringsdirektivet⁶ genomförts i svensk rättsordning ställs förändrade krav på att övervaka områden som är påverkade av mänsklig aktivitet. Andra direktiv såsom art- och habitatdirektivet ställer krav på andra former av övervakning och klassificering av exempelvis livsmiljöer och biologisk mångfald.

22.1.1 Miljökvalitetsmål, miljöövervakning och ansvariga myndigheter

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av tre havs- och vattenrelaterade miljökvalitetsmål, *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag*

³ Prop. 1990/91:90.

⁴ SOU 2019:22, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*, betänkande av Utredningen om översyn av miljöövervakningen.

⁵ SOU 1997:34, *Övervakning av miljön*, betänkande av den särskilda utredaren med uppdrag att utreda miljöövervakningens inriktning, omfattning, struktur och finansiering och Statskontoret 2012, *Miljöövervakning – kartläggning och analys*, 2012:12.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering (Havsplaneringsdirektivet).

och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Naturvårdsverket har ett utpekat ansvar för sju mål, *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning*, *Skyddande ozonskikt*, *Myllrande våtmarker*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*, varav det senaste är det mest centrala i havsmiljösammanhang. Naturvårdsverket har också ett samordningsansvar för rapporteringen av uppföljningen av miljö kvalitetsmålen i förhållande till övriga myndigheter. SGU är ansvarig för miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* och Kemikalieinspektionen (KemI) är ansvarig för *Giftfri miljö*.

Med undantag för KemI har de målansvariga myndigheterna ansvar som relateras till miljöövervakning. På den nationella regionala nivån ska länsstyrelserna samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet i förhållande till bl.a. miljö kvalitetsmålen.⁷

22.1.2 Regler som styr miljöövervakningen

De grundläggande kraven på miljöövervakningen av havs- och vattenmiljöer följer av ett antal EU-direktiv. De är framför allt vattendirektivet⁸, dotterdirektiv till ramdirektivet⁹, havsmiljödirektivet¹⁰ och nitratdirektivet¹¹. Därutöver finns krav på biogeografisk uppföljning enligt art- och habitatdirektivet¹² samt övervakning av badvattenkvalitet enligt badvattendirektivet¹³.

EU:s lagstiftning har genomförts och kompletterats genom främst miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen, havsmiljöförordningen och myndigheters föreskrifter. När det gäller badvatten är det kommunerna som är ansvariga för övervakningen enligt badvattenförordningen.¹⁴ Havs- och vattenmyndigheten har utfärdat föreskrifter och

⁷ Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (Vattendirektivet).

⁹ Grundvatten (2006/118/EG), prioriterade ämnen i ytvatten (2008/105/EG) och kvalitetskrav på kemiska analyser och på laboratorier som anlitas för övervakningen (2009/90/EG).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Havsmiljödirektivet).

¹¹ Rådets direktiv (91/676/EEG) av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (Nitratdirektivet).

¹² Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Art- och habitatdirektivet).

¹³ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten.

¹⁴ Badvattenförordningen (2008:218).

allmänna råd som ska tillämpas på de badvatten som kommunerna har förtecknat i sina badvattenregister.¹⁵

Därutöver finns en svensk förordning om invasiva främmande arter (2018:1939), som kompletterar EU:s förordning¹⁶.

EU:s s.k. takdirektiv¹⁷ från 2016 har vidare krav på rapportering av ekosystemövervakning. Inom detta område behövs en ny typ av koordinering, eftersom bl.a. skog, vatten och mark ska övervakas i fråga om luftföroreningars negativa effekter på dem.

Vattendirektivet och det svenska genomförandet

Vattendirektivet syftar till att en långsiktigt hållbar förvaltning av vattenresurserna ska uppnås. Direktivet kompletteras av tre så kallade dotterdirektiv:

- ett för grundvatten (Direktiv 2006/118/EG)
- ett för prioriterade ämnen i ytvatten (Direktiv 2008/105/EG)
- ett tekniskt direktiv om kvalitetskrav på kemiska analyser och på laboratorier som anlitas för övervakningen (Direktiv 2009/90/EG).

Sammantaget omfattas grundvatten, alla sjöar, vattendrag, och kustvatten av dessa direktiv. Även skyddade områden ingår i vattenförvaltningsförordningen. Samtliga ytvattenförekomster i inlands- och kustvatten ska enligt direktiven uppnå god kemisk och ekologisk status eller, för kraftigt modifierade och konstgjorda vatten, god ekologisk potential. Grundvatten ska uppnå god kemisk och kvantitativ status.

Data från miljöövervakningen behövs inom vattenförvaltningen bl.a. för att komplettera påverkansanalysen, bedöma långsiktiga förändringar och statusen på vatten i form av s.k. statusklassificering. Arbetet med vattenförvaltningen drivs i förvaltningscykler om sex år, där olika arbetsmoment återkommer. Den första cykeln avslutades

¹⁵ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om badvatten, HVMFS 2012:14.

¹⁶ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

¹⁷ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/2284 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, om ändring av direktiv 2003/35/EG och om upphävande av direktiv 2001/81/EG.

2009, den andra 2015 och den innevarande avslutas 2021. En cykel inleds med att vatten kartläggs utifrån bl.a. befintlig miljöövervakning. Underlaget används sedan för att bedöma och klassificera vattnets tillstånd och påverkan, fastställa miljökvalitetsnormer och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå god vattenkvalitet.¹⁸

Vattenförvaltningsförordningen och den svenska strategin

EU:s vattendirektiv genomfördes i Sverige 2004 genom miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

För den övervakning som behövs enligt ramdirektivet för vatten har Sverige utgått från befintliga övervakningsprogram och i så stor utsträckning som möjligt anpassat dessa till vattenförvaltningens behov. Någon analys som resulterat i nya programförslag har inte gjorts.¹⁹

Grundvatten, sjöar, vattendrag och kustvatten delas in i vattenförekomster. Indelningen baseras på bl.a. storlekskriterier. En vattenförekomst är sjöar som har en yta som är minst 0,5 kvadratkilometer och vattendrag som har tillrinningsområde större än eller lika med tio kvadratkilometer.²⁰ Allt kustvatten är också indelat i vattenförekomster. Vatten som inte är vattenförekomster kallas övrigt vatten.²¹

Enligt vattenförvaltningsförordningen ska varje vattenmyndighet se till att ett program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet som avses upprättas och genomförs i enlighet med ramdirektivet för vatten. I vattenförvaltningsförordningen finns också bemyndiganden till Havs- och vattenmyndigheten och SGU att meddela föreskrifter om programmets innehåll och genomförande.²²

Inom vattenförvaltningen har miljöövervakningen delats in i *kontrollerande*, *operativ* och *undersökande* övervakning i enlighet med ramdirektivet för vatten.

Kontrollerande övervakning ska ge en generell beskrivning och en representativ bild av vattenstatusen i varje vattendistrikt eller avrin-

¹⁸ www.havochvatten.se 2020-04-17.

¹⁹ Vattenmyndigheterna, SGU, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna 2016, Full koll på våra vatten, Handlingsplan för arbetet med övervakning enligt vattenförvaltningens behov 2016-11-15 s. 7.

²⁰ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, HVMFS 2017:20.

²¹ SOU 2019:22, s. 112.

²² 7 kap. 1–3 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

ningsområde. Den kontrollerande övervakningen ska även användas för att bedöma långsiktiga förändringar av naturliga förhållanden och av storskalig mänsklig påverkan.

Operativ övervakning ska genomföras för att fastställa statusen på de grundvatten- och ytvattenförekomster som bedöms ligga i riskzonen för att en miljökvalitetsnorm inte ska kunna följas och för att följa upp ifall de åtgärdsprogram som satts in uppnår önskad effekt och mål.

Den *undersökande övervakningen* omfattar övervakningsinsatser vid t.ex. olyckor eller i en ytvattenförekomst där man inte känner till orsakerna till att god status inte uppnås eller uppnåtts. I den undersökande övervakningen ingår att samla in uppgifter om vilka faktorer som påverkar vattenförekomsten. Den undersökande övervakningen kan även vara ett försteg innan åtgärder och operativ övervakning inleds.

Havsmiljödirektivet

Havsmiljödirektivet²³ har antagits för att främja havsmiljön i EU. Målet är att senast 2020 uppnå en god miljöstatus i haven. Direktivet täcker i huvudsak medlemsländernas havsområden från baslinjen ut till den yttre gränsen av den ekonomiska zonen, dvs. maximalt 200 nautiska mil.²⁴ Varje medlemsland ska utveckla en marin strategi för sina egna vatten inom respektive område. För svensk del avses Östersjön respektive Västerhavet, dvs. Skagerack och Kattegatt. I direktivet fastställs att medlemsstaterna i de berörda regionerna ska vara koordinerade och enhetliga i sitt genomförande av direktivet.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Havsmiljödirektivet).

²⁴ En baslinje definieras av skärgårdens yttersta uddar, inklusive land som kommer fram vid lågvatten. Baslinjen har en central roll inom havsrätten och i Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS). Den utgör utgångspunkt för att beräkna territorialhavets bredd och för att bestämma de yttre avgränsningslinjerna för statens maritima zoner. Baslinjen utgör även utgångspunkt för att fastställa avgränsningslinjer inom vatten- och havsmiljöförvaltningen på basis av EU-direktiv. Nautisk mil är den längdenhet som används internationellt inom sjöfart och luftfart. Inom sjöfart används även begreppet sjömil.

Havsmiljöförordningen

Havsmiljödirektivet är genomfört i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen (2010:1341) som omfattar förvaltningen av kvaliteten på havsmiljön. Syftet med förordningen är att upprätthålla eller nå en god miljöstatus i havsmiljön. Havs- och vattenmyndigheten ska enligt förordningen se till att ett program för löpande övervakning av miljötillståndet i havsområdena Nordsjön och Östersjön tas fram. Myndigheten ska också fastställa övervakningsprogrammen och se till att de genomförs.²⁵

Nitratdirektivet

Syftet med EU:s nitratdirektiv²⁶ är att minska jordbrukets påverkan av nitrat på yt- och grundvatten, och halten i grundvatten får inte överstiga 50 mg/l. Sverige har avgränsat särskilt nitratkänsliga områden för att uppfylla nitratdirektivets krav.

Av direktivet framgår att huvudorsaken till föroreningen från diffusa källor av gemenskapens vattenområden är nitrater som härrör från jordbruket. För att bl.a. skydda människors hälsa, levande resurser och akvatiska ekosystem är det nödvändigt att minska den vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening.

Nitrathalten i ytvatten och grundvatten ska övervakas på utvalda mätplatser, så att det blir möjligt att fastställa omfattningen av nitratförorening och övergödning av vatten.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna bl.a. utarbeta och genomföra lämpliga övervakningsprogram för att utvärdera effekten av åtgärdsprogram. Det kan handla om övervakning i vatten men också om att följa genomförandet av åtgärder och kvävehalter i marken.

I Sverige har nitratdirektivet införlivats i svensk rätt genom miljöbalken (1998:808) med förordningar och föreskrifter. I förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket specificeras bl.a. att Jordbruksverket ska ta fram underlag för rapportering enligt artikel 3.4 och artikel 10 i direktivet. I de delar rapporteringen avser resultat

²⁵ Havsmiljöförordningen (2010:1341).

²⁶ Rådets direktiv (91/676/EEG) av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (Nitratdirektivet).

från övervakning av vatten grundar den sig på den befintliga övervakningen.

Jordbruksverket har ett återkommande regeringsuppdrag att ta fram underlag för översyn av nitratkänsliga områden enligt nitratdirektivet och rapporterar även till EU efter att regeringen beslutat om eventuella förändringar i områdena.

Art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och Natura 2000-områden

Den biologiska mångfalden, dvs. havets arter och livsmiljöer, och de ekosystemtjänster som produceras är viktiga för människan. Det finns därför goda skäl att övervaka arter och livsmiljöer för att kunna visa på behov av att vidta åtgärder för att motverka att den biologiska mångfalden utarmas.

Det stora antalet arter som finns i olika ekosystem medför utmaningar för övervakning av arter och biologisk mångfald inklusive förändringar i ekosystemen. Resultaten från övervakningen av biologisk mångfald är viktiga för arbetet med och uppföljningen av miljö kvalitetsmålen men också för samhällsplaneringen, t.ex. för att kunna skydda viktiga naturområden vid exploatering på grund av olika samhällsbyggnadsprojekt.²⁷

EU:s art- och habitatdirektiv²⁸ har som mål att säkra den biologiska mångfalden i EU:s medlemsstater genom bevarande av naturligt förekommande livsmiljöer samt den vilda floran och faunan. Alla åtgärder som vidtas i linje med direktivet ska ha som mål att bevara eller återställa gynnsam bevarandestatus för miljöer och arter. I enlighet med art- och habitatdirektivets artikel 11 ska Sverige övervaka bevarandestatus för de naturtyper och arter som ingår i direktivet. Bevarandestatus rapporteras vart sjätte år.

Fågeldirektivet²⁹ är ett direktiv för skydd av vilda fåglar och deras livsmiljöer. Natura 2000-områden utses med stöd av art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet.

Naturvårdsverket ansvarar för rapporteringen enligt art- och habitatdirektivet till EU-kommissionen. Havs- och vattenmyndig-

²⁷ SOU 2019:22, s. 221 f.

²⁸ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (Fågeldirektivet).

heten ansvarar för att ta fram och granska bedömningarna för akvatiska arter och naturtyper.

Vid en bedömning av bevarandestatus för naturtyper ska det ingå data om utbredningsområde, area, typiska arter och struktur/funktion. Vid en bedömning av bevarandestatus för arter ska det ingå data om utbredningsområde, tillgång till livsmiljöer och populationsstorlek. Data ska användas för att bedöma nuvarande tillstånd (jämfört med referensvärden), trender och framtidsutsikter. Övervakningen ska också ligga till grund för uppföljning samt riktade naturvårdsinsatser och politiska beslut.

Strategier för miljöövervakning behöver samordnas mellan art- och habitatdirektivet och havsmiljödirektivet eftersom status för livsmiljöer på havsbotten, s.k. bentiska habitat, ska bedömas även enligt havsmiljödirektivet.³⁰

Förordningen om invasiva främmande arter

Det finns även en EU-förordning om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.³¹ En svensk förordning om invasiva främmande arter³² kompletterar EU-förordningen.

Helcom och Oskar

De regionala havskonventionerna Helcom och Oskar kom till för att skydda miljön och den biologiska mångfalden i haven i respektive region. Helcoms och Oskars huvuduppgifter är bl.a. att redovisa den belastning av gödande ämnen och miljögifter som når havet från respektive omgivande land. För Helcom omfattas även den maritima trafiken. I Helcoms och Oskars uppgifter ingår vidare att utforma övervakningsprogram och välja lämpliga indikatorer för att följa upp miljökvalitetsmål inom konventionernas beslutade aktionsplaner eller strategier. I konventionerna utvecklas efter hand nya indikatorer som ska kunna svara mot både konventionernas mål och den rapportering som krävs av EU:s medlemsstater enligt havsmiljödirektivet.

³⁰ SOU 2019:22, s. 224.

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

³² Förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter.

Sverige rapporterar årligen in miljöövervakningsdata till Helcom och Ospar genom att SMHI som är den nationella datavärden skickar data till den internationella datavärden ICES.

22.1.3 Miljöövervakningens programområden

Den statliga miljöövervakningen är uppdelad i tio programområden. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för olika områden.

Miljöövervakningen inom de tio programområdena bedrivs genom nationella delprogram och regionala delprogram. För att öka samarbetet på områden där flera länsstyrelser genomför miljöövervakning, finns det s.k. gemensamma regionala delprogram. Därutöver driver länsstyrelserna egna regionala program.

På nationell nivå finns det fem delprogram inom Kust och hav som innefattar arter och biologisk mångfald, Integrerad kustfiskövervakning, Toppkonsumenter, Makrofauna mjukbotten/Sedimentlevande makrofauna, Vegetationsklädda bottenar och Fria vattenmassan.

Länsstyrelserna driver dessutom regionala gemensamma delprogram som omfattar hydrografi och kemi och plankton i havet, vegetationsklädda bottenar, mjukfaunabotten, kustfisk samt kustfåglar i Bottniska viken.

Länsstyrelserna driver också ett antal egna program som avser arter och biologisk mångfald. De flesta är generellt inriktade t.ex. artövervakning av kustfågel, kustfisk, musslor, sjöfågel samt lek- och uppväxtområden för fisk i grunda vikar och fjärdar. Vissa är inriktade på specifika arter som t.ex. havsörn och sik.³³

22.1.4 Miljöövervakningsutredningen om miljöövervakningen

Miljöövervakningsutredningen³⁴ lämnade flera förslag som har effekt på havsmiljöfrågor men behöver behandlas i sammanhang med andra frågor om miljöövervakning. Miljömålsberedningen vill betona att de förslag som redovisas i detta avsnitt behöver ingå i regeringens

³³ SOU 2019:22, s. 235 ff.

³⁴ SOU 2019:22, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*, betänkande av Utredningen om översyn av miljöövervakningen.

samlade arbete för att nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Stöd till kommunerna med vägledningar och tydliga rutiner

Mer data skulle kunna tas tillvara från t.ex. länsstyrelser, verksamhetsutövers och kommuners miljöövervakning. Ansvariga myndigheter, främst Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och SGU, behöver dock utveckla handledningar för de data som man vill använda i det statliga miljöövervakningssystemet. Detta gäller för såväl den nationella rapporteringen om tillståndet i miljön till riksdagen som den internationella rapporteringen.

Stora mängder data från kommunernas miljöövervakning rapporteras inte in till datavärldarna. Det beror bl.a. på att datavärldarna saknar resurser för att ta emot data från kommunerna samt ett tydligt uppdrag att hantera denna typ av data. Detta medför att data från kommunerna i bland lagras på regional nivå vid länsstyrelserna vilket medför att tillgängligheten är begränsad. För att kommunerna ska kunna bidra till den nationella miljöövervakningen måste kommunerna få generellt stöd från länsstyrelserna och från ansvariga myndigheter.

Om kommunerna får stöd och vägledning och tillgång till enkla och klara rutiner för inrapportering av miljöövervakningsdata samt om datavärldarna får resurser och ett tydligt uppdrag att ta emot, hantera samt eventuellt kvalitetsgranska dessa data, kan omfattade och relevanta miljödata från kommunerna göras tillgängliga och bidra till en ökad bredd inom den statliga miljöövervakningen. Att kunna relatera resultat från nationell och regional miljöövervakning till förhållandena i den egna kommunen blir en naturlig följd av detta.

Det är viktigt att länsstyrelser och ansvariga myndigheter stödjer kommunerna med bl.a. vägledningar samt enkla och tydliga rutiner för inrapportering och validering. Myndigheterna behöver också tydliggöra för kommunerna vilka data som efterfrågas inom den statliga miljöövervakningen, t.ex. när det gäller data om landmiljö och biologisk mångfald samt invasiva främmande arter.³⁵

³⁵ SOU 2019:22, s. 538.

Data ska kunna tas emot från alla aktörer

För datavärdarna bör anges att sådana data ska tas om hand av dem. En grundläggande förutsättning för att kunna föra en dialog med t.ex. kommuner och verksamhetsutövare om vilka slags miljödata som myndigheter behöver, är att kartlägga vilka miljödata som finns tillgängliga.

Många verksamhetsutövare genomför omfattande recipientkontroll för att tillgodose villkor som anges i miljötillstånden. Vidare gör man omfattande undersökningar i samband med att man ansöker om produktionstillstånd eller förändringar i verksamheten. Recipientkontrollen kan utföras av verksamhetsutövare själv eller i samverkan med andra verksamhetsutövare och andra aktörer genom samordnad recipientkontroll, t.ex. genom samordnad recipientkontroll i vatten- och luftvårdsförbund. Det finns även exempel på att verksamhetsutövare genomför egna provtagningar av lokalt opåverkade vatten för att få fram referensdata i områden där statligt finansierade referensdata saknas.

Det förekommer att data från recipientkontrollen rapporteras till datavärden, men det är framför allt data som tas fram inom den samordnade recipientkontrollen som rapporteras till datavärden, förutsatt att datavärden tar emot sådana data.

Relevanta miljödata från recipientkontrollen måste komma till användning i statlig miljöövervakning i betydligt större omfattning än i dag. Myndigheterna bör därför se till att om verksamhetsutövare rapporterar data till en myndighet vidarebefordras uppgifterna till berörda enheter inom myndigheten.³⁶

Användarråd

Varje datavärdskap bör inrätta ett användarråd för att skapa ett system med organiserade användarkontakter. Därigenom bör såväl användarnas behov av att rapportera och använda data, som datavärdarnas behov av dialog om funktionalitet och utvecklingsarbete m.m. tillgodoses.³⁷

³⁶ SOU 2019:22, s. 539.

³⁷ SOU 2019:22, s. 537.

Ansvar för att tillgängliggöra

De myndigheter som ska ansvara för datavårdskap och Naturvårdsverket som ska ansvara för att identifiera och driva utvecklingsprojekt som är gemensamma för datavärdarna, ska i samråd se till att data från miljöövervakningen tillgängliggörs på ett enhetligt, användarvänligt och överskådligt sätt. I detta arbete bör också ingå att pröva webbaserade inrapporteringsformulär så att utförarnas krav på inrapportering klargörs och underlättas. Så långt det är möjligt bör format samordnas mellan olika datavärddar.³⁸

Ansvar för miljöövervakning och datavårdskap ska regleras i myndigheternas instruktioner

Det finns en tydlig reglering om både ansvariga myndigheter och deras ansvar när det gäller uppföljning av miljökvalitetsmålen. När det gäller miljöövervakning saknas motsvarande struktur. Uppgifter som avser miljöövervakning anges endast i instruktionen för Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten.

Ansvar för miljöövervakning behöver tydliggöras i berörda myndigheters instruktioner. Det ansvaret bör dessutom i så stor utsträckning som möjligt samordnas med miljömålsansvaret så att samma myndighet som har ansvar för miljöövervakningen också har ansvar för samordning av uppföljning och utvärdering av berört miljökvalitetsmål. Instruktionen kan också behöva ses över för andra myndigheter som inte har uttryckligt ansvar för miljökvalitetsmålen men som har viktiga uppgifter inom miljöövervakningen. I översynen av myndigheternas instruktioner bör även ansvaret för den internationella rapporteringen ingå.³⁹

Miljöövervakningsutredningen föreslog även att ett antal myndigheter behöver få ett tydligt och/eller förändrat ansvar för datavårdskap i sin instruktion. I detta sammanhang kan nämnas att det i SMHI:s instruktion bör anges att myndigheten är nationell datavärd för hydrografiska, kemiska och marinbiologiska data från Östersjön och Västerhavet. Av SLU:s förordning bör vidare framgå att univer-

³⁸ SOU 2019:22, s. 537.

³⁹ SOU 2019:22, s. 521 ff.

sitetet är nationell datavärd för kemiska och biologiska data i sjöar och vattendrag (ej fisk) och Fiskdata i sjöar, vattendrag och kust.⁴⁰

Samtidigt behöver det förutsättningsskapande arbetet vara centraliserat även fortsättningsvis. Det gäller t.ex. dataformat, stödtjänster (stationsregister, begreppsdatabas) m.m. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten behöver vägleda de andra myndigheterna genom att använda sin domänexpertis i samverkan med DIGG:s övergripande expertis och uppdrag. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten behöver fortsatt samla datavärdarna och underlätta samverkan med dem.

Länsstyrelserna bör få anslag i stället för bidrag

En av Naturvårdsverkets uppgifter inom miljöövervakningen är att betala ut inomstatliga bidrag till länsstyrelserna för miljöövervakning. Naturvårdsverket beslutar i samråd med Havs- och vattenmyndigheten om fördelningen av bidrag till länsstyrelserna för den regionala miljöövervakningen.

Finansieringen görs med lika stora belopp från Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens del av anslag 1:2 Miljöövervakning m.m. En del av bidragen är ett schablonbelopp per län, totalt 25,3 miljoner kronor per år. Den andra och mindre delen av bidragen avser projektledning av gemensamma regionala delprogram, samt särskilda bidrag till vissa länsstyrelser för det gemensamma regionala delprogrammet Typområden på jordbruksmark. Totalt uppgår de av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten gemensamt finansierade bidragen till i genomsnitt cirka 26,5 miljoner kronor per år under 2015–2020.

Länsstyrelsernas miljöövervakning från anslaget 1:2 svarar för drygt tre procent av den totala statliga finansieringen av miljöövervakningen. Bidragen till den regionala miljöövervakningen från anslaget 1:2 har varit oförändrade under tio år. Regional miljöövervakning och närliggande verksamheter finansieras från olika anslag utöver anslaget 1:2, vilket gör det svårt att överblicka den samlade finansieringen. Det finns ingen samlad ekonomisk uppföljning av hur länsstyrelserna använder bidragen från anslaget 1:2.

⁴⁰ SOU 2019:22, s. 551.

Riksrevisionen har nyligen granskat regeringens styrning av länsstyrelserna. En större direkt finansiering genom förvaltningsanslag eller dispositionsrätt på sakanslag skulle enligt Riksrevisionen ge länsstyrelserna bättre förutsättningar att utföra sina uppgifter på ett effektivt och långsiktigt sätt. Det skulle förbättra länsstyrelsernas planeringsmöjligheter, göra medelstildelningen mer överskådlig och underlätta styrning och uppföljning av länsstyrelsernas samlade verksamhet. Riksrevisionen rekommenderar därför att Regeringskansliet bör fortsätta arbeta aktivt för att minska andelen bidragsfinansiering.

Finansieringen av länsstyrelsernas miljöövervakning behöver renodlas. Det som i dag är inomstatliga bidrag för miljöövervakning mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör i stället tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslagsposter inom anslaget 1:2 Miljöövervakning och miljömålsuppföljning.⁴¹

Datavärdena bör finansieras inom ramanslag för respektive myndighet

Ansvar för datavärdskap bör som tidigare beskrivits anges i respektive myndighets instruktion. Ansvar bör kopplas till finansieringen och finansieringen av den verksamhet som bedrivs av datavärdena borde därför belasta respektive myndighets ramanslag. Ramanslaget behöver också finansiera utgifter för användarråd för datavärdskapen. I regleringsbrev till respektive myndighet ska anges att ett visst belopp av myndighetens ramanslag bör användas till den verksamhet som bedrivs inom datavärdskapet.

Utvecklingsarbete och samordning av datavärdenas arbete ska finansieras av anslaget 1:2. Utvecklingsarbetet kan avse utvecklingen av stödsystem så att det finns förutsättning för att kunna ta tillvara information i inrapporterade miljödata, säkerställa kvalitet och effektivisera hanteringen av data.⁴²

⁴¹ SOU 2019:22, s. 555.

⁴² SOU 2019:22, s. 555 f.

22.2 Marin kartering

Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att ta fram heltäckande kartor över den marina miljön i områden som täcker både territorialvattnet och ekonomisk zon, och som längs kusten avgränsas av strandlinjen.

Arbetet utförs inom projektet Nationell marin kartering⁴³ och har som målsättning att vid projektets slut 2020 ha skapat en första version av heltäckande kartor över hela Sveriges havsmiljö. Den långsiktiga målbilden med arbetet är att på sikt ha sammanhängande, enhetliga och jämförbara heltäckande kartor över Sveriges havsmiljö som kan användas för en hållbar förvaltning av havet.

Heltäckande, högupplösta underlag över marina arter, habitat och naturvärden är grundläggande inom flera verksamhetsområden på nationell och regional nivå:

- Ökat och förbättrat marint områdesskydd med ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av skyddade områden
- Ekosystembaserad fiskförvaltning
- Grön infrastruktur
- Fysisk planering, havsplanering
- Oljeskyddsunderlag
- Havs- och vattenförvaltning
- Tillsyn och prövning
- Övriga maritima frågor.

Kartläggningen inom nationell marin kartering utgår från befintliga, tillgängliga data. Tillsammans med kompletterande punktdatainsamling av marinbiologi och maringeologi och information om den abiotiska⁴⁴ miljön, t.ex. djup och bottentyp, kan informationen användas för modellering av sannolik utbredning av arter och livsmiljöer.

Utbredningskartornas kvalitet avgörs av kvaliteten och upplösningen på den information modellen baseras på. Ju fler provpunkter

⁴³ Kartering är olika metoder för insamling av data som ska ligga till grund för framställning av kartor.

⁴⁴ Abiotiska faktorer (motsats biotiska faktorer) är icke-levande faktorer som påverkar naturen.

med marinbiologiska data och ju bättre upplösning och tillförlitlighet i de abiotiska underlagen, desto bättre stämmer kartorna med verkligheten. Därför är det viktigt att parallellt med modellering på befintlig information, arbeta med att förbättra även de fysiska underlagen för att i en långsiktig iterativ process ständigt förbättra modellerna när bättre data finns tillgänglig.

Karteringsarbetet delas upp i olika uppdrag som avgränsas till ett havsplaneområde enligt 2 § havsplaneringsförordningen⁴⁵ eller län för en grov och översiktlig respektive högupplöst och detaljerad kartläggning. Även utsjöbankar eller andra intressanta områden i utsjön prioriteras inom projektet.⁴⁶

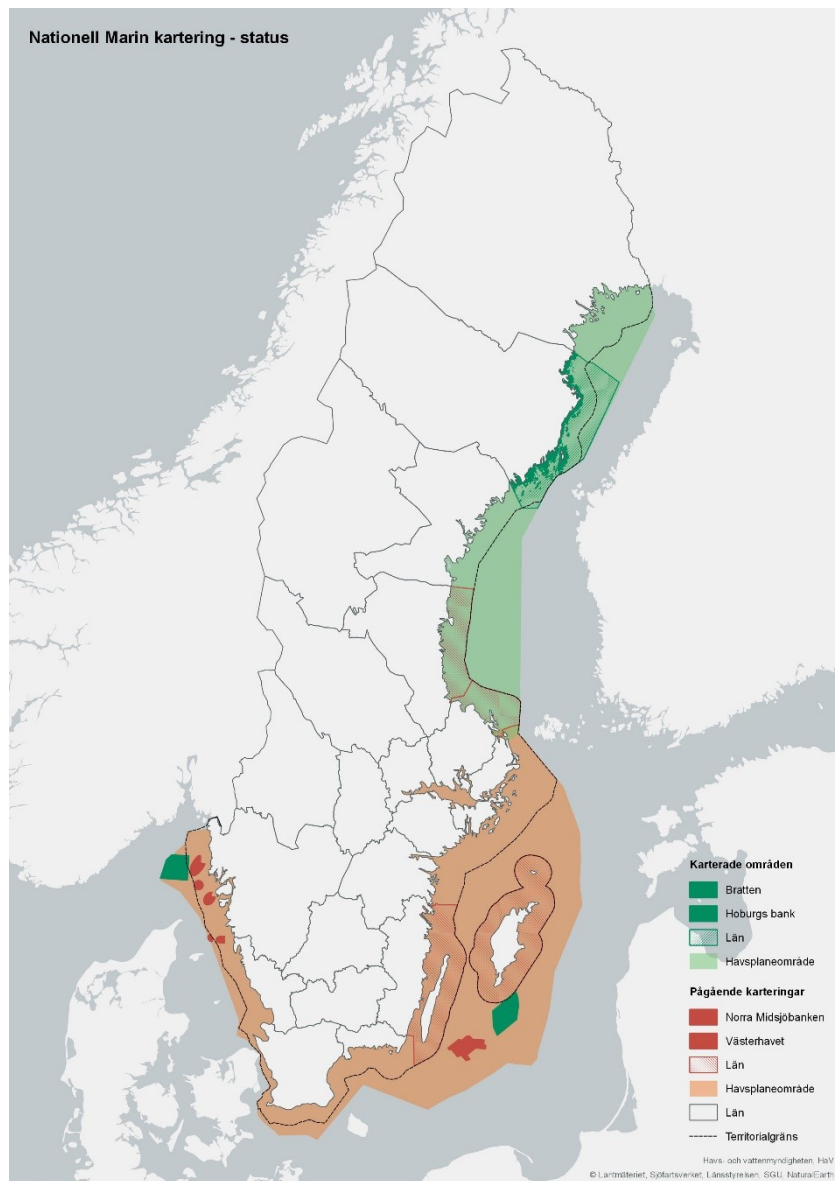
Länsstyrelserna ansvarar för att ta fram kunskap om arter och livsmiljöer innan områdesskydd beslutas. Detta är också en stor del av den marina karteringen.

Bilden nedan visar hur långt den nationella marina karteringen har kommit och vad som återstår. Se vidare i avsnittet nedan om Havs- och vattenmyndigheten när det gäller projektet Nationell marin kartering.

⁴⁵ SFS 2015:400.

⁴⁶ www.havochvatten.se, Nationell marin karting, 2020-06-01.

Figur 22.1 Status för nationell marin kartering



Källa: Havs- och vattenmyndigheten webb 2020-07-06.

22.2.1 Inspire-direktivet

Inspire-direktivet⁴⁷ syftar till att standardisera hur geografisk information utformas och görs tillgänglig i EU. Inspire står för Infrastructure for Spatial Information in Europe vilket är synonymt med spatial data infrastructure, förkortat SDI, vilket på svenska benämns: infrastruktur för geodata.

Ett av skälen till initiativet var att möjliggöra gränsöverskridande analyser. En stor del av den information som används inom miljöområdet är av geografisk karaktär och kan hanteras i ett geografiskt informationssystem (GIS). Inspire-direktivet specificerar riktlinjer för att beskriva rumsliga datamängder med metadata, utforma datamängdernas attribut på ett gemensamt sätt, och publicera datamängderna som nättjänster som kan nås via internet.

Inspire innehåller bestämmelser om att inrätta en infrastruktur för geodata i Europa genom att:

- identifiera relevanta geodata,
- beskriva dessa i metadata,
- utveckla sök-, visnings- och nedladdningstjänster samt
- harmonisera data så att de går att kombinera.

Infrastrukturen gör det möjligt att dela geodata mellan organisationer inom den offentliga sektorn och underlätta allmänhetens tillgång till geodata i hela Europa. Direktivet trädde i kraft 15 maj 2007. I Sverige finns en lag (SFS 2010:1767) och en förordning (SFS 2010:1770) för geografisk miljöinformation. I förordningen pekas informationsansvariga myndigheter ut för de olika teman som ingår i direktivet. Ansvaret över datadelning delas tematiskt enligt de tema som definieras inom Inspire.⁴⁸

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).

⁴⁸ www.geodata.se/styrande/inspire/, 2020-06-03.

22.2.2 Geografisk information inklusive djupdata

Sjömätning, hydrografi,⁴⁹ innebär en uppmätning av havsbottens topografi, alltså terrängens fysiska form och höjdskillnader. Sjömätning utförs för sjöfartens, fiskets, miljöns, friluftslivets och samhällets räkning. Sjöfartsverket utför sjömätningen för att det ska finnas information med korrekta djup och bottenbeskaffenheter för de svenska farlederna. Sjömätningarna i svenska vatten lagras i en djupdatabas på Sjöfartsverket. Där finns moderna mätningar gjorda med laser och multibeam som ger väldigt stor detaljrikedom, men även mätningar med handlod från 1800-talet.

Det primära syftet med djupdata är att producera sjökort. Djupdata används därför av Sjöfartsverket främst för att ta fram djupkurvor och siffror till sjökort. Vidare används djupdata t.ex. för att bestämma lämpliga positioner vid placering av farledsutmärkning. Mätningarna är mycket detaljerade och gör att informationen även kan användas för många andra syften såsom analyser vid farledsprojekteringar samt i miljöförbättrande arbete.

Användningsområdena för djupdata har dock utvecklats avsevärt till att omfatta anläggning av verksamheter som t.ex. vindkraft, rördragningar, bottentrålning efter fisk, men även som ett mycket viktigt underlag för statlig och kommunal verksamhet såsom skydd och förvaltning, inklusive kust och havsplanering.

Högupplöst djupdata kan användas vid t.ex. miljöanalyser, habitatmodellering, etablering vid offshoreanläggningar och vindkraftsparker. Djupdata, kombinerad med andra informationsmängder, behövs vid planeringsarbete och som underlag vid kabel- och rördragningar med mera.⁵⁰

Djupdata kan jämföras med topografiska data på land, alltså sådant som ligger till grund för att ta fram kartor över olika geografiska om-

⁴⁹ *Hydrografi* är en gren av den fysiska geografin som studerar den fysiska karaktärstiken av vatten och angränsande landområden. Ordet kan avse all form av mätning och kartläggning av vattenområden, och då kan *oceanografi* och *limnologi* ses som undergrupper av denna. I mer specifik betydelse avses *sjömätning*, dvs. sådan kartläggning och beskrivning av farbart vatten, som är en förutsättning för navigering till sjöss. Storskalig hydrografi bedrivs av nationella och internationella organisationer, som utger sjökort och annat deskriptivt material för navigering. Till hydrografin hör även studiet av tidvatten, havsströmmar, vågor, havsdjup, samt kartläggning av rev, klippor och fiskstim som kan påverka sjöfarten. Till skillnad från oceanografin behandlar hydrografin strand- och hamnområden, samt andra centrala platser för sjöfart, som var fyra finns och andra vägmärken som underlättar navigering. En angränsande vetenskap är *batymetri*, som kartlägger och beskriver havsdjupens topografi.

⁵⁰ www.sjofartsverket.se 2020-05-22.

råden. Tillgång till djupdata är grundläggande för att kunna arbeta effektivt med planering, skydd och förvaltning av kust- och havsmiljö.

Djupdata och sekretess

Sjömätning

Sjömätning regleras i 3–5 §§ lagen om skydd för geografisk information.⁵¹ Försvarsmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) får utföra sjömätning enligt 3 § lagen om skydd för geografisk information. Sjömätning får enligt 3 § inte utföras inom Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock i enskilda fall besluta om tillstånd.

Tillstånd ska ges om sjömätningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Beslutet om tillstånd får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder.

Det behövs inte tillstånd för ringa sjömätning, eller sjömätning som utförs i en allmän hamn av den som ansvarar för hamnen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Undantagen från kravet på sjömätningstillstånd gäller inte när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Ett beslut om sjömätningstillstånd får upphävas eller ändras när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Spridning

Enligt 9 § lagen om skydd för geografisk information är det förbjudet att sprida en sammanställning av geografisk information om förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde som avser Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler.

⁵¹ Lagen (2016:319) om skydd för geografisk information.

Tillstånd ska ges om spridningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Beslutet om tillstånd får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Efter medgivande från den som söker tillstånd får retuscheringsåtgärder i sammanställningen göras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att kunna meddela ett tillstånd.

Bestämmelsernas syfte

I förarbetena till lagen om skydd för geografisk information anförde regeringen att lagens syfte, liksom tidigare reglering på området, ska vara att skydda sådana uppgifter av betydelse för totalförsvaret som omfattas av *försvarssekretess*.

Enligt regeringsformen har var och en rätt till ett antal grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Dessa friheter får bara inskränkas genom lag och för att tillgodose särskilda i regeringsformen uppräknade ändamål, som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Ett sådant är rikets säkerhet men även allmän ordning och säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott finns med i uppräknningen. När det gäller spridning och framställning av geografisk information ges i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) (6 kap. 1 och 2 §§ TF och 3 kap. 12 § YGL) möjlighet att inskränka spridning och framställning av kartor, ritningar eller bilder över Sverige eller del av Sverige, men endast om dessa innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar. Det är enligt dessa grundlagar alltså inte möjligt att begränsa spridningen eller framställning av kartor eller bilder över Sverige med hänvisning till annat än rikets försvar.

För att kunna skydda försvarskänslig geografisk information krävs därtill att uppgifter som redan är framtagna omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (OSL) eftersom uppgifterna annars kan begäras ut som allmänna handlingar. Lagen måste därför utgå från vad som skyddas av OSL.⁵²

⁵² Prop. 2015/16:63, s. 19–20.

Problem med bestämmelserna

Det finns alltså ett generellt förbud att utan tillstånd *utföra sjömätning* på andra ställen inom Sveriges sjöterritorium än i insjöar, vattendrag, kanaler samt i allmänna hamnar. Numera används dock teknik i form av GPS kombinerad med datateknik, ekolod och radar som innebär ökade möjligheter att på ett enkelt sätt samla in djupinformation utan omfattande kostnader. Många navigationssystem som används både yrkesmässigt och av privatpersoner sparar positioneringen och då även djupinformation och annan känslig information. Regleringen innebär således att en omfattande del av privatpersoners navigering för privat bruk omfattas av lagens tillämpningsområde eftersom i princip all bestående registrering av positionsbestämning kräver tillstånd. T.ex. navigering för privat bruk undantas i och för sig eftersom det anses vara ringa sjömätning.⁵³ Med tillgänglig teknik är det dock enkelt att från en fritidsbåt skicka data vidare till en molnbaserad lagringstjänst där informationen kan sammanställas och bearbetas utan att svenska myndigheter känner till vem som får tillgång till den.

Det finns skäl att anta att reglerna om tillståndskrav för sjömätning i stor utsträckning inte följs vilket försvårar möjligheten att upprätthålla förbudet mot sjömätning.

Samtidigt är behovet av att sjömäta stort. Vid sidan av privata båtägare finns det myndigheter, kommuner och företag som behöver utföra sjömätning i sin verksamhet.

Havsmiljöfrågor har blivit ett motstridigt intresse till behovet av att från försvarssynpunkt ha ett vittgående skydd av djupinformation. Som exempel kan nämnas behovet att kommunicera förekomst och utveckling av karakteristiska och skyddsvärda arter och habitat och definiera de marina naturtyperna för att kunna skydda och förvalta de marina områdena.

Etappmålet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster⁵⁴ med målår 2020 innebär att det formella skyddet för marina områden kommer att behöva öka och de ekologiska sambanden behöva stärkas. Djupdata behövs också för utvecklingen av de maritima näringarna.⁵⁵

Havsmiljöutredningen anförde i sitt slutbetänkande, att sekretess för detaljerad information om djup- och bottenbeskaffenhet länge

⁵³ Prop. 2015/16:63, s. 29.

⁵⁴ Regeringsbeslut den 27 februari 2014, dnr M2014/593/Nm.

⁵⁵ Prop. 2015/16:63, s. 21–22.

har uppfattats som ett stort problem av myndigheter och forskare som arbetar med havsmiljöfrågor eftersom informationen ligger till grund för mycket av den kunskapsuppbyggnad, modellering och planering av havsmiljön som en hållbar förvaltning av haven kräver. Som exempel kan nämnas underlag för att identifiera skyddsvärda biotoper, marina reservat och etablering av vindkraftverk. En förutsättning för detta är god tillgänglighet till detaljerad information om bottenpografi och bottenbeskaffenhet. Dels är tillståndsprocessen tidskrävande, dels finns det i dag andra typer av hot mot samhället än det militära, såsom ett förändrat klimat och olika miljöproblem.⁵⁶

Genomförandet av havsmiljödirektivet har också ökat behovet av djupdata. Havsmiljödirektivet ställer krav på miljöövervakning för att säkerställa att god miljöstatus i haven kan nås. För att uppfylla direktivets krav måste Sveriges miljöövervakning utökas för bättre kunskaper om de marina livsmiljöerna. Sverige har ett antal internationella åtaganden om genomförandet av hållbar förvaltning av svenska havsområden. För att Sverige ska kunna uppfylla dessa åtaganden förutsätts, enligt Havs- och vattenmyndigheten, att sjögeografisk information finns och är tillgänglig.⁵⁷

I enlighet med rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden om den gemensamma fiskeripolitiken samlas biologiska data som bl.a. omfattar bottenrålundersökningar och oceanografisk provtagning. Dessa data används sedan för att uppskatta fiskbeståndens storlek och sammansättning, vilket i sin tur ligger till grund för beslut om fiskekvoter.

Det är inte bara myndigheter som har behov av djupdata i sin verksamhet utan efterfrågan från andra aktörer av sådan information har ökat. Detta har lett till uppkomsten av privata elektroniska sammanställningar av djupinformation som bygger på att användaren delar med sig av sin djupinformation och får tillgång till andras djupinformation.⁵⁸

⁵⁶ SOU 2008:48, *En utvecklad havsmiljöförvaltning*, slutbetänkande av Havsmiljöutredningen s. 319 f.

⁵⁷ Prop. 2015/16:63, s. 22.

⁵⁸ Prop. 2015/16:63, s. 22–23.

Försvarsmaktens inställning

Försvarsmaktens ståndpunkt är att djupinformationen trots ovan angivna problem alltjämt är skyddsvärd och skälen för det är bl.a. följande.

När det gäller Sveriges internationella åtaganden och genomförandet av havsmiljödirektivet betonas att försvars- och säkerhetspolitiken ligger i en egen pelare inom EU och ingår därför inte i det överstatliga samarbetet. Sveriges skyldighet att genomföra havsmiljödirektivet är därmed inte avgörande för försvars- och säkerhetsmässiga nationella ställningstaganden.

Betydande delar av den svenska kusten har en unik geografi i form av skärgårdar med stora djup och avsevärda bottentopografiska variationer samt områden med stora mängder grund. Detta har historiskt utnyttjats som en naturlig del i försvaret av landet och som basområden för egna stridskrafter. Dessa geografiska förhållanden fyller även i dag en viktig funktion för det militära försvaret. Tidigare hotbilder med lägre risk för väpnade angrepp kan inte vara grund för bedömningen av vilket skydd som behövs för djupinformation. Djupinformation som lämnas ut i dag kan inte återtas om hotbilden mot Sverige skulle förändras. Detta, tillsammans med informationens mycket långa varaktighet samt de strategiska, operativa och taktiska fördelar högupplöst djupinformation kan ge innebär att djupinformationen inom vissa geografiska områden även fortsättningsvis är skyddsvärd.

Ett frisläppande av all djupinformation över det svenska sjöterritoriet kan enligt Försvarsmakten få stora operativa och taktiska negativa konsekvenser. Det informationsöverläge som Försvarsmakten har i dag skulle urholkas och på sikt försvinna helt. Detta skulle på kort sikt bl.a. medföra att Försvarsmaktens uppgift att hävda den territoriella integriteten mot framför allt främmande undervattensverksamhet försvåras avsevärt. På längre sikt kan förmågan att försvara Sverige mot väpnat angrepp begränsas.

Efter händelserna hösten 2014 med främmande undervattensverksamhet i svenska farvatten har Försvarsmakten konstaterat att det faktum att främmande makt kränker Sveriges sjöterritorium pekar på ett starkt skyddsbehov av sjögeografisk information vars tillgängliggörande kan antas medföra skada för totalförsvaret. Tillstånd till sjömätning är centralt för skyddet av sådan sjögeografisk information.

Försvarmakten har identifierat två generella områden inom vilka den högupplösta djupinformationen enligt myndigheten inte kan skyddas och därför kan släppas fri inom ramen för ett tillståndsförfarande. Det första området är de allmänna farleder som finns angivna i Sjöfartsverkets tillkännagivande (SJÖFS 2013:4) av register över allmänna farleder och allmänna hamnar, eftersom det inom farlederna är mycket svårt att upptäcka och förhindra dold insamling av djupinformation. Det andra området är djupintervallet 0–6 meter, inom vilket det i dag är möjligt att med hjälp av öppen information, exempelvis kommersiellt tillgänglig satellitinformation, analysera fram djupinformation.

Därutöver har Försvarmakten kunnat identifiera ett antal områden där högupplöst djupinformation efter begäran kan släppas fri. Totalt sett rör det sig om högupplöst djupinformation inom *ungefär halva det svenska sjöterritoriet* som inom ramen för ett tillståndsförfarande kan släppas fri enligt Försvarmakten.⁵⁹

Regeringens senaste ställningstagande

I förarbetena till lagen om skydd för geografisk information redogjorde regeringen för sitt senaste ställningstagande om hur sekretessen av djupdata ska hanteras och betonade bl.a. följande.

Försvarmakten har konstaterat att sjögeografisk information i vissa områden fortfarande bör omfattas av sekretess, även om en stor del av denna information kan släppas fri. Mot denna bakgrund går det inte att helt släppa kraven på tillstånd för sjömätning. I sakens natur ligger också att specifika områden inte kan göras tillståndsfria eftersom det då motsatsvis framgår vilka områden som är känsliga ur försvarssynpunkt. Samtidigt inverkar en alltför stark begränsning av den geografiska informationen menligt på havsmiljöarbetet och på möjligheterna att utveckla maritima verksamheter.

Utgångspunkten vid tillståndsprövningen, när det gäller sjömätning är således, enligt regeringen, att sekretess endast gäller för insamlad djupinformation om det kan antas att skada uppstår om sjömätningstillstånd beviljas. Skadebedömningen ska i första hand göras av själva uppgiften och inte utifrån omständigheter i det enskilda fallet. Är uppgiften av sådan art att ett utlämnande typiskt sett kan vara

⁵⁹ Prop. 2015/16:63, s. 23–24.

ägnat att medföra skada för skyddsintresset skyddas uppgiften av sekretess. När det gäller uppgifter som typiskt sett kan anses vara känsliga kan upplysningar om sökandens identitet, säkerhetsskydds-rutiner eller syfte med insamlingen av djupinformation leda till att det inte längre finns någon anledning att anta att en skada kan uppkomma. I sådana fall bör sjömätningstillstånd beviljas.

Eftersom det är uppgifter av betydelse för totalförsvaret som alltjämt ska skyddas med regleringen har övervägandena i denna del byggt på Forsvarsmaktens analys över känsliga områden när det gäller vilka olika möjligheter som finns att inskränka lagens tillämpningsområde och samtidigt bibehålla ett skydd för känsliga uppgifter. Regeringen delade denna bedömning.⁶⁰

Finansieringsmodellen

Sjöfartsverket ansvarar som tidigare beskrivits för den nationella djupdatabasen och är huvudsaklig utförare av djupmätningar. Sjöfartsverkets huvuduppgifter är bl.a. att svara för sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde (sjökartläggning) och svara för samordning av sjögeografisk information inom Sverige.⁶¹

Förutsatt att datamängden får spridningstillstånd enligt lagen om skydd för geografisk information kan djupdata beställas från Sjöfartsverket mot en avgift. Offentliga aktörer som myndigheter och kommuner kan mot en avgift köpa befintligt djupdata från Sjöfartsverket *för ett specificerat ändamål*. Djupdata får endast användas för det ändamål som tillståndet är ansökt för. Om samma data ska användas för ett annat ändamål måste en ny ansökan lämnas in och eventuellt ytterligare en avgift betalas för samma data. Det gör att statliga och kommunala aktörer upplever att de betalar mycket pengar och även i vissa fall flera gånger för samma djupdata.

22.3 Datavärdskap

Digitaliseringen av den offentliga sektorn som har pågått länge i Sverige, har varit betydelsefull inom miljöinformationsområdet. Det finns dock både kvarstående problem och stora utvecklingsbehov

⁶⁰ Prop. 2015/16:63, *Skydd för geografisk information*, s. 24.

⁶¹ 2 § 6–7 p. förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

när det gäller att hantera miljödata. I dag saknas en helhetsbild över vilka data som finns och tas fram inom miljöövervakningen.

Det finns oklarheter, brister och flaskhalsar i datahanteringen inom det statliga miljöövervakningssystemet. Det finns dessutom omfattande data från övriga aktörer, t.ex. verksamhetsutövare, vattenvårdsförbund, kommuner och länsstyrelser, som skulle kunna göras mer tillgängliga och bidra till en ökad användning inom miljöövervakningen. Utmaningen när det gäller hanteringen av miljödata är därför dels att effektivisera den nuvarande datahanteringen, dels att i ökad utsträckning hantera relevanta data från övriga aktörer.⁶²

Inom den nationella miljöövervakningen samlas miljödata in genom uppdrag från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten till olika utförare. De är i första hand universitet, högskolor, myndigheter, länsstyrelser eller miljökonsulter som har de kunskaper som krävs för uppgiften. Uppdragen upphandlas i konkurrens eller genomförs i form av myndighetssamarbete.

Resultaten är i många fall mycket känsliga för hur insamlingen, provberedningen och analyserna går till. Utförarens kompetens och kvalitetsarbete har därför stor betydelse.

För att informationen från den nationella och den regionala miljöövervakningen ska vara tillförlitlig, relevant och tillgänglig har ett särskilt kvalitetssystem upprättats. Det är kopplat till Naturvårdsverkets övergripande kvalitetssystem enligt ISO 14001 och till Naturvårdsverkets miljöledningssystem. Systemet innebär bl.a. att ackrediterade utförare och laboratorier ska utnyttjas i första hand. Tillgången på ackrediterade laboratorier är dock begränsad.

För varje typ av undersökning ska det finnas en utförlig manual, även kallad undersökningstyp, som beskriver hur insamling av data ska gå till. För vissa undersökningar som ingår i internationell rapportering kan kraven finnas reglerade i olika EU-direktiv. Manualen beskriver t.ex.

- hur proverna ska tas samt plats och stationsval,
- vilka variabler som ska ingå,
- provtagningsfrekvens,
- provtagningsmetod,

⁶² SOU 2019:22, s. 419.

- hur proverna ska hanteras och
- analysmetod.

Dessa manualer ska revideras med jämna mellanrum.

De data som samlas in inom miljöövervakningen ska *levereras* till en utsedd datavärd, om sådan finns. I manualen för den specifika undersökningen ska det finnas krav och anvisningar på vart och hur data ska levereras.

Innan levererade data kan lagras ska de *valideras*. Det innebär att format och kvalitet kontrolleras. Utförare av miljöövervakning som Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten har avtal med ska leverera kvalitetssäkrade data till datavärden. Datavärden ska därför utföra en validering av format, ibland kallad leveranskontroll.

När data har validerats och datavärden har godkänt leveransen, ska datavärden *lagra* dessa. Datavärdarna ansvarar också för *datasäkerheten*.

När datavärden har lagrat data måste de *göras tillgängliga* för användare. För att användningen av data ska öka, är det viktigt att användarnas behov blir tillgodosedda. En viktig uppgift för datavärdarna är därför att anpassa gränssnitt så att det ska vara enkelt för användarna att få ut information och ladda ner data. Dataformat, beskrivningar av metadata och tekniska lösningar ska om möjligt följa ISO-standarder som utvecklats inom området.⁶³

22.4 Aktörer inom förvaltningen av havsmiljödata

22.4.1 Naturvårdsverket

I Naturvårdsverkets instruktion⁶⁴ nämns redan i första paragrafen att

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlade vid genomförandet av miljöpolitiken.

Vidare ska Naturvårdsverket enligt 3 § 7–8 p. även utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och an-

⁶³ SOU 2019:22, s. 422 ff.

⁶⁴ Förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

svara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen, samt i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet inom sitt ansvarsområde.

Naturvårdsverket har alltså en samordnande funktion bland myndigheterna i fråga om miljöövervakning och fördelning av medel.

22.4.2 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten, liksom Naturvårdsverket, har enligt sin instruktion ett uttryckligt ansvar för miljöövervakning. Havs- och vattenmyndighetens ska särskilt

i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljö tillståndet inom sitt ansvarsområde.⁶⁵

Den statliga miljöövervakningen som finansieras av anslaget 1:2 Miljöövervakning m.m. inom utgiftsområde 20 är uppdelad i tio programområden. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för olika områden.

Havs- och vattenmyndigheten är huvudansvarig för programområdena Kust och hav samt Sötvatten. Miljöövervakningen i programområde Kust och hav omfattar Östersjöns och Västerhavets kustvatten och utsjöområden. Delprogrammen är Fria vattenmassan, Vegetationsklädda bottenar, Sedimentlevande makrofauna,⁶⁶ Säl och havsörn, Integrerad kustfiskövervakning, samt Metaller och organiska miljögifter. All övervakning ingår dock inte i delprogrammen eftersom ny övervakning som invasiva främmande arter, undervattensbuller och marint skräp har tillkommit.⁶⁷ Sådan ny miljöövervakning utförs också av Havs- och vattenmyndigheten.

⁶⁵ 5 § 8 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

⁶⁶ Programmet hette tidigare Makrofauna mjukbotten.

⁶⁷ SOU 2019:22, s. 142.

Undersökningarna genomförs främst i områden som så långt som möjligt är opåverkade av lokala utsläpp. Resultatet av övervakningen ska ge en övergripande bild av tillståndet i havsmiljön och kunna fungera som en referens till undersökningar i lokalt mer påverkade områden.

Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig för miljöövervakningen som utförs av SMHI, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet och Linnéuniversitetet. Från fartyg tas prover i den fria vattenmassan för analys av salthalt, syrgas, pH-värden, näringsämnen, samt växt- och djurplankton. I Havs- och vattenmyndighetens uppdrag till SMHI ingår också att utföra regelbundna algprovtagningar⁶⁸ från fartyg och därefter genomföra mikroskopanalyser vid ett antal fasta stationer för att kartera vilka arter som finns i Östersjön och Västerhavet. SMHI använder satellitbilder för att uppskatta den generella utbredningen av algblomningar⁶⁹ sommartid.⁷⁰

SLU utför också miljöövervakning på uppdrag av både Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Övervakningen avser framför allt analyser av fisk.

Havs- och vattenmyndigheten har uppdaterat övervakningsprogram för havsmiljödirektivet och tagit fram 14 övervakningsstrategier och 47 övervakningsprogram som beskriver hur övervakningen motsvarar kraven enligt havsmiljöförordningen.⁷¹

Havs- och vattenmyndigheten är, med stöd av Folkhälsomyndigheten, datavärd för data om badvattenkvalitet. Systemet heter Badplatsen och samordnar data från kommunernas övervakning av badvatten. Datat omfattar mätningar av halter av vissa bakterier samt förekomst av algblomning.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar också för delar av den marina karteringen och har sedan 2016 arbetat med att ta fram heläckande kartor över den marina miljön i områden som täcker både territorialvattnet och ekonomisk zon, och som längs kusten avgränsas av strandlinjen.

⁶⁸ Provtagningar av växt- zoo- och picoplankton.

⁶⁹ Cyanobakterieblomningar.

⁷⁰ SOU 2019:22, s. 142.

⁷¹ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2021–2026 Övervakningsprogram, Rapport 2020:26.

Arbetet utförs inom projektet Nationell marin kartering och har som målsättning att vid projektets slut ha skapat en första version av heltäckande kartor över hela Sveriges havsmiljö.

Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten är karteringsarbetet hösten 2020 klart när det gäller områdena Bratten, interpoletrade djupområden per län, Västerbotten, Bottniska viken, Hoburgs bank, Utsjöområdet Västerhavet, Biologiskt relevanta ytsubstrat, kompletterande fältundersökningar Kalmar och Gävleborg, uppväxtområden för ett urval av fiskarter på öst- och västkusten och Östersjöns havsplaneområde.

Karteringsarbetet för Norra Midsjöbanken är försenat och det pågår fortfarande med kompletterande fältundersökningar i Uppsala län, om fiskhabitat samt urval av ekosystemkomponenter i Västerhavet och Uppsala, Gävleborg, Kalmar och Gotland.⁷²

22.4.3 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket driver nationella provtagningsprogram med syftet att övervaka att livsmedel på den svenska marknaden är säkra för konsumenten. Informationen som samlas in kan indirekt anses vara miljöövervakning.

Livsmedelsverket har ansvar för att undersöka musselgift och att övervaka miljögifter i livsmedel. Regelbundna analyser görs av t.ex. dioxiner, PCB, bekämpningsmedel och kvicksilver i både fisk och skaldjur.⁷³

22.4.4 Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen arbetar för att företagens och samhällets kemikaliekontroll ska skötas på ett bra sätt. Kemikalieinspektionen strävar efter att minska riskerna för att människor och miljö skadas av kemikalier och har som mål att förebygga skador. För att genomföra sitt uppdrag har Kemikalieinspektionen en rad databaser av intresse i havsmiljöarbetet.

⁷² E-post från Havs- och vattenmyndigheten, 2020-06-04.

⁷³ Livsmedelsverkets webb, Kontroll av livsmedel, www.livsmedelsverket.se/produktion-handel--kontroll/livsmedelskontroll/offentlig-kontroll/livsmedelsverkets-kontroll-av-livsmedel, 2020-10-14.

- I *Bekämpningsmedelsregistret* finns uppgifter om över 3 000 nu godkända och tidigare godkända bekämpningsmedelspreparat i Sverige.
- I *Flödesanalyser* finns fakta om ämnen och ämnesgrupper, t.ex. framställningsmetoder, användningsmönster och fysikaliska data. Flödesanalyserna är en del av Sveriges officiella statistik.
- *KemI-stat* är ett verktyg för att sammanställa statistiska uppgifter som bygger på data i Kemikalieinspektionens produktregister och bekämpningsmedelsregister.
- *Prioriteringsguiden PRIO* ger exempel på farliga ämnen, men är i första hand tänkt att ge kunskap vid bedömning av vilka kemiska ämnen som är acceptabla ur hälso- och miljösynpunkt.
- *SPIN-databasen* innehåller information från de nordiska produktregistren om vilka kemiska ämnen som finns på marknaden. Även data om ämnesmängder och i vilka typer av produkter och branscher som ämnet används.
- *Ämnesregistret* innehåller drygt 130 000 kemiska ämnen.

Dessutom har Kemikalieinspektionen andra förteckningar och länkar till EU-databaser som också kan ha betydelse för havsmiljöfrågor.⁷⁴

22.4.5 SGU

SGU eller Sveriges Geologiska Undersökning är myndigheten för frågor om berg, jord och grundvatten i Sverige. SGU har till uppgift att tillhandahålla geologisk information för samhällets behov.

SGU ansvarar för att ta fram maringeologiska data och utforska och kartlägga bottenförhållanden inom svenskt territorialhav och ekonomisk zon (EEZ). Den information som SGU tar fram i sin marina kartering används som underlag för planering av och beslut om skydd och nyttjande av havsbotten, vid projektering av marina anläggningsarbeten och vid miljöövervakning. Den används i kombination med biologiska data för bestämning av habitat, livsmiljöer och naturtyper på havsbotten. Den är också ett viktigt underlag för

⁷⁴ www.kemi.se/databaser 2020-05-18.

etablering av havsbaserad energi, fiskenäringen och för Försvarsmakten. SGU driver sitt eget rederi och ansvarar för undersökningsfartyget Ocean Surveyor och tillhörande arbetsbåt Ugglan för grundare bottnar.

SGU erbjuder både öppna data och avgiftsbelagda data som kan användas för att utveckla nya tjänster. Öppna data är fria att använda medan avgiftsbelagda data kräver avtal och licenser.

SGU är ansvarig för datavårdskapen för grundvatten och miljögifter.⁷⁵

Enligt sin instruktion får SGU – mot avgift – bedriva miljöövervakning.⁷⁶ SGU är bl.a. utförare av miljöövervakning av miljögifter och näringsämnen i sediment på uppdrag av Naturvårdsverket.

22.4.6 SLU

SLU Aqua

SLU eller Sveriges lantbruksuniversitet, har på uppdrag av regeringen ansvarat för att bygga och numera äga ett nytt undersöknings- och forskningsfartyg för den marina miljö- och fiskeövervakningen. Regeringen har beslutat att Sjöfartsverket ansvarar för drift och underhåll av fartyget på uppdrag av SLU. Fartyget finansieras av SLU:s förvaltningsanslag 1:23 inom utgiftsområde 23.

SLU Aqua driver även laboratorier som utför analyser av fisk, vattenkemi, biologi, e-DNA och kemiska bekämpningsmedel.

SLU Aqua ansvarar för två datavårdskap på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. De gäller sötvattendata och fiskdata. Datavårdskapet för fisk omfattar uppgifter från miljöövervakningen om provfiske i sjöar, vattendrag och kust samt kräftdata. SLU Aqua skickar data om fisk i havet till internationella Havsforskningsrådets (ICES) databaser (DATRAS⁷⁷).

⁷⁵ www.sgu.se 2020-05-18.

⁷⁶ 10 § pkt. 2 förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

⁷⁷ www.ices.dk/data/data-portals/Pages/DATRAS.aspx 2020-10-13.

SLU på land

Naturvårdsverket finansierar undersökningarna och Institutionen för mark och miljö på SLU ansvarar för utförandet av två delprogram inom den svenska miljöövervakningen; Observationsfält på åkermark och Typområden på jordbruksmark undersöker förekomsten av kväve och fosfor i vatten som rinner från åkermark.

Observationsfält på åkermark fokuserar på dräneringsvattnet från enskilda fält (s.k. observationsfält, cirka 4–34 hektar), medan Typområden på jordbruksmark bedrivs på större skala med fokus på vattendrag som avvattnar jordbruksområden (s.k. typområden, cirka 200–3 500 hektar).

Artdatabanken

ArtDatabanken är ett kunskapscentrum för Sveriges arter och naturtyper. ArtDatabanken är en del av SLU och bedrivs vid fakulteten för Naturresurs- och jordbruksvetenskap i Uppsala. ArtDatabankens verksamhet regleras genom instruktion som beslutas av dekan vid den fakulteten.

ArtDatabankens uppdrag är att:

1. samla in och lagra data om svensk biologisk mångfald,
2. analysera situationen för Sveriges biologiska mångfald,
3. stödja myndigheters arbete med biologisk mångfald (nationellt och internationellt),
4. genomföra regeringsuppdraget Svenska artprojektet, och
5. genomföra forskning som stödjer uppdrag 1 och 3.⁷⁸

22.4.7 Kustbevakningen

Kustbevakningen förebygger miljöbrott till sjöss genom miljöövervakning. Övervakningen omfattar regler om förbud mot vattenförorening och tillsyn av natur-, fågel- och sälskyddsområden. Med hjälp av fartyg, flygplan och andra tekniska hjälpmedel görs miljö-

⁷⁸ SOU 2019:22, s. 240.

övervakningen rutinmässigt. Kustbevakningen deltar även vid särskilda pådrag, såväl nationella som internationella.

Kustbevakningen ansvarar för miljöräddning till sjöss och arbetar för att skadorna vid utsläpp av olja eller andra farliga ämnen ska minimeras så att naturen kan skyddas så långt det är möjligt. De är ständigt i beredskap med specialutrustade miljöskyddsfartyg.

Med hjälp av flygplan och satellitbilder kan oljeutsläpp upptäckas i ett tidigt skede. Det ökar chanserna att bekämpa oljan innan den når land. På så vis minskas skadorna på miljön och saneringsarbetet blir betydligt billigare. Med hjälp av driftprognosprogrammet Sea Track Web som tillhandahålls av SMHI, är det möjligt att förutsäga var och när ett utsläpp når land och därmed sätta in resurserna där de behövs bäst.

Kustbevakningen fick 1971 regeringens uppdrag att svara för oljebekämpningen till sjöss i svenska vatten.⁷⁹

22.4.8 SMHI

SMHI eller Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut har i uppgift att bedriva svensk miljöövervakning i havet (fria vattenmassan) i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten. SMHI mäter bl.a. temperatur, salthalt, syrehalt och näringsämnen för att bidra med information vid utformning av miljöarbetet, visa hur nationella (och internationella) miljömål uppfylls, tillhandahålla grundläggande kunskap om kusten och havsmiljön och upptäcka störningar i miljön. Även SMHI:s övervakning av klimatet har betydelse för havsmiljön.

På uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten är SMHI datavärd för marina hydrografiska, kemiska och biologiska data från Bottniska viken, egentliga Östersjön och Västerhavet (SHARK-databasen). Uppgifter som lagras avser fysikaliska och kemiska variabler djur-, växt- och bakterieplankton, klorofyllhalt, primärproduktion, sedimentation, makrofauna, vegetation, förekomst av vikaresäl, gråsäl och knubbsäl, sälpatologi och tumlarobservationer.

SMHI gör månatliga mätningar av bl.a. salthalt, näringsämnen, plankton och syrgas både i Östersjön och i Kattegatt och Skagerrak. Ackrediterade provtagningar och analyser görs både ombord på

⁷⁹ Kustbevakningens webb, Olja, www.kustbevakningen.se/hallbar-havsmiljo/miljoraddning/olja/, 2020-06-02.

fartyg och i SMHI:s laboratorium. SMHI driver också automatiska mätsystem (bojar som mäter vågor, strömmar, temperatur, salthalt och klorofyll) vars främsta uppgift är att leverera oceanografiskt data i nära realtid. Datat används för att förbättra prognosernas tillförlitlighet och ge grundläggande information om klimat och miljö. Vattenståndsstationer längs kusten, mätbojar till havs och kontinuerliga mätningar från fartyg under gång är något som SMHI driver och utvecklar. SMHI bedriver och utvecklar även satellitövervakning av vissa former av algblomningar i Östersjön och Kattegatt och Skagerrak, isförhållanden och ytvattentemperatur. Samverkan med Sjöfartsverket och Havs- och Vattenmyndigheten är viktigt för att få kostnadseffektivitet mellan myndigheterna samt tillräcklig täckning av oceanografiska observationer. På samma sätt är det viktigt med samverkan om datautbyte med andra länders myndigheter och organisationer genom t.ex. Copernicus, ICES, Europeiska miljöbyrå (EEA), JERICO och EMODnet samt mot de regionala havskonventionerna Helcom och Ospar.

SMHI är inom Unesco:s Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) utsedd till ett "National Oceanographic Data Centre". Detta innebär att SMHI internationellt ska tillhandahålla de oceanografiska data som Sverige samlat in. I detta åtagande ingår bl.a. insamling, kvalitetskontroll och bearbetning av data som genererats av nationella och internationella projekt och program.

SMHI utvecklar modeller för havsmiljön som kan användas för att analysera hur havsmiljön har utvecklats historiskt, hur den ser ut nu, samt hur den kommer att utvecklas i ett framtida klimat. Ett centralt område är att få beräkningsmodeller som både kan hantera klimat- och havsmiljöscenarier, eftersom ett förändrat klimat kan påverka samhällets åtgärdsplaner för bättre havsmiljö.

SMHI:s operationella tjänst bidrar med varningar om vågor, strömmar, vindar och risk för nedisning till havs för att minimera risken för fartygshaverier och utsläpp av olja och andra farliga substanser. SMHI tillhandahåller även systemet Seatrack web för beräkning av oljespridning till havs, vid t.ex. fartygsolycka. Systemet används t.ex. av Kustbevakningen men även av flera organisationer runt om Östersjön. Systemet har även använts för att analysera risken för oljespridning från vrak i svenska farvatten samt för att minimera risken för oljespridning i istäckta farvatten.

22.4.9 Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten har ett miljöövervakningsprogram för elektromagnetiska fält och radioaktiva ämnen. I havsmiljön övervakas förekomst av radioaktiva ämnen dels i ytnära havsvatten, dels i bottensediment och fisk i havet.

Inom Strålsäkerhetsmyndighetens miljöövervakning finns Miljö-databasen och Cesiumdatabasen. Miljödatabasen består av data som tagits fram inom myndighetens miljöövervakningsprogram. I Cesiumdatabasen finns resultat från alla cesiummätningar i olika typer av provslag som gjorts tillgängliga för myndigheten.⁸⁰

22.4.10 DIGG

DIGG, eller Myndigheten för digital förvaltning, har i uppdrag att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen för att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.

I detta arbete ingår att DIGG försöker underlätta arbetet med att göra öppna data tillgängliga. Den offentliga sektorn skapar och använder varje dag stora mängder data, inte minst data om miljö och havsmiljö. Genom att göra dessa data tillgängliga kan, enligt DIGG, medborgare och företag använda data för att lösa utmaningar och samhällsproblem.⁸¹

DIGG är fortfarande en nystartad, ganska liten myndighet. Det finns dock förslag från Ekonomistyrningsverket om att myndigheten ska få ett utökat mandat och en strategisk roll i att bedöma vilka förvaltningsgemensamma digitala investeringar som skulle kunna klassificeras som samhällsinvesteringar. Det kan komma att gälla flera av de digitala kunskapsbaser och verktyg i havsmiljöarbetet som beskrivs senare i detta kapitel.⁸²

⁸⁰ www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/miljoovervakning/radioaktiva-amnen/sediment-i-oppet-hav/, 2020-10-14.

⁸¹ www.digg.se 2020-05-18.

⁸² Ekonomistyrningsverket 2020, Styrning och finansiering av förvaltningsgemensam digital infrastruktur, ESV 2020:23.

22.4.11 Länsstyrelserna

De 21 länsstyrelserna bedriver miljöövervakning inom respektive län och samordnar även andra aktörers miljöövervakning. Länsstyrelsernas uppgifter när det gäller miljöövervakning är dock inte reglerade i länsstyrelseinstruktionen.

Sverige är indelat i fem vattendistrikt och i varje distrikt har regeringen utsett en länsstyrelse att vara vattenmyndighet. Det är länsstyrelserna i Norrbotten, Västernorrland, Västmanland, Kalmar och Västra Götaland som är vattenmyndigheter. Varje länsstyrelse har ett beredningssekretariat som hjälper vattenmyndigheten med vattenförvaltningsarbetet i länet. De ska, tillsammans med vattenmyndigheterna, ta fram kunskapsunderlag och lämna förslag till miljökvalitetsnormer, övervakningsprogram och åtgärdsprogram för alla avrinningsområden. Vattenmyndigheterna menar dock att de aldrig har haft mandat eller resurser att leva upp till de krav som ställs enligt förordningen.⁸³

Länsstyrelserna driver tillsammans Vatteninformationssystem Sverige (VISS), som är en webbaserad karttjänst med information om Sveriges sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten. VISS är en databas som utvecklats av vattenmyndigheterna och länsstyrelserna i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten. I VISS finns information om lokala miljökvalitetsnormer, utpekade områden, underlag för bedömningar, skyddade områden, m.m. Här finns också den mest kompletta metadatabasen om den övervakning som görs av landets vattenförekomster.

Vattenmyndigheterna har till uppgift att se till att det finns program för övervakning av vattnets tillstånd i vattendistriktet och att programmen genomförs enligt vattenförvaltningsförordningen.⁸⁴ Vattenmyndigheterna varken beslutar, finansierar eller genomför miljöövervakning men de är i hög grad beroende av resultatet av miljöövervakningen av vatten och att det finns fungerade dataflöden som ger underlag till de bedömningar och beslut som ska fattas.⁸⁵

Miljöövervakningen inom de tio programområdena bedrivs genom nationella delprogram och regionala delprogram. För att öka samarbetet på områden där flera länsstyrelser genomför miljöövervak-

⁸³ SOU 2019:22, s. 117.

⁸⁴ 7 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660), artikel 8 i direktiv 2000/60/EG och artikel 3 i direktiv 2008/105/EG.

⁸⁵ SOU 2019:22, s. 54.

ning, finns det s.k. gemensamma regionala delprogram. Dessutom driver länsstyrelserna egna regionala program.

På regional nivå bedriver länsstyrelsen miljöövervakning av vatten. Länsstyrelserna får bidrag från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten för att genomföra miljöövervakningen. När det gäller bidragen till den regionala miljöövervakningen hänförs 50 procent av de genomsnittliga årliga bidragen på cirka 26,5 miljoner kronor till miljöövervakning av vatten. Detta betyder att den vattenrelaterade miljöövervakningen dominerar på den regionala nivån. Ofta är det samma personer som arbetar med miljöövervakning av vatten vid länsstyrelsen och vid beredningssekretariatet med vattenförvaltningsfrågor.

Det finns sju regionala gemensamma delprogram inom programområdet Kust och hav. Länsstyrelserna har cirka 20 egna program. Det varierar mellan länen vilka data som samlas in. På ostkusten är det t.ex. flera länsstyrelser som deltar i insamling av kustfiskedata, t.ex. spöprovfiske.

Två tredjedelar av länsstyrelserna (14 av 21) har egna databaser för regionala miljöövervakningsdata, ofta p.g.a. att det saknas uppdrag till datavärdar att ta emot datamängderna eller för att datavärdarna saknar kapacitet att ta emot alla data. Länsstyrelserna har även egna databaser av andra anledningar, t.ex.:⁸⁶

- för sina miljöövervakningsstationer,
- för data från recipientkontroller som används för att bedöma miljötillstånd,
- för lättare åtkomst till data i fall där datavärdens system inte är användarvänligt,
- för att kombinera renodlade miljöövervakningsdata med annan data, t.ex. data från förorenade områden, till underlag för statusbedömningar (t.ex. i skyddade områden) och åtgärder,
- för att samla miljögiftsdata som tidigare varit splittrade och
- för tillfällig lagring av data innan den levereras till en datavärd.

⁸⁶ SOU 2019:22, s. 435.

Länsstyrelserna ansvarar även för att ta fram kunskap om arter och livsmiljöer innan områdesskydd beslutas. Detta är en stor del av den marina karteringen.

22.4.12 Kommunerna

Kommunerna ansvarar för det lokala miljöarbetet i form av mark- och vattenplanering, översiktsplan, detaljplan, tillsyn och tekniska anläggningar. Ansvaret regleras i bl.a. miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Kommunerna bedriver miljöövervakning på grundval av dels statlig reglering i t.ex. luftvårdsförordningen, dels på grundval av lokala behov och prioriteringar, vilket ofta utgår från kommunens planarbete.⁸⁷

När det gäller badvatten är det kommunerna som är ansvariga för övervakningen enligt badvattenförordningen (2008:218). Havs- och vattenmyndigheten har utfärdat föreskrifter och allmänna råd som ska tillämpas på de badvatten som kommunerna har förtecknat i sina badvattenregister.⁸⁸

En del kommuner bedriver en relativt omfattande miljöövervakning. Kraven på kommunernas miljöövervakning är tydligt reglerad när det gäller luftkvalitet och buller. Omfattningen av övrig miljöövervakning skiljer sig dock mycket åt mellan olika kommuner, också mellan jämstora kommuner. Några kommuner utför omfattande miljöövervakning för att följa upp lokala miljömål. Andra kommuner bedriver ingen miljöövervakning alls utöver vad som är lagstadgat. Ett fåtal kommuner har en egen miljöövervakning i marin miljö.

Det finns omfattande data från den kommunala miljöövervakningen som inte rapporteras in till datavärddar inom den statliga miljöövervakningen. Det beror bl.a. på att datavärddarna saknar både resurser och ett tydligt uppdrag att ta emot och hantera denna typ av data från kommunerna. För att kommunerna ska kunna bidra till den nationella miljöövervakningen behöver kommunerna få stöd från länsstyrelserna och från ansvariga myndigheter bl.a. med vägledning samt enkla och tydliga rutiner för inrapportering och validering. Det finns också oklarheter om vad som bör samlas in, t.ex. när

⁸⁷ SOU 2019:22, s. 54.

⁸⁸ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om badvatten, HVMF5 2012:14.

det gäller data om landmiljö och biologisk mångfald samt för invasisa främmande arter.

Om kommunerna får stöd och vägledning samt tillgång till enkla och klara rutiner för inrapportering av miljöövervakningsdata samt om datavärdarna får resurser och ett tydligt uppdrag att ta emot och hantera dessa data kan omfattade miljödata från kommunerna göras tillgängliga och bidra till en ökad bredd inom den statliga miljöövervakningen. Att kunna relatera resultat från nationell och regional miljöövervakning till förhållandena i den egna kommunen blir en naturlig följd av detta.⁸⁹

22.4.13 Näringslivet ansvarar för recipientkontrollen

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska enligt 26 kap. 19 § miljöbalken fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd ska enligt samma bestämmelse också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Detta brukar kallas recipientkontroll.

Recipientkontrollprogrammen utgår också från samma bestämmelse i miljöbalken och beslutas av regeringen, länsstyrelser, kommuner eller andra myndigheter.

Utövare av miljöfarlig verksamhet är alltså skyldiga att kontrollera påverkan som verksamheten har på miljön. En stor del av den samlade kunskapen om miljötillståndet i vattnen har kommit till genom sådan recipientkontroll. Kommunerna och länsstyrelserna har ofta kontakt med de aktuella företagen och har en viktig roll i recipientkontrollen och sammanställningen av deras information i de fall recipienterna lämnar sin information till kommunerna.

Om flera verksamheter påverkar samma vattensystem är det vanligt att de gått samman i ett vattenförbund eller vattenvårdsförbund med ett gemensamt provtagningsprogram för samordnad recipientkontroll. Möjligheten blir då större att fördela provpunkter på ett mer strategiskt sätt för att få en så bra bild som möjligt av tillståndet och påverkan i vattensystemet. Dessutom blir det billigare att göra

⁸⁹ SOU 2019:22, s. 453 f.

en gemensam upphandling av provtagning och analys och utvärdering.⁹⁰

Samordnad recipientkontroll ska inte i första hand beskriva vilken påverkan enskilda anläggningars utsläpp har, utan hur den samlade påverkan ser ut. Vanligtvis administreras och finansieras den samordnade övervakningen av frivilliga vattenvårdsorganisationer. Deras målsättning är att värna om god miljö kvalitet och att ge underlag för effektiva åtgärdsprogram. Medlemmarna består främst av kommuner och företag som släpper ut miljöstörande ämnen.

Samordnad recipientkontroll har stora likheter med miljöövervakning. För att kunna nyttjas på bästa sätt är det viktigt att resultaten från recipientkontroll och miljöövervakning är jämförbara.⁹¹

22.4.14 Data insamlade av enskilda

Ideella organisationer som t.ex. ornitologiska föreningar, botaniska föreningar och dykarklubbar är viktiga resurser för insamling av information om miljö tillståndet. Inom den nationella och regionala miljöövervakningen bidrar intresseföreningar med expertkunskap och inventeringar. Inom några delprogram är de ideella insatserna via intresseföreningar eller enskilda personers kunskap och engagemang helt avgörande, t.ex. inom svensk fågeltaxering och fjärilsövervakningen.

Även enskilda personer kan bidra med värdefull information. Artportalen vid SLU som drivs via ArtDatabanken ger alla naturintresserade möjligheter att registrera och tillgängliggöra sina observationer av växter och djur på ett enhetligt sätt.

I dessa fall krävs enligt Naturvårdsverket dock finansiering av en professionell projektledning för att stödja de ideella insatserna med metoder, inventerings- och rapportprotokoll, samt kvalitetskontroll av de insända uppgifterna. Det är också viktigt med återkoppling till rapportörerna i form av resultatpresentationer så att deras insatser synliggörs.⁹²

⁹⁰ <http://extra.lansstyrelsen.se/viss/Sv/detta-beskrivs-i-viss/miljoovervakning/Pages/recipientkontroll.aspx> 2020-06-02.

⁹¹ Naturvårdsverkets webb, Miljöövervakning genom recipientkontroll, www.naturvardsverket.se, 2020-06-03.

⁹² SOU 2019:22, s. 454.

Havs- och vattenmyndigheten har tagit initiativ till ett projekt för att underlätta för allmänheten att rapportera in fynd om akvatiska främmande och hotande arter med hjälp av en inrapporteringslösning som följer Artportalens rapportprotokoll. Dessutom utvecklar Havs- och vattenmyndigheten ytterligare en inrapporteringslösning under 2018, specifikt för EU:s förordning över invasiva främmande arter enligt unionsförteckningen.⁹³

22.4.15 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ansvarar enligt sin instruktion för sjögeografisk information inom Sjöfartsverkets ansvarsområde (sjökartläggning), och samordning av sjögeografisk information inom Sverige.⁹⁴ Sjöfartsverket utför sjömätningen för att man ska få korrekta djup och bottenbeskaffenheter för de svenska farlederna. Sjömätningarna i svenska vatten lagras i en djupdatabas på Sjöfartsverket.

Djupdata används av Sjöfartsverket främst för att ta fram djupkurvor och siffror till sjökort. Vidare används djupdata t.ex. i arbete med farleder, vindkraft, rördragningar, bottentrålning efter fisk, men även som ett mycket viktigt underlag för statlig och kommunal verksamhet såsom skydd och förvaltning, inklusive kust och havsplanering.

Djupdata kan efter Försvarmaktens sekretessprövning beställas från Sjöfartsverket mot en avgift.

22.4.16 Försvarmakten

Försvarmakten har inga instruktionsenliga uppgifter när det gäller havsmiljödata. I sitt uppdrag att bedöma vilka uppgifter som har betydelse för totalförsvaret och därmed behöver skyddas av sekretess är Försvarmakten ändå en central aktör i fråga om geografisk information.

⁹³ SOU 2019:22, s. 247.

⁹⁴ 2 § 6–7 p. förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

22.5 Digitala kunskapsbaser och digitalt stöd i havsmiljöarbetet

Genom digital samverkan kan myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer utbyta information digitalt och samverka för att hantera det digitala informationsutbytet på ett rättssäkert och effektivt sätt. Grundförutsättningar för digital samverkan är relevanta juridiska förutsättningar och krav på informationssäkerhet. I avsnittet nedan redogörs för olika digitala samverkansformer.

Metadatatportaler fyller en viktig funktion för dataanvändare. Via sådana portaler kan användare enkelt och samlat söka, hitta och titta på data, oavsett var dessa data fysiskt lagras.

22.5.1 Miljödataportalen

Miljödataportalen är en metadatatportal som drivs av Naturvårdsverket. Där finns data från t.ex. miljöövervakning, områdesskydd och resultat från inventeringar och analyser. Det går att söka information för hela Sverige eller välja ut ett speciellt område. Det går att titta på och kombinera olika geografiska data direkt i Miljödataportalens kartfönster och man kan även lägga till egna karttjänster i kartfönstret. Via metadata finns de länkar som behövs för att använda data i ett eget verktyg genom nätverkstjänster eller ladda hem data för egna analyser. Portalen vänder sig främst till yrkesverksamma inom området men även till privatpersoner.

Inom ämnesområdena Biota, Kust och hav och Miljö finns stora mängder data av intresse för havsmiljöarbetet.

Metadata som visas i Miljödataportalen hanteras i Naturvårdsverkets centrala metadatakatalog, ett stödsystem som är länken till Sveriges nationella geodataportal på geodata.se och oppnadata.se.

22.5.2 Geodataportalen

Geodataportalen är en nationell ingång för att söka, hitta och titta på Sveriges geodata⁹⁵ och tjänster. Geodatan och tjänsterna är lagrade hos respektive datavärd.

Portalen innehåller metadata, dvs. information som beskriver innehåll, tillgänglighet och kvalitet i datamängder och tjänster. Metadata gör det lättare att hitta och utvärdera om det man har hittat är det som man har eftersökt. Geodataproducenterna beskriver och gör sina geodata och tjänster tillgängliga via metadata. På så sätt kan användaren få en överblick och möjlighet att utvärdera olika datateman.

På geodataportalen finns möjlighet att söka och hitta geografiska datakällor, titta på data och kartor, visa detaljer för alla upptäckta datakällor och information om hur man får tillgång till dem. Portalen kan ses som ett nav i den infrastruktur av geodata, webbtjänster och metadata som finns i Sverige och är också Sveriges koppling till den europeiska geodataportalen, Inspire-geoportal.

Av intresse för havsmiljöarbetet när det gäller geodata kan t.ex. vara kartor över maringeologi, ytsubstrat, havsbottenyttäckte och stranderosion vid kusterna.

I Geodatasamverkan finns ett användaravtal som underlättar tillgången till avgiftsbelagda geodata från flera myndigheter. Avtalet ger tillgång till ett samlat utbud mot en årsavgift. Årsavgifterna för Geodatasamverkan är beräknade med utgångspunkt i avgifterna för de sammanlagda produkterna som ingår i produktutbudet. Avgifterna är fördelade med hjälp av ett antal parametrar och användarkategorier.

Myndigheter, regioner, kommuner och organisationer med offentliga uppgifter kan teckna användaravtal för Geodatasamverkan. De får då tillgång till geodata och tjänster för offentlig användning. Produktutbudet för Geodatasamverkan innehåller geodata och tjänster från Lantmäteriet, Sjöfartsverket och SGU.⁹⁶

⁹⁵ Geodata är digital information som beskriver företeelser som har ett direkt eller indirekt angivet geografiskt läge, t.ex. kartdata och registerinformation om geologiska företeelser, men också uppgifter om byggnader, sjöar, vägar, vegetation och befolkning.

⁹⁶ www.geodata.se 2020-05-25.

22.5.3 oppnadata.se

Metadata-portalen oppnadata.se drivs av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Målet är att underlätta att öppna data från den offentliga sektorn blir tillgängliga för användning.

Datamängderna är huvudsakligen kategoriserade ämnesvis men data om havsmiljö kan finnas under flera ämnen, t.ex. miljö, transporter, jordbruk, fiske, skogsbruk och livsmedel samt internationella frågor.

Störst mängd data kommer ifrån Statistiska Centralbyrån men även t.ex. Trafikverket, Naturvårdsverket och Stockholms stad levererar mycket data till portalen.⁹⁷

22.5.4 sverigesvattenmiljo.se

På svergiesvattenmiljo.se finns aktuell information om tillståndet i Sveriges olika vattenmiljöer, från källa till hav. Informationen har olika grad av fördjupning och kan sorteras efter miljötema eller geografiskt område. Basen för beskrivningarna är resultaten från svensk akvatisk miljöövervakning, både nationell och regional. Tillsammans med vetenskapliga rapporter och en stor samlad expertis, är ambitionen att ge en aktuell och nyanserad bild av miljötillståndet i grundvatten, sjöar och vattendrag, kust och öppet hav.

Portalen är ett samverkansprojekt, där både universitet och myndigheter ingår. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket finansierar portalen. På uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten arbetar Havsmiljöinstitutet med metodutveckling, miljöanalys av salta vatten och redaktionellt arbete. SLU ansvarar för att samordna miljöanalys av sötvatten. Informationen på Sveriges vattenmiljö bygger både på data från miljöövervakning och vetenskaplig kunskap.⁹⁸

22.5.5 Stationsregistret

Stationsregistret innehåller uppgifter om övervakningsstationer och provplatser som används eller har använts inom svensk miljöövervakning. Stationsregistret är gemensamt för de nationella datavär-

⁹⁷ www.oppnadata.se 2020-05-18.

⁹⁸ www.sverigesvattenmiljo.se 2020-05-18.

darna, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, Strålsäkerhetsmyndigheten, SGU, SLU och SMHI.

I stationsregistret tilldelas varje provplats och övervakningsstation en unik identitetsbeteckning så att beställare, utförare, datavårdar, dataanvändare och webbtjänster kan referera till samma begrepp. Stationsregistret ger också en samlad bild över var miljöövervakning med mera har utförts i Sverige.

Stationsregistret är en sammanhållande nod inom miljödataförsörjningen genom den unika identifieraren och kopplingen till äldre namn på provplatser och övervakningsstationer.

Stationsregistret är också en gemensam Inspire-tjänst för myndigheter med informationsansvar för anläggningar och platser för miljöövervakning enligt förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

Stationsregistret innehåller två typer av platser:

- Fast provplats – En plats som besöks för provtagning enligt något provtagningsprogram. Provplatsinformation används bl.a. av datavårdarna för att kontrollera inkommande data.
- Övervakningsstation – En plats där miljöövervakning utförts. Kan representera en eller flera provplatser som är en representativ enhet såsom spridda provplatser mitt i en sjö eller längs en kortare rinnsträcka.

Registret innehåller de platser som rapporterats till nationella datavårdar. Mätdata och annan information från mättillfällena finns hos respektive datavärd. Innehållet i registret uppdateras av datavårdarna.⁹⁹

22.5.6 Fristående tjänst för validering av miljödata

För att förenkla hanteringen av miljöövervakningsdata och snabba på processen från insamling till tillhandahållande av miljödata har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten låtit utveckla en maskinell valideringstjänst för i första hand miljöövervakningsdata. Valideringstjänsten kommer att utföra kontroller av data samt förbereda data för lagring i databas och därmed frigöra resurser från

⁹⁹ <https://stationsregister.miljodatasamverkan.se/stationsregister/composer/> 2020-05-14.

datavärdarna till att göra kontroller som baseras på deras erfarenhet och ämnesområdeskunskap.

Bakgrunden till att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten utvecklar denna tjänst är att Datavärdarna under en rad år har meddelat Naturvårdsverket att manualer/undersökningstyper inte är tillräckligt precisa för att de ska kunna veta om en leverans är godkänd eller inte. Och då blir hela kvalitetsgranskningen synnerligen personberoende och inte särskilt spårbar för en slutanvändare.

Tjänsten är under utveckling och starkt kopplad till andra komponenter som t.ex. Stationsregistret.

Valideringstjänsten har tre syften:

1. Att tjänsten på ett standardiserat och spårbart sätt ska kunna beskriva mätdatas kvalitet för inrapporterad datafil.
2. Att datatjänsten automatiskt ska göra de kontroller som i dag görs av människor och som är en av de främsta orsakerna till att data inte kommer ut på webben i den takt som användarna förväntar sig.
3. Att skapa en starkare koppling mellan undersökningstyper/ manualer och validering. Denna koppling kommer i tjänsten att bestå av en dataspecifikation som följer en internationell standard: ”ISO 19131:2007 Geographic information – Data product specifications”.¹⁰⁰

22.5.7 VISS

VISS (VattenInformationsSystem Sverige) är en databas för alla övervakningsaktiviteter som är kopplade till yt- och grundvattenstationer, inklusive utsjövatten. Systemet har utvecklats av vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten. VISS förvaltas i dag av Länsstyrelsen i Jönköpings län. I VISS finns flera olika typer av information:

- Metadata från nationell, regional och kommunal vattenrelaterad miljöövervakning samt recipientkontroll. Mätdata från övervakningsstationerna lagras inte i VISS eftersom de nationella datavärdarna lagrar och tillhandahåller sådana data.

¹⁰⁰ www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljoovervakning/Nationella-datavardskap/Leverans-av-data-till-datavard/ 2020-05-14.

- Uppgifter om exempelvis miljö kvalitetsnormer och statusklassningar av vattenförekomsterna.
- Register över skyddade områden.
- Föreslagna och genomförda åtgärder för vattenförekomsterna.

Datavärldarna inom vattenövervakningen tillhandahåller data om övervakningen till metadatabasen VISS. Datavärldarna levererar metadata från nationell övervakning, medan länsstyrelserna hanterar metadata från regional övervakning och recipientkontroll. Rapporteringen till EU i förhållande till ramdirektivet för vatten grundas på uppgifter som finns i VISS. VISS behöver därför fortlöpande uppdateras med kvalitetssäkrade metadata. Vattenmyndigheterna har i detta avseende en samordnande funktion.

I samband med rapportering av övervakning för ramdirektivet för vatten krävs att övervakningsaktiviteterna/-stationerna som används för annan övervakning ska anges. Till exempel ska man ange vilka stationer som används för övervakning enligt Nitrat-, Art- och habitat-, Badvatten-, Fisk- och Skaldjursdirektiven. Därav behövs också en gemensam nyckel för id-sättning.

Havs- och vattenmyndigheten har tagit initiativ till planeringen för en ny digital plattform för miljöövervakning, AKVA. AKVA ska ersätta VISS. I arbetet med AKVA är informationens tillgänglighet en utgångspunkt. AKVA har ett separat datalager och it-tjänster byggda som separata moduler i stället för att bygga ett nytt monolitiskt system. Ambitionen är att tillämpa verksamhetsdriven utveckling med ett starkt utifrån- och in-perspektiv och skapa en skalbarhet som blir billigare att förvalta och enklare att livscykelhantera.¹⁰¹

Havs- och vattenmyndigheten har i sitt budgetunderlag för 2021–2023 argumenterat om varför det är viktigt att byta ut VISS.

Det finns ingen motsvarighet till VISS för havsmiljön och dess rapportering till EU. Dagens kartläggning av havsmiljön innebär ökade behov att använda samordnade underlag i förvaltningsarbetet för ekosystembaserat förvaltningsarbete från källa till hav. De verksamhetsstöd som i dag står till förfogande uppfyller inte kommissionens krav enligt direktiven, t.ex. Inspire-direktivet, verksamhetens behov av effektivt handläggarstöd och tillgänglig information,

¹⁰¹ SOU 2019:66, s. 357.

samt allmänhetens möjlighet till aktivt deltagande i vattenvårdande åtgärder.

Sverige behöver en ny gemensam informationsförsörjning för vatten- och havsmiljön, för att effektivisera förvaltning, planering av åtgärder, genomförande av uppföljning samt rapportering till EU. Ett nytt koncept med nya principer för uppbyggnad (arkitektur) måste på ett bättre sätt än dagens situation ge möjlighet att knyta samman havsplanering och miljöövervakning av dessa miljöer med övrigt ekosystembaserat förvaltningsarbete. Målet är ökad användbarhet, helhetssyn, och hög datakvalitet. Bristen på förvaltningssystem för havsmiljön är påtaglig och hindrar en effektiv koordinering av de två direktiven. Höga förvaltningskostnader för föråldrade it-stöd är en ökande säkerhetsrisk. Myndigheten kan inte tillmötesgå kraven på informationssäkerhet för skyddsvärd information som t.ex. djupdata.¹⁰²

Även tidigare har Havs- och vattenmyndigheten framfört behov av nya system. Om inte VISS kan ersättas inom de närmaste åren finns det risk för framtida rapporterings- och informationssäkerhetsbrister. VISS är uppbyggd på en teknik som börjar uppvisa problem och måste ersättas med en ny, för att kunna möta kraven på användbarhet, skalbarhet och informationssäkerhet. Likaså behöver den underliggande databasstrukturen i VISS göras om för att möjliggöra bättre flexibilitet när det gäller storlek på vattenförekomster, åtgärder och uppskattningar av hur vattenförekomster påverkar varandra.

Det blir också svårare att rationellt arbeta med åtgärder mot t.ex. övergödning i ett källa-till-hav-perspektiv.

En ytterligare konsekvens är att det inte blir möjligt att länka samman havsplaneringsprocessen med havsmiljöförvaltning, vilket minskar möjligheterna att planera för framtida hållbar användning av våra vattenmiljöer för en bra blå ekonomi och samhällsbyggnad.¹⁰³

22.5.8 Nationella kartskikt för värdetrakter

I arbetet med grön infrastruktur¹⁰⁴ ser länsstyrelserna på mark och vatten ur ett landskapsperspektiv. Landskapsperspektivet visar hur olika delar av landskapet samspelar och kompletterar varandra och

¹⁰² Havs- och vattenmyndighetens budgetunderlag för 2021–2023, s. 12–14.

¹⁰³ Rättelse av Havs- och vattenmyndighetens budgetunderlag för 2020–2022, 2019-03-25, dnr 595-19, s. 14.

¹⁰⁴ Se kapitlet Kusthavet där alla vill vara för ytterligare beskrivning av Grön infrastruktur.

vilka brister som finns. Den kunskapen är viktig för planering för långsiktigt hållbara landskap vid t.ex. jord- och skogsbruk, samhällsplanering, vattenanvändning och i naturvårdsarbete. Värde-trakter är en av grundstenarna i länsstyrelsens arbete med grön infrastruktur.

Nationella kartskikt för värde-trakter är en sammanslagning av länsstyrelsernas regionala värde-trakter. Utgångspunkten är att allt kunskapsunderlag som tagits fram inom ramen för länsstyrelsernas arbete med grön infrastruktur så långt som möjligt ska göras tillgängliga för att eftersträva transparens och öppenhet. Kartorna uppdateras löpande allt eftersom fler län publicerar sina värde-trakter eller lägger till värde-trakter för fler naturtyper.¹⁰⁵

22.5.9 SHARK

SMHI är nationell datavärd för marina fysikaliska, kemiska och biologiska data på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. SMHI lagrar och tillhandahåller nationella och regionala data från svensk miljöövervakning och miljöinventering. Data lagras i Svenskt Hav-ARKiv (SHARK) och görs tillgängliga genom två olika tjänster (webbgränssnittet SHARKwebb och API tjänsten SHARKdata¹⁰⁶). Alla data och metadata som datavärden SMHI publicerar på denna webbsida och dess tjänster är allmänna och offentliga och därmed fria att använda för alla och används regelbundet av exempelvis forskare, länsstyrelser och andra myndigheter.

22.5.10 Smart miljöinformation

Naturvårdsverket har i uppdrag att leda arbetet med att digitalisera och tillgängliggöra miljöinformation. Målet med smart miljöinformation är att bidra till att möta klimatutmaningen och nå Sveriges miljömål.¹⁰⁷ Smart miljöinformation är en samverkansform som Naturvårdsverket har skapat för att det ska bli enklare att använda och förstå informationen som finns hos myndigheter, länsstyrelser och

¹⁰⁵ <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/arcgis/apps/MapSeries/index.html?appid=24cf35e88cd7423f9cd46d5a8b9e5620>, 2020-10-13.

¹⁰⁶ <https://sharkweb.smhi.se/> 2020-10-13, <http://sharkdata.se/> 2020-10-13.

¹⁰⁷ www.naturvardsverket.se/smartmiljoinformation 2020-05-15.

kommuner. Naturvårdsverket driver samverkan inom smart miljöinformation med hjälp av de myndigheter som ingår i samverkan.

OECD pekar i en rapport¹⁰⁸ på de faktorer som Sverige saknar för att accelerera digitaliseringen. OECD rekommenderar bl.a. att stärka det strategiska digitala ledarskapet, tydliggöra ansvarsfördelningen och säkerställa att data tillgängliggörs och förvaltas enligt mer gemensamma policys. Samverkansformen smart miljöinformation är i nuläget den plattform som miljösektorn har för att stärka förmågan att gemensamt öka måluppfyllelsen. Om den ska kvarstå som samverkansplattform krävs mandat och resurser för att kunna genomföra OECD:s rekommendationer och säkerställa att miljösektorn förhåller sig till motsvarande utveckling på nationell nivå.¹⁰⁹

22.5.11 Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet har för närvarande över 1,6 miljoner föremål registrerade i sina databaser. Digitala databaser gör samlingarna tillgängliga. För att kunna redovisa samlingarna och hitta de fysiska föremålen har museet i alla år fört förteckningar och ”lappkataloger”. Naturhistoriska riksmuseet var det första museet i Sverige som började dataregistrera sina samlingar i slutet av 1970-talet.

Databaserna ger nu information inte bara om föremålens existens och placering, utan även om omständigheterna kring förvärvet och annan dokumentation.

I havsmiljösammanhang har Naturhistoriska riksmuseets databaser varit särskilt betydelsefulla när det gäller arter som tumlare och säl. Det finns även flera databaser för fiskar.¹¹⁰

22.5.12 Vattenwebb

På SMHI:s Vattenwebb finns en mängd olika produkter som möjliggör visualisering och nedladdning av observationer, modelldata och register gällande sjöar, vattendrag och kustområden i Sverige. Tjänsten är öppen för alla, men vänder sig främst till miljö- och vattenansvariga på nationella, regionala och lokala myndigheter.¹¹¹

¹⁰⁸ OECD 2019, Digital Government Review of Sweden Towards a Data-driven Public Sector.

¹⁰⁹ SOU 2019:66, s. 358.

¹¹⁰ www.nrm.se 2020-06-03.

¹¹¹ www.smhi.se/data/hydrologi/vattenwebb, 2020-10-09.

22.5.13 ICES databaser

The International Council for the Exploration of the Sea (ICES) är en mellanstatlig marin vetenskapsorganisation, som arbetar för att tillgodose samhällets behov av opartiska fakta när det gäller tillståndet och hållbar användning av havet.

ICES är en stor datavärd och tillhandahåller data genom sina portaler och verktyg. Där samlas mycket data från både Helcom och Ospar.

22.5.14 Helcoms databaser

Inom Helcom lagras data på internationell nivå som används mycket i det svenska havsmiljöarbetet.

Helcom MADS (Map and Data Service) innehåller all geospatial data som är av relevans för Helcoms arbete, från statusklassificeringar till frakttäthetskartor. MADS är länkad till Helcoms metadatabas som används för att kunna visa kombinationer av data och ladda ned data. Helcom samlar miljöövervakningsdata och data om Östersjön i olika tematiska databaser. Det finns olika databaser för olika typer av miljöövervakningsdata, bl.a. farliga ämnen, biodiversitet, övergödning, föroreningar, livsmiljöer, radioaktivitet, fisk och fiske.¹¹²

22.5.15 Ospar – ODIMS

Data- och informationsförvaltning är en viktig del av Ospars arbete med att bedöma statusen av den marina miljön i nordöstra Atlanten och effekterna av de åtgärder Ospar vidtar.

Ospar Data Information Management System – ODIMS är en del av detta arbete. ODIMS är ett onlineverktyg och en portal för all data och information som samlas in av Ospars övervakningsprogram. ODIMS ska bidra med tillgänglighet och användbarhet.¹¹³

¹¹² <https://helcom.fi/baltic-sea-trends/data-maps/databases/>, 2020-06-03.

¹¹³ <https://odims.ospar.org/about/>, 2020-06-03.

22.5.16 EEA

European Environment Agency – Europeiska miljöbyrån är EU:s organisation för att tillhandahålla oberoende miljöinformation. EEA är en viktig aktör som producerar rapporter om tillståndet i miljön samt stöttar kommissionen med miljöinformation. EEA tar emot mycket data som rapporteras till deras system Eionet.

22.5.17 Copernicus

Copernicus är EU:s program för övervakning av jorden via satellit och koordineras och förvaltas av EU-kommissionen i partnerskap med medlemsstaterna och European Space Agency m.fl. Stora mängder globala, öppna data används för att tillhandahålla gratis information till offentlig och privat sektor, forskning, och privatpersoner.

Copernicus är indelat i sex delområden, övervakning av land, hantering av naturkatastrofer, marin övervakning, övervakning av atmosfären, säkerhet och klimatförändringar som har kommit olika långt i sin utveckling.

Den marina övervakningen Copernicus Marine Environment Monitoring Service (CMEMS) har varit igång sedan 2015. Här ingår mer än bara satellitmodelldata, t.ex. även mätbojar, sensorer samt data från både fysikaliska cirkulationsmodeller och biogeokemiska modeller. CMEMS erbjuder en integrerad service där data kan behandlas och presenteras för det ändamål som önskas. För sju geografiska områden kan parametrar som temperatur, salthalt, strömmar, is, havsnivå, vind, optik, kemi, biologi och klorofyll kombineras med tidsspann, observationsmodeller, upplösning m.m.¹¹⁴

22.5.18 EMODnet

The European Marine Observation and Data Network (EMODnet) är ett nätverk av organisationer som stöds av EU:s integrerade maritima strategi. Organisationerna samarbetar med att övervaka och observera havet, processa data enligt internationella standarder och därefter tillgängliggöra information.

¹¹⁴ <https://marine.copernicus.eu>, 2020-06-03.

Marin datainsamling, lagring och tillgängliggörande i Europa har genomförts på ett fragmenterat sätt. Den mesta insamlingen av data har gjorts av en mängd privata och offentliga aktörer som inte har samarbetat med varandra. De har därefter använt informationen för att svara på en enskild fråga utan att se helheten eller andra frågor där samma data kan vara användbar.

EMODnet tillgängliggör europeiska marina data inom sju områden; batymetri, geologi, habitat, kemi, biologi, fysik och mänskliga aktiviteter.¹¹⁵

22.6 Brister och problem när det gäller havsmiljödata

I flera nyligen genomförda utredningarna har det presenterats brister i organisationen och förvaltningen av havsmiljödata. Miljömålsberedningen har även uppfattat från olika aktörer att det fortfarande finns sådana brister som behöver åtgärdas.

Havs- och vattenmyndigheten har i budgetunderlaget beskrivit problemets allvar:¹¹⁶

Inom havs- och vattenområdet är infrastrukturen för miljödata fragmenterad och spridd på en stor mängd olika aktörer vilket gör det svårt att hitta informationen för användarna. Vi lever i nuläget inte upp till PSI-direktivet från EU-kommissionen (2010) som syftar till att göra offentlig information mer tillgänglig. Detsamma gäller för EU-direktivet Inspire (2007) som ställer krav på att mer geodata ska finnas tillgängliga direkt på nätet via tjänster. HaV och de organisationer som utför övervakning och datainsamling på vårt uppdrag måste därför intensifiera arbetet för att tillgängliggöra och konsolidera den data som samlas in. Detta ställer krav på utveckling av metadatakataloger, gemensamma data-lager med kvalitetssäkrad information som underlättar tillgängliggörande och användning av den information som finns. Detta arbete kräver resurser som i nuläget inte finns.

Vidare redogör Havs- och vattenmyndigheterna för konsekvenserna av utebliven finansiering.¹¹⁷

I dagsläget brister Sverige i genomförandet av lagstadgad övervakning och internationell rapportering av den akvatiska miljön och det finns stora brister i tillgängliggörandet av den befintliga informationen. Bris-

¹¹⁵ www.emodnet.eu/en/what-emodnet, 2020-10-09.

¹¹⁶ Rättelse av Havs- och vattenmyndighetens budgetunderlag för 2020–2022, 2019-03-25, dnr 595-19, s. 17.

¹¹⁷ Rättelse av Havs- och vattenmyndighetens budgetunderlag för 2020–2022, 2019-03-25, dnr 595-19, s. 19 f.

ten på resurser har dock inneburit att det varit svårt att i praktiken genomföra den övervakning som krävs vilket resulterat i att Sverige kritiserats av EU-kommissionen avseende vattendirektivets införande. (...)

Avsaknad av finansiering av den akvatiska miljöinformationshanteringen innebär att data som samlas in är svår att hitta och inte förvaltas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Sverige riskerar att inte leva upp till kraven som ställs i EU-direktiven Inspire och PSI.

I förlängningen riskerar vi att fatta beslut på bristfälliga kunskapsunderlag där exempelvis åtgärdsprogram baseras på felaktiga slutsatser kring olika åtgärders kostnadseffektivitet. Det räcker inte med traditionell referensövervakning för att fatta dessa beslut.

22.6.1 Brister i miljöövervakningen

Både vattenmyndigheterna och SMHI har uppmärksammat behovet av att övervaka hydromorfologin eftersom sådan övervakning saknas.¹¹⁸

Miljöövervakningsutredningen bedömde 2019 att det sammantaget saknas överblick över vilken miljöövervakning som bedrivs och därmed även i vilken utsträckning resultaten kan användas för att beskriva och rapportera tillståndet i miljön.¹¹⁹

Vattenförvaltningsutredningen konstaterade även att när det gäller kustvatten finns det brister i övervakningen av miljögifter och biologiska kvalitetsfaktorer. Det saknas övervakning av hydromorfologi. Enligt Vattenförvaltningsutredningen innebär det uppdelade ansvaret för EU-direktiven på olika myndigheter en särskild utmaning och ett särskilt behov av samordning. Både Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har ansvar för övervakning som omfattas av ramdirektivets krav. Övervakningen utförs av många aktörer, däribland SGU, SMHI och SLU. Vattenförvaltningsutredningen menade att det behövs en samordnad övervakning för att beskriva tillståndet i vattenmiljön, ge underlag för åtgärdsarbetet och för att följa effekterna av genomförda åtgärder. Övervakningen behöver kunna ge information om både tillståndet i dag och information om långsiktiga förändringar. Det innebär att övervakningen behöver vara representativ för typen av vatten och påverkansgraden. Sådana program är ännu inte införda.

Havs- och vattenmyndigheten framförde till Vattenförvaltningsutredningen att det behövs ett tydligt koordineringsansvar bl.a. för

¹¹⁸ SOU 2019:22, s. 145.

¹¹⁹ SOU 2019:22, s. 502.

att få ett helhetsgrepp på påverkade och opåverkade vatten och vad som orsakar påverkan. Det behövs även för att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna koordinera vattenförvaltningen bättre ur nationellt, regionalt och lokalt perspektiv samt för att möjliggöra en kvalitets-säkrad övervakning som ger jämförbara data och åstadkommer en effektivare och tydligare administration. Ett tydligare koordinering-sansvar skulle även ge möjlighet att bättre integrera den akvatiska miljögiftsövervakningen och artövervakningen med den övriga övervakningen av de akvatiska ekosystemen.¹²⁰

Havs- och vattenmyndigheten har framhållit att havsmiljödirektivet ställer krav på kunskapen om de faktorer som påverkar havsmiljön och att en mer systematisk övervakning av *påverkansfaktorer* behöver utvecklas. Havs- och vattenmyndigheten har i arbetet med förslag till havsplaner pekat på motsvarande behov.

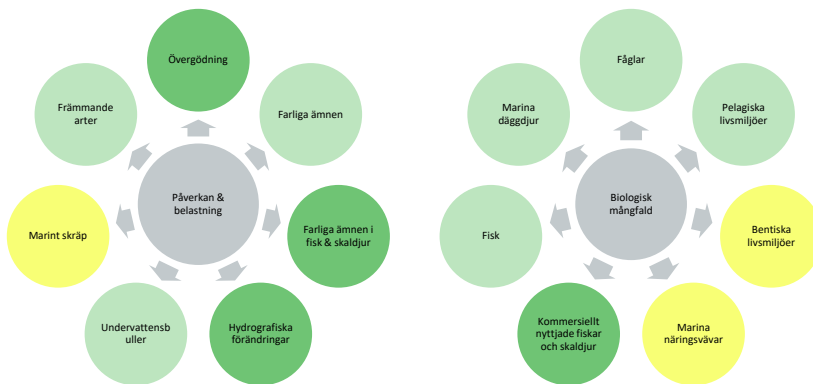
En annan brist som gäller miljöövervakning är att den sällan är anpassad för uppföljningen av målen inom skyddade områden, varken Natura-2000 områden eller naturreservat. Länsstyrelserna ansvarar för uppföljningen och vittnar om att den bristande miljöövervakningen leder till att kunskapen om bevarandestatus i skyddade områden är undermålig och därför ett problem bl.a. vid rapporteringen av marina arter och livsmiljöer till EU.

Under 2020 har Havs- och vattenmyndigheten arbetat med kraven i havsmiljödirektivets övervakningsprogram och gjort en ny analys av nationella brister och utvecklingsbehov utifrån det. Några slutsatser av arbetet är att dagens övervakning ger underlag för kriterier under alla deskriptorer och alla 14 övervakningsstrategier. Dock saknas fortfarande viktiga delar och delar övervakningen är inte tillräcklig för att ge tillförlitliga bedömningar av status eller för att bedöma framstegen mot att uppnå god miljöstatus.

Målet är dock att till nästa inledande bedömning 2024 generera mer och bättre underlag för bedömning. Övergripande status för de 14 strategierna framgår i figuren nedan.

¹²⁰ SOU 2019:66, s. 544.

Figur 22.2 Havs- och vattenmyndighetens bedömning av övergripande status för miljöövervakning enligt havsmiljödirektivet



Status för de 14 övervakningsstrategierna i HMD-ÖP

Grönt – Övervakning är tillräcklig (men det finns ändå förbättringspotential)

Ljusgrönt – Övervakning pågår men i otillräcklig omfattning

Gult – Övervakning pågår, men delar är under utveckling

Källa: Havs- och vattenmyndighetens webb 2020-11-20.

Att fyra av övervakningsstrategierna i figuren är gröna innebär inte att övervakningen är perfekt, utan att de genererar tillräckliga data för att bedöma miljöstatus och framstegen i riktning mot att uppnå eller bibehålla god miljöstatus. Dock behöver övervakningen effektiviseras och dataunderlaget förbättras för att få mer tillförlitliga bedömningar. De gulmarkerade strategierna saknar viktiga delar, men det pågår en utveckling som troligen kommer att leda till att de blir tillräckliga inom en förvaltningscykel eller två.¹²¹

¹²¹ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2021–2026 Övervakningsprogram, Rapport 2020:26.

22.6.2 Brister i datavärdskapen

När det gäller datavärdskap har det, enligt Miljöövervakningsutredningen, länge beskrivits brister och utvecklingspotential i fråga om ansvarsfördelning, tydlighet, finansiering, avtalsskrivning, användarvänlighet, datakvalitet, lagring och datavärdskap som saknas.¹²²

Enligt Vattenförvaltningsutredningen är aktörerna överens om att dataåtkomst är en viktig fråga, men de flesta konstaterar att datahanteringssystemen inte är tillräckligt robusta och utbyggda. I Vattenförvaltningsutredningen riktades kritik mot att datasystemen är bristfälliga och att det saknas data.¹²³

De digitala verktygen ska vara ett stöd både för utförare ("datainsamlare") av miljöövervakning och för nyttjare av övervakningsdata. Nyttan av den digitala samverkan uppstår då ett beslut baserat på rätt information leder till ett förbättrat miljötillstånd.

Enligt Miljöövervakningsutredningen finns det dock brister i kravställningen på datavärdskap, standardisering för tillgängliggörande av data och utveckling av tekniska stödsystem. På grund av brist på finansiering av de berörda myndigheternas egna förvaltnings- och utvecklingsarbete har det saknats en sammanhållen miljöinformationsfunktion på Havs- och vattenmyndigheten och arbetet har haft låg prioritet både på regional och nationell nivå. En ny miljöinformationsenhet startades på Havs- och vattenmyndigheten under hösten 2020 för att hantera bl.a. dessa frågor men förvaltningsanslaget är oförändrat.

Lagring och tillgängliggörande av miljöövervakningsdata behöver säkerställas långsiktigt genom att dataförvaltningen harmoniseras mellan aktörer inom miljöövervakningen med ett nationellt perspektiv.¹²⁴

Vattenförvaltningsutredningen ansåg att det är angeläget att det skapas ett system som underlättar för verksamhetsutövare att ta fram och bidra med kvalitetssäkrade mätdata för vattenförvaltningens behov. Det är också angeläget att regelverket om och utförandet av bl.a. verksamhetsutövares egenkontroll, den samordnade recipientkontrollen, råvattenkontrollen, myndigheters tillsynskontroller, kontrollprogram i tillståndsvillkor och statlig miljöövervakning anpassas till vattenförvaltningens behov av övervakning och att de blir en del i de övervakningsprogram som ska tas fram inom vattenförvaltningen.

¹²² SOU 2019:22, s. 439 ff.

¹²³ SOU 2019:66, s. 363.

¹²⁴ SOU 2019:66, s. 355 f.

Vattenförvaltningsutredningen bedömde även att det är viktigt att data tillgängliggörs. Det handlar både om att tillgängliggöra övervakningsdata och all annan data som tas in och som behövs för att utvärdera effekter i miljön av genomförda åtgärder.¹²⁵

22.6.3 Brister i marin kartering

I de krav som ställs från EU när det gäller tillgång till uppgifter för att kunna kartera havsbotten har inte nationella försvarsmässiga hänsynstaganden vägts in. EU:s Biodiversitetsstrategi 2030 och havsmiljödirektivets rapportering och övervakning av ”broad benthic habitats” ställer höga krav på tillgång till högupplöst och täckande djup- och substratdata. Eftersom många aktörer involveras, tidtabellerna är strama och rapporteringen kräver transparens är det svårt att följa kraven från EU när de nationella uppgifterna skyddas av sekretess.

Inom statsförvaltningen saknas det, enligt flera aktörer, en helhetssyn på kartering av havet inom statsförvaltningen. Staten karterar havet på tre sätt i dag: SLU och SMHI samlar in information från vattenkolumnen, Sjöfartsverket karterar djupförhållanden och SGU havsbottens uppbyggnad, egenskaper och beskaffenhet. SGU samlar även in och tillhandahåller miljöinformation om bottenhabitat och föroreningar och näringsämnen i sediment. SGU har byggt upp en kunskapsförsörjning som är viktig men som i dag till stor del utförs på beställning, med varierad kravställning och standard. Olika myndigheter ansvarar för kunskapsunderlag och olika planeringsunderlag som kan vara svåra för olika aktörer att överblicka och använda effektivt. Ofta är kartläggningar spridda på olika aktörer och i olika format vilket ger begränsad jämförbarhet och varierande kvalitet.

Det är svårt att samordna de olika kartläggningarna till en kartläggning av havsmiljön för att få en samlad bild av miljön och dess potential. Det är en betydande diskrepans eller överlappning mellan olika frågeställningar och aktörer söker ofta svar på frågor innan förutsättningarna för sådana svar har funnits. Exempel på dessa svårigheter är:

¹²⁵ SOU 2019:66, s. 552 f.

- Aktörer tar fram modeller över viktiga bottenlevande arter och habitat innan en kartläggning av havsbottnens beskaffenhet, förutsättningen för dessa arter, utförts, varför dessa habitatkartor är av begränsat värde.
- Det som ofta efterfrågas på policy- eller rapporteringsnivå är kartläggningar som kräver en samlad detaljkunskap som, i den mån den existerar, är spridd på olika aktörer och i olika format.
- Inom i synnerhet den nationella rapporteringen efterfrågas löpande statistik och kartor över övergripande värden och resurser utan att det som ligger till grund för dessa resurser finns kartlagt med nödvändig precision och tillförlitlighet.
- Eftersom det saknas en gemensam kartläggning (kart- och modellframställning) finns heller inte någon möjlighet till uppföljning och förändringsstudier. Vid återkommande rapportering och uppföljning står handläggarna gång efter annan tomhänta, på ruta ett och får börja om från början.
- Det saknas en nationell bristanalys och kartlägningsplan över havsmiljön som utgår från miljöns egenskaper, dvs. det som är arter och habitats förutsättningar.

Svenska myndigheter och forskare saknar nationellt harmoniserade kartor (kartläggningar, modeller) av havsmiljön som lever upp till krav på kvalitet och upplösning som ställs inom tillämpad forskning, utredning och planering, exempelvis miljömålsuppföljning, planering av marina områdesskydd, tillämpning av regler kring miljöprövning av vattenverksamheter samt uppföljning av marina direktiv, bedömning av miljötillstånd i vattenförekomster och rapportering av arter och habitat till EU.

Alla dessa uppgifter kräver kunskap om miljön som är geografisk och detaljerad, dvs. kartor eller kartläggningar. För dessa samhälls- lliga uppgifter och behov saknas i dag både nödvändig kartläggning av habitat och ekologiska samband men även mycket av det som underbygger sådan kunskap och kartläggning; kunskap om havsmiljöns strukturerande faktorer såsom bottenarnas karaktär (samman- sättning, bottenstrukturer), salthalt, vågverkan, bottenströmmar, näringsbelastning och miljögifter.

För andra faktorer av betydelse har arbetet med att ta fram kartor och kunskap kommit längre. Det finns mycket obearbetad information tillgänglig som skulle kunna användas bättre. Det är de heltäckande kartorna och modellerna över miljöns egenskaper, de biologiskt relevanta underlagen, som saknas i nödvändig kvalitet.

Utmaningen och samtidigt den potentiella styrkan i detta sammanhang är att allt hänger ihop; förekomst och utbredning av arter och habitat hänger samman med alla faktorer som formar havsmiljön. Samtidigt hänger själva faktorerna i havsmiljön samman så att exempelvis bottensubstrat formas av djup, morfologi, vågverkan och bottenströmmar. På samma sätt hänger förekomst av näringsämnen och miljögifter ihop inte bara med mänsklig verksamhet utan av vågor, strömmar, bottnarnas karaktär, men även förekomst av arter som filtrerar vattnet eller binder ämnen osv. Vad detta betyder är alltså att för att kartlägga miljön bör man ta fram och arbeta med alla dessa strukturerande faktorer eller komponenter samtidigt, på jämförbar detaljeringsgrad, om kartläggningen ska anses kunna avspegla verkligheten med någon tillförlitlighet och precision.

Eftersom det är omöjligt att i detalj kartlägga allt svenskt havsvatten måste kartorna, som exempelvis analysbesluts- och rapporteringsunderlag, baseras på en statistisk uppskattning, eller rumslig modellering.

Från lokala till nationella modeller och kartläggningar

Under ett antal år har det utförts lokala och regionala kartläggningar och modelleringar av miljön och förekommande arter och habitat. En stor nackdel med sådana mindre kartläggningar är att de skapar lapptäcken av kartor som inte stämmer överens sinsemellan. Det saknas nationella kartor och samsyn om de kartlagda miljöerna och själva modelleringen försvåras och förlorar i precision och korrekthet när bara ett fåtal observationer används i en begränsad region.

För att modellerna ska bli tillförlitliga behöver exempelvis art- och habitatutbredningar modelleras med hänsyn till Östersjöns fullständiga miljögradienter. Ett exempel är blåmusslans beroende av salthalt, som i samband med bottensubstrat, strömmar, temperatur osv., bara kan undersökas mot hela gradienten från salt havsvatten till sött insjövatten och en tillförlitlig bild av utbredningen kan bara

modelleras om hela denna gradient undersöks, dvs. Östersjön som helhet. Detta blir helt avgörande om kunskapen ska anpassas till klimatförändringar och i detta exempel förändringar i salthalt. Detta blir ännu tydligare av det faktum att om en modell baseras på ett mindre område så kommer minsta förändring i temperatur, salthalt osv. ganska snart att leda till okända miljö samband då modellen saknar data om dessa lokalt nya miljö samband.

Nordiska exempel

Norge och Finland har väl utvecklade system för marin kartering.

Inom det finska programmet för inventeringen av den marina undervattensmiljön (VELMU) samlas information om utbredningen av naturtyper och om arter samt de samhällen de ger upphov till i de finska havsområdena. Programmets huvudsakliga målsättning är att främja skyddet av arter och havsområden i Östersjön, och stöda ett hållbart nyttjande av naturresurser.

Inom VELMU karteras både havsmiljöns abiotiska (geologiska och kemisk-fysikaliska) och biotiska (arter och de samhällen de ger upphov till) särdrag. Tillsammans bildar de värdefulla livsmiljöer, naturtyper och omfattande marina landskap typiska för Östersjön. Karteringarna är i första hand koncentrerade till miljöerna vid havsbotten där utbredningsmönstren hos växter, ryggradslösa djur och fiskar undersöks.

Målsättningarna med VELMU-karteringarna är att lokalisera värdefulla områdena med viktiga arter och naturtyper samt områden med arter i behov av speciellt skydd. Genom att styra områdesanvändningen och skydda de värdefullaste områdena kan naturens mångfald bevaras.¹²⁶

I Norge är det Mareano som kartlägger djup, bottenförhållanden, biologisk mångfald, naturtyper och föreningar i sedimenten i norska kust- och havsområden. Havsforskningsinstituttet, Norges geologiske undersøkelse och Kartverket är de centrala aktörerna i Mareano, och genomför den dagliga förvaltningen. Det överordnade ansvaret ligger hos programgruppen som leds av Miljødirektoratet.¹²⁷

¹²⁶ www.ymparisto.fi/sv-FI/VELMU, 2020-06-05.

¹²⁷ www.mareano.no/ 2020-06-05.

Kartverkets sjödivision är Norges sjökortsmyndighet och nationell förvaltare och förmedlare av djupdata. Djupdata och terrängmodeller av havsbotten är gratis tillgängliga för nedladdning och genom nät-tjänster. Detaljerade djupdata kan beställas via Kartverket.¹²⁸

22.6.4 Brister i kunskapsunderlag

I kapitlet om kusthavet har Miljömålsberedningen beskrivit att det saknas kunskapsunderlag, delvis beroende av brister i hanteringen av data. Miljömålsberedningen föreslår även att länsstyrelserna ska få ansvar för att tillhandahålla ett samlat kunskapsunderlag på lämplig regional nivå, till hjälp för kommuner och verksamhetsutövare i kust-områden.

Tillgången på underlag, både beträffande ekosystemkomponenter och påverkansfaktorer, ökar hela tiden, men kunskapsläget när det gäller den marina miljön ligger ändå långt efter landmiljön. Med befintliga underlag är det inte möjligt att göra analyser som gör anspråk på att täcka in landskapsperspektivet och alla aspekter av den marina gröna infrastrukturen.

Även kartläggningar av dagens grad av skydd av olika naturvärden och av den gröna infrastrukturen behöver utvecklas i kustvatten-områden. Det behövs bättre underlag för att kunna värdera betydelsen av olika områden för att kunna ta ställning till behov av åtgärder och känslighet för ytterligare påverkan i ett helhetsperspektiv.

Kommunerna har oftast begränsade resurser för att bearbeta och anpassa befintligt kunskapsunderlag och information, varför ett samordnat och bearbetat underlag från länsstyrelserna borde kunna ge ett välbehövligt stöd till de över 80 kustkommunernas fysiska planering och verksamhetsutövning.

För att detta förslag ska vara möjligt för länsstyrelserna att genomföra behöver organisationen och hanteringen av havsmiljödata fungera väl så att det kan utgöra en bas i arbetet.

¹²⁸ www.mareano.no/kart-og-data/dybdata, 2020-06-05.

22.6.5 Behov av flera digitala verktyg

Flera aktörer har under Miljömålsberedningens arbete framhållit svårigheten med att hitta rätt information bland all den data och kunskap som faktiskt finns. Aktörernas olika behov gör att de ser olika svårigheter och brister i det befintliga systemet. Samtidigt arbetar alla inblandade myndigheter med frågorna och det gör att det även är svårt att få reda på vilka behov av hjälpmedel som behöver åtgärdas. Det är inte tydligt om problemet handlar om att en central funktion behöver beskriva hur och var data finns tillgängligt eller om detta är under uppbyggnad men inte har kommunicerats till alla berörda intressenter.

Havs- och vattenmyndigheten har startat en metadatakatalog för att möta kraven i PSI- och Inspire-direktiven. De arbetar för ökad tillgänglighet och samverkar med andra berörda myndigheter.

Många myndigheter behöver nu arbeta med informationsklassning innan man kan tillgängliggöra visst data. Detta viktiga steg har inte förmedlats tydligt till användarna och det upplevs därför som onödigt krångligt att få tag i data när det egentligen kan handla om att nödvändigt säkerhetsarbete behöver genomföras först.

Det kan också vara svårt att tillgängliggöra en del information eftersom det inte alltid är möjligt att bearbeta data för ett annat ändamål än det som avsågs när datamängden samlades in. Det kan ge felaktiga slutsatser.

Vattenförvaltningsutredningen redogjorde för flera digitala verktyg som skulle behövas i vattenförvaltningen för att kunna effektivisera verksamheten. Dessa verktyg skulle också kunna få betydelse i havsmiljöarbetet.

Insamlingssystem behöver uppgraderas

De befintliga insamlingssystemen är utvecklade nära verksamheten men det finns risker med föråldrade system där programvaran inte längre uppgraderas eller stöds av mjukvaruleverantörerna. Det skulle behövas tas ett samlat grepp nationellt för att modernisera och säkerställa att dessa insamlingssystem fungerar för att långsiktigt säkra kvaliteten och långsiktig förvaltning av data från miljöövervakningen.

Verktyg för statusklassificering

Ett verktyg för att genomföra statusklassificering av ekologisk status håller på att utvecklas av SMHI på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Tanken är att genom att automatisera klassificeringen ska flera vinster uppnås, bl.a. att klassificeringen görs på samma sätt i alla distrikt, att behoven att förtydliga vissa beskrivningar av bedömningsgrunderna tydliggörs när föreskrifterna översätts till otvetydig kod för beräkningar, att spårbarheten i statusklassificeringen ökar och att osäkerheter kan beräknas. Sammanfattningsvis beräknas verktyget ge vinster som ökad spårbarhet, reproducerbarhet och även kanske en mer objektiv bedömning. En långsiktig förvaltning av dessa verktyg behöver säkerställas.

Kunskapsstöd baserat på fjärranalys och modeller

Metoder för fjärranalys och modellering är under utveckling. Dessa bör i framtiden kunna bidra till statusklassning, planering och uppföljning av åtgärder inom vattenförvaltningen.

Fjärranalys inom akvatisk övervakning kan ge möjligheter att beräkna vattnets färg utifrån det teoretiska innehållet av exempelvis växtplankton eller färgat material. Det finns behov av att alla modeller, inklusive fjärranalysmodeller, valideras kontinuerligt, dvs. jämförs med observationer för att få en bedömning av osäkerheterna.

För att garantera en långsiktighet i detta stöd till vattenförvaltningen behöver uppdragen till nationella myndigheter förtydligas. Exempelvis kan SMHI, SGU och SLU ges särskilda uppdrag att tillhandahålla dessa verktyg och tjänster för att stödja förvaltningen.

22.7 Överväganden och förslag

22.7.1 Ändringar i Havs- och vattenmyndighetens instruktion

Förslag:

- att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för den akvatiska övervakningen inklusive miljögifter, samt arter i den akvatiska miljön med undantag för grundvatten.
- att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att tillhandahålla aktuella metoanvisningar för miljöövervakning inom myndighetens ansvarsområde samt övrig vägledning till de myndigheter och organisationer, inklusive utförare av recipientkontroll, som bedriver miljöövervakning, och som kan användas som ett underlag för samlad bedömning och rapportering av miljötillstånd.
- att Havs- och vattenmyndighetens uppgifter när det gäller deltagande i arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt, ska regleras utifrån samma principer som i Naturvårdsverkets och Strålsäkerhetsmyndighetens instruktioner.
- att Havs- och vattenmyndigheten ska vara nationell datavärd för badvatten.

Miljöövervakningsutredningen framförde 2019 en rad förslag om ändringar i Havs- och vattenmyndighetens instruktion som är avsedda att tydliggöra myndighetens uppgifter i fråga om miljöövervakning och hantering av data från miljöövervakningen. Miljömålsberedningen konstaterar att flera av ändringarna i Havs- och vattenmyndighetens instruktion fortfarande behövs och ställer sig delvis bakom de förslag som lämnades av Miljöövervakningsutredningen.

Miljömålsberedningen anser att det ska framgå av instruktionen att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för den akvatiska miljöövervakningen. Miljömålsberedningen menar att koordineringen av den akvatiska övervakningen av ytvatten även ska omfatta den akvatiska övervakningen av miljögifter. Havs- och vattenmyndigheten framförde i sitt remissvar över Miljöövervakningsutredningens betänkande att ett sådant utökat ansvar skulle vara i linje med det ansvar

myndigheten har i dag för att föreskriva och vägleda bl.a. om miljögifter i vatten som en del av implementeringen av vattendirektivet och ansvar för genomförandet av havsmiljödirektivet.

Med ett tydligt instruktionsenligt ansvar och resurser för att ta ett helhetsansvar för den övervakning av miljögifter som krävs såväl från EU-regleringar, havsmiljöförordningen, vattenförvaltningsförordningen, som för uppföljning av de nationella miljökvalitetsmålen ökar möjligheterna för bättre integrering av den akvatiska miljögiftsövervakningen med den övriga övervakningen av de akvatiska ekosystemen.¹²⁹

Även ansvaret för att tillhandahålla aktuella meto danvisningar och vägledningar inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde behöver regleras i instruktionen. Det efterfrågades av Miljöövervakningsutredningen och Miljömålsberedningen erfar att behovet kvarstår. Sådana vägledningar behöver rikta sig till myndigheter och organisationer, inklusive utförare av recipientkontroll. På så sätt får Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att styra att den data som samlas in också kan användas som underlag där det behövs.

I Havs- och vattenmyndighetens instruktion saknas en uppräkn ing av principer som myndigheter ofta har att följa när det gäller deltagande i arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt. Många av Havs- och vattenmyndighetens uppgifter, inte minst när det gäller att hantera havsmiljödata, är av internationell karaktär. Därför anser Miljömålsberedningen i likhet med Miljöövervakningsutredningen att det skulle ge Havs- och vattenmyndigheten ett behövligt stöd att inkludera dessa principer i instruktionen. Det kan gälla att Havs- och vattenmyndigheten inom sitt ansvarsområde särskilt ska:

1. bidra med underlag och expertkunskap,
2. delta i möten enligt instruktioner från Regeringskansliet och rapportera från mötena,
3. bidra till Sveriges politik för global utveckling och genomförandet av politiken,
4. bedriva bilateralt samarbete,

¹²⁹ Havs- och vattenmyndighetens yttrande över remiss av betänkandet *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning* (SOU 2019:22), 2019-12-20, dnr 03188-2019.

5. ansvara för internationell rapportering,
6. vid sitt deltagande i Europeiska kommissionens arbetsgrupper tidigt bedöma konsekvenserna av viktiga förslag och ge dem som berörs möjlighet att lämna synpunkter till Havs- och vattenmyndigheten, och
7. när Europeiska kommissionen har lämnat ett slutligt förslag till EU-lagstiftning, skyndsamt redovisa en konsekvensbedömning av förslaget till Regeringskansliet.

Havs- och vattenmyndigheten är datavärd för data om badvattenkvalitet, med stöd av Folkhälsomyndigheten. Systemet heter Badplatsen och samordnar data från kommunernas övervakning av badvatten. Data omfattar mätningar av halter av vissa bakterier samt förekomst av algblomning. De uppgifter Havs- och vattenmyndigheten har som inte är tidsbegränsade bör i linje med Miljömålsberedningens övriga resonemang om instruktionsändringar finnas med i instruktionen. Se även avsnitt om Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete.

22.7.2 Ändringar i SGU:s instruktion

Förslag:

- att SGU ska vara nationell datavärd för miljögifter i sediment, miljögifter biota och screening av miljögifter.

Myndighetsinstruktioner innehåller myndigheternas uppgifter och ansvarsområden. När det gäller datavärdskap har flera aktörer påtalat svårigheten med att hitta data och det oöverskådliga systemet av datavärddar som gör att en del data som finns tillgänglig inte når den som behöver informationen.

Miljömålsberedningen anser att de datavärdskap som myndigheter ansvarar för behöver stå med i deras instruktioner. Därför ska SGU:s instruktion kompletteras med att myndigheten är nationell datavärd för miljögifter i sediment, miljögifter biota och screening av miljögifter.

22.7.3 Ändring i Kustbevakningens instruktion

Förslag:

- *att* Kustbevakningen ska rapportera till Havs- och vattenmyndigheten när de i sin tillsyns- och övervakningsverksamhet upptäcker avfall, marint skräp eller annan negativ påverkan i havsmiljön som inte är försumbar.

Kustbevakningen är ute till havs och arbetar bl.a. med att förebygga miljöbrott till sjöss genom miljöövervakning. I sin ordinarie verksamhet med tillsyn och sjöövervakning kan de upptäcka att havsmiljön är negativt påverkad.

Om det gäller utsläpp av olja eller miljöräddning till sjöss har Kustbevakningen ett tydligt ansvar och uppgifter att arbeta för att skadorna vid utsläpp av olja eller andra farliga ämnen ska minimeras så att naturen kan skyddas så långt det är möjligt.

Om Kustbevakningen upptäcker något som inte kräver sådana insatser men ändå påverkar havsmiljön negativt vore det värdefullt i havsmiljöarbetet om sådana upptäckter rapporterades till Havs- och vattenmyndigheten som har det övergripande ansvaret för havsmiljön. Därför föreslår Miljömålsberedningen en rapporteringsplikt för Kustbevakningen till Havs- och vattenmyndigheten när det inträffar. Det kan t.ex. gälla upptäckter av avfall eller marint skräp. För att rapporteringsplikten ska inträda ska den negativa påverkan på havsmiljön inte vara försumbar.

Se vidare i kapitlet om Marint skräp hur Miljömålsberedningen i övrigt har hanterat frågor om marint skräp.

22.7.4 Sekretessen av geografisk information och försvarets roll

Förslag:

- att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Sjöfartsverket, SGU och Försvarmakten får ett regeringsuppdrag att utföra marin kartering av de delar av det svenska sjöterritoriet där det enligt Försvarmakten är möjligt.
- att regeringsuppdraget även ålägger myndigheterna att gemensamt upprätta en tydligare process för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd.

Miljömålsberedningen har inga skäl eller möjligheter att föreslå ändringar när det gäller frågor om rikets säkerhet eller sekretesskyddet av geografisk information inklusive djupdata.

Som tidigare nämnts har Försvarmakten identifierat två generella områden inom vilka den högupplösta geografiska informationen enligt myndigheten inte kan skyddas och därför *kan släppas fri inom ramen för ett tillståndsförfarande*. Det första området är de allmänna farleder som finns angivna i Sjöfartsverkets tillkännagivande (SJÖFS 2013:4) av register över allmänna farleder och allmänna hamnar, eftersom det inom farlederna är mycket svårt att upptäcka och förhindra dold insamling av djupinformation. Det andra området är djupintervallet 0–6 meter, inom vilket det i dag är möjligt att med hjälp av öppen information, exempelvis kommersiellt tillgänglig satellitinformation, analysera fram djupinformation.

Därutöver har Försvarmakten kunnat identifiera ett antal områden där högupplöst geografisk information *efter begäran kan släppas fri*. Totalt sett rör det sig om högupplöst geografisk information inom ungefär halva det svenska sjöterritoriet som, enligt Försvarmakten, inom ramen för ett tillståndsförfarande kan släppas fri.¹³⁰

Miljömålsberedningen föreslår mot bakgrund av detta och de brister i marin kartering som beskrivits ovan att Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Sjöfartsverket, Försvarmakten och SGU ska utföra marin kartering av de delar av det svenska sjöterritoriet där det enligt Försvarmakten är möjligt.

¹³⁰ Prop. 2015/16:63, s. 23–24.

I regeringsuppdraget ska även ingå att myndigheterna tillsammans ska upprätta en tydlig process för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd. I processen bör ingå ett gemensamt upprättat formulär för ansökningar som ska innehålla bl.a. ärendenummer och kontaktperson.

22.7.5 Översyn av sekretesskyddet för geografisk information

Förslag:

- att regeringen tillsätter en särskild utredare med uppgift att se över sekretesskyddet av geografisk information inklusive djupdata samt undervattenbuller. I översynen ska ingå försvars- och säkerhetsmässiga hänsynstaganden i avvägning med de åtaganden Sverige har förbundit sig till genom EU-medlemskapet som gäller genomförande av havsmiljödirektivet och andra rättsakter inom den marina miljön.

De senaste avvägningarna som gjorts när det gäller sekretesskyddet av geografisk information är från 2015. Både i säkerhetskänslighet och när det gäller havsmiljön ändras förutsättningarna snabbt. Som Miljömålsberedningen har redogjort för på annat ställe i betänkandet är situationen när det gäller havsmiljön och de marina ekosystemen allt mer akut. En nyckelfaktor i åtgärdsarbetet är att forskare och myndigheter får tillgång till information som gör att man kan satsa på rätt åtgärder i rätt tid.

Frågor om undervattensbuller hamnar liksom frågor om geografisk information ofta i avvägningar mellan havsmiljöintressen och säkerhetsintressen. Därför anser Miljömålsberedningen att även undervattensbuller behöver omfattas av utredarens uppdrag. Mer information om undervattensbuller finns i kapitlet om undervattensbuller.

Miljömålsberedningen anser därför att en särskild utredare bör se över sekretesskyddet av geografisk information samt undervattensbuller i avvägning med de miljömässiga krav som råder i dag, både de krav som ställs från EU och de krav som naturen själv ställer för att kunna uppnå och följa miljö kvalitetsmålet *Hav i balans och en levande kust och skärgård*.

22.7.6 Ny finansieringsmodell för geografisk information

Förslag:

- att geografisk information till offentliga myndigheter och forskningsändamål inte längre ska finansieras med avgifter utan att Sjöfartsverket i stället tilldelas anslagsmedel för att täcka kostnaden.

Det finns anledning att särskilt analysera finansieringsfrågan när det utvecklas lösningar som är gemensamma för flera myndigheter, s.k. förvaltningsgemensamma resurser. Effektiviserings- och resultatkrav på varje enskild myndighet riskerar att leda till att initiativ inte kommer till stånd när kostnaden uppstår i en myndighet och nyttan uppkommer i en annan, oavsett nyttan för samhället i stort eller för den enskilda medborgaren.

År 2017 infördes ett avgiftsfritt utbyte av grunddata mellan statliga myndigheter. De grunddata som omfattas av utbytet är uppgifter i folkbokföringsregistret, näringslivsregistret, vägtrafikregistret, fastighetsregistret och viss geografisk information. Fram till och med 2016 har de registeransvariga myndigheterna fakturerat andra myndigheter för efterfrågade uppgifter. Regeringen bedömde dock att denna ordning är ineffektiv och att ett avgiftsuttag mellan myndigheter ökar de administrativa kostnaderna och bidrar till att myndigheter använder mellanhänder, med risk för sämre registerkvalitet.¹³¹

Avgiftsfinansiering i statlig verksamhet anses ha två huvudsakliga syften, nämligen att ersätta annan finansieringskälla eller att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten. Ett av de vanligaste argumenten för att införa en avgift är att det anses vara rimligt att den som utnyttjar en verksamhet också betalar för den. En avgift kan öka kostnadsmedvetandet hos både producent och konsument och höja produktiviteten. En avgift kan öka varans eller tjänstens värde för konsumenten.

Inomstatliga avgifter tas ut mellan statliga myndigheter. Intäkterna från avgifterna som betalas mellan myndigheter har inte någon statsfinansiell effekt. Avgiftsfinansiering av en vara eller tjänst som enbart berör olika myndigheter är alltså fråga om interndebiteringar

¹³¹ SOU 2017:114, *reboot – omstart för den digitala förvaltningen*, Betänkande av utredningen om effektivare styrning av nationella digitala tjänster, s. 125 f.

eller en metod att omfördela resurser inom staten. Det innebär i princip att de varor och tjänster som produceras hos en myndighet avgiftsfinansieras och att anslagsmedel i stället anvisas och tilldelas den myndighet som köper och använder tjänsten eller varan.¹³²

ESV har konstaterat att i många fall är ett avgiftsfritt utlämnande mer kostnadseffektivt både för myndigheten och för användarna eftersom avgiftsuttag i sig medför en kostnad.¹³³ Med det menas att med avgiftsfinansiering följer även administration av avgiftshanteringen och de administrativa kostnaderna för att ta ut avgiften kan bli så höga att det inte lönar sig att ta ut någon avgift.

Fler argument som talar emot avgiftsfinansiering är att den kan leda till en oönskad minskning av efterfrågan av tjänsten. En avgift kan även innebära att syftet med verksamheten inte uppnås eftersom det ligger i samhällets eller statsmakternas intresse att så många som möjligt får ta del av tjänsten.

Sjöfartsverket har tillsammans med flera andra aktörer länge drivit frågan om att avskaffa avgiftsfinansieringen av djupdata mellan offentliga myndigheter.

År 2016 redovisade SGU och Sjöfartsverket ett gemensamt regeringsuppdrag som skulle lämna förslag på ansvarsfördelning vid insamling, förvaltning och tillhandahållande av havsrelaterade data. Där anfördes bl.a. följande. Att Sjöfartsverkets data är avgiftsbelagt upplevs som försvarande för andra myndigheter, kommuner och privata aktörer. Vidare begränsas den marina forskningen då uttagsavgifterna tar en del av budget för forskning, vilket direkt motverkar den inriktning som regeringen uttalat i den Maritima Strategin. Genom att tillföra Sjöfartsverket ett årligt anslag om 12,6 miljoner kronor så kan samtliga parter inom geodatasamverkan, inklusive forskning, utbildning och kulturverksamhet få tillgång till djupdata och övriga sjögeografiska data, som t ex sjökortsdata. En sådan lösning är helt i linje med intentionerna i Maritima strategin att tillgängliggöra kunskapsunderlaget om havet för ett flertal intressenter samt att underlätta för forskning inom det marina området.¹³⁴

¹³² Ekonomistyrningsverket 2009, Förslag till utvecklad finansiell styrning, ESV Rapport 2009:39.

¹³³ Ekonomistyrningsverket 2015, Avgiftsförordningen och PSI-lagen, ESV Rapport 2015:63,

¹³⁴ Sveriges Geologiska Undersöknings och Sjöfartsverkets gemensamma svar på regeringens uppdrag avseende att Trygga ett långsiktigt kunskapsunderlag om havet, 2016-06-07, dnr 21-2973/2015.

I en promemoria till Regeringskansliet 2017 redogjorde Sjöfartsverket än en gång sin syn på frågan.¹³⁵ Sjöfartsverkets intäkter för sjögeografiska data eller djupdata är cirka 40 miljoner kronor per år. Huvuddelen av intäkterna kommer från sjökortsprodukterna¹³⁶ som sjöfartsnäringen och fritidsbåtssektorn har behov av. För sjökortsprodukterna finns en acceptans för att betala för en färdig och officiell produkt. Den professionella sjöfarten som betalar för sjökortsprodukterna består oftast av utländska rederier och de stora licenskunderna som köper elektroniska sjökort är i huvudsak utländska navigationssystemstillverkare, som t.ex. Garmin. Sjöfartsverket ansåg inte 2017 att det fanns anledning att ändra på finansieringsmodellen gentemot privatpersoner och näringsidkare.

Däremot menade Sjöfartsverket att användningen av sjögeografiska data i samhället i övrigt hämmas genom att Sjöfartsverkets djupdata är avgiftsbelagt. Sjöfartsverket föreslog på nytt att myndigheten tillförs ett årligt anslag om 12,6 miljoner kronor för att avgiftsfritt tillgängliggöra sjögeografiska data till alla nationella myndigheter, kommuner och för forskning, utbildning och kulturverksamhet, i likhet med svaret regeringsuppdraget. Dock utökade Sjöfartsverket 2017 det avgiftsfria tillhandahållandet genom att inte begränsa tillhandahållandet endast till parterna inom geodatasamverkan.

I en hemställan 2018 till Näringsdepartementet från de 14 kustlänsstyrelserna inklusive de fem vattenmyndigheterna beskrevs problemet med dålig tillgång till djupdata och avgiftsmodellen från länsstyrelsernas och vattenmyndigheternas perspektiv. Exempel på sakområden där djupdata har stor användningspotential för dem är:

- Skydd och förvaltning av marina områden och miljöer,
- Havs- och kustplanering,
- Kartläggning av marinarkeologiskt intressanta platser,
- Vattenförvaltning,
- Vattenverksamhetsärenden,
- Vid prövning av dumpningsdispenser,
- Tillståndsansökningar för havsbaserade verksamheter,

¹³⁵ Sjöfartsverkets PM 2017-03-21, dnr 15-03258.

¹³⁶ Officiella papperssjökort, officiella elektroniska sjökort ENC, båtsportkort, licensierade elektroniska sjökort (t.ex. Garmin, Navionics) och vissa andra specialformat.

- Förvaltning av fiskeresurser och
- Klimatanpassning.

Enligt länsstyrelserna och vattenmyndigheterna är det angeläget att Sjöfartsverket tillförs tillräckliga resurser för att de avgiftsfritt ska kunna tillhandahålla djupdata inom ramen för Geodatasamverkan och dessutom ändrar Sjöfartsverkets instruktion så att det blir möjligt.

De ansåg också att det var väsentligt att frågan om upphovsrätt ses över så att de data som tillgängliggörs får användas på samma sätt som övrig geografisk data som delas inom ramen för Geodatasamverkan. Det förutsätter en ändring i nuvarande licensvillkor för användning av data inom Geodatasamverkan, där Sjöfartsverket som enda myndighet kräver publiceringstillstånd för all data som myndigheten delar med sig av inom ramen för samverkan.¹³⁷

Sjöfartsverket har även i sin anslagsframställan och treårsplan för åren 2020–2022 föreslagit ett anslag på 40 miljoner kronor för att avgiftsfritt kunna tillhandahålla geodata, bl.a. sådan geografisk information inklusive djupdata som nämnts tidigare.

Skälen för Sjöfartsverkets förslag är krav och strategier från EU som syftar till att tillgängliggöra geografiska data i större utsträckning. Blå tillväxt är namnet på EU:s långsiktiga strategi som ska stödja hållbar tillväxt i havs- och sjöfartssektorerna. Haven bedöms vara en drivkraft för den europeiska ekonomin med stor innovations- och tillväxtpotential och Blå tillväxt är den integrerade havspolitikens bidrag till Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt. Utvecklingen inom EU innebär ökade krav på att geografiska data tillgängliggörs och tillhandahålls kostnadsfritt från myndigheter. Även den nationella Geodatastrategin som tagits fram av Lantmäteriet i samverkan med nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner och landsting återspeglar denna utveckling.

I EU:s havsplanerings- och havsmiljödirektiv fastställs ett ansvar att använda havets resurser på ett hållbart och samhällseffektivt sätt. För att realisera detta måste kunskap och information inom området stärkas. En kritisk komponent för att tillmötesgå detta är att Sjöfartsverkets geodata tillgängliggörs. Genom ökad tillgänglighet kan samhällsnyttor skapas inom miljökartering, klimatanpassning och en bättre resursanvändning av havet. Ett exempel på samhällsnytta ska-

¹³⁷ Länsstyrelserna 2018, Tillgång till Sjöfartsverkets sjögeografiska data inom offentlig förvaltning, Hemställan från länsstyrelserna till näringsdepartementet 2018-05-31, dnr 408-5767-2018.

pas när en kustkommun kan basera sin planering på tillförlitligt underlag om havet. Ett annat exempel är när andra myndigheter kan använda geodata för att säkerställa biologisk mångfald och därmed en hållbar maritim miljö i Östersjön.

Motivet till att fritt tillhandahålla geodata, vilka i dag är avgiftsbelagda till skillnad från väg- och järnvägsdata, är därmed att bidra till ökad tillgänglighet och användning av data förvaldat av myndigheter och därmed bidra till lösningar på ett antal viktiga samhällsutmaningar, bl.a. digitaliseringen och effektiviseringen av samhällsbyggnadsprocessen men även inom en rad andra områden. Då Sjöfartsverket i dag tar ut avgifter för dessa geodata, samt att nyttan med avgiftsfria geodata inte direkt tillfaller sjöfartsnäringen, måste såväl avgiftsbortfall samt ökad administration finansieras genom statliga medel.

I dagsläget finns en utmaning i betalningsförmåga hos de som efterfrågar dessa data vilket resulterar i att tillgängliga data inte alltid används och att beslut kan fattas på bristfälliga kunskapsunderlag med uteblivna samhällsnyttor som effekt. Det finns därtill en potential för ökad användning av geodata hos befintliga aktörer.

För att möjliggöra en ökad samverkan, samhällsnytta och innovation föreslår Sjöfartsverket att verket erhåller ett årligt anslag om 40 miljoner kronor för att tillhandahålla avgiftsfria sjögeografiska data. Sjöfartsverket kommer noga analysera under vilka villkor tjänsten kan tillhandahållas, exempelvis mot bakgrund av såväl sekretess som sjösäkerhet. Vidare kommer verket inte medge att tjänsten används för navigering. Om Sjöfartsverket inte tilldelas detta anslag kommer verket inte kunna tillhandahålla avgiftsfria data och därmed möjliggörs inte de samhällsnyttor som nämnts ovan.¹³⁸

Sjöfartsverket har alltså lämnat olika uppgifter om behovet av ökat anslag beroende på om avgiftsfriheten ska gälla enbart offentliga myndigheter och forskningsändamål eller även omfatta privatpersoner och näringsidkare.

Med tanke på EU:s strategi Blå tillväxt och övriga strömningar inom EU om att öka mängden data från den offentliga sektorn som är tillgängliga för vidareutnyttjande¹³⁹ ligger det i tiden att öppna för

¹³⁸ Sjöfartsverkets anslagsframställan och treårsplan 2020–2022, s. 14 f.

¹³⁹ Inom kort väntas EU anta en omarbetning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet). Målsättningen med direktivet är bl.a. att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn som är tillgängliga för vidareutnyttjande.

ökad tillgänglighet. Å andra sidan är det främst de offentliga aktörerna som har uttryckt att avgiftsmodellen är problematisk. Miljömålsberedningen föreslår därför inledningsvis att avgifterna slopas enbart för offentliga myndigheter och forskningsändamål i nuläget. Därefter kan avgiftsfriheten eventuellt utökas senare efter utvärdering.

22.7.7 Sammanhållen marin kartering

Förslag:

- att en särskild utredare får i uppgift att ta fram ett organisationsförslag för en miljö för en sammanhållen marin kartering i Sverige. Förslaget ska omfatta vilken eller vilka myndigheter som ska få ansvar för att tillhandahålla och förvalta miljön samt vilka ytterligare myndigheter som ska samverka och bidra till miljön. Dessutom ska utredaren analysera vilka anslagsmedel som krävs för en sådan miljö och ytterligare konsekvenser.

Miljömålsberedningen bedömer att det behövs en marin kartering av hela Sveriges havsområde inklusive den ekonomiska zonen. För att säkerställa tillgången till sådan marin information i Sverige behövs bl.a. en mer sammanhållen nationell marin kartering. Viktigt i detta arbete är tillgång till heltäckande djupdatakartor, omfattande biologisk, ekologisk och hydrografisk information samt långsiktig finansiering och tydliga ansvarsområden och samarbetsformer myndigheterna emellan.

Sverige behöver mer kunskap om havet och havsbotten för att möta klimat- och miljöutmaningar och skapa de rätta förutsättningarna för skydd och bevarande av arter och livsmiljöer, säkerställande av ekosystemtjänster och möjliggöra för hållbar tillväxt. Kartläggning av havsbotten är ett viktigt steg i att utforska haven och bidrar väsentligt med kunskap och information om marina ekosystem och deras tillstånd.

Ett betydelsefullt steg för en sammanhållen marin kartering är en myndighetsövergripande data- och analysmiljö som underlättar samtliga myndigheters hantering av havsmiljön, från grundläggande kunskapsinsamling om arter, livsmiljöer och påverkansfaktorer till kart-

läggning av ekosystemtjänster. Med hjälp av en sådan analysmiljö kan myndigheterna överblicka kunskapsläget, informationsluckor och kvalitetsbrister i kartunderlagen, utifrån en geografisk och tematisk bristanalys, och utifrån det föreslå en statlig karteringsplan. Det skulle ge myndigheterna en kontinuerlig uppbyggnad av faktisk kunskap från fältverksamhet, och dessutom en analysmiljö inom vilken de när som helst kan göra bästa möjliga modeller med bästa tillgängliga data. Se vidare om användningsområden för olika aktörer i kapitel om bl.a. kustvattenområden och områdesskydd.

Med en systematisk uppbyggnad av kunskapen om havet, från havsbotten och upp, skulle stora effektivitets- och kvalitetsvinster kunna realiseras, inklusive direkta ekonomiska vinster genom betydande effektivisering av kartläggning och analys. För att följa rumsliga trender eller arbeta med rumslig planering räcker inte olika övervakningsprogram utan myndigheterna behöver en sammanhängande analysmiljö som bygger på en kontinuerligt föränderlig kunskapsmassa som låter myndigheter och forskare forma en gemensam verklighetsbeskrivning av havsmiljön, användbar för såväl kommuner, länsstyrelser, vattenmyndigheter liksom konsulter och allmänhet som behöver kunskap om havets fysiska och biologiska beskaffenhet och tillstånd.

Det finns därför behov av att forma en gemensam analysmiljö och grunderna till en gemensam kartläggningsplan så att samtliga myndigheter och organisationer ständigt har tillgång till bästa möjliga beslutsunderlag om havet och havsmiljön, oavsett frågeställning. Via innehållet i en sådan miljö kan även myndigheterna samordna sina behov och resurser och då lättare forma en kartläggningsplan baserad på en transparent bristanalys.

Förslagen här om en sammanhållen marin kartering är även viktiga för bl.a. Miljömålsberedningens förslag i kapitlet om Kusthavet där alla vill vara om att länsstyrelserna ska ta fram och tillhandahålla ett samordnat kunskapsunderlag för länets kustvattenområde samt för genomförande av etappmål om marint områdesskydd.

Grundläggande krav som behöver ställas på analysmiljöns förvaltare är:

- Förmåga att förvalta mycket stora mängder geografiska data.
- Förmåga att hantera stora mängder säkerhetsklassad information.

- Förmåga att förstå och hantera data i hela spannet från fältmätningar, sjömätningar, via analyser och modeller till produktframställning.

Dessutom finns ytterligare behov som den förvaltande myndigheten bör kunna genomföra:

- Aktiv fältverksamhet i form av sjömätning och provtagning. Genom denna förmåga kan grundläggande data och modeller i analysmiljön ajourhållas, det kan göras bristanalyser och det går att forma kartläggningsplaner utifrån aktuellt kunskapsläge.
- Förmåga att bearbeta, analysera och producera modeller över olika egenskaper hos miljön och biota. På detta sätt kan grundläggande kunskapsammansättningar göras löpande vid behov och vid tillkomst av nya data.
- Förmåga att arbeta myndighetsövergripande och över gränsen land-vatten, vilket möjliggör att i analysmiljön hantera problematik som inte följer havskusten; övergödnings- och avrinningsproblematik, erosion, ekotoxikologi, ekosystemtjänster, naturresursförvaltning m.m.
- Förmåga och erfarenhet av att arbeta med olika förordningar och direktiv så som havsmiljödirektivet, vattendirektivet, art- och habitatdirektivet, så att grundläggande kunskapsammansättningar (kartor) exempelvis uppfyller de olika myndigheternas krav för rapportering och miljömålsuppföljning.

Hantering av information som omfattas av försvarssekretess enligt OSL, är grunden till alla analyser av miljön i havet, då bottensubstrat och djupförhållanden ligger till grund för alla kartläggningar och modeller över arter, habitat, ekosystemtjänster osv. Det är av stor vikt att analysmiljön svarar upp mot samhällets behov utan att riskera landets säkerhet.

Inom den förvaltande myndigheten eller myndigheterna behöver det finnas kompetens inom sjömätning, provtagning, analys, modellering, marinbiologi, miljökemi, ekotoxikologi och hållbarhet. Det krävs även expertkunskap i fysisk och kemisk miljö i havet samt klimatförändringar och climateffekter på fysik och kemi. Det kommer

att krävas samarbete mellan många myndigheter och aktörer för att uppnå bästa möjliga resultat.

För att alla dessa förutsättningar ska kunna analyseras och vägas samman anser Miljömålsberedningen att regeringen behöver tillsätta en särskild utredare med uppgift att ta fram ett organisationsförslag för en miljö för en sammanhållen marin kartering i Sverige. Förslaget ska omfatta vilken eller vilka myndigheter som ska få ansvar för att tillhandahålla och förvalta miljön samt vilka ytterligare myndigheter som ska samverka och bidra till miljön. Dessutom ska utredaren analysera vilka anslagsmedel som krävs för en sådan miljö och ytterligare konsekvenser.

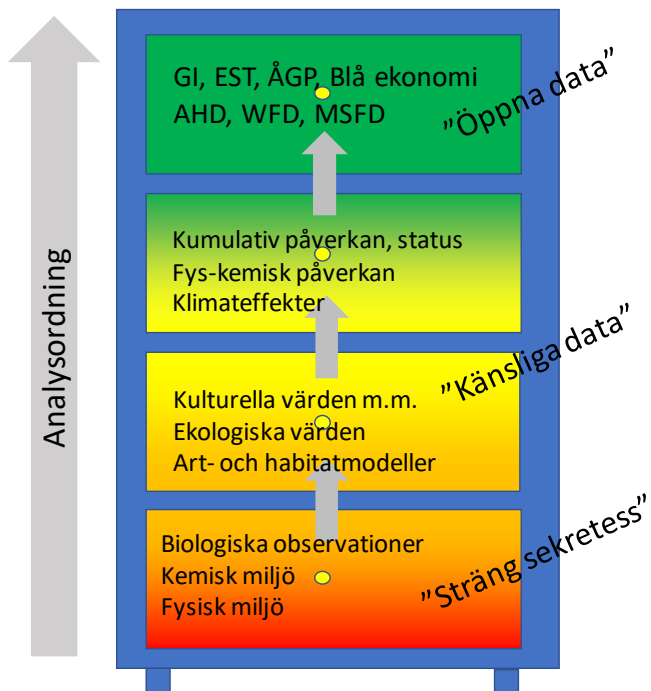
Idéer om hur analysmiljön skulle kunna fungera

En möjlighet för den sammanhållna marina karteringen är att använda maskininlärning. Maskininlärning används för att skapa sannolikhetskartor över exempelvis förekomst av arter, habitat, bottensubstrat, miljögifter, salthalt osv. med hög precision och upplösning, genom de statistiska samband som med maskinell hjälp tas fram faktorerna emellan och de parametrar som ska kartläggas. Modellerings via maskininlärning ger en möjlighet att få en helhetsbild av exempelvis förekomst av arter, habitat eller miljögifter men tekniken ställer även stora krav på den underliggande informationen. Enkelt uttryckt så måste en databas byggas för de faktorer man tar hänsyn till – exempelvis salthalt, djup, bottensubstrat, strömmar – där databasen i detta fall i sin enklaste form kan ses som en bunt med kartor som är heltäckande och av samma utsträckning och detaljeringsgrad (upplösning). Man måste även kunna byta ut eller uppdatera de ingående skikten i ”bunten” när kunskapen förfinas. Om man exempelvis får en bättre modell över bottenförhållanden måste man räkna om vågverkan och förekomst av miljögifter och efter detta modellen över förekomst av arter känsliga för miljögifter.

Kunskapen om havsmiljön kan organiseras i en pyramid, eller ännu hellre en ”byrå”, där de understa lådorna hyser information om grundläggande fakta såsom bottensubstrat, djup, vågor, och salthalt, medan det i de mellersta lådorna ligger kartsnitt som beskriver exempelvis arter och habitat, och i de övre lådorna ligger det som myndigheterna egentligen är i primärt behov av; kartläggningar av påverkan,

tillstånd i miljön och viktiga områden för en blå ekonomi, biologisk mångfald, ekosystemtjänster och grön infrastruktur.

Figur 22.3 Förslag till Analysbyrå



Källa: SGU 2020.

Kontinuerligt förbättrade kartor och modeller skapar även behov av versionshantering av underlagen. Vidare behöver analysmiljön underlag i den upplösning som dess frågeställare kräver; från mycket hög-upplösta modeller som går att använda för lokal rumslig planering (i storleksordningen tio meter), via regionalt och nationellt relevanta underlag för exempelvis identifiering av ekologiska värdekärnor (kanske 50 meter) till Internationellt övergripande (Helcom/Ospar) kartläggningar som visar förutsättningar för havsplanering, effekter av rumsligt nyttjande av havet samt prognosticerade effekter av pågående och kommande klimatförändringar (i storleksordningen 250 meter eller grövre).

Grundläggande i en sådan analysmiljö måste vara att alla analyser görs med automatiserade verktyg, modeller och programkod så att det så långt det är möjligt går att automatisera uppdatering och förbättring av alla ingående och beroende datalager i de olika ”lådorna” i ”byrån”. I en sådan miljö behöver förstås alla metoder vara öppna och utvecklas i samråd med experter inom varje område. Samarbete kring denna analysmiljö mellan olika myndigheter och forskare är därmed en självklarhet.

Det finns även behov av flera typer av modeller. Östersjön reagerar långsamt på belastningsförändringar. Nuvarande miljö beror inte på den belastning som finns i dag utan på vad som har tillförts Östersjön de senaste 100 åren. För att beskriva och förstå detta behövs tidsberoende modeller. De statistiska samband som finns i dag finns inte nödvändigtvis i en situation som inte exakt motsvarar dagens.

Fortsatt insamling och inventering av biologiska data

En sammanhållen marin kartering, som till stor del baseras på modellering, behöver omfattande inventeringsdata av arter och livsmiljöers förekomst och utbredning samt hur de påverkas av olika påverkansfaktorer. Arbetet med att systematiskt inventera och följa upp utbredningen av arter, livsmiljöer och påverkansfaktorer behöver därför både fortsätta och stärkas.

Marina inventeringar och miljöövervakning är kostsamt. Det är därför viktigt att allt marint data som tas fram av olika verksamhetsutövare, även från kommuner, kustvattenråd, verksamhetsutövare

och konsulter kan och bör lämnas till nationella datavärddar. Miljöövervakningsutredningens förslag som redovisas ovan om att all miljöövervakningsdata ska lämnas till datavärddar är viktigt, och behöver omfatta allt marint data, t.ex. inventeringar inför ansökan om verksamheter som muddring eller utbyggnad av havsbaserad vindkraft.

Komplettering av den marina miljöövervakningen i enlighet med Havs- och vattenmyndighetens behovsbeskrivning ovan, där även påverkansfaktorer ingår kommer på lång sikt att bidra till bättre underlag för uppdatering av den marina karteringen inom den föreslagna analysmiljön.

En viss uppföljning av arter och livsmiljöer finns inom miljöövervakningen. Miljöövervakningen syftar dock till att utläsa trender och ger inte information om utbredning och förekomst av merparten av arter och livsmiljöer. Det behövs därför systematiska inventeringar och biotopkartering. En stor del av inventeringsarbetet av arter och livsmiljöer utförs i regi av länsstyrelserna inom deras arbete med bildande och förvaltning av skyddade områden, förvaltning av kustfiskebestånd och grön infrastruktur. Miljömålsberedningen menar att arbetet med inventeringar och biotopkartering är grundläggande för att öka både den generella och områdesspecifika kunskapen om havet och ett mycket viktigt underlag för den sammanhållna marina karteringen.

Analysmetod och arbetsformer

Frågor på en skalmässigt hög nivå, och resultat (kartor, modeller) som behövs för att svara på sådana frågor, kräver ofta kunskap som bygger på annan kunskap, på lägre nivåer. Exempelvis behövs grundläggande kunskap om de faktorer som strukturerar ekologin innan man kan ta fram modeller över ekologin. På samma sätt behövs förstås kunskap om ekologiska värden innan man kan skatta effekterna av mänskligt påverkanstryck. De svar på hög nivå, exempelvis rapportering enligt habitatdirektivet, som myndigheter söker, kräver egentligen en sammanhållen kunskapsbas som bygger kunskapen från grunden.

Inom produktframtagning eller analyser som inkluderar miljöeffekter bör därför en sammanhållen miljö skapas inom vilken man

förvissas sig om att tillse kvalitet och bästa möjliga kunskap från botten upp exempelvis enligt följande:

1. Grundläggande fysisk miljö; bottensubstrat, djup, vågor och strömmar,
2. Grundläggande kemisk miljö; näringsbelastning, syreförhållanden osv. beroende av ovan,
3. Utbredning av arter och habitat beroende av ovan,
4. Aggregering av arter och habitat enligt rapporteringskrav, t.ex. Natura 2000, av ovan,
5. Förekomst av olika påverkanstryck på ovan arter och habitat,
6. Effekt av påverkanstryck på arter och habitat ovan,
7. Grön infrastruktur och ekosystemtjänster beroende av arter, habitat och påverkan enligt ovan.

När ett underlag på en nivå (1–6) ovan revideras, behöver följdanalyser och produkter på högre nivåer göras om. En målsättning är att detta på sikt kan göras automatiskt. Initialt kan det dock ske manuellt, inom det löpande analysarbetet.

En förutsättning för denna modell, iterativt och kontinuerligt förfinad, är att myndigheter kan samordna sina krav och se till att i god tid signalera att några underlag eller datamängder behöver uppdateras eller tas fram.

Då analysmiljön är beroende av kontinuerligt förbättrade underlag, kontinuerligt förbättrade metoder och kontinuerligt föränderliga produkter, måste samarbeten och finansiering ordnas i form av ett samarbetskluster eller liknande. Arbetet bör bedrivas öppet och i samråd, med försök till att synkronisera data- och analysbehov. Driftsorganisationen ansvarar för att utföra löpande analyser och bearbetningar.

Samtliga myndigheter och organisationer i samarbetsklustret bör ha rätt att själva bearbeta och analysera data i analysmiljön, dock enligt gällande säkerhetslagstiftning. En stor del av ingående data omfattas av försvarssekretess enligt OSL.

Vid behov kan driftsorganisationen ställa förfrågan till annan organisation i samarbetsklustret eller tredje part om att utföra analysarbete, utredningar eller liknande. Vid erhållna nya data eller vid revidering

av analysunderlag bearbetas dataunderlagen så att samtliga dataskikt i analysmiljön är uppdaterade, koherenta, reflekterar samma kunskap. Både av kvalitetsskäl, av dokumentationsskäl, för spårbarhet och repetitionsmöjlighet samt av budgetskalet behöver varje nytt grundläggande dataskikt som införs hanteras formellt och produktportfolion vid behov uppdateras. En enkel kostnad och effektanalys behöver därför upprättas för effekterna av nya införda dataskikt.

23 Behov av kunskap och forskning om havsmiljön

I flera olika kapitel i detta betänkande återkommer Miljömålsberedningen till behovet av och problemen med brist på kunskap och forskning om havsmiljön. Men även att det finns kunskap och forskning som inte tas till vara och används i havsmiljöarbetet. En iakttagelse är också att forskning och kunskap om havet och dess miljö inte enbart är en fråga för naturvetare utan berör många olika forskningsområden och discipliner. Behovet av att bredda kunskapen och forskningen om havet är framträdande. Det är ett ämne som har varit närvarande under hela utredningsarbetet. I stort sett alla aktörer som Miljömålsberedningen träffat har tagit upp problemet och att det påverkar arbetet med och möjligheterna att uppnå en bättre havsmiljö.

Närmare om olika behov av kunskap och forskning finns att läsa i flera av Miljömålsberedningens underlagsrapporter där frågan varit ett genomgående tema.¹

Miljömålsberedningen noterar också att Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) har uppmärksammat problemet i sitt underlag till Sveriges forsknings- och innovationspolitik 2021–2024 och har lämnat förslag på ett nationellt forskningsprogram om hav och vatten.²

Även Havs- och vattenmyndigheten har konstaterat att det råder både genomförandebrist samt brist på kunskap om havsmiljön för att uppnå en god havsmiljö. Frågan om kunskap om havet är uppe på den globala agendan genom FN:s årtionde för havsforskning 2021–2030.

¹ Statens offentliga utredningar, M 2010:04 Miljömålsberedningen, www.sou.gov.se/underlagsrapporter/, 2020-11-20.

² Formas 2019, Kunskap för hållbar omställning, Ett underlag till Sveriges forsknings- och innovationspolitik 2021–2024.

Både forskare och aktörer har pekat på flera områden med bristfälliga kunskaper. De flesta är överens om att det behövs ökade kunskaper om ekosystemens funktion och hur de påverkas av mänskliga aktiviteter på lokal och regional nivå såväl som av storskalig påverkan av klimatförändringar, sjöfart, fiske m.m. Det behövs också ökade kunskaper om effekter av åtgärder, inklusive olika styrmedel.

23.1 Havsmiljöinstitutet

Havsmiljöinstitutet har funnits sedan 2008. Regeringen fattade det första regeringsbeslutet om samordning av havsmiljöforskning inom Havsmiljöinstitutet 2008. Efter de första fem åren fick Statskontoret i uppdrag att göra en utvärdering av verksamheten och i november 2015 fattade regeringen ett nytt beslut om Havsmiljöinstitutets uppdrag.³ Det nuvarande uppdraget gäller till och med 2020. I Havsmiljöinstitutets nya uppdrag, lades stor vikt vid tvär- och mångvetenskaplighet, analyser och synteser, kunskapsförmedling och kommunikation.

Som skäl för sitt beslut i november 2015 att ge Havsmiljöinstitutet ett nytt uppdrag anförde regeringen att det behövs ett vetenskapligt underlag i form av kvalificerade tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser som stöd för det arbete att förbättra havsmiljön som regeringen, myndigheter och andra aktörer bedriver. Regeringen anförde vidare att:

Inte minst i det internationella samarbetet kring Östersjön och Västerhavet är kvalificerat vetenskapligt underlag och vetenskaplig rådgivning av stor betydelse.

En mycket stor del av kompetensen på havsmiljöområdet finns samlad på universitet och högskolor. Den regionala förankringen är dock viktig för att få en stark koppling till det regionala myndighetsarbetet vid länsstyrelser, inklusive de länsstyrelser som är vattenmyndigheter, och till kommuner.

Information om forskningsresultat i haven behöver spridas till många olika målgrupper som ett led i åtgärdsarbetet och för att öka medvetenheten om havens miljöproblem. Kommunikationen mellan forskare, och mellan forskare och myndigheter samt internationella organisationer är också viktigt och kan ytterligare utvecklas.

³ Regeringsbeslut 2015-11-26, Utbildningsdepartementet, Uppdrag att samarbeta under benämningen Havsmiljöinstitutet, dnr U2015/05570/UH.

Samverkan mellan berörda universitet inom Havsmiljöinstitutet bör därför fortsätta och utvecklas så att framför allt forskningsbaserade analyser och synteser tas fram.

Havsmiljöinstitutet är ett samarbetsorgan mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet. I sin verksamhet ska Havsmiljöinstitutet samråda med Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, SMHI, SGU och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Havsmiljöinstitutet ska:

- bistå myndigheter inom havsmiljöområdet med vetenskaplig kompetens och beslutsunderlag i havsmiljöfrågor,
- utveckla tvär- och mångvetenskapliga kontaktnät inom och mellan lärosätena,
- ta fram tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser samt sprida information om resultaten till stöd för regeringens, myndigheters och andra intressenters arbete för att förbättra havsmiljön,
- informera om forskning som rör havsmiljön och havet som resurs och öka medvetenheten om havets miljöproblem och hur de ska hanteras,
- verka för att öka kommunikationen mellan forskare och användare av vetenskaplig kunskap om havsmiljön.

Göteborgs universitet har fått uppdraget att koordinera den löpande verksamheten inom Havsmiljöinstitutet. Det är de lärosäten som ingår i Havsmiljöinstitutet som beslutar om den interna organisationen för att samarbetet ska fungera effektivt.

Innan uppdraget upphör 2020 ska verksamheten utvärderas inför ett eventuellt förnyat uppdrag. Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera verksamheten vid Havsmiljöinstitutet och redovisade uppdraget den 30 oktober 2020. Statskontorets sammantagna bedömning var att Havsmiljöinstitutet bör få ett förnyat uppdrag.⁴

⁴ Statskontoret 2020, Utvärdering av Havsmiljöinstitutet 2016–2020, Rapport 2020:18.

Organisation

De fem lärosätenas rektorer har kommit överens om Havsmiljöinstitutets arbetsordning och interna organisering.⁵ I överenskommelsen ingår att Havsmiljöinstitutet ska ha en styrelse med totalt åtta ledamöter. Rektorererna vid de fem lärosätena ska utse en ledamot vardera. De tre övriga ledamöterna – som är externa – ska utses av rektorn för Göteborgs universitet efter samråd med de övriga rektorerna. Bland de externa ledamöterna utser rektorn vid Göteborgs universitetets ordförande och vice ordförande.

Havsmiljöinstitutets styrelse har ansvar för institutet och har i uppgift att följa och ta initiativ till institutets strategiska utveckling och följa upp verksamheten.

Till Havsmiljöinstitutet ska det finnas ett samrådsorgan, Havsmiljöinstitutets nationella samrådsorgan, till vilket myndigheter som berörs av verksamheten ska bjudas in minst två gånger per år. Samrådsorganets uppgift är att stämna av att myndigheternas behov speglas i Havsmiljöinstitutets verksamhet.

Havsmiljöinstitutet leds av en föreståndare som har ett operativt ansvar för verksamheten. Föreståndaren som är anställd vid Göteborgs universitet är chef för kansliets personal. Föreståndaren är huvudföredragande i Havsmiljöinstitutets styrelse och sammankallande i ledningsgruppen. Ledningsgruppen som består av föreståndaren och verksamhetsledarna för lärosätenas regionala enheter sköter den operativa samordningen av lärosätena.

Vid kansliet, som i enlighet med uppdraget finns vid Göteborgs universitet, arbetar föreståndare, forskningssamordnare, kommunikatörer samt teknisk- och administrativ personal med att koordinera verksamheten.

⁵ Överenskommelse avseende Arbetsordning för Havsmiljöinstitutet, 2016-05-03, https://havsmiljoinstitutet.se/digitalAssets/1584/1584521_arbetsordning_havsmiljoinstitutet.pdf.

23.1.1 Överväganden och förslag – Havsmiljöinstitutets uppdrag förnyas till 2030

Förslag

- att Havsmiljöinstitutet får ett förnyat regeringsuppdrag att till 2030 i havsmiljöfrågor:
 - a. ta fram tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser samt sprida information om resultaten till stöd för regeringens, myndigheters och andra intressenters arbete för att förbättra havsmiljön,
 - b. bistå myndigheter inom havsmiljöområdet med vetenskaplig kompetens och beslutsunderlag i havsmiljöfrågor,
 - c. utveckla tvär- och mångvetenskapliga kontaktnät inom och mellan lärosätena,
 - d. informera om forskning som rör havsmiljön och havet som resurs och öka medvetenheten om havets miljöproblem och hur de ska hanteras,
 - e. verka för att öka kommunikationen mellan forskare och användare av vetenskaplig kunskap om havsmiljön.

I skrivande stund är det oklart om Havsmiljöinstitutet kommer att få ett förnyat uppdrag av regeringen eller inte. Under tiden för Miljömålsberedningens utredningsarbete har behovet av en funktion i likhet med Havsmiljöinstitutets nuvarande uppdrag framstått allt tydligare. Miljömålsberedningen bedömer därför att det är en betydande förlust för havsmiljöarbetets fortsatta kunskapsförsörjning och forskning om en sådan funktion som Havsmiljöinstitutet har haft och byggt upp under de senaste dryga tio åren försvann. Miljömålsberedningen föreslår därför att Havsmiljöinstitutets uppdrag förnyas till 2030. Miljömålsberedningen menar att samma skäl som regeringen anförde 2015 för att ge Havsmiljöinstitutet ett nytt uppdrag är giltiga även i dag. Sannolikt är behovet av sådana uppgifter som Havsmiljöinstitutet haft i sitt senaste uppdrag till och med ännu större i dag.

Enligt Miljömålsberedningen finns det ett stort behov av kvalificerade tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser som stöd för det arbete att förbättra havsmiljön och nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* som regeringen, myn-

digheter, kommuner och andra aktörer bedriver. Det är förmodligen Havsmiljöinstitutets viktigaste uppgift. Denna form av synteser är även viktiga för att kunna identifiera kunskapsbrister och framtida forskningsbehov. Miljömålsberedningen har under utredningsarbetet konstaterat att arbetet med att kunna ta fram rätt åtgärder för att havsmiljön ska nå sitt mål inbegriper ett stort antal kompetenser, kunskaper och forskning, inte enbart inom naturvetenskaperna utan även inom andra kunskaps- och forskningsområden. Miljömålsberedningen menar därför att Havsmiljöinstitutets uppdrag behöver vidgas till att de lärosäten som ingår i Havsmiljöinstitutet inte enbart ska bidra med naturvetenskaplig kompetens och forskning inom havsmiljöområdet. Lärosätena behöver även bidra med andra kompetenser och forskning inom t.ex. samhällsvetenskaper (ekonomi, juridik, statsvetenskap, informatik, digitalisering m.m.), teknik, sjöfart, lantbruk, m.fl. Miljömålsberedningen föreslår även att regeringen bjuder in Chalmers tekniska högskola till samarbetet med de fem lärosätena i Havsmiljöinstitutet.

Miljömålsberedningen menar att det är viktigt att Havsmiljöinstitutet har resurser för att producera egna analyser och synteser inom områden där institutet utifrån sin samlade kompetens identifierar ett sådant behov.

En viktig uppgift för institutet är att bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens och beslutsunderlag i havsmiljöfrågor. Miljömålsberedningen bedömer att det är fler myndigheter än Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, SMHI, SGU, och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter som kan bidra med kunskap och ha nytta av institutet. Exempel på sådana andra myndigheter är Jordbruksverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Sjöfartsverket, FOI, Kemikalieinspektionen, övriga länsstyrelser, kommuner, m.fl.

En stor utmaning är att göra forskningsresultat kända och omsätta dessa i t.ex. rådgivning eller beslutsunderlag. Miljömålsberedningen erfar att det finns mycket kunskap och forskningsresultat som inte når beslutsfattare, myndigheter och andra aktörer i havsmiljöarbetet. Detta medför att beslut inte alltid fattas utifrån bästa tillgängliga kunskap och forskningsresultat samt att forskningsmedel inte alltid används effektivt. En viktig uppgift för institutet är därför att öka kommunikationen mellan forskare och användare.

23.2 Kunskaps- och forskningsbehov

23.2.1 Kunskaps och forskningsbehov som Miljömålsberedningen uppmärksammat under utredningsarbetet

Av flera kapitel i detta betänkande framgår det att det saknas forskning och kunskap inom flera olika områden som är väsentliga för att vidta rätt åtgärder för att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska kunna nås. Det finns flera sammanställningar av forskningsbehov på havsmiljöområdet, t.ex. i Formas underlag till förslag Sveriges forsknings- och innovationspolitik 2021–2024. Miljömålsberedning väljer här att redovisa några områden där den har observerat betydande kunskapsluckor och behov.

Det behövs långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om undervattensbullers påverkan på havsmiljön och dess ekosystem

Undervattenbullers effekter på marina arter är en relativt ny havsmiljöfråga. Metoder för att minska buller från fartyg har studerats indirekt under lång tid, eftersom de bulleralstrande processerna orsakar ökad energiåtgång och därmed bränsleförbrukning. Samtidigt kvarstår bullerproblematiken.⁶ Forskning på effekter på marin biota har inte varit i fokus.

Nationellt bedrivs det i dag ingen akademisk forskning vid något universitet i frågor som rör undervattensbuller och påverkan på miljön. Historiskt har endast två personer disputerat med avhandlingar i ämnet. Vid båda fallen har forskare från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) varit biträdande handledare.

Forskningen om undervattensbuller och dess påverkan på havsmiljön och dess ekosystem är i dag är mycket personbunden och det finns endast en handfull forskare på området. FOI driver flera forskningsprojekt. Naturhistoriska riksmuseet (NRM) jobbar med frågor som rör främst marina däggdjur och buller och nyligen tog IVL Svenska Miljöinstitutet, kopplade till Kristineberg Marine Research and Innovation Centre, upp ämnet i mindre skala, främst om fritidsbåtsbuller. Vidare finns det ett par konsultfirmor som har viss kompetens för att mäta undervattensljud men de bedriver ingen forskning.

⁶ Trafikanalys 2017, Miljökonsekvenser av nya farledsavgifter, PM 2017:9, s. 19.

Den forskning som bedrivs i dag är projektbaserad, och är en blandning av ett- och fleråriga projekt. Det pågår ett fåtal större EU-projekt som startades efter 2010 för att stödja eller implementera havsmiljöförordningen, men den bredare forskningen bedrivs internationellt.

Mindre projekt som pågår nationellt syftar ofta till att svara på mindre och mer specifika forskningsfrågor som t.ex. hur den lokala och regionala ljudbilden påverkas av en farledsflytt, utvärdering av ljudlandskapet vid Norra Midsjöbanken och påverkan på tumlare eller framtagandet av en mätmetodik för fritidsbåtar. FOI och NRM medverkar i flertalet projekt, ofta tillsammans med näringslivsbaserad forskning och teknikutveckling.

Ämnet är tvärvetenskapligt och behöver kompetenser från en mängd olika discipliner. Det behövs bred naturvetenskaplig kompetens inom biologi, ekologi, etologi och populationsuppskattningar för att få en bredare förståelse av bullrets effekter. Men även den tekniska forskningen av både mättekniker, fartyg och propellerutveckling, ljudutbredningsberäkningar och signalbehandling, är kritisk för att föra forskningen om undervattensbullrets effekter framåt.

Eftersom det har saknats en akademisk tradition av forskning om undervattensbuller och dess påverkan på havsmiljön och dess ekosystem finns det inga tidigare projekt finansierade av Formas eller Vetenskapsrådet. Det är otydligt hur forskning om sjöfartssektorns miljöpåverkan ska finansieras när det gäller undervattensbuller. I dag finns Trafikverkets forskningsportfölj Sjöfartsområdet som kan ta emot forskningsförslag. I styrgruppen som beslutar om medel sitter bl.a. Transportstyrelsen och Sjöfartsverket. FOI har tillsammans med andra forskare två gånger fått finansiering för att undersöka miljöpåverkan av buller från fartyg men motiveringen i beslutet i båda fallen är att det krävs finansiering från annat håll för att ansökan ska godkännas, i båda fallen från Havs- och vattenmyndigheten, då det handlar om en påverkan på havsmiljön. Detta trots att den ena ansökan handlade om att studera hur ljudlandskapet förändras till följd av en stor farledsflytt i Kattegatt, föreslagen av Transportstyrelsen, men där ingen utredning hade gjorts om påverkan på miljön till följd av denna förändring. Forskningsförslag på studier om fritidsbåtar har nekats med motiveringen att de inte faller inom portföljens målområde.

Det behövs långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om farliga ämnen som innebär risk för havsmiljön och dess ekosystem

Kemiska ämnen är mer eller mindre farliga för hälsan och miljön. De ämnen som innebär särskilt stor risk för havsmiljön är ämnen som är långlivade, bioackumulerande och som har en toxisk verkan. Det finns fortfarande stora kunskapsbrister om vilka farliga ämnen som finns i havsmiljön samt i vilken omfattning de förekommer. Det saknas även tillräcklig kunskap om ämnenas egenskaper och vilken den sammantagna effekten av alla dessa ämnen är. I synnerhet saknas kunskap om ämnenas samverkande effekt s.k. *kombinationseffekter*, vilka ofta befaras medföra större påverkan än varje ämne enskilt.

För att kunna nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen måste även farliga ämnens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem beaktas. Farliga ämnens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem är dock ett ämnesområde som ännu inte blivit tillräckligt uppmärksammat i havsmiljöpolitiken. Oftast behandlas farliga ämnen och kemikaliefrågor för sig och kopplas inte i tillräckligt hög utsträckning samman med havsmiljöfrågor.

Kemikalieinspektionen menar att det finns behov av såväl ökad miljöövervakning som kunskap om effekter av funna ämnen, inklusive kombinationseffekter. Några ämnen som bör bli föremål för forskningsinsatser som särskilt nämns av Kemikalieinspektionen är forskning om mikroplaster i havsmiljön och klimatförändringarnas effekter.

Kemikalieinspektionen saknar i dag egna forskningsmedel och därmed även möjligheten att finansiera forskningsinsatser efter de kunskapsbehov som uppmärksammas i förvaltningen.

Det behövs långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om ekologiska samband – konnektivitet i havsmiljön

För att uppfylla målet om ett sammanhängande nätverk av skyddade marina områden måste områdesskyddet vara *konnektivt*, dvs. ekologiskt sammanhängande och integrerat med det övriga havsområdet med hjälp av korridorer och spridningsvägar. Ett ekologiskt sammanhängande nätverk av skyddade områden bidrar även till förbättrad möjlighet till anpassning hos arter och livsmiljöer till klimatförändringar.

Som framgår av kapitlet om marint områdesskydd är kunskapsläget om konnektivitet och arters spridningsbiologi bristfälligt. Det finns ett konkret behov av kunskap om vilka möjligheter olika organismer har att sprida sig mellan områdena via larvspridning och/eller aktiv migration. SLU Aqua har på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten sammanställt olika organismers migrations- och larvspridningsavstånd samt populationsutbredningar i Östersjön och Västerhavet. SLU Aqua har även identifierat behov av fler studier för att ta fram spridningsmått för enskilda arter, särskilt evertebrater⁷ och icke-kommersiella fiskar. Det finns även ett behov av heltäckande artutbredningskartor, som kan användas för att göra rumsligt högupplösta analyser av konnektivitet, både genom larvspridningsmodeller och genom analyser av aktiv migration.

Det behövs även kunskap om arters och livsmiljöers ändrade utbredning vid ett ändrat klimat. Sådan kunskap är utöver utbredningskartor beroende av kunskap om arters respons på klimatförändringar och avancerad modellering. SMHI, SGU och Havs- och vattenmyndigheten är involverade i kunskapsutveckling inom området, men är i behov av samarbete med vetenskapliga institutioner både nationellt och internationellt.

Det behövs långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om fiskens roll i ekosystemet

Som framgår av kapitlet Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen behöver kunskapen öka om fiskens roll i ekosystemet och hur olika fisketryck och fiskemetoder påverkar inte bara olika arters beståndsstatus, men även påverkan på ekosystemfunktioner som näringsvävar och utsjö – kustinteraktioner. Det finns en omfattande samsyn hos myndigheter, inom forskningen och hos fiskets organisationer att detta är ett prioriterat område. Kunskap behövs för att kunna utveckla rådgivningen och sätta in rätt bevarandeåtgärder. Havs- och vattenmyndigheten menar att en viktig pusselbit för att uppnå god miljöstatus är att bättre förstå hur Östersjöns nuvarande försämrade miljöstatus påverkar fiskbestånden och att Östersjön sannolikt genomgått ett regimskifte. Även effekter av klimatförändringar behöver ingå i framtida analyser.

⁷ Ryggradslösa djur.

Havs- och vattenmyndigheten pekar samtidigt på att det även finns kunskapsbehov om ekosystemeffekter på Västkusten, som t.ex. det riktade fisket efter läppfiskar i Bohuslän. Generellt är interaktionerna i Västerhavet mer komplexa.

Områden som särskilt lyfts fram är:

Utsjö-kustinteraktioner: Ett område som tidigare lyfts fram är att det behövs bättre förståelse för mekanismerna bakom processerna i utsjön och hur dessa kan påverka kustnära processer, t.ex. hur den storskaliga pelagiska trålningen utomskärs påverkar kustekosystemen. Ett tydligt exempel på bristande kunskap är det storskaliga pelagiska fisket efter strömming nära Stockholms skärgård, som kan vara en av orsakerna till födobrist för andra arter av fisk och sjöfågel i skärgården. Havs- och vattenmyndigheten noterar en nedgång i fångsterna av sill och strömming i det kustnära fisket och förändringar i fiskesammansättningen, men har inte några entydiga förklaringar till vad det beror på.

Orsaker till och effekter av tillväxten av spigg: Framför allt i Östersjön pågår antagligen ett regimskifte. Tidigare viktiga bestånd som t.ex. torsk går tillbaka samtidigt som bestånden av andra arter som mört och spigg ökar kraftigt. Kunskap om orsaker till och effekter av den omfattande tillväxten av storspigg har lyfts fram i många sammanhang. Frågor som behöver klargöras är t.ex. om storspiggen är en bidragande orsak till tillbakagången i bestånden av gädda och abborre och att dessa kan ha svårt att återhämta sig även om åtgärder som t.ex. fiskfredning införs.

Säl och skarv: Kunskapen om sälens och skarvens eventuella reglerande roll av fiskbestånden och hur dessa bestånd påverkas av fiske, inklusive fritidsfiske.

I en ekosystembaserad fiskförvaltning behöver även samhällsvetenskaper integreras både i kunskapsinhämtningen och i förvaltningen. Alla beslut om fiskresurserna behöver konsekvensbedömas med utgångspunkt i ekosystemansatsen och då i samtliga tre hållbarhetsdimensioner. Det är enligt forskare inom samhälls- och ekonomiska discipliner, mycket svårt att skilja miljöpolitiken från resursfördelningsfrågan inom fisket och många förslag på miljöområdet kan ha stora ekonomiska och sociala konsekvenser för olika segment inom fisket som behöver analyseras.

Det behövs långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem

I kapitlet Sjöfarten och havet framgår att sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem är ett ämne som ännu inte har blivit tillräckligt uppmärksammat inom ramen för långsiktig kunskapsförsörjning och forskning.

Tillståndet i havsmiljön runt Sveriges kuster uppnår i dag inte god miljöstatus med avseende på exempelvis näringsämnen, miljögifter och främmande arter. För samtliga dessa belastningar bidrar sjöfarten till den negativa situationen. Sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem är en fråga som ännu inte har blivit tillräckligt uppmärksammat och analyserad vare sig i den nationella miljöpolitiken eller den nationella transportpolitiken. Det behövs långsiktig kunskapsförsörjning och forskning om sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem.

Många regelverk handlar om att t.ex. ta hänsyn till sjöfartens säkerhetsaspekter, fartygens tekniska utformning, passagerarna, lastkrav m.m.; många av dessa regleringar tillsammans med regleringar av sjöfartens miljöpåverkan, t.ex. inom MARPOL syftar till att minska risken för olyckor och miljöpåverkan. Det är dock svårt att få en bild av regleringen av sjöfartens samlade miljöpåverkan och om dessa regleringar är tillräckliga.

Miljömålsberedningen bedömer att det finns luckor och brister i regelverk och kunskapsunderlag som behöver åtgärdas. Det saknas även relevanta beslutsunderlag i form av uppföljningar och utvärderingar av sjöfartens påverkan på havsmiljön.

Analys av sjöfartens miljöpåverkan kräver djup kunskap och förståelse, såväl om sjöfartsnäringen och fartygsoperationer, som om miljön, i synnerhet havsmiljön. För att säkerställa att samhället ska kunna fortsätta att nyttja alla de ekosystemtjänster som havet tillhandahåller, måste en hållbar förvaltning av hav och marina resurser åstadkommas. Det behövs långsiktig forskning om sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem.

Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verket ska i sitt arbete ha ett trafikslagsövergripande synsätt. Verksamheten ska bedrivas med inriktning huvudsakligen på handelsjöfarten. Sjöfartsverket ska svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter och följa och dokumentera

forskning och innovation inom sjöfartsområdet.⁸ Sjöfartsverket har i dag inte någon forskning om sjöfartens påverkan på havsmiljön.

Det finns inga statliga forskningsfinansiärer med program riktade till sjöfarten eller sjöfartsrelaterade miljöfrågor.

Havs- och vattenmyndigheten har meddelat att myndigheten stöttar Havsmiljöinstitutets arbete och dess sjöfartsgrupp. Havsmiljöinstitutet bidrar med rapporter om sjöfartens miljöpåverkan och Havs- och vattenmyndigheten medverkar och påverkar inom vilka områden rapporter bör tas fram.

23.2.2 Forskning och kunskapsförsörjning om havets miljö och ekosystem

Till största delen bedrivs marin forskning vid universitet och högskolor och den är i hög grad externt finansierad med bidrag från de statliga forskningsråden och från EU. Möjligheterna till internt finansierad forskning inom universitet och högskolor skiljer sig mycket mellan de olika lärosätena och har inte inkluderats i nedanstående text.

Öppen finansiering av marin forskning är i dag begränsad till Naturvårdsverkets forskningsanslag, samt till Formas öppna utlysning.

Marin forskning finansieras främst med medel från Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Vetenskapsrådet och Verket för innovationssystem (Vinnova). Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) är ytterligare en möjlig finansiär för miljöforskning, men sedan starten 1994 har de endast finansierat två program med fokus på den marina miljön. För Östersjöforskning har BalticSea2020 finansierat forskning under perioden 2005–2020 genom en donation av Björn Carlsson. Genom ytterligare donationer av Ann-Sofi Mattsson kommer satsningar på Östersjöns miljö att fortsätta i Baltic Waters 2030. En viktig finansiär för marin forskning har också varit det nu avslutade EU programmet BONUS Science for a better future of the Baltic Sea.⁹

⁸ 5 a § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

⁹ Sif Johansson 2020, Behov av kunskap om den marina miljön, reviderat underlag till Miljömålsberedningen.

23.2.3 Anslagsmedel för forskning inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård finns det inte något anslag för marin forskning. Av utgiftsområdets totalt 22 anslag budgetåret 2021, liksom tidigare budgetår, är det två anslag vars ändamål är forskning. Det är anslaget 1:5 Miljöforskning och anslaget 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: forskning. Av dessa anslagsmedel för forskning är det en mycket liten andel som används för forskning om havsmiljön och dess ekosystem. I regeringens förslag till budget för 2021 uppgick de två anslagen tillsammans till 7,3 procentandelar av det totala rambeloppet för utgiftsområde 20 Allmän natur- och miljövärd, vilket är en minskning jämfört med budgetåret då samma anslag tillsammans uppgick till 8,4 procentandelar av rambeloppet.

Havs- och vattenmyndigheten har inget eget forskningsanslag men får, enligt regleringsbrevet, använda medel till kunskaphöjande insatser inom vissa utpekade områden t.ex. till marint skyddande områden. Havs- och vattenmyndigheten kan också ge forskare och experter i uppdrag att t.ex. ta fram underlag till konventionsarbetet eller sammanställa befintlig kunskap om en viss fråga. Den forskningsfinansiering som Havs- och vattenmyndigheten kan påverka är Naturvårdsverkets forskningsanslag 1:5 Miljöforskning, som även ska täcka Havs- och vattenmyndighetens behov.

Miljöforskningsanslaget

Ändamålet för miljöforskningsanslaget som tilldelas Naturvårdsverket är att:

Anslaget får användas till utgifter för miljöforskning främst till stöd för arbete med miljökvalitetsmålen, miljöbalken och underlag för internationellt förhandlingsarbete.

Anslaget får även användas till utgifter för statens andel av den forskning som bedrivs samfinansierat med näringslivet vid IVL Svenska Miljöinstitutet AB.

I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen att riksdagen skulle anvisa 98 825 tusen kronor under anslaget vilket var en höjning jämfört med budgetåret 2020 då anslaget uppgick till 93 825 tusen kronor. Regeringen föreslog samtidigt att regeringen skulle bemyndigas att under

2021 för anslaget 1:5 Miljöforskning ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 102 000 000 kronor 2022–2024.

Enligt Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2020 fick anslaget användas för att finansiera forskning till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med miljökvalitetsmålen, genomförande av det klimatpolitiska ramverket, miljöbalken och underlag för internationellt förhandlingsarbete. Det är Naturvårdsverket som ska besluta hur medlen till miljöforskning ska fördelas.

Enligt villkoren i regleringsbrevet får verksamheten omfatta forskningsbidrag, uppdragsforskning, beredningsarbete, kunskapsöverföring från forskning, kunskapssammanställningar och utredningar med anknytning till forskningen. Medlen får även omfatta finansiering av forskare i de internationella samarbeten som Naturvårdsverket är involverad i och it-baserad administration av forskningsansökningar.

Av anslagsmedlen skulle, enligt Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2020, 17 000 tusen kronor användas för bidrag till Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (SIVL). Medlen till stiftelsen ska användas till utgifter för statens andel av den forskning som bedrivs samfinansierat med näringslivet samt får även användas för nationell finansiering av EU-projekt. Beslut om finansiering fattas av SIVL när en överenskommelse har träffats med näringslivet om samfinansierad forskning och utvecklingsverksamhet vid IVL Svenska Miljöinstitutet AB. SIVL ska lämna en redovisning till Naturvårdsverket hur medlen har använts.

Anslagsposten fick även användas för svenska forskares deltagande i den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES).

Naturvårdsverket skulle betala ut minst 1 500 tusen kronor till sekretariatet för den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) avseende Sveriges bidrag till dess verksamhet.

Efter att Naturvårdsverket budgetåret 2020 betalat ut bidragen till SIVL och IPBES återstod som mest 75 325 tusen kronor av de tilldelade medlen på anslaget.

Naturvårdsverkets anslag ska alltså täcka forskning inom ett brett område. Ett gemensamt forskningsanslag kan vara till stöd för bägge myndigheterna i ämnesövergripande frågeställningar, t.ex. forskning

om förvaltning och styrmedel eller forskning om e-DNA-metoder inom miljöövervakningen.¹⁰

En betydande nackdel är dock att Naturvårdsverkets anslag på drygt 90 miljoner kronor per år som efter bidragsutbetalningarna uppgår till cirka 75 miljoner kronor per år ska räcka till för bägge myndigheternas kunskapsbehov. Medarbetare vid Havs- och vattenmyndigheten har framfört till Miljömålsberedningen att myndigheten ser fördelar med att disponera ett eget forskningsanslag, även utifrån möjligheten att kunna prioritera mer specifika behov inom havs- och vattenmiljöförvaltningen.

Hösten 2020 finansierade Naturvårdsverkets forskningsanslag tolv forskningsprogram med flera projekt i varje, totalt cirka 60 olika projekt. Bland dessa forskningsprogram fanns sammanlagt enbart åtta marina projekt med beslutad finansiering till Stockholms universitet och Göteborgs universitet och SLU med två projekt vardera samt ett projekt vardera till Umeå universitet och ett företag.¹¹

Ändamålet för anslaget 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning som tilldelas Formas är att:

Anslaget får användas för utgifter för stöd till forskning inom områdena miljö och samhällsbyggande. Anslaget får också användas till projekterelaterade kostnader (utvärderingar, beredningsarbetet, vissa resor och seminarier samt informationsinsatser).

I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen att riksdagen skulle anvisa 1 088 908 tusen kronor under anslaget vilket var en ökning med 140 miljoner kronor jämfört med 2020.

¹⁰ Sif Johansson 2020, Behov av kunskap om den marina miljön, reviderat underlag till Miljömålsberedningen, s. 27 f.

¹¹ Sif Johansson 2020, Behov av kunskap om den marina miljön, reviderat underlag till Miljömålsberedningen.

23.2.4 Överväganden och förslag – anslaget Havs- och vattenmiljöforskning

Förslag:

- att riksdagen inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård beslutar om ett nytt anslag med benämningen *Havs- och vattenmiljöforskning*.
- att anslagets ändamål ska vara:

Anslaget får användas till utgifter för havs- och vattenmiljöforskning främst till stöd för arbete med miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, däribland forskning om sjöfartens, undervattensbullers och farliga ämnens påverkan på havs- och vattenmiljön och dess ekosystem, samt för forskning om fiskens roll i ekosystemet och ekologiska samband i havsmiljön.

Anslaget får användas för deltagande i internationella forsknings-samarbeten.

Anslaget får användas till utgifter för Havsmiljöinstitutets verksamhet.

- att riksdagen till anslaget beslutar om ett bemyndigande om ekonomiska åtaganden.
- att Havs- och vattenmyndigheten ska tilldelas anslaget.

Regeringens forsknings- och innovationsproposition är planerad att lämnas till riksdagen i november 2020. I sitt underlag till den kommande forskningspropositionen har Formas föreslagit att ett nytt nationellt forskningsprogram för hav och vatten inrättas där Formas är värmyndighet och tilldelas medel fördelat på 25 miljoner kronor år 2021, 75 miljoner kronor år 2022, 100 miljoner kronor år 2023 och 100 miljoner kronor år 2024.¹²

Miljömålsberedningen välkomnar Formas förslag till ett forskningsprogram för hav och vatten. Ett sådant forskningsprogram skulle bidra med forskning och kunskap om havsmiljön och dess ekosystem som behövs för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Miljömålsberedningen menar dock att även

¹² Formas 2019, Kunskap för hållbar omställning, Ett underlag till Sveriges forsknings- och innovationspolitik 2021–2024.

om Formas inrättar ett forskningsprogram för hav och vatten så innebär det inte nödvändigtvis att det till fullo inbegriper Havs- och vattenmyndighetens m.fl. aktörers behov av kunskap och forskning.

För att stärka möjligheterna för den forskning om havsmiljön och dess ekosystem som behövs för genomförande av havs- och vattenmiljöförvaltningen och öka förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* bör Havs- och vattenmyndigheten tilldelas ett forskningsanslag för finansiering av mer riktade forskningsområden inom havs- och vattenmiljö.

Det finns även behov av medel för svenskt deltagande i forskningssamarbeten regionalt inom Östersjön eller Västerhavet och inom EU där Havs- och vattenmyndigheten med kompetens inom havsförvaltning är väl rustad att kunna prioritera forskningsfrågor och samarbeten som kan bidra till mer effektiv havsmiljöförvaltning. Forskningsanslaget kan t.ex. stärka möjligheterna till ett aktivt deltagande i det EU-finansierade forskningssamarbetet BANOS som syftar till forskning om miljöförbättringar och innovation i Östersjön och Västerhavet.

Miljömålsberedningen föreslår därför att riksdagen beslutar om ett nytt anslag för havs- och vattenmiljöforskning inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Miljömålsberedningen föreslår att anslaget ändamål ska vara:

Anslaget får användas till utgifter för havs- och vattenmiljöforskning främst till stöd för arbete med miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* däribland forskning om sjöfartens, undervattensbullers och farliga ämnens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem samt forskning om fiskens roll i ekosystemet och ekologiska samband i havsmiljön. Anslaget får användas till deltagande i internationella forskningssamarbeten.

Anslaget får även användas till utgifter för Havsmiljöinstitutets verksamhet med att bistå myndigheter inom havsmiljöområdet med vetenskaplig kompetens samt bedriva analys- och syntesverksamhet inom havsmiljöområdet.

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen till anslaget även beslutar om ett bemyndigande om ekonomiska åtaganden.

Miljömålsberedningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska tilldelas anslaget.

24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

För att kunna nå målet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* krävs det att det offentliga havsmiljöarbetet är organiserat på effektivaste möjliga sätt. Regeringen bör styra sina myndigheter med tydlighet och myndigheterna måste se till att deras kunskap och kompetens når fram till regeringen när man ser att något kan regleras på ett bättre sätt för att få största möjliga valuta för pengarna. I följande kapitel redogör Miljömålsberedningen för hur dessa delar tillsammans kan ge effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete.

24.1 Tydligare instruktioner till myndigheterna

Miljömålsberedningen lämnar många förslag på ändringar av myndighetsinstruktioner. Det gäller framför allt de myndigheter som har ansvarsområden samt de myndigheter som föreslås få nya ansvarsområden inom havsmiljöarbetet. Dessutom gäller det alla de 26 myndigheter som är miljömyndigheter som enligt Miljömålsberedningens förslag ska rapportera om miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* till Havs- och vattenmyndigheten.

Regeringens styrning av de statliga myndigheterna ska vara utformad så att de ska kunna förverkliga politiken. De ska på ett kostnads-effektivt sätt åstadkomma de resultat som statsmakterna har beslutat. Enligt regeringens bedömning¹ bör styrningen av förvaltningsmyndigheterna i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, vara verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Verksamhetens karaktär ska vara avgörande för

¹ 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

den konkreta utformningen av styrningen. Myndigheternas instruktioner ska innehålla väl utformade uppgifter.

Enligt regeringen är myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om *hur* de egna uppgifterna ska lösas viktiga i den svenska förvaltningen och medför många fördelar. Den lägger också grunden till att myndigheterna på ett självständigt sätt ska kunna sköta sin dagliga verksamhet effektivt och rättssäkert.

Regeringen har samtidigt betonat att det är lika viktigt att varje myndighet, samtidigt som den har långtgående befogenheter att bestämma hur den organiserar sitt arbete, är en del av staten som helhet. Det är därför viktigt med en väl fungerande samordning och samverkan mellan myndigheterna.²

Miljömålsberedningen har under utredningsarbetet erfarit att många myndigheter efterfrågar en tydligare styrning i sitt havsmiljöarbete. Samtidigt är det en avvägning som måste göras i hur specificerad en myndighets instruktion behöver vara. Sammantaget har Miljömålsberedningen kunnat konstatera att det har saknats tydlighet i vad myndigheterna behöver göra. Dessutom medför Miljömålsberedningens förslag nya ansvarsområden och uppgifter som myndigheterna behöver utföra och för detta måste de ha stöd i sina instruktioner.

Myndigheterna ska bara utföra det arbete regeringen har gett dem i uppgift att göra, genom instruktion, i regleringsbrev eller uppdrag. Alternativet att inte skriva in dessa uppgifter i instruktionerna skulle vara att sprida dem i tidsbegränsade uppdrag som ger sämre kontinuitet och överskådlighet.

Miljömålsberedningen menar därför att instruktionsändringarna är ett led i att myndigheterna ska kunna bli effektivare i sitt havsmiljöarbete. De får veta med ökad tydlighet vad de förväntas göra och även att arbetet inte är tillfälligt.

24.2 Mindre rapportering och mer verkstad

Miljömålsberedningen lämnar även förslag som är ämnade att minska myndigheternas administrativa börda för att kunna frigöra mer resurser till faktiskt åtgärdsarbete inom havsmiljön. Detta bidrar också till att myndigheterna blir effektivare i sitt havsmiljöarbete.

² Skr. 2013/14:155, bet. 2013/14:FiU37, rskr. 2013/14:300.

24.3 Myndigheternas eget regelförändringsarbete

Förslag:

- att myndigheterna inom havsmiljöarbetet; Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, SGU, Sjöfartsverket, SMHI och Transportstyrelsen m.fl. inför ett strukturerat regelförändringsarbete för att snabbare kunna lyfta genomarbetade förslag om regeländringar för beredning inom Regeringskansliet.

Inom myndigheter förekommer det ofta att anställda identifierar bestämmelser i författningar som inte är ändamålsenliga eller skulle fungera bättre i praktiken om de var utformade på ett annat sätt. Det är på myndigheterna man ställs inför svårigheter med tillämpning och därför kan upptäcka behov av regelförändringar innan det upptäcks av Regeringskansliet. I Sverige är departementen förhållandevis små medan de verkställande myndigheterna är stora och samlar mycket kompetens och expertiskunskaper. Därför finns det i bland bättre resurser på myndigheterna att ta fram regeländringsförslag.

Det är inte ovanligt att myndigheter hemställer om regelförändringar hos Regeringskansliet för att påvisa ett behov av ändring men inom havsmiljöarbetet har det knappt förekommit. Regeringskansliet kan samla upp sådana förslag och låta en offentlig utredning behandla dem. Eller så kan förslagen direkt skickas ut på remiss om man anser att de är klara för det. Miljömålsberedningens arbete med havsmiljöfrågor avslutas i och med detta betänkande. Om behov av regelförändringar upptäcks 2021 eller senare är det bra om det finns en struktur på plats att arbeta effektivt med förslagen direkt och inte vänta in nästa utredning i frågan.

För att Regeringskansliet så snabbt som möjligt ska kunna bereda frågorna vidare har vissa myndigheter strukturerat och utvecklat sitt regelförändringsarbete i enlighet med arbetet inom Regeringskansliet. Det gäller t.ex. Skatteverket och Pensionsmyndigheten. I beskrivningen nedan av arbetssättet har beredningen tagit del av Skatteverkets rutiner för regelförändringsarbete.³ Exempel på promemorior med färdiga förslag finns på Skatteverkets webbplats.⁴

³ Skatteverket 2019, Rutin för regelförändringsarbetet, 2019-02-18, dnr 202 91907-19/111.

⁴ www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/rapporterremissvarochskrivelser/skrivelser/2019.4.309a41aa1672ad0c837515f.html, 2020-02-01.

För att förslagen ska få genomslag bör arbetet med att ta fram förslag till regeländringar vara en angelägenhet för hela myndigheten och syfta till att ge myndigheten bättre förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

24.3.1 Arbetsgången

Det finns olika sätt att få kännedom om att det finns behov av regel­förändringar inom ett visst område. Nya förslag kan komma från den egna organisationen. Förslag kan också komma genom uppdrag från Regeringskansliet eller indikationer från andra organisationer.

Ett system med interna processer bör finnas på myndigheter för att fånga upp behov av regelförändringar. Varje avdelning behöver ansvara för att behov inom avdelningens verksamhetsområde identifieras och tas om hand på ett strukturerat sätt.

Beredning av internt initierade förslag

Ett behov av en regelförändring ska kunna anmälas till en särskilt utsedd samordnare. För beredning och preliminär prioritering av de förslag som lämnats till samordnaren, kan man inrätta en berednings­grupp med representanter från berörda avdelningar. Syftet med beredningen är att förslagen ska bli väl beskrivna och motiverade och det är viktigt att alla avdelningar som berörs av ett förslag involveras redan i beredningsprocessen.

Den preliminära prioriteringen kan göras med utgångspunkt i myndighetens inriktning, verksamhetsplan och mot bakgrund av omfattningen av det beskrivna problemet. Det bör finnas en lista på aktuella förslag och en prioriteringsordning mellan dessa. För att arbetet ska lyftas inom verksamheten bör myndighetens ledning vara delaktig i prioriteringsarbetet.

Regeringskansliet bör uppmärksammas på uppenbara felaktigheter i lagstiftningen. Påpekanden om mindre felaktigheter och förbiseenden kan dock föras fram utan att en myndighet lämnar in en promemoria med förslag om regelförändring. Fel som skapar större problem bör prioriteras framför fel av mindre betydelse.

Utredningsarbetet

När ledningen fattat beslut om att en internt initierad fråga ska utredas eller när ett regeringsuppdrag har tagits emot tillsätts en arbetsgrupp med en ansvarig utredare som leder gruppens arbete med att ta fram en promemoria. I arbetsgruppen bör i övrigt ingå representanter från olika avdelningar med den expertis som behövs för att utreda frågan. Det kan för myndigheterna inom havsmiljöarbetet röra sig om naturvetenskaplig, rättslig, ekonomisk eller biologisk kompetens. Dessutom är det bra med en analytiker som kan ansvara för promemorians konsekvensanalys.

Inom Skatteverkets regelförändringsarbete är det utredaren som kallar till möten, skriver förslag i de rättsliga delarna och driver arbetet framåt. Stödet från arbetsgruppen kan bl.a. bestå av hänvisningar till inläsningsmaterial, granskning av skrivningar, resonemang och diskussioner i svåra frågor, egna förslag och lösningar på de problem som utredningen ska arbeta med samt redogörelser för det rättsliga läget vid gruppens möten. Arbetsgruppen kan behöva bidra med skrivningsförslag inom sina respektive områden och sin kunskap och erfarenhet medan utredaren har det slutliga ansvaret för text, form och språk.

Den promemoria som arbetsgruppen tar fram ska hålla sådan kvalitet och vara utformad på ett sådant sätt att den utan ytterligare bearbetning kan remitteras när den kommer in till Regeringskansliet.

När promemorian med förslag om ändrad lagstiftning har tagits fram, föredras ärendet för myndighetens ledning som beslutar om förslaget ska ges in till Regeringskansliet.

24.3.2 Genomslag för regelförändringsförslagen

Regelförändringsarbetet är ett sätt att hitta orsaker till identifierade problem och sätta in effektiva åtgärder för att lösa dem. För att de förslag om ändrad lagstiftning som lämnas in till Regeringskansliet också ska bli genomförda bör myndigheten:

- säkerställa att man arbetar med rätt uppdrag, och
- utforma promemoriorna på ett enhetligt sätt och i den form och kvalitet som efterfrågas av departementet så att förslaget kan remitteras utan onödig omskrivning,

- samt, i de fall det är lämpligt, att:
- samarbeta med andra myndigheter (i en utredning som även berör en annan myndighet är det naturligt att hämta in synpunkter från denna myndighet eller att lämna in ett gemensamt förslag till förändring av lag eller förordning), eller
- samverka med olika branschorganisationer och intresseorganisationer.

En ändring i lag eller förordning ska inte föreslås om problemet kan lösas genom ändrad rättstillämpning eller ändrade hanteringsrutiner. Om det visar sig att ett problem kan lösas genom beslut om ändrad tillämpning eller nya arbetssätt inom myndigheten, bör därför en sådan lösning väljas i stället för ett förslag om regeländring.

Avgörande för om den här modellen för arbete med regelförändringar ska vara framgångsrik är en god dialog med ansvarigt departement. Regeringskansliet bör vara informerade om vilka förslag myndigheten arbetar med och även kunna lämna synpunkter när det gäller prioriteringsarbetet

24.4 Effektivare finansiering av havsmiljöarbete

Finansieringen av havs- och vattenmiljöarbetet är både splittrad, kortsiktig och otillräcklig. Åtgärder i havs- och vattenmiljöarbetet genomförs och finansieras huvudsakligen i tidsbegränsade frivilliga projekt. Det gäller oavsett om ersättningen kommer ur EU-program eller från statsbudgeten. Det är den övergripande bild som Miljömålsberedningen har fått av finansieringen och genomförandet av åtgärder i det nationella havs- och vattenmiljöarbetet.

Problemen med finansieringen av havs- och vattenmiljöarbetet har varit ett ständigt återkommande ämne vid samtalen med i princip alla aktörer som Miljömålsberedningen träffat under utredningsarbetet.

Det finns ersättningar ur både EU:s landsbygdsprogram och havs- och fiskeriprogrammet som är möjliga att söka för att finansiera havs- och vattenmiljöprojekt. Det finns även flera olika statsbidrag som är möjliga att söka för att finansiera havs- och vattenmiljöåtgärder. Bestämmelserna om de olika ersättningarna ur EU-programmen och från statsbidragen är reglerade i författningar där det fram-

går vem eller vilka som ersättningen riktar sig till och vilka villkor i övrigt som gäller för att kunna få ersättningen. Många ersättningar är omgärdade av en tämligen omfattande, komplicerad och tidskrävande byråkratisk process innan ersättningen kan beslutas och betalas ut. Ofta tar det lång tid från ansökan tills ersättningen kan betalas ut. Regelverket innehåller ofta även krav på omfattande återrapportering, både delrapporteringar och slutrapportering av hur ersättningen har använts. Många ersättningar och statsbidrag är endast tillgängliga att söka under en viss begränsad tidsperiod och så länge det finns pengar att betala ut. Det är en omständlig och tung administration att söka och få bidrag. Det gäller både för inomstatliga bidrag och statsbidrag. Medlen användas inte effektivt och det blir många tidsbegränsade projekt. Det innebär också att aktörerna har svårt att mera långsiktigt och systematiskt kunna planera för och genomföra ett effektivt åtgärdsarbete.

Ett genomgående budskap till Miljömålsberedningen under utredningsarbetet har varit att havs- och vattenmiljöarbetet behöver effektivare finansiering och effektivare finansiell styrning för effektivare verksamhet. Det handlar inte bara om underfinansiering utan aktörerna har framfört att finansieringen av deras verksamheter liksom finansieringen av åtgärder är osäker, kortsiktig, ryckig och behöver stärkas.

24.5 Exempel på ersättningar ur landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet

Ersättningar ur landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet får inte lämnas för åtgärder som staten, regioner eller kommuner ska ansvara för enligt lag eller annan författning. Stöd ur EU-programmen får inte heller lämnas för åtgärder som endast syftar till att uppfylla villkor i unionslagstiftningen, lag eller annan författning.⁵ Det innebär att ersättningar ur dessa program kan lämnas endast för frivilliga åtgärder.

⁵ 1 kap. 7 § förordningen (2015:406) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.

24.5.1 Greppa Näringen

Projektet Greppa Näringen drivs som ett samarbete mellan Jordbruksverket, LRF, länsstyrelserna och ett stort antal rådgivningsföretag i lantbruksbranschen. En styrgrupp med representanter för LRF, länsstyrelserna, rådgivningsföretagen och Jordbruksverket är knuten till projektet. För lantbrukarna är det frivilligt att delta i rådgivningsverksamheten.

Inom Greppa Näringen prioriteras verksamhet som syftar till att:

- behovsanpassa utfodring och användningen av växtnäring för växtodling,
- spridningen av mineral- och stallgödsel sker vid lämpliga tidpunkter och på sådant sätt att växtnäringen utnyttjas optimalt samtidigt som negativa effekter på miljön undviks,
- stimulera odlingssystem och odlingsteknik som kombinerar ekonomisk lönsamhet med minimal inverkan på miljön,
- öka eller behålla markens bördighet och till att minska markpackningen,
- gynna rotutveckling och mullhalt,
- förbättra jordbrukets vattenhushållning som handlar om rätt mängd vatten vid varje tidpunkt för optimal produktion med begränsad påverkan på miljön,
- minimera ammoniakförlusterna från jordbruket,
- sprida kunskap om hur klimatpåverkan kan minskas,
- stimulera användandet av klimat- och energieffektiva tekniker och metoder,
- sprida kunskap om integrerat växtskydd.⁶

Ett stort antal av punkterna ovan har direkt eller indirekt betydelse för vatten- och havsmiljöarbetet, både vad gäller näringsämnen och farliga ämnen.

⁶ Jordbruksverket 2020, Attraktiv landsbygd – Nationell handlingsplan för landsbygdsprogrammet 2014–2020 för år 2020, dnr 3.2.17-17785/2019.

24.5.2 Vattenrelaterade miljöersättningar

Exempel på vattenrelaterade miljöersättningar som finns att söka i landsbygdsprogrammet är fånggrödor eller vårbearbetning, skyddszoner och skötsel av våtmarker och dammar.

Ersättningar kan också betalas för miljöinvesteringar. Investeringsstöd ges som ersättning för (en viss andel av) de faktiska kostnaderna i det enskilda fallet. Hur stor andel och vilka kostnader som omfattas av ersättningen varierar. De vattenrelaterade miljöinvesteringarna omfattar bl.a. anläggning av tvåstegsdiken, anläggning eller restaurering av våtmarker och dammar, förbättrad vattenkvalitet och reglerbar dränering.

Fånggrödor eller vårbearbetning

Ersättning kan lämnas för att antingen odla fånggröda eller vårbearbeta, eller göra både och på samma mark. Syftet med ersättningen är att minska kväveutlakning och fosforförluster från åkermark och att lagra in kol i marken. Ersättning kan betalas om marken ligger i nitratkänsligt område. Ersättning kan betalas för att odla fleråriga slätter-, betes- eller frövallar på åkermark i södra och mellersta Sverige. Syftet är att minska läckage av växtnäring och stimulera hållbar odling.

Miljöersättning för skyddszoner

Miljöersättning kan lämnas för skyddszon mot vattendrag och för anpassad skyddszon. I båda fallen ska åtgärden genomföras på åkermark inom nitratkänsligt område och det krävs ett femårigt åtagande⁷ för att få den årliga och arealbaserade ersättningen.

Skyddszoner mot vattendrag

En skyddszon mot vattendrag innebär att jordbrukaren sår vall på en zon direkt i anslutning till vatten, exempelvis ett vattenförande dike, en sjö eller en damm. Ersättningen är 3 000 kronor per hektar och följande skötselvillkor ska uppfyllas:⁸

⁷ Med möjlighet till ettåriga förlängningar efter de första fem åren.

⁸ Landsbygdsprogrammet 2014–2020.

- Skyddszonen ska anläggas utmed ett vattenområde vid åkerkan- ten. Vattenområde definieras i miljöbalken.
- Skyddszonen ska ligga obruten under hela åtagandeperioden. Sista året i åtagandet får skyddszonen brytas på hösten.
- Användning av gödsel eller växtskyddsmedel är inte tillåtet på skyddszonen.

Anpassade skyddszoner

En anpassad skyddszon är en vallbesädd zon, men som inte behöver ligga utmed vattenområde. Ersättningen är 3 000 kronor per hektar och de skötselvillkor som ska uppfyllas är⁹:

- Den anpassade skyddszonen ska anläggas på erosionsbenägen mark, mark som riskerar att få skador i markstrukturen på grund av vägsalt eller mark som löper risk att översvämmas.
- Den anpassade skyddszonen ska ligga obruten under hela åtagandeperioden. Sista året i åtagandet får skyddszonen brytas på hösten.
- Användning av gödsel eller växtskyddsmedel är inte tillåtet.

En individuell prövning görs av länsstyrelsen för beviljande om ersättning och åtagande för en anpassad skyddszon. Det möjliggör i princip en högre kostnadseffektivitet än för stöd som betalas ut utan prövning om exempelvis geografiskt läge och effekt.

24.5.3 Ersättning för skötsel av våtmarker och dammar

Ersättning kan betalas för att sköta anlagda eller restaurerade våtmarker och dammar som gynnar biologisk mångfald och minskar växtnärläckage.

⁹ Landsbygdsprogrammet 2014–2020.

24.5.4 Stöd för att anlägga eller restaurera våtmarker och dammar

Stöd kan betalas för att anlägga eller restaurera våtmarker och dammar för biologisk mångfald eller förbättrad vattenkvalitet, en s.k. miljöinvestering.

Syftet är att minska transporten av kväve och fosfor från odlingslandskapet till sjöar, vattendrag och hav. Detta innebär att övergödningen minskar. En våtmark eller damm renar vattnet genom att samla ihop jordpartiklar som innehåller fosfor och genom att det finns bakterier som omvandlar kvävet i vattnet till kvävgas. Hur stor renande effekt en våtmark eller damm kommer att få beror bl.a. på placering, utformning och mängden kväve eller fosfor som finns i vattnet.

Myndigheter, kommuner, regioner, föreningar, organisationer, företag och enskilda personer kan få stödet. Den som söker måste vara markägare eller ha markägarens tillstånd.

24.5.5 Stöd för havsmiljö och bevarandeåtgärder i havs- och fiskeriprogrammet

Bevarandeprojekt för att återställa akvatisk mångfald

Havs- och fiskeriprogrammet¹⁰ kan ge stöd för projekt som på olika sätt bevarar och främjar den biologiska mångfalden i hav och sjöar. Stödet gäller i både havs- och sötvattensmiljöer.

Myndigheter, kommuner, regioner, universitet, högskolor, vetenskapliga institut, rådgivande nämnder, yrkesfiskare och yrkesfiskeorganisationer kan få stödet.

Även icke-statliga organisationer och företag i partnerskap med yrkesfiskeorganisationer eller fiskets lokala aktionsgrupper kan få stödet.

Stöd kan betalas för att:

- Konstruera, modernisera eller placera ut anläggningar som skyddar och främjar havets biologiska mångfald.
- Förbättra förvaltningen och bevarandet av marina biologiska resurser, t.ex. restaurera lekområden och återställa inlandsvatten.

¹⁰ Havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020.

- Delta i åtgärder som syftar till att bevara och främja den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster, t.ex. återställa specifika havs- och kustlivsmiljöer för hållbara fiskbestånd.

Projektstöd kan betalas för utgifter för investeringar, övriga utgifter, utgifter för personal, indirekta kostnader och offentliga resurser. Lägsta stödbeloppet är 22 000 kronor och det högsta är 5 000 000 kronor i stöd per ansökan.

Offentliga aktörer såsom myndigheter, kommuner, högskolor och universitet kan beviljas 100 procent projektstöd. Kravet på andelen privat finansiering skiljer sig åt mellan sökande som inte är offentliga aktörer.

Småskaliga kustfiskare, dvs. fiskare som fiskar med fiskefartyg med en total längd på under tolv meter och som inte använder släp- redskap, kan få 80 procent i stöd. Producentorganisationer, samman- slutningar av producentorganisationer eller branschorganisationer kan få upp till 75 procent stöd. Yrkesfiskeorganisationer, ideella för- eningar, ekonomiska föreningar och samfällighetsföreningar kan få 60 procent stöd. Företag som sysselsätter minst 250 personer och har en årsomsättning som är minst 50 miljoner euro eller har en balans- omslutning som är minst 43 miljoner euro per år kan få 30 procent stöd. Övriga sökande kan få 50 procent stöd.

Insamling av förlorade fiskeredskap och marint skräp

Stöd för projekt för att samla in avfall, installera utrustning, hålla utbildningar, göra informationsinsatser m.m.

Projektstöd för att samla in förlorade fiskeredskap och marint skräp ur havet.

Myndigheter, kommuner, regioner, universitet, högskolor, veten- skapliga institut, rådgivande nämnder, yrkesfiskare och yrkesfiske- organisationer kan få stödet.

Även icke-statliga organisationer och företag i partnerskap med yrkesfiskeorganisationer eller fiskets lokala aktionsgrupper kan få stödet.

Projektstöd kan betalas för att:

- Samla in förlorade fiskeredskap ur hav. Insamlingen måste utföras av yrkesfiskare.
- Köpa in och installera utrustning ombord för insamling och lagring av avfall.
- Köpa in och installera utrustning för lagring och återvinning av avfall vid anläggningar i fiskehamnar.
- Inrätta ett avfallsinsamlingsystem för fiskare som samlar in skräp.
- Med olika informationsinsatser uppmuntra fiskare och andra berörda att delta i projekt för att samla in förlorade fiskeredskap.
- Hålla utbildningar för fiskare och hamnanställda.

Öka kunskapen om havsmiljön

Stöd för projekt som förbättrar kunskaperna om den marina miljön, samt upprättar övervaknings- och åtgärdsprogram. Projektstöd kan beviljas för att öka kunskapen om tillståndet för den marina havsmiljön samt även för att upprätta övervakningsprogram och åtgärdsprogram.

Myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag kan få stödet.

Stöd kan betalas för att driva projekt som förbättrar kunskaperna om tillståndet för den marina miljön för att kunna upprätta övervakningsprogram och åtgärdsprogram.

Stöd kan betala för utgifter för investeringar, övriga utgifter, utgifter för personal, indirekta kostnader och offentliga resurser.

Bevarandeprojekt för skyddade områden

Stöd för projekt för att bevara, utveckla och förvalta Natura 2000-områden och andra skyddsområden i havs- och sötvattensmiljöer. Projektstöd kan beviljas för att bevara, utveckla och förvalta Natura 2000-områden och andra skyddsområden i havs- och sötvattensmiljöer.

Myndigheter, kommuner, regioner, universitet, högskolor, vetenskapliga institut, rådgivande nämnder, yrkesfiskare och yrkesfiskeorganisationer kan få stödet.

Även icke-statliga organisationer och företag i partnerskap med yrkesfiskeorganisationer eller fiskets lokala aktionsgrupper kan få stödet.

Projektstöd kan betalas för att:

- Förbereda, ta fram, övervaka och uppdatera skydds- och förvaltningsplaner för fiskerelaterad verksamhet inom Natura 2000-områden och de geografiska skyddsområden som avses i havsmiljödirektivet och i andra speciella livsmiljöer.
- Förvalta, återställa och övervaka Natura 2000-områden enligt de prioriterade åtgärdsplaner som har fastställts enligt art- och habitatdirektivet.
- Förvalta, återställa och övervaka marina skyddsområden för att genomföra de geografiska skyddsåtgärder som avses i artikel 13.4 i havsmiljödirektivet.
- Öka kunskapen hos fiskare om hur man skyddar och återställer den marina biologiska mångfalden. Yrkesfiskare måste delta i projektet.

Stödet gäller i både havs- och sötvattensmiljöer. Stöd kan betalas för utgifter för investeringar, övriga utgifter, utgifter för personal, indirekta kostnader och offentliga resurser.

Skydd av havsmiljön

Stöd för projekt som skyddar den biologiska mångfalden och marina skyddsområden. Projektstöd för att driva projekt som skyddar den marina miljön, särskilt den biologiska mångfalden och marina skyddsområden.

Myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag kan få stödet.

Stöd kan betalas för att driva projekt som skyddar den marina miljön, särskilt den biologiska mångfalden och marina skyddsområden som Natura 2000-områden. Länsstyrelser kan t.ex. få stöd för att ta fram de delar av de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur som handlar om marina miljöer, och de ekosystemtjänster som hör dit.

Stöd kan betalas för utgifter för investeringar, övriga utgifter, utgifter för personal, indirekta kostnader och offentliga resurser.

Utveckling av bevarandeåtgärder och regionalt samarbete

Stöd kan betalas för projekt för att utveckla en hållbar förvaltning för att bevara och skydda havsmiljön.

Projektstöd kan betalas för att utveckla en hållbar förvaltning för att bevara och skydda havsmiljön. Detta kan göras genom regionalt samarbete eller samarbete med andra EU-länder.

Myndigheter, kommuner, regioner, organisationer och företag kan få stödet.

Stöd kan betalas för att utveckla en hållbar förvaltning för att bevara och skydda havsmiljön genom att utforma, utveckla eller övervaka tekniska och administrativa hjälpmedel. Det kan också handla om aktörers deltagande och samarbete mellan medlemsstater.

Stöd kan även betalas för regionalt samarbete inom dessa områden.

Stöd kan betalas för utgifter för investeringar, övriga utgifter, utgifter för personal, indirekta kostnader och offentliga resurser.

24.6 Statlig finansiering av havsmiljöarbete

24.6.1 Om effektivitet och god hushållning i statlig verksamhet

Budgetlagen reglerar i första hand regeringens skyldigheter och befogenheter på finansmaktens område. I budgetlagens första kapitel har riksdagen slagit fast att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. I myndighetsförordningen som gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen slår regeringen fast att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Både budgetlagen¹¹ och myndighetsförordningen¹² ger uttryck för statsmakternas generella viljeinriktning eller ambition för hur regeringen och förvaltningsmyndigheterna under regeringen ska använda pengarna när de bedriver sina verksamheter.

Kravet på hög effektivitet och god hushållning är grundläggande i statens verksamhet. Hög effektivitet innebär att den statliga verksam-

¹¹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹² 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

heten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad.¹³

Uttrycket god hushållning har en annan och snävare innebörd och innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl.

Av myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning har ansvar för att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och att den hushållar väl med statens medel.¹⁴ Statsförvaltningen ska utnyttja skattemedel ändamålsenligt och inte använda mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med rätt kvalitet. Varje myndighet ska sträva efter hög effektivitet men ska samtidigt beakta statens samlade effektivitet. Statsförvaltningen ska ha en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidra till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Myndigheterna ska ge varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten, verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁵

24.6.2 Riksdagens finansmakt och finansiell styrning

I regeringsformens nionde kapitel behandlas riksdagens finansmakt. Finansmakten är rätten att bestämma över statens inkomster och förfoga över statens tillgångar, framför allt genom beslut om utgifter. Det är riksdagen som beslutar om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål till ett bestämt belopp. Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.

Det är regeringen som inom ramen för riksdagens beslut förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om de inte avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning.

¹³ SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*, betänkande av Budgetlagsutredningen.

¹⁴ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁵ Budgetlagen (2011:203), förvaltningslagen (1986:223), myndighetsförordningen (2007:515), prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Fler bestämmelser om riksdagens, regeringens och de statliga myndigheternas befogenheter och skyldigheter i fråga om finansiering av verksamheterna finns i riksdagsordningen eller i särskilda lagar och förordningar.¹⁶

Den finansiella styrningen är en viktig del av regeringens myndighetsstyrning. Genom den finansiella styrningen fastställs de ekonomiska ramarna för en verksamhets resursförbrukning och därmed ambitionsnivån för det statliga åtagandet. Regeringens finansiella myndighetsstyrning är också avgörande för myndigheternas handlingsfrihet och möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet effektivt på kort och lång sikt.

Regeringens finansiella styrning av myndigheterna är bl.a. tilldelning av anslag/anslagsposter, tillgång till anslagssparande och anslagskredit, skriftliga villkor för anslag/anslagsposter, dispositionsrätt till avgiftsinkomster, regler och villkor för avgifter, låneramar och kreditramar.

Anslag

Anslag är utgiftsposter på statens budget som riksdagen beslutar.¹⁷ Riksdagens anslagsbeslut innebär att regeringen bemyndigas att under viss tid och under vissa villkor använda anvisade medel till de av riksdagen angivna ändamålen. Anslag är alltså medel på statens budget som riksdagen anvisar till ett bestämt belopp för ett bestämt ändamål och för en viss tid, dvs. under en budgetperiod som är tolv månader (ett kalenderår), och som regeringen disponerar och tilldelar en myndighet.¹⁸ Bestämmelser om anslag finns i budgetlagen (2011:203) och i anslagsförordningen (2011:223).

När regeringen därefter tilldelar en myndighet ett anslag, får regeringen dela anslagen i anslagsposter för att styra användningen av anslaget samt besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget.¹⁹ Med en anslagspost avses ett belopp som har förts upp

¹⁶ 9 kap. regeringsformen (1974:152).

¹⁷ 9 kap. Finansmakten, regeringsformen (1974:152).

¹⁸ 9 kap. Finansmakten, regeringsformen (1974:152), ESV 2011:9, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten. Enligt 9 kap. 3 § andra stycket RF kan riksdagen besluta att ett särskilt anslag ska utgå för en annan tid än budgetperioden. Denna bestämmelse har dock riksdagen, enligt Miljömålsberedningens kännedom, endast använt vid något enstaka tillfälle.

¹⁹ 11 § 3 kap. budgetlagen (2011:203).

under ett anslag och som avser ett visst deländamål.²⁰ Den myndighet som tilldelats dispositionsrätt till ett anslag eller en anslagspost får disponera anslaget med det tilldelade beloppet med tillägg av eventuellt disponibelt anslagssparande och anslagskredit.²¹

En myndighet som tilldelats ett anslag har alltså rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget.²²

Förvaltningsanslag och sakanslag

Anslag kan delas in i två kategorier efter vad de ska användas till – anslag som i huvudsak är avsedda för förvaltningsändamål och övriga anslag. Informellt används begreppen *förvaltningsanslag* och *sakanslag*, men dessa begrepp har inte någon enhetlig definition.

En viktig princip är att förvaltningsanslag och sakanslag ska hållas åtskilda. Det innebär att anslag som inte avser myndigheternas förvaltningsutgifter, dvs. sakanslag, normalt inte ska användas för att finansiera förvaltningsutgifter.²³ För att kunna frånga denna princip krävs att riksdagen beslutat om ett sådant ändamål för anslaget eftersom anslag inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.²⁴

En strävan bör därmed vara att sakanslag hålls så rena som möjligt och inte belastas med förvaltningskostnader.²⁵

Myndigheternas förvaltningsanslag finansierar kostnaderna för förvaltning. Det gäller t.ex. löner, lokaler, kontorsutrustning och övriga driftskostnader. Utgångspunkten är att förvaltningsanslaget ska finansiera hela myndighetens verksamhet, om det inte finns särskilda skäl för att viss verksamhet ska finansieras på annat sätt.

²⁰ 4 § anslagsförordningen (2011:223).

²¹ 6 § anslagsförordningen (2011:223).

²² 10 § anslagsförordningen (2011:223).

²³ Bet. 2000/01:FiU27.

²⁴ 9 kap. 7 § regeringsformen (1974:152).

²⁵ Bet. 2000/01:FiU27.

Anslagssparande och anslagskredit

För att skapa flexibilitet över budgetårsgränserna får regeringen enligt budgetlagens bestämmelser tillfälligt överskrida ett anslag genom att en kredit motsvarande högst *tio procent* av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk. Följande budgetår ska tillgängliga medel på samma anslag reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktaga anslagskrediten.²⁶

Outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) får användas följande år.²⁷

Det innebär att regeringen i sin tur när en myndighet tilldelas dispositionsrätt till ett anslag kan besluta att anslaget får disponeras med det tilldelade beloppet, med tillägg av disponibelt anslagssparande och anslagskredit, och med avdrag för utnyttjad anslagskredit från föregående år.²⁸

Med ett anslagssparande avses vad en myndighet vid budgetårets slut inte utnyttjat av ett anslag sedan indragningar²⁹ räknats bort.

Ett anslagssparande på *ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter* får myndigheten disponera med tre procent av det tilldelade beloppet. Sparande på sakanslag får endast disponeras efter särskilt beslut av regeringen.

Med anslagskredit avses en rätt för en myndighet att överskrida ett anslag. En myndighet får disponera en anslagskredit på *ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningsutgifter* med tre procent av det tilldelade beloppet. För sakanslag beslutar regeringen särskilt om anslagskreditens storlek.

Hur stor anslagskredit en myndighet har rätt att disponera liksom möjligheterna till anslagssparande framgår av myndighetens regleringsbrev.

²⁶ Med riksdagens bemyndigande får regeringen även besluta att ett anslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.

²⁷ 3 kap. 8, 10 §§ budgetlagen (2011:203).

²⁸ 6, 7, 8 §§ anslagsförordningen (2011:223).

²⁹ Indragning är en minskning av tilldelade medel på ett anslag. Se ESV 2011:9, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

Beställningsbemyndiganden

Ett beställningsbemyndigande är ett tillstånd som regeringen och en statlig myndighet behöver för att få ingå ekonomiska åtaganden som kommer att belasta framtida anslag, dvs. åtaganden som medför utgifter på anslag efter innevarande budgetår. Åtagandena kan t.ex. gälla beställning av varor och tjänster eller beslut om bidrag, ersättningar eller lån. Beställningsbemyndigandet behövs eftersom riksdagen beslutar om anslag för ett år i taget, men för att myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt, behöver de kunna göra åtaganden för längre tidsperioder än ett år. Bestämmelser om beställningsbemyndiganden finns i budgetlagen och i anslagsförordningen.³⁰

Ett beställningsbemyndigande om ekonomiska åtaganden enligt anslagsförordningen³¹ ger alltså myndigheten rätt att ingå ekonomiska åtaganden som medför utgifter under följande budgetår.

Ett beställningsbemyndigande är alltid knutet till ett anslag. Efter som anslaget alltid är uppdelat i en eller flera anslagsposter ska bemyndigandet i regleringsbrevet anges på postnivå.

Pris- och löneomräkning av förvaltningsanslag

Pris- och löneomräkning (PLO) är den beräkningsmetod som regeringen använder för att myndigheternas förvaltningsanslag ska vara reellt oförändrade över tid, givet en beslutad nivå. Beräkningen bygger bl.a. på att omräkningstal fastställs för olika slag av kostnader. De tre huvudsakliga kostnadsslagen är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader.

Den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn är utgångspunkt för att fastställa kompensationen för kostnadsutvecklingen. Grunden för omräkningen är att förvaltningsanslag räknas om utifrån pris- och löneförändringar i övriga samhället med två års eftersläpning.

³⁰ 6 kap. 1 § budgetlagen (2011:203) samt 17 och 18 §§ anslagsförordningen (2011:223).

³¹ 17 § anslagsförordningen (2011:203).

Regleringsbrev

Regleringsbrevet som ställs till en statlig myndighet är ett årligt regeringsbeslut med resurstilldelning och formulering av myndighetsuppdrag. Med utgångspunkt i riksdagens beslut om statens budget för ett budgetår slår regeringen i regleringsbrevet fast vilka finansiella villkor som ska gälla för respektive myndighet det specifika budgetåret. Ett regleringsbrev består av fem delar; en inledning, en verksamhetsdel, en finansieringsdel, en del som innehåller undantag från det ekonomiadministrativa regelverket samt övriga bestämmelser.

Det finns även regleringsbrev som endast innehåller en finansieringsdel.

24.7 Statliga bidrag finansierar merparten av havs- och vattenmiljöarbetet

Merparten av det statligt finansierade havs- och vattenmiljöarbetet finansieras med bidrag från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Till exempel betalar Havs- och vattenmyndigheten ut större delen av de medel som myndigheten disponerar på anslagsposten två på 1:11-anslaget som bidrag till olika aktörer. Statliga myndigheter är den största mottagargruppen som tar emot nästan 90 procent av bidragen.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens redovisning av hur anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö användes 2019 och vilka aktörer som tog emot medel ur anslaget, lämnades 88 procent av medlen på anslagspost två till statliga myndigheter. Länsstyrelserna var sammanlagt de största mottagarna. Andra statliga myndigheter som tar emot medel är SLU, Göteborgs universitet, SMHI, SGU m.fl. Se tabellen nedan.

Tabell 24.1 Havs- och vattenmyndighetens bidragsutbetalningar från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, till länsstyrelserna, SLU, Göteborgs universitet, SMHI, SGU 2019

Mottagande myndighet	Belopp, tkr
Länsstyrelsen i Blekinge län	17 949
Länsstyrelsen i Dalarnas län	18 746
Länsstyrelsen i Gotlands län	11 831
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	20 868
Länsstyrelsen i Hallands län	36 498
Länsstyrelsen i Jämtlands län	31 382
Länsstyrelsen i Jönköpings län	30 077
Länsstyrelsen i Kalmar län	38 060
Länsstyrelsen i Kronobergs län	28 011
Länsstyrelsen i Norrbottens län	29 564
Länsstyrelsen i Skåne län	39 692
Länsstyrelsen i Stockholms län	24 609
Länsstyrelsen i Södermanlands län	18 378
Länsstyrelsen i Uppsala län	15 488
Länsstyrelsen i Värmlands län	62 334
Länsstyrelsen i Västerbottens län	42 406
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	36 614
Länsstyrelsen i Västmanlands län	34 681
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	82 985
Länsstyrelsen i Örebro län	20 198
Länsstyrelsen i Östergötlands län	20 489
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU	43 871
Göteborgs universitet	11 528
SMHI	15 000
Sveriges Geologiska undersökning, SGU	9 344

Källa: Havs- och vattenmyndighetens återrapportering av anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2019 enligt regleringsbrev för budgetåret 2019, 20-03-24.

En del av anslaget 1:11 som Havs- och vattenmyndigheten tidigare disponerat och betalat ut som bidrag till länsstyrelserna, disponeras från och med 2017 av Länsstyrelsen i Örebro län som nu i sin tur betalar ut bidrag till de övriga länsstyrelserna.

Av de bidrag som länsstyrelserna tar emot betalar de i sin tur – efter ansökan – ut till kommuner, ideella sammanslutningar m.fl. i form av statsbidrag.

De närmare bestämmelser som reglerar statsbidragen finns i förordningar och hur stora belopp som får användas för dessa stats-

bidrag framgår av Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev med regeringens villkor till respektive anslagspost.

24.7.1 Vad är bidrag och hur ser regelverket ut?

Bidrag är ersättning som lämnas eller tas emot utan direkt motprestation. Bidrag kan vara statsbidrag och inomstatliga bidrag. Bidrag finansieras i stort sett alltid med anslagsmedel. En statlig myndighet får betala ut bidrag från ett anslag endast om det är förenligt med anslagets ändamål och de villkor som gäller för anslaget.

Statsbidrag innebär att staten – via en statlig myndighet – betalar ut ett bidrag till en annan juridisk person, t.ex. en privaträttslig organisation eller kommunal verksamhet.

En myndighet som tilldelats ett anslag har dispositionsrätt till anslaget, dvs. rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget. Bestämmelser om dispositionsrätt till anslag finns i anslagsförordningen. Den myndighet som tar emot ett inomstatligt bidrag från en annan statlig myndighet har därmed inte dispositionsrätt till anslaget.

Att en myndighet har dispositionsrätt till ett anslag innebär både rättigheter och skyldigheter. En myndighet är skyldig att redovisa hur den har använt anslaget och upprätta anslagsredovisning. Inomstatliga bidrag innebär att en statlig myndighet betalar ut bidrag till en annan statlig myndighet.

Den myndighet som tar emot bidrag från en annan myndighet kommer därmed inte själv att belasta anslaget. Den utbetalande myndigheten ska avräkna bidragsutbetalningen mot anslaget medan den mottagande myndigheten för upp bidraget som intäkt av inomstatligt bidrag. Det innebär i sin tur att vid en uppföljning av anslagsförbrukningen ser det ut som om verksamheten har utförts även om så inte är fallet.

För att se att verksamheten verkligen har blivit genomförd krävs därför att den bidragsmottagande myndigheten redovisar hur bidragsmedlen har använts.

Enligt bestämmelserna ska den utbetalande myndigheten upplysa mottagaren om de villkor som gäller för bidraget och bestämma en lämplig utbetalningsplan. Den myndighet som tar emot bidraget

måste följa de bestämmelser för hur bidraget får användas och hur det ska redovisas som den utbetalande myndigheten har bestämt.

Om bidraget inte har använts eller om resterande medel inte har betalats tillbaka till den bidragsutbetalande myndigheten vid årets slut bokförs resterande medel som ett oförbrukat bidrag i balansräkningen hos den mottagande myndigheten.

24.7.2 Inomstatliga bidragsmedel äskas inte i budgetunderlaget

En myndighet som har verksamheter som finansieras med inomstatliga bidrag som betalas ut av en annan statlig myndighet lämnar alltså inte själv något eget budgetunderlag med förslag till regeringen för finansiering av den bidragsfinansierade verksamheten. Det är den statliga myndighet som har dispositionsrätten till ett anslag eller en anslagspost, som lämnar förslaget till finansiering i budgetunderlaget.

Den mottagande myndigheten lämnar inte något eget förslag till regeringen om behov av bidragsbelopp. I fråga om inomstatliga bidrag är alltså relationen mellan den utbetalande myndigheten och den mottagande myndigheten.

24.7.3 Synpunkter på inomstatliga bidrag

Under senare år har flera utredningar inom Miljödepartementets verksamhetsområde³² lämnat förslag om att myndigheter som tar emot inomstatliga bidrag för att genomföra miljöpolitiken i stället ska ges dispositionsrätt till anslag/anslagspost. Skälen har huvudsakligen varit att renodla och effektivisera den finansiella styrningen och för att verksamheterna ska kunna genomföras mer långsiktigt och effektivt.

Exempelvis bedömde Miljömyndighetsutredningen i sitt slutbetänkande³³ 2015 att den finansiella styrning med inomstatliga bidrag som regeringen tillämpar inom miljöpolitiken, medför att statliga medel

³² SOU 2019:22, *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*, betänkande av Utredningen om översyn av miljöövervakningen., SOU 2019:66, *En utvecklad vattenförvaltning*, betänkande av Vattenförvaltningsutredningen, SOU 2015:43, *Vägar till ett effektivare miljöarbete*, slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

³³ SOU 2015:43, *Vägar till ett effektivare miljöarbete*, slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

inte används effektivt och med god hushållning. Miljömyndighetsutredningen föreslog bl.a. att inomstatliga bidrag mellan t.ex. Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna i stället skulle tilldelas respektive länsstyrelse i form av direkta anslag/anslagsposter.

Med något enstaka undantag har länsstyrelserna i sina remissvar varit positiva till förslag om egen dispositionsrätt till anslagsmedel i stället för inomstatliga bidrag.

I en granskning av länsstyrelserna har även Riksrevisionen pekat på att bidragsfinansiering gör det svårt för länsstyrelserna att planera verksamheten. Bidragsfinansieringen leder till för många visstidsanställningar och det blir svårt att styra olika verksamheter strategiskt. Sena fördelningsbeslut leder till att länsstyrelserna har svårt att få igång verksamhet för de öronmärkta medlen.³⁴

Regeringen, som instämde i Riksrevisionens analys, avsåg att arbeta vidare med flera åtgärder för att säkerställa en effektiv och hållbar verksamhet med goda planeringsförutsättningar hos länsstyrelserna. En ökad dispositionsrätt över sakanslag var en av dessa åtgärder.³⁵

24.7.4 Synpunkter på riktade statsbidrag

Som framgår ovan betalar länsstyrelserna – efter ansökan – ut statsbidrag till kommuner, ideella sammanslutningar m.fl. med medel som kommer från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. De närmare bestämmelser som reglerar statsbidragen framgår av förordningar och hur stora belopp som får användas för dessa framgår av Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev med regeringens villkor till respektive anslagspost.

Statsbidrag innebär att staten – via en statlig myndighet – betalar ut ett bidrag till en annan juridisk person, t.ex. en privaträttslig organisation eller kommun.

Kommuner och regioner finansieras till en mindre del av statsbidrag från statsbudgeten. Statens bidrag till finansieringen av de kommunala verksamheterna består av dels det generella statsbidraget, dels riktade statsbidrag. Budgetåret 2019 fanns 19 riktade statsbidrag till kommunsektorns verksamhet inom utgiftsområdet 20 Allmän

³⁴ Riksrevisionen 2019, Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna, RiR 2019:2.

³⁵ Skr. 2018/19:117, Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av länsstyrelserna.

miljö- och naturvård. Sex av dessa statsbidrag finansierades av anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Det var statsbidrag för kalkning, stöd till lokala vattenvårdsprojekt – LOVA, avancerad avloppsrening från läkemedel, arbete enligt vattenförvaltningsförordningen, åtgärder mot övergödning, mikroplaster och sjöfartens miljöpåverkan samt stöd till fiskevården. Se tabellen nedan.

Precis som nämns ovan om ersättningarna ur landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet är det frivilligt att söka ersättningarna även ur dessa statsbidrag.

Tabell 24.2 Riktade statsbidrag 2019 inom utgiftsområde 20
Allmän miljö- och naturvård, miljoner kronor

Bidrag	Anslag	Beslutad nivå 2019	Utfall 2019	Beslutad nivå 2020	Riktat statsbidrag	Slutår
Strandstädning i kustkommuner	1:1	17	16	17	x	2020
Åtgärder för värdefull natur	1:3	24	0	0	x ³⁶	–
Stöd för restaurering av våtmarker	1:3	0	0	18	Även till org. och företag ³⁷	2020
Åtgärder för värdefull natur, naturrum	1:3	3	4	39	Även till org. och företag	–
Åtgärder för värdefull natur, biosfärområden	1:3	4	2	4	x	–
Avhjälpan av föroreningsskador	1:4	524	0	489	Även till org. och företag ³⁸	–
Avhjälpan av föroreningsskador för bostadsbyggande	1:4	157	0	136	Även till org. och företag ³⁹	–
Klimatanpassning	1:10	72	2	0	x	2021

³⁶ Naturvårdsverket betalar inte ut statsbidraget direkt till kommuner utan till länsstyrelser.

³⁷ Naturvårdsverket betalar inte ut statsbidraget direkt till kommuner utan till länsstyrelser.

³⁸ Naturvårdsverket betalar inte ut bidrag direkt till kommuner utan till länsstyrelser, som därefter kan fördelas vidare till kommuner. I årets kartläggning har sådana bidrag som först går till länsstyrelser och som därefter fördelas vidare till kommuner utelämnats. Därav utfall 0.

³⁹ Naturvårdsverket betalar inte ut bidrag direkt till kommuner utan till länsstyrelser, som därefter kan fördelas vidare till kommuner. I årets kartläggning har sådana bidrag som först går till länsstyrelser och som därefter fördelas vidare till kommuner utelämnats. Därav utfall 0.

Bidrag	Anslag	Beslutad nivå 2019	Utfall 2019	Beslutad nivå 2020	Riktat statsbidrag	Slutår
Åtgärder för havs- och vattenmiljöer, kalkning	1:11	165	138	165	x	–
Åtgärder för havs- och vattenmiljöer, LOVA ⁴⁰	1:11	200	73	230	Även till ideella sammanslutningar	–
Avancerad avloppsrening, läkemedel	1:11	70	41	112	x ⁴¹	2020
Arbete enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	1:11	75	1	21	x	–
Åtgärder mot övergödning, mikroplaster och sjöfartens miljöpåverkan	1:11	28	2	–	x	2019
Stöd till fiskevården	1:11	17	2	29	Riktat och generellt bidrag	–
Lokala klimatinvesteringar	1:16	1 508	80	1 995	Även till org. och företag	2023
Elbusspremie	1:17	80	77	100	Även till org. och företag	2023
Skydd av värdefulla naturområden	1:14	10	10	10	x	–
Åtgärder för ras- och skredsäkring längs Göta älv	1:20	–	–	22	x	–
Investeringsstöd för gröna städer	1:18	33	32	32	Även till org. och företag	2022

Källa: Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 25, bilaga.

De riktade statsbidragen till kommunerna ger ett ekonomiskt tillskott under en begränsad tidsperiod. En del av kritiken handlar om den ökning av administration bidragen i allmänhet genererar, men

⁴⁰ Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.

⁴¹ År 2019 har bidrag endast utbetalats till kommunala bolag.

kritiken handlar också om att de riktade bidragen skapar osäkra förutsättningar för kommuner och regioner att planera sin verksamhet.

Enligt Statskontoret anser många kommuner att utformningen av statsbidragen leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar i kommunerna som inte alltid stämmer överens med kommunernas behov och möjligheter. Kommunernas planering kan försvåras av att de i vissa fall upplever att det är oförutsägbart om eller när beslut om ett nytt statsbidrag kommer att fattas.⁴²

Många, främst mindre kommuner, säger sig inte hinna planera för att uppfylla statsbidragens krav och missar därför hela eller delar av bidragen. De små kommunerna anser vidare att det finns flera nackdelar med att söka riktade statsbidrag. Kommunerna saknar ofta resurser att omvärldsbevaka och kan därför inte förbereda sig inför kommande bidrag på samma sätt som lite större kommuner. De har dessutom ofta mindre ekonomiska marginaler och vågar därför inte ta risker med att anställa personal som man inte har långsiktig finansiering för. De har också svårare att rekrytera personal, varför det ofta tar längre tid för dem att anställa i samband med ett riktat statsbidrag med ett sådant ändamål.⁴³

Enligt SKR försämrar riktade statsbidrag kommuner och regioners möjligheter att effektivisera sin verksamhet och ekonomi, men menar samtidigt att riktade statsbidrag är motiverade i vissa fall.⁴⁴ Regeringen sade i budgetpropositionen för 2020 att den ser allvarligt på att mindre kommuner och små enskilda huvudmän i vissa fall har svårare att ta del av de riktade bidragen, bl.a. på grund av den administration som är kopplad till dessa. Regeringen avsåg att se över möjligheten att minska antalet riktade statsbidrag samt möjligheterna att förenkla utformningen och minska administrationen inom de områden där det är lämpligt.⁴⁵

De riktade statsbidragen har ökat i antal och omfattning över tid och förekommer inom många verksamhetsområden, däribland miljöfrågorna. De problem som redovisas här ovan handlar om riktade statsbidrag rent generellt. Men problembilden stämmer väl överens med den som representanter för kommuner har framfört till Miljömålsbered-

⁴² Statskontoret 2016, Statens styrning av kommunerna, Rapport 2016:24.

⁴³ Statskontoret 2016, Statens styrning av kommunerna, Rapport 2016:24.

⁴⁴ SKR 2016, Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner och landsting (Fi2016/01642/K).

⁴⁵ Prop. 2019/20:1.

ningen om de statsbidrag som finansieras av bl.a. anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.

24.8 Utgifter för havsmiljöarbete ingår i utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård

Utgifter för havsmiljöarbete ingår i utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård.⁴⁶ Av tabellen nedan framgår utgiftsramarna för respektive utgiftsområde 2020. Vid en jämförelse av beloppen för respektive utgiftsområde framgår att Allmän natur- och miljövärd är ett av de beloppsmässigt mindre utgiftsområdena på statsbudgetens utgiftssida. År 2020 hade 18 utgiftsområden högre rambelopp än utgiftsområde 20 och utgiftsområdets andel av samtliga utgiftsområden var tolv procent.

Tabell 24.3 Utgiftsramarna för respektive utgiftsområde 2020 och regeringens förslag till utgiftsramar 2021

Utgiftsområde	Beslut 2020 Belopp tkr*	Förslag i BP för 2021
1 Rikets styrelse	15 131 274	15 907 564
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	15 131 274	15 907 564
3 Skatt, tull och exekution	12 056 989	12 413 921
4 Rättsväsendet	51 731 092	56 430 577
5 Internationell samverkan	2 028 315	1 999 265
6 Försvar och samhällets krisberedskap	64 799 753	71 153 370
7 Internationellt bistånd	45 989 153	46 828 602
8 Migration	11 446 213	9 268 385
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	84 167 142	101 941 904
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	95 705 843	98 410 400
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	36 542 396	37 715 888
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	101 430 320	103 578 007
13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering	10 065 663	7 790 741

⁴⁶ Prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:FiU1, rskr. 2019/20:59.

Utgiftsområde	Beslut 2020 Belopp tkr*	Förslag i BP för 2021
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	77 164 287	105 724 319
15 Studiestöd	25 508 400	28 313 111
16 Utbildning och universitetsforskning	83 315 865	92 077 789
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	16 061 280	17 790 875
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	3 726 522	5 578 679
19 Regional tillväxt	3 672 525	4 173 425
20 Allmän miljö- och naturvård	12 571 183	16 202 213
21 Energi	3 468 932	4 514 129
22 Kommunikationer	61 295 946	73 916 227
23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel	19 790 236	22 581 344
24 Näringsliv	7 263 863	15 355 253
25 Allmänna bidrag till kommuner	128 417 572	153 452 049
26 Statsskuldräntor m.m.	29 655 200	165 200
27 Avgiften till Europeiska unionen	41 989 649	45 037 439
Summa utgiftsområden	1 062 385 804	1 165 822 520

Källa: *Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2019 (bet. 2019/20:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget. ** Prop. 2021/1:1., utgiftsområden 1–27.

I regeringens förslag till budget i budgetpropositionen för 2021 hade dock utgiftsområde 20:s andel av samtliga utgiftsområden ökat till 14 procent.

24.9 Samtliga anslag inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård budgetåret 2020

Utgiftsområde 20 delas in i två områden, *Miljöpolitik och Miljöforskning*. Området Miljöpolitik omfattas av de riksdagsbundna miljömålen.

Myndigheter som finansieras inom området Miljöpolitik är Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen samt SMHI. Ytterligare myndigheter som delvis finansieras från området är bl.a. SGU, länsstyrelserna, SGI, Lantmäteriet, Energimyn-

digheten, Boverket, Transportstyrelsen, MSB samt Strålsäkerhetsmyndigheten.

För en överblick av vad pengarna inom område Miljöpolitik fick användas till budgetåret 2020 och till vilka belopp – se tabellen nedan. Havs- och vattenmyndigheten disponerade 2020 totalt 1 038 765 tusen kronor på anslaget Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Det motsvarade åtta procent av utgiftsområdets totala rambelopp samma år.

Tabell 24.4 Riksdagens beslut om belopp och ändamål samt regeringens underindelning i anslagsposter för samtliga anslag inom område Miljöpolitik inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård för budgetåret 2020

Anslagsnummer, anslagsnamn och anslagstyp	Ändamål och kompletterande information	Belopp, tkr och andel av utg. omr. 20	Dispositionsrätt till anslagspost, tkr enl. RB för 2020
1:1 Naturvårdsverket, F	Ändamål Anslaget får användas för Naturvårdsverkets förvaltningsutgifter inklusive myndighetens utgifter för att administrera de verksamheter som finansieras via saksanslagen. Anslaget får även användas för utgifter för bidrag till utvecklingsarbete som andra än Naturvårdsverket organiserat och som främjar de verksamheter som Naturvårdsverket ansvarar för.	588 944 (5 %)	<u>Naturvårdsverket</u> – Ap.1, 588 944, Naturvårdsverket
1:2 Miljöövervakning m. m.	Ändamål Anslaget får användas till utgifter och bidrag för miljömålsuppföljning, för miljöövervakning, för statsbidrag till ideella miljöorganisationer och till verksamhet vid Swedish Water House och för arbete med miljöledningssystem. Anslaget får även användas till utgifter för internationell miljöövervakning samt internationell rapportering som följer av EU-direktiv och andra internationella åtaganden. Kompletterande information i BP 2020 I förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket samt i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten anges att myndigheterna ska fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering.	465 714 (3,7 %)	<u>Naturvårdsverket</u> – Ap.1, 229 014 – Ap.2, 35 000, Bidrag till ideella miljöorg. <u>HaV</u> – Ap.3, 193 700, Miljöövervakning, m.m. – Ap.5, 3 000, Bidrag till Swedish Water House, <u>Tillväxtverket</u> – Ap.2, 5 000, Miljöövervakning m.m.
1:3 Åtgärder för värdefull natur	Ändamål Anslaget får användas till utgifter för insatser för skötsel och förvaltning av skyddad natur, bevarande och restaurering av biologisk mångfald och insatser för friluftsliv. Anslaget får användas till statsbidrag inom dessa områden. Anslaget får särskilt användas till utgifter – för skötsel av skyddade områden, naturvårdsförvaltning och fastighetsförvaltning, – för arbevarande och viltförvaltning, samt – i samband med skötsel och övrig förvaltning av värdefull natur. Kompletterande information i BP 2020 I förordningen (2003:598) finns bestämmelser om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt. I förordningen (2011:840) finns bestämmelser om Lapponia.	1 115 035 (8,9 %)	<u>Naturvårdsverket</u> – Ap. 2, 1 039 035, Kostnader för skötsel av skyddade områden, art-bevarande, friluftsliv m.m. <u>Lsty Örebro</u> – Ap.2, 76 000, Åtgärder för värdefull natur

Anslagsnummer, anslagsnamn och anslagstyp	Ändamål och kompletterande information	Belopp, tkr och andel av utg. omr. 20	Dispositionsrätt till anslagspost, tkr enl. RB för 2020
1:4 Sanering o återställning av förorenade områden	<p><u>Ändamål/</u> Anslaget får användas till utgifter för att inventera, undersöka och åtgärda förorenade områden som behöver saneras och efterbehandlas, för att ta fram prioriteringsunderlag samt för teknikutveckling och tillämpad forskning för sanerings- och efterbehandlingsarbete.</p> <p>Anslaget får även användas till utgifter för att åtgärda saneringsobjekt som är särskilt angelägna ur risksynpunkt och till akuta saneringsinsatser. Anslaget får vidare användas till utgifter för att inventera om det förekommer objekt som förenats av en statlig organisation som inte längre finns kvar, och i så fall genomföra ansvarsutredningar och nödvändiga undersökningar av dessa. Anslaget får användas för efterbehandling av mark för bostadsbyggande. Anslaget får även användas till utgifter för omhändertagande av historiskt radioaktivt avfall från icke kärnteknisk verksamhet. Anslaget får användas för statsbidrag inom dessa områden.</p> <p><u>Kompletterande information i BP 2020</u> Bestämmelser om statsbidrag finns i förordningen (2004:100) om avhjälpande av föreningssskador och statsbidrag för sådant avhjälpande.</p>	919 218 (7 %)	<p><u>Naturvårdsverket</u> –Ap.1, 711 218, sanering och efterbehandling av förorenade områden, –Ap.8, 30 000, Globalt kemikaliearbete, SGU –Ap.3, 70 000, sanering och återställ Lsty Örebro – Ap.6, 60 000, sanering och återställ, Strålsäkerhetsmynd. – Ap.2, 3 000 Sanering och återställ, HaV –Ap.7, 30 000, Sanering och återställ, SGI – Ap.4, 15 000, Sanering och återställ</p>
1:5 Miljöforskning	<p><u>Ändamål/</u> Anslaget får användas till utgifter för miljöforskning främst till stöd för arbete med miljökvalitetsmålen, miljöbalken och underlag för internationellt förhandlingsarbete. Anslaget får även användas till utgifter för statens andel av den forskning som bedrivs samfinansierat med näringslivet vid IVL Svenska Miljöinstitutet AB.</p>	93 825 (0,7 %)	<p><u>Naturvårdsverket</u> – Ap. 1, 93 825, Miljöforskning</p>
1:6 Kemikalieinspektionen, F	<p><u>Ändamål/</u> Anslaget får användas för Kemikalieinspektionens förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för bidrag till verksamheter som främjar handlingsplanen för en giftfri vardag som Kemikalieinspektionen ansvarar för. Anslaget får även användas för utgifter för statsbidrag till internationella kemikaliesekretariatet och Karolinska institutet. Anslaget får användas för utgifter för att täcka eventuellt underskott i prövningsverksamheten inom det svenska rapporteringsprogrammet (SERP) rörande riskbedömning av befintliga och nya verksamma ämnen i bekämpningsmedel. Anslaget får användas för utgifter för att betala Livsmedelsverkets och Statens jordbruksverk för nationell prövning av växtskyddsmedel och biocidprodukter.</p>	275 692 (2,2 %)	<p><u>Kemikalieinspektionen</u> – Ap.1, 275 692, Kemikalieinspektionen</p>

Anslagsnummer, anslagsnamn och anslagstyp	Ändamål och kompletterande information	Belopp, tkr och andel av utg. omr. 20	Dispositions rätt till anslagspost, tkr enl. RB för 2020
1:7 Avgifter till internationella organisationer	<p><i>Ändamål/</i> Anslaget får användas för utgifter för medlemsavgifter och stöd till internationella organisationer.</p>	262 131 (2 %)	<p><i>Kammarkollegiet</i> – Ap.1, 18 102, int. org. miljö/klimatområdet, – Ap.4, 41 450, int. org. kärnenergiomr. – Ap.5, 4 800, int. org. miljö/klimatomr. (skt) – Ap.6, 42 779, FN:s miljöprogram, UNEP <i>Kemikalieinspektionen</i> – Ap. 2, 500, Int. org. <i>SMHI</i> – Ap.7, 154 500, Int.org.</p>
1:8 Klimatbonus	<p><i>Ändamål/</i> Anslaget får användas till utgifter för klimatbonusen, dvs. bidrag till fysiska och juridiska personer som har förvärvat en klimatbonusbil. Anslaget får även användas för utgifter som kvarstår för supermiljöbilspremierna under 2019. Möjligheten att ansöka om bidrag för supermiljöbil upphörde den 30 juni 2018. <i>Kompletterande information i BP 2020</i> I förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar finns bestämmelser om stöd till klimatbonusbilar. Anslaget används för att främja en ökad försäljning och användning av nya bilar med en låg klimatpåverkan.</p>	1 760 000 (14 %)	<p><i>Transpottstyrelsen</i> – Ap.1, 1 760 000, Klimatbonus,</p>
1:9 SMHI, F	<p><i>Ändamål/</i> Anslaget får användas för Sveriges meteorologiska och hydrologiska instituts (SMHI) förvaltningsutgifter</p>	268 281 (2,1%)	<p><i>SMHI</i> – Ap.1, 268 281, SMHI</p>

Anslagsnummer, anslagsnamn och anslagstyp	Ändamål och kompletterande information	Belopp, tkr och andel av utg. omr. 20	Dispositions rätt till anslagspost, tkr enl. RB för 2020
1:10 Klimatanpassning	Ändamål Anslaget får användas för utgifter för att förebygga och begränsa samhällets sårbarhet till följd av klimatförändringar såsom förebyggande och kunskapsbaserade insatser, utredningar, samordning, och planer. Anslaget får användas för statsbidrag inom dessa områden samt även användas för de administrativa utgifter som insatserna medför.	98 000 (1 %)	<i>SGI</i> – Ap.2, 26 000, Klimatanpassning, <i>MSB</i> – Ap.1, 15 500, Klimatanpassning, <i>SMAH</i> – Ap.5, 26 500, Klimatanpassning, <i>Lsty Örebro</i> – Ap.7, 30 000, Klimatanpassning
1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö	Ändamål Anslaget får användas för utgifter för insatser och åtgärder för att förbättra, bevara, planera, restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer. Anslaget får även användas för statsbidrag, medfinansiering av EU-medel, medlemskap i internationella organisationer samt för utvärdering av ovan angivna insatser och åtgärder. Kompletterande information i BP 2020 Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Havsmiljöförordningen (2010:1341) om förvaltning av kvaliteten på havsmiljön. Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt. Förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag. Förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevärden. Rådets förordning (EG) nr 199/2008 om den 25 februari 2008 om insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskersektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 om den europeiska havs- och fiskerifonden. Villkor i Havs- och vattenmyndighetens RB Ap.1 förordningen (2018:495) om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester Ap.1 förordningen (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplast till vattenmiljön Ap.2 förordningen (2019:556) om statligt stöd för bättre vattenhushållning Ap.2 förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter	1 389 565 (11 %)	<i>Naturvårdsverket</i> – Ap.1, 170 000, Åtgärder för havs- och vattenmiljö - avloppsrening <i>Lsty Örebro</i> – Ap.3, 173 800, Åtgärder för havs- och vattenmiljö, del till lsty – Ap.4, 7 000, Åtgärder för havs- och vattenmiljö, tillsyn avlopp, del till lsty <i>Halv</i> – Ap.2, 1 038 765, Åtgärder för havs- och vattenmiljö

Anslagsnummer, anslagsnamn och anslagstyp	Ändamål och kompletterande information	Belopp, tkr och andel av utg. omr. 20	Dispositionsrätt till anslagspost, tkr enl. RB för 2020
1:12 Insatser för internationella klimatinvesteringar	<p>Ändamål</p> <p>Anslaget får användas för utgifter för insatser för internationella klimatinvesteringar som syftar till att uppfylla det svenska etappmålet för begränsad klimatpåverkan till 2020 samt internationella klimatåtgärderna. Detta genom att delta i, förbereda, genomföra, utvärdera och utveckla projekt och metoder för gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling under Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention för klimattförändringar samt liknande marknadsbaserade flexibla mekanismer. I samma syfte får anslaget användas för utgifter för förvärv av utsläppsutrymme. Anslaget får även användas för att utveckla och stödja internationellt klimatsamarbete som syftar till att bidra till ökad ambition i genomförandet av Parisavtalet, bl.a. genom samarbetsformer enligt avtalets artikel 6.</p> <p>Insatserna ska bidra till att minska växthusgasutsläpp i utvecklingsländer.</p> <p>Anslaget får även användas för utgifter för utveckling av EU:s system för handel med utsläppsrätter och utsläppsutrymme inom ramen för fördelningsbeslutet samt för övervakning av internationell utsläppshandel. Anslaget får användas till finansiering av utgifter för den internationella transaktionsförteckningen (ITL) för registrerande av transaktioner av s.k. Kyotoenheter samt för klimatkompensering av Regeringskansliets flygresor utanför EU. Utsläppsminskningseenheter som förvävas för klimatkompensering får annulleras.</p>	255 000 (2%)	<p><i>Energimyndigheten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Ap.1, 201 000, del till STEM, – Ap.3, 1 500, handel med utsläppsrätter, – Ap.4, 50 000, Parisavtalet, RK/Miljödepartementet – Ap.2, 2 500, del till RK
1:13 Internationellt miljösamarbete	<p>Ändamål</p> <p>Anslaget får i huvudsak användas för utgifter för samarbete med länder av strategisk betydelse för det globala miljö- och klimatsamarbetet, samt för utgifter för kärnsäkerhets-samarbete med Ryssland. Anslaget får användas för utgifter för projekt som stöder Arktiska rådets verksamhet och för projekt som stöder verksamhet inom Barents Euro-Arktiska Råd, Nordiska ministerrådet samt inom Östersjöstaternas råd (CBSS). Anslaget får användas för utgifter för tillskott till miljöutvecklingsfonden inom Nordiska Miljöfinansieringsolaget (NEFCO). Anslaget får användas för administration och samordning av kärnsäkerhets-samarbetet med Ryssland.</p>	40 400 (0,3%)	<p><i>Naturvårdsverket</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Ap.1, 29 400, Bilateralit miljösamarbete <i>Strålsäkerhetsmynd.</i> – Ap.8, 11 000, Bilateralit miljösamarbete Ryssland

Anslagsnummer, anslagsnamn och anslagstyp	Ändamål och kompletterande information	Belopp, tkr och andel av utg. omr. 20	Dispositionsrätt till anslagspost, tkr enl. RB för 2020
1:14 Skydd av värdefull natur	<p><u>Ändamål</u> Anslaget får användas till utgifter för skydd och bevarande av värdefulla naturmiljöer för biologisk mångfald och friluftsliv. Anslaget får användas för statsbidrag inom dessa områden. Anslaget får användas</p> <ul style="list-style-type: none"> – för ersättningar enligt 31 kap. miljöbalken Naturvårdsverkets ansvarsområde, – till utgifter för förvärv samt avtalslösningar för statens räkning av värdefulla naturområden, – för utgifter i samband med säkerställande av värdefulla naturområden, – för statsbidrag till kommuner och kommunala stiftelser för skydd av värdefulla naturområden. <p>Kompletterande information i BP 2020 Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns bl.a. bestämmelser om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken.</p>	875 500 (7 %)	<p><u>Naturvårdsverket</u> – Ap.1, 870 700, Skydd av värdefull natur, <u>Lsty Örebro</u> – Ap.2, 4 800, Skydd av värdefull natur</p>
1:15 Havs- och vattenmyndigheten, F	<p>Ändamål Anslaget får användas för Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsutgifter.</p>	244 341 (1,9 %)	<p><u>HalV</u> – Ap.1, 244 341, Havs- och vattenmyndigheten</p>
1:16 Klimatinvesteringar	<p><u>Ändamål</u> Anslaget får användas för klimatinvesteringar på lokal och regional nivå samt för stöd till installation av laddinfrastruktur för elfordon. Anslaget får användas för statsbidrag för detta. Anslaget får även användas för utgifter för berörda myndigheters arbete för detta ändamål.</p> <p><u>Kompletterande information i BP 2020</u> Förordningen (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar Förordningen (2017:1318) om bidrag till privatpersoner för installation av laddningspunkt till elfordon samt Förordningen (2019:525) om statligt stöd för installation av laddningspunkter för elfordon</p>	1 955 000 (15,6 %)	<p><u>Naturvårdsverket</u> – Ap.1, 1 886 000, Stöd till klimatinvesteringar, – Ap.6 NV 40 000, Administration, <u>Energivärd.</u> – Ap.8, 4 000, samordning av laddinfrastruktur, <u>Lsty Örebro</u> – Ap.7, 25 000, Klimatinvest.</p>

Anslagsnummer, anslagsnamn och anslagstyp	Ändamål och kompletterande information	Belopp, tkr och andel av utg. omr. 20	Dispositionsrätt till anslagspost, tkr enl. RB för 2020
1:17 Klimatpremier	Ändamål Anslaget får användas för att främja marknadsintroduktion av fordon med låga utsläpp av växthusgaser. Anslaget får även användas för stöd för att stimulera överflyttning av gods- transporter från väg till sjöfart. Anslaget får användas för statsbidrag för detta. Anslaget får även användas för utgifter för berörda myndigheters arbete för detta ändamål. Kompletterande information i BP 2020 förordningen (2016:836) om elbusspremie förordningen (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart	170 000 (1,4 %)	<u>Energiförnyelseteknik</u> – Ap.1, 120 000, Klimatpremier, <u>Trafikverket</u> – Ap.2, 50 000, Eko-bonus
1:18 Stöd för gröna och trygga samhällen	Ändamål Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till gröna och trygga samhällen. Anslaget får även användas för merkostnader för att administrera anslaget. Kompletterande information i BP 2020 förordningen (2017:1337) om bidrag för gröna städer.	50 000 (0,4 %)	<u>Boverket</u> – Ap.1, 50 000, Stöd för gröna och trygga samhällen
1:19 Industriklivet	Ändamål Anslaget får användas för utgifter kopplade till åtgärder som bidrar till att minska industrins processrelaterade utsläpp av växthusgaser, såsom forskning, förstudier och investeringar. Anslaget får också användas för utgifter kopplade till åtgärder som bidrar till negativa utsläpp av växthusgaser, såsom forskning, utveckling, test, demonstration och investeringar. Anslaget får också användas till utgifter för berörda myndigheters arbete kopplade till stödet.	600 000 (4,8 %)	<u>Energiförnyelseteknik</u> – Ap.1, 500 000, Industriklivet – Ap.2, 100 000, Minusutsläpp
1:20 Åtgärder för ras- och skredsäkring längs Göta älv	Ändamål Anslaget får användas till utgifter för ras- och skredsäkring längs Göta älv samt till delegeringen för Göta älv. Anslaget får användas som statsbidrag inom dessa områden samt även användas för de administrativa utgifter som insatserna medför.	90 000 (0,7 %)	<u>SGI</u> – Ap.1, 90 000, Åtgärder för ras- och skredsäkring längs Göta älv
SUMMA område Miljöpolitik		11 516 646	

Källa: Bet. 2019/20:FU10, rskr. 2019/20:137, prop. 2019/20:1, utgiftsområde 20, regleringsbrev för 2020.

Anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö uppgick till elva procent av utgiftsområdesramen för 2020.

Samtidigt kan noteras av regeringens förslag till budget för 2021 att samma anslags andel av rambeloppet minskar till 8,6 procent. Det torde innebära att under 2021 blir Havs- och vattenmyndighetens andel av anslaget 1:11 då ännu mindre. Se tabellen nedan.

Tabell 24.5 Utgiftsområde 20 – Regeringens budgetförslag för 2021 och riksdagens budgetbeslut för 2020

Anslagsnummer, anslagsnamn och anslagstyp	Förslag 2021 Belopp tkr och % av utgiftsområde 20	Beslut 2020 Belopp, tkr och % av utgiftsområde 20
1:1 Naturvårdsverket, F	595 611 (3,7 %)	588 944 (5 %)
1:2 Miljöövervakning m.m. S	507 714 (3,1 %)	465 714 (3,7 %)
1:3 Åtgärder för värdefull natur, S	1 962 035 (12 %)	1 115 035 (8,9 %)
1:4 Sanering o återställning av förorenade områden, S	1 146 718 (7 %)	919 218 (7 %)
1:5 Miljöforskning, S	98 825 (0,6 %)	93 825 (0,7 %)
1:6 Kemikalieinspektionen, F	280 699 (1,7 %)	275 692 (2,2 %)
1:7 Avgifter till internationella organisationer, S	272 131 (1,7 %)	262 131 (2 %)
1:8 Klimatbonus, S	2 910 000 (18 %)	1 760 000 (14 %)
1:9 SMHI, F	294 952 (1,8 %)	268 281 (2,1 %)
1:10 Klimatanpassning, S	78 000 (0,5 %)	98 000 (1 %)
1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, S	1 399 565 (8,6 %)	1 389 565 (11 %)
1:12 Insatser för internationella klimatinvesteringar, S	265 000 (1,6 %)	255 000 (2 %)
1:13 Internationellt miljösamarbete, S	47 400 (0,3 %)	40 400 (0,3 %)
1:14 Skydd av värdefull natur, S	1 685 500 (10,4 %)	875 500 (7 %)
1:15 Havs- och vattenmyndigheten, F	247 966 (1,5 %)	244 341 (1,9 %)
1:16 Klimatinvesteringar, S	1 935 000 (11,9 %)	1 955 000 (15,6 %)
1:17 Klimatpremier, S	170 000 (1 %)	170 000 (1,4 %)
1:18 Stöd för gröna och trygga samhällen, S	150 000 (0,9 %)	50 000 (0,4 %)
1:19 Industriklivet, S	749 926 (4,6 %)	600 000 (4,8 %)
1:20 Åtgärder för ras- och skred-säkring längs Göta älv, S	215 000 (1,3 %)	90 000 (0,7 %)
2:1 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas	101 263 (0,6 %)	98 129 (0,8 %)
2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas Forskning	1 088 908 (6,7 %)	956 408 (7,6 %)
SUMMA	16 202 213	12 571 183

Källa: Bet. 2019/20:FiU10, rskr. 2019/20:137, prop. 2020/21:1, utgiftsområde 20.

24.9.1 Hur får 1:11 – anslaget användas?

Riksdagen har beslutat att ändamålet för anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö innebär att anslaget får användas för

utgifter för insatser och åtgärder för att förbättra, bevara, planera, restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer. Anslaget får även användas för statsbidrag, medfinansiering av EU-medel, medlemskap i internationella organisationer samt för utvärdering av ovan angivna insatser och åtgärder.¹

Anslagets ändamål som har varit detsamma sedan budgetåret 2014, innebär att pengarna får användas för att finansiera ett stort antal uppgifter och en mängd olika åtgärder och statsbidrag för havs- och vattenmiljö som bl.a. betalas ut med stöd av:

- *Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön* med bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön enligt 5 kap. miljöbalken, vattendistrikt och vattenmyndigheter m.m.
- *Havsmiljöförordningen (2010:1341)* med bestämmelser om förvaltningen av kvaliteten på havsmiljön (havsmiljöförvaltning). Förordningen ingår i den strategi för en ekosystembaserad förvaltning och ett hållbart nyttjande av havsmiljön som avses i EU-direktiv om havsmiljöpolitiken. Förordningen syftar till att upprätthålla eller nå en god miljöstatus i havsmiljön.
- *Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt – LOVA*, med bestämmelser om statsbidrag – som om det finns medel – kan ges till lokala vattenvårdsprojekt som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen och som genomförs av kommuner eller ideella sammanslutningar.
- *Förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag* med bestämmelser om statsbidrag som – i mån av tillgång på medel – kan lämnas till kalkning och till biologisk återställning i kalkade vatten.

¹ Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 20.

- *Förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården* med bestämmelser om att statsbidrag – i mån av tillgång på medel – får lämnas till åtgärder som främjar fiskevården, främst i vatten där allmänheten har rätt att fiska.
- *Rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008* om insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken.
- *Havsplaneringsförordningen (2015:400)* med bestämmelser om att det ska tas fram förslag till sådana havsplaner som avses i 4 kap. 10 § miljöbalken.
- *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014* om den europeiska havs- och fiskerifonden.
- *Förordningen (2018:495) om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester.*
- *Förordningen (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön.*
- *Förordningen (2019:556) om statligt stöd för bättre vattenushållning.*
- *Förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter.*

Anslaget 1:11 är ett sakanslag vilket innebär att det inte får användas för förvaltningsutgifter om inte det av riksdagen beslutade ändamålet för anslaget medger det. Eftersom det är ett sakanslag räknas det heller inte automatiskt om inför nästkommande budgetår för att vara reellt oförändrat över tid, givet en beslutad nivå, en s.k. PLO-omräkning, utan anslagsbeloppen fastställs i detta fall genom beslut till nominellt belopp.

Förutom ändamål och belopp har riksdagen beslutat om ett beställningsbemyndigande som är kopplat till anslaget vilket medger en flexibilitet i användningen av anslagsmedlen så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan ingå ekonomiska åtaganden som kommer att belasta anslaget kommande budgetår dvs. åtaganden som medför utgifter på anslag efter det innevarande budgetåret.

Regeringen har dock inte i sin tur använt sin möjlighet att för genomförandet av havs- och vattenåtgärderna besluta om och tilldela de myndigheter som disponerar anslagsposter på anslaget möjligheten till anslagssparande eller anslagskredit för att skapa flexibilitet över budgetårsgränserna. Det innebär att dispositionsrätten till de medel som finns kvar på anslaget vid budgetårets slut upphör genom en indragning av de kvarvarande medlen.

Under åren har regeringen successivt ökat sin styrning av hur anslagsmedlen på anslaget har fått användas. Det gäller både styrning med antal anslagsposter och styrning med villkor – både antal villkor och detaljeringsgrad – knutna till anslagsposter.

Regeringen har stärkt sin styrning av hur anslaget får användas genom att antalet *anslagsposter* har ökat från att anslaget åren 2013–2016 endast hade en anslagspost som Havs- och vattenmyndigheten disponerade till två anslagsposter 2017 och fyra anslagsposter 2018–2020. År 2017 tilldelades förutom Havs- och vattenmyndigheten även Länsstyrelsen i Örebro län dispositionsrätt till en anslagspost Havs- och vattenmiljöer på 82 000 tusen kronor. Sedan 2018 är anslaget indelat i fyra anslagsposter varav Havs- och vattenmyndigheten disponerar en anslagspost Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Även Naturvårdsverket disponerar en anslagspost Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Avloppsrening och Länsstyrelsen i Örebro län disponerar två anslagsposter Åtgärder för havs- och vattenmiljö och Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Planeringsunderlag och tillsyn av avlopp.

Regeringen har även stärkt sin styrning av hur anslaget får användas genom att öka antalet villkor knutna till anslagsposten två som är den anslagspost som Havs- och vattenmyndigheten disponerar och som tilldelas det största beloppet. Antalet villkor som är knutna till anslagsposten har successivt mer än fördubblats jämfört med 2013. I regleringsbrevet för 2013 beslutade regeringen om sju villkor till anslagsposten, i regleringsbrevet för 2019 beslutade regeringen om 17 villkor och 2020 om 16 villkor.

I avsnittet nedan framgår villkoren för hur samtliga anslagsposter på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö fick användas budgetåret 2020.

24.10 Närmare om hur anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö fick användas 2020 och hur anslaget användes 2019

För budgetåret 2020 beslutade riksdagen att till regeringen anvisa 1 389 565 tusen kronor på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.² Samtidigt beslutade riksdagen om ett bemyndigande kopplat till anslaget som innebar att regeringen under 2020 för anslaget fick ingå ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 620 000 tusen kronor 2021–2026.

Budgetåret 2020 hade regeringen delat in anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö i *fyra anslagsposter* och tilldelat dispositionsrätter till Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Örebro län och Havs- och vattenmyndigheten:

- Anslagsposten 1 (ap.1) – Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Avloppsrening- del till NV – som Naturvårdsverket disponerar uppgår till 170 000 tusen kronor.
- Anslagsposten 2 – Åtgärder för havs- och vattenmiljö som disponeras av Havs- och vattenmyndigheten uppgår till 1 038 765 tusen kronor.
- Anslagsposten tre (ap.3) – Åtgärder för havs- och vattenmiljö del till Lst – som länsstyrelsen i Örebro län disponerar uppgår till 173 800 tusen kronor.
- Anslagsposten fyra (ap.4) – Åtgärder för havs- och vattenmiljö Tillsyn avlopp – som länsstyrelsen i Örebro län disponerar uppgår till 7 000 tusen kronor.

Riksdagens beslut om beställningsbemyndigande kopplade regeringen till anslagsposterna 1 och 2. Regeringen hade inte tilldelat någon av de fyra anslagsposterna flexibilitet över budgetårsgränserna i form av möjlighet till anslagssparande eller anslagskredit.

² Prop. 2019/20:1, utgiftsområde 20.

24.10.1 Regeringens villkor till ap.1 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Avloppsrening – del till Naturvårdsverket, 170 000 tusen kronor

- Anslagsposten får användas i enlighet med förordningen (2018:495) om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester samt förordningen (2018:496) om statligt stöd för att minska utsläpp av mikroplaster till vattenmiljön. Därutöver får anslagsposten användas för Naturvårdsverkets merkostnader för att administrera stödet.
- Högst 15 000 tusen kronor får användas för kostnader för inventeringar, undersökningar och juridiska bedömningar eller andra utredningar som krävs som underlag för att genomföra åtgärder samt för framtagande av underlag för prioriteringar av framtida insatser.

Regeringen beslutade även om ett beställningsbemyndigande till anslagsposten med slutår 2023.

År 2019 - Så här användes pengarna på anslagsposten 1 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – avloppsrening del till Naturvårdsverket, 145 000 tusen kronor

Naturvårdsverket fördelade bidrag till investeringar dels i dagvattenåtgärder som minskar spridning av mikroplaster och andra föroreningar via dagvatten, dels till implementering av avancerad rening för avskiljning av läkemedelsrester vid avloppsreningsverk.

Totalt beviljade Naturvårdsverket bidrag om 38 000 tusen kronor till dagvattenåtgärder och 57 000 tusen kronor till läkemedelsrening.

Under 2019 betalade Naturvårdsverket medel till projekt för att minska spridning av mikroplaster och andra föroreningar via dagvatten.

Under 2019 beviljade Naturvårdsverket också medel för avancerad rening av läkemedelsrening till två investeringsprojekt (Simrishamn kommun och Ronneby Miljö och teknik AB). Även Gotland beviljades medel för projekt med samma syfte. En annan fullskaleanläggning som fick bidrag var källsorterande avlopp i ett nytt bostadsområde i Helsingborg. Naturvårdsverket beviljade även bidrag till

12 förstudier för en kartläggning av var i Sverige det är mest problem i med föroreningar av bl.a. läkemedelsrester.

24.10.2 Regeringens villkor 2020 till ap.2 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, disponeras av Havs- och vattenmyndigheten, 1 038 765 tusen kronor

- Högst 21 000 tusen kronor får betalas ut som för arbete enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön enligt följande:
 - högst 15 000 tusen kronor till Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
 - högst 6 000 tusen kronor till Sveriges geologiska undersökning.
- Högst 260 000 tusen kronor får användas för bidrag enligt förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA-projekt). Medel får även användas för arbete avseende samma ändamål samt för kommunikation och administration av bidraget.
- Anslagsposten får användas för arbete enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter.
- Minst 100 000 tusen kronor får användas för att utveckla åtgärdsarbetet mot övergödning, vilket bl.a. ska omfatta:
 - bidrag till länsstyrelser för åtgärdsarbetet och att underlätta och stödja arbetet med åtgärdssamordning mot övergödning i avrinningsområden,
 - att i pilotområden analysera vilka incitament som krävs för att de åtgärder som behövs mot övergödning ska komma till stånd, i samarbete med Statens jordbruksverk och andra berörda aktörer och
 - arbete med kunskapsinhämtning, kartläggning och uppföljning av insatser mot internbelastning i sjöar och kustvatten samt insatser för återcirkulering av näringsämnen.

Av dessa får högst 2 000 tusen kronor användas till administration och samordning hos Havs- och vattenmyndigheten.

- Högst 50 000 tusen kronor får användas till att förstärka det internationella arbetet mot övergödning, exempelvis inom Helcom och Ospar, varav 10 000 tusen kronor får gå till Baltic Sea Action Plan Fund (BSAP-fonden).
- Minst 70 000 tusen kronor ska användas till förstärkt arbete med vägledning, tillsyn, prövning och omprövning av vattenverksamheter samt till restaurering och biologisk återställning, varav minst 40 000 tusen kronor ska användas för myndigheternas genomförande av den nya lagstiftningen som innebär att vattenkraften ska förses med moderna miljövillkor. Av det totala beloppet får högst 60 000 tusen kronor fördelas ut till länsstyrelserna enligt fördelningsnyckel som beslutas av Havs- och vattenmyndigheten i samråd med länsstyrelserna.
- Högst 65 000 tusen kronor får användas för bidrag *enligt förordningen (2019:556) om statligt stöd för bättre vattenbushållning*, till investering i ny teknik och för medfinansiering av åtgärder för en tryggad tillgång till dricksvatten. Medel får även betalas ut till Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna för arbete avseende samma ändamål samt för kommunikation och deras administration av bidraget.
- Högst 20 000 tusen kronor får användas till insatser för ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av *marint skyddade områden*. Medlen får användas för kunskaps- och höjande insatser samt för särskild uppföljning i marint skyddade områden.
- Högst 8 000 tusen kronor får användas för utveckling av selektiva och skonsamma samt rovdjurssäkra redskap i samverkan med fiskenäringen och Sveriges lantbruksuniversitet.

- För förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården får stöd till företag lämnas enligt kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse. De uppgifter som en medlemsstat har enligt artikel 6.1, 6.3 och 6.4 i kommissionens förordning ska utföras av Havs- och vattenmyndigheten.
- Högst 3 000 tusen kronor får användas för arbete med och insatser för att stärka vatten- och marin pedagogik.
- Ett belopp om 5 000 tusen kronor ska utbetalas till Göteborgs universitet för Havsmiljöinstitutet. Användningen av medlen ska redovisas enligt Havs- och vattenmyndighetens anvisningar.
- Högst 2 000 tusen kronor får användas för bidrag till Internationella fiskesekretariatet (FishSec). Bidraget ska användas till vetenskapsbaserad kunskapsspridning i frågor som Sverige driver internationellt, bl.a. beståndsvård, minimimått, fiskemetoder och liknande åtgärder för att uppnå ett hållbart fiske. Medlen betalas ut mot rekvisition. Användningen av medlen ska redovisas enligt Havs- och vattenmyndighetens anvisningar.
- Anslagsposten får användas för kostnader i samband med förberedelser och genomförande av FN:s havskonferens 2020 samt genomförande av FN:s havsrättskonvention (BBNJ).
- Anslaget får användas för bidrag till yrkesfiskets delaktighet i projekt och åtgärder som avser att förbättra fiskbestånds status och livsmiljö.

Regeringen har även beslutat om ett beställningsbemyndigande med slutår 2026 till anslagsposten.

År 2019 – Så här användes pengarna på anslagsposten 2 Åtgärder för havs- och vattenmiljö

Av tabell 24.6 nedan framgår medelsförbrukningen fördelad enligt de 17 villkoren enligt regleringsbrevet för 2019.

**Tabell 24.6 Användning 2019 av anslagsposten 2 på anslaget 1:11
Åtgärder för havs- och vattenmiljö, per villkor enligt Havs-
och vattenmyndighetens bokslut, tkr**

Villkor i RB	Villkor högst enligt RB	Utbetalt av HaV	Villkor i RB
Allmänna nyttjandet*		376 227	36 %
Villkor 1, förvaltning av kvalitén på vattenmiljön	74 800	73 560	7 %
– Varav bidrag till länsstyrelsen	34 800	29 800	
– Varav bidrag till länsstyrelser som är vattenmyndigheter	17 000	17 000	
– Varav bidrag till SMHI	15 000	15 000	
– Varav bidrag till SGU	6 000	6 000	
Villkor 2, Bidrag till lokala vattenvårdsprojekt, LOVA	200 000	200 000	19%
Villkor 3, Övergödning och spökgarn	25 000	18 848	2 %
Villkor 4, Åtgärdssamordning och pilotområden	24 000	30 234	3 %
Villkor 5, Marint områdesskydd	50 000	47 705	5 %
Villkor 6, Vatten och marin pedagogik	3 000	1 672	0,2 %
Villkor 7, Miljöanpassad vattenkraft	30 000	30 432	3 %
Villkor 8, Havsmiljöinstitutet	5 000	5 000	0,5 %
Villkor 9, Selektiva redskap	8 000	4 803	0,5%
Villkor 10, Internationella fiskesekretariatet, FishSec	2 000	2 000	0,2 %
Villkor 11, Internationella havsforskningsrådets vetenskapskonferens 2019	–	2 568	0,2 %
Villkor 12, Medfinansiering av EU-medel	–	59 597	6 %
Villkor 13, Arbete enligt havsmiljöförordningen	–	27 422	3 %

Villkor i RB	Villkor högst enligt RB	Utbetalt av HaV	Villkor i RB
Villkor 14, Stöd till fiskevården, företag	–	20	0,002 %
Villkor 15, Övergödning, mikroplaster och sjöfartens miljöpåverkan	80 000	61 843	6 %
Villkor 16, Vattenhushållning	45 000	45 000	4 %
Villkor 17, BSAP-fonden	Minst 10 000	15 000	1 %
Total förbrukning		1 001 930	97 %
Ej förbrukade medel		32 635	3 %
Total summa – disponeras av HaV		1 034 565	100 %

Källa: Havs- och vattenmyndigheten, Återrapportering av användning av anslag 1 :11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2019 enligt regleringsbrev för budgetåret 2019.

Havs- och vattenmyndigheten betalade tillbaka oförbrukade anslagsmedel

Eftersom den största delen av de medel på anslaget som Hav- och vattenmyndigheten disponerar betalas ut som inomstatliga bidrag till främst länsstyrelserna och att Havs- och vattenmyndigheten tillämpar en konsekvent princip om att utbetalade bidrag som inte förbrukats ska betalas tillbaka till Havs- och vattenmyndigheten, återkrävdes 23 652 tusen kronor i oförbrukade bidragsmedel 2019. Totalt återfördes genom en indragning³ 32 635 tusen kronor eller 3,2 procentandelar av medlen för 2019 till statskassan.⁴ År 2018 återkrävde Havs- och vattenmyndigheten 20 000 tusen kronor i oförbrukade bidragsmedel och totalt återfördes 27 774 tusen kronor eller 3,4 procentandelar av medlen för 2018 genom en indragning.⁵ Av tabellen nedan framgår de belopp på anslaget 1:11 som riksdagen beslutat för budgetåren 2013–2020.

³ Indragning: Åtgärd enligt vilken regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas. Bestämmelser om detta finns i budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223).

⁴ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

⁵ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2018.

Störst andel av anslagsposten användes för förvaltningsområde vatten

Enligt regeringens beslut i det årliga regleringsbrevet ska Havs- och vattenmyndigheten varje år redovisa hur medlen på anslagsposten två på anslaget, dvs. den anslagspost på anslaget som Havs- och vattenmyndigheten disponerar, har använts inom vart och ett av tre förvaltningsområdena havsförvaltning, vattenförvaltning och fiskförvaltning. Enligt Havs- och vattenmyndighetens senaste redovisning som avser 2019 fördelades medlen på respektive förvaltningsområde på följande sätt:

- förvaltningsområde Vatten 73 procent,
- förvaltningsområde Hav 17 procent, och
- förvaltningsområde Fisk 10 procent.

Det innebär att 2019 användes endast 17 procent av anslagsmedlen på anslagspost två inom förvaltningsområde Hav. Enligt Havs- och vattenmyndigheten överlappar och bidrar dock de flesta projekt och uppdrag som beviljats medel från anslaget till åtgärder inom mer än ett förvaltningsområde.

Inom förvaltningsområdet Vatten hade dels åtgärder som ger en direkt förbättring på vattenmiljön genomförts, dels arbete inom vattenmiljön för att ta fram kunskapsunderlag för att visa på åtgärdsbehov, möjliga åtgärder och uppföljning av effekten av åtgärder.

Inom förvaltningsområdet Hav hade arbete som ger en direkt förbättring på havsmiljön, arbete i enlighet med havsmiljödirektivet samt arbete med havsplanering och marint områdesskydd genomförts.

Inom förvaltningsområdet Fisk genomfördes exempelvis arbete inom den gemensamma fiskeripolitiken, datainsamling och hållbart fiske.

Anslagsposten finansierade löner och andra förvaltningsutgifter

Av Havs- och vattenmyndighetens årliga redovisning till regeringen av hur 1:11-anslaget har använts framgår även att en inte obetydlig del av anslaget används för förvaltningsutgifter såsom OH, tjänsteresor, löner m.m.

Till exempel använder länsstyrelserna delar av de inomstatliga bidragen ur 1:11-anslaget till att finansiera egna lönekostnader. Under 2019 användes cirka 35 procent av länsstyrelsernas förbrukade bidrag ur anslaget till lönekostnader vilket motsvarade 250 årsarbetskrafter fördelat på 21 länsstyrelser. Kostnaderna för löner avsåg främst arbete enligt vattenförvaltningsförordningen men även arbete med bidragsadministration, planering, inventering, samverkan och provtagning.

Havs- och vattenmyndigheten finansierade även 2019 egna lönekostnader för 19 årsarbetskrafter med medel ur 1:11-anslaget. Av redovisningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten har beslutat att en del av anslaget 1:11 kan användas för myndighetens eget arbete enligt havsmiljöförordningen och arbete med vägledning, tillsyn och prövning av vattenverksamhet. Detta eftersom Havs- och vattenmyndigheten har både ett förvaltnings- och ett genomförandeuppdrag i åtgärdsprogrammet.⁶ År 2019 var Havs- och vattenmyndighetens driftskostnad för en årsarbetskraft 2 172 tusen kronor.⁷

24.10.3 Regeringens villkor 2020 till ap.3 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – del till Lst, 173 800 tusen kronor

- Anslagsposten får användas för arbete vid länsstyrelserna enligt *vattenförvaltningsförordningen* (2004:660). Minst 25 000 tusen kronor ska fördelas till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Länsstyrelserna fördelar medlen i dialog med Havs- och vattenmyndigheten.
- Ett belopp om 30 000 tusen kronor ska användas för länsstyrelsens arbete att slutföra ärenden gällande marint områdesskydd och stärka arbetet med bevarandeplaner.

⁶ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Åtterrapporering av användning av anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2019 enligt regleringsbrev för budgetåret 2019, dnr 1–19.

⁷ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

År 2019 – Så här användes pengarna på anslagsposten 3 Åtgärder för havs- och vattenmiljö del till Lst, 82 000 tusen kronor

Anslagsposten disponerades av Länsstyrelsen i Örebro län. Anslagsposten fick användas för arbete vid länsstyrelserna enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Länsstyrelserna fördelade medlen sinsemellan i dialog med Havs- och vattenmyndigheten.

Av de tilldelade medlen på anslagsposten *användes 78 950 tusen kronor till lönekostnader inklusive OH* och resterande medel till tjänsteresor, konsulttjänster, bidrag och övriga kostnader.

24.10.4 Regeringens villkor 2020 till ap.4 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Tillsyn avlopp – del till Lst, 7 000 tusen kronor

Ett belopp om 7 000 tusen kronor ska användas som bidrag till länsstyrelserna för deras arbete med tillsyn och tillsynsvägledning av avloppsreningsverk och enskilda avlopp. Anslagsposten disponerades av Länsstyrelsen i Örebro län.

År 2019 – Så här användes pengarna på anslagsposten 4 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – planeringsunderlag och tillsynavlopp, del till Lst, 8 000 tusen kronor

Anslagsposten disponerades av Länsstyrelsen i Örebro län.

Av anslagspostens 8 000 tusen kronor fördelades 7 000 tusen kronor till alla länsstyrelser enligt en särskild fördelningsnyckel. Fördelningsnyckeln byggde på antalet avloppsreningsverk i de olika länen samt på antalet kommuner eftersom länsstyrelserna har vägledningsansvar för enskilda avlopp som hanteras av kommunerna. Vid slutet av 2019 kvarstod 938 tusen kronor. Överskottet skulle fördelas ut bland länen. *Pengarna hade huvudsakligen använts till lönekostnader, men även i viss omfattning till resekostnader.*

Länsstyrelserna ansåg att det behövs stadigvarande medel såväl för tillsyn som strategiskt arbete för att kunna bygga upp en robust organisation för att förstärka tillsynen och tillsynsvägledningen.

Pengarna hade till övervägande del använts för tillsyn av avloppsreningsverk och uppföljning av EU-rapportering enligt avlopps-

vattendirektivet. Vidare hade länsstyrelserna påbörjat möten med kommunledning och VA-bolag för bl.a. diskussion om behovet av nya tillstånd och vikten av en regelrätt provtagning och rapportering. Dessutom har diskussioner förts i ett samhällsplaneringsperspektiv, till arbete med VA-planer, tillsynsvägledning angående enskilda avlopp och strategiskt arbete enligt lagen om allmänna vattentjänster.

24.11 Överväganden och förslag

Ett genomgående budskap till Miljömålsberedningen under utredningsarbetet har varit att havs- och vattenmiljöarbetet behöver effektivare finansiering och effektivare finansiell styrning för effektivare verksamhet. Det handlar inte bara om underfinansiering utan aktörerna har framfört att finansieringen av deras verksamheter liksom finansieringen av åtgärder är osäker, kortsiktig, ryckig och behöver stärkas.

Den finansiella styrningen är en viktig del av regeringens myndighetsstyrning. Inom ramen för riksdagens anslagsbeslut är regeringens finansiella myndighetsstyrning avgörande för myndigheternas handlingsfrihet och möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet effektivt. Miljömålsberedningen bedömer att regeringen har stora möjligheter att tillämpa det finansiella regelverket på ett sådant sätt att det gör det möjligt för myndigheterna att nå de resultat som statsmakterna beslutat.

24.11.1 Genomlysning av nivån på anslagsmedlen för havs- och vattenåtgärder

Förslag:

- att regeringen 2023 gör en genomlysning av om nivån på anslagsmedlen för åtgärder för havs- och vattenmiljö motsvarar riksdagens och regeringens ambitionsnivå för det offentliga åtagandet i frågor om havs- och vattenmiljö.

Genom riksdagens beslut om belopp, ändamål och andra villkor för anslag fastställs de ekonomiska ramarna för en verksamhets resursförbrukning och därmed ambitionsnivån för det statliga åtagandet.

Av tabellen nedan framgår att även om beloppet för anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö har mer än fördubblats sedan 2013 så är anslagets andel av ramen för utgiftsområde 20 i stort sett densamma. Detta samtidigt som de offentliga åtaganden – inom ramen för ändamålet – som anslaget ska finansiera har ökat väsentligt sedan 2013. Eftersom anslaget är ett sakanslag räknas det heller inte automatiskt om inför nästkommande budgetår för att vara reellt oförändrat över tid, givet en beslutad nivå, en s.k. PLO-omräkning, utan anslagsbeloppen fastställs i detta fall genom beslut till nominellt belopp.

Tabell 24.7 Anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö budgetåren 2013–2020

Budgetår	Riksdagens beslut om belopp	Andel av utgiftsområde 20	Regeringens tilldelning av belopp till anslagspost 2
2020	1 389 565 tkr	11 %	1 010 765 tkr
2019	1 149 565 tkr	12 %	1 034 565 tkr
2018	949 565 tkr	9 %	814 565 tkr
2017	787 565 tkr	9 %	705 565 tkr
2016	751 565 tkr	10 %	751 565 tkr
2015	666 565 tkr	13 %	686 565 tkr
2014	672 565 tkr	13 %	672 565 tkr
2013	502 565 tkr	10 %	502 565 tkr

Källa: Finansutskottets betänkande nr 10 och riksdagens beslut om statens budget för budgetåren 2013–2020.

Vattenförvaltningen finansieras med medel ur anslagsposten två (2) på 1:11-anslaget. Vattenförvaltningsutredningen bedömde att de ekonomiska resurserna inte är tillräckliga för de ansvariga myndigheterna att bedriva vattenförvaltningsarbetet. Vattenförvaltningsutredningens utvärdering visade att situationen ofta är ansträngd inom både vattenmyndigheternas kanslier och länsstyrelsernas beredningssekretariat samt vid Havs- och vattenmyndigheten och SGU som är underfinansierade i förhållande till de uppdrag som de har tilldelats.⁸

⁸ SOU 2019:66, *En utvecklad vattenförvaltning*, betänkande av Vattenförvaltningsutredningen.

Som framgår i avsnitt ovan användes 73 procent av medlen på anslagsposten till förvaltningsområde Vatten och 17 procent till förvaltningsområde Hav 2019.

Frågan om bristerna i finansieringen av havsmiljöarbetet har Havs- och vattenmyndigheten uppmärksammat regeringen på i sina budgetunderlag. Senast i sin komplettering till budgetunderlaget för 2021–2023 har Havs- och vattenmyndigheten påtalat att de tilldelade resurserna på 1:11-anslaget inte räcker till för att lösa uppgifterna inom havs- och vattenområdet. Viktigt att notera här är att det är flera statsbidrag som också finansieras ur 1:11-anslaget. Det vill säga statsbidrag som det är frivilligt att söka och använda.

Miljömålsberedningen har inte möjlighet att bedöma vilket resurstillskott som skulle behövas för att de efterfrågade resultaten ska kunna nås. Ett av flera skäl till det är att eftersom merparten av anslagsbeloppet som tilldelas Havs- och vattenmyndigheten betalas ut som inomstatliga bidrag till statliga myndigheter och samtliga länsstyrelser och även används för löner och andra förvaltningsutgifter saknas dessutom de bidragstagande myndigheternas bedömningar och argument i det årliga budgetunderlaget. Därmed saknas en avgörande del av det underlag som krävs för att kunna göra en rättvisande bedömning av resursbehovet.

Miljömålsberedningen konstaterar även att det faktum att Havs- och vattenmyndigheten använder 1:11-anslaget för myndighetens egna förvaltningsutgifter för 19 årsarbetskrafter som arbetar med havsmiljöfrågor av sina resursbehov, talar för att även förvaltningsanslaget är underfinansierat.

24.11.2 1:11-anslaget Åtgärder för havs- och vattenmiljöåtgärder

Förslag:

- att ändamålet för Anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö ska vara att:

Anslaget får användas för utgifter för insatser och åtgärder för att förbättra, bevara, planera, restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer.

Anslaget får även användas för statsbidrag, medfinansiering av EU-medel, medlemskap i internationella organisationer samt för utvärdering av ovan angivna insatser och åtgärder.

Anslaget får användas för länsstyrelsernas förvaltningsutgifter inom ramen för ändamålet och för samordning av havs- och vattenmiljöarbete.

- att ett beställningsbemyndigande ska vara knutet till anslaget,
- att regeringen ska besluta om möjlighet till både anslagssparande och anslagskredit till respektive anslagspost,
- att Havs- och vattenmyndigheten och övriga statliga myndigheter som tar emot inomstatliga bidrag från anslaget, inklusive var och en av de 21 länsstyrelserna, ges dispositionsrätt till anslagsmedel på var sin anslagspost på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.

Miljömålsberedningen föreslår att ändamålet för anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö ska ändras så att anslaget får användas för länsstyrelsernas förvaltningsutgifter inom ramen för ändamålet och för anställning av samordnare av havs- och vattenmiljö. Detta för att förtydliga att anslaget som är ett sakanslag redan i dag finansierar utgifter för både OH och löner m.m. men även att anslaget ska få användas för samordning av havs- och vattenmiljöarbete.

Miljömålsberedningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och övriga statliga myndigheter som tar emot inomstatliga bidrag från anslaget, liksom var och en av de 21 länsstyrelserna, ges dispositionsrätt till anslagsmedel på var sin anslagspost på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Anslagsposterna finansieras in-

ledningsvis genom att det belopp som respektive bidragsmottagande myndighet nu tar emot som bidrag – exklusive finansieringen av det nya anslaget – Statligt stöd till lokalt vattenvårdsarbete som Miljömålsberedningen också föreslår – i stället ska tilldelas myndigheten med dispositionsrätt på en anslagspost. Detta för att myndigheterna ska ges bättre möjligheter att genomföra sina uppgifter inom ramen för havs- och vattenarbetet på ett mer effektivt sätt än de har möjlighet att göra med dagens bidragsfinansiering. Dessutom bör de som myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen och viktiga aktörer i havs- och vattenmiljöarbetet i sina budgetunderlag själva få argumentera för och lämna förslag till regeringen om vilken finansiering de behöver för att kunna lösa sina uppgifter.

Miljömålsberedningen föreslår att anslaget – liksom det redan har i dag – ska ha ett beställningsbemyndigande knutet till sig och att beställningsbemyndigandet bör vara kopplat till anslaget och fördelas på varje anslagspost. Miljömålsberedningen föreslår också att regeringen – även om anslaget är ett sakanslag – ska besluta om möjlighet till både anslagssparande och anslagskredit till respektive anslagspost. Detta för att ge myndigheterna ökad flexibilitet över budgetårsgränserna.

Miljömålsberedningen föreslår även att dispositionsrätten till anslagsposterna på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö ska tilldelas myndigheterna i ett särskilt regleringsbrev som endast innehåller en finansieringsdel.

Den omfattande inomstatliga bidragsfinansieringen med medel ur anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20 är mycket resurskrävande inte minst för den beslutande och utbetalande Havs- och vattenmyndigheten men även för de myndigheter som tar emot bidragen. I sitt budgetunderlag från 2020 argumenterade Havs- och vattenmyndigheten om bl.a. hanteringen av anslaget 1:11 att

Myndigheten bedömer att det krävs ytterligare arbete med att utreda, följa upp och utveckla system för att anslagen ska få största möjliga genomslag i miljön. Därför kommer myndigheten att prioritera en tydligare prioritering och styrning av anslagens nyttjande. Det är viktigt att det finns tillräckligt med personella resurser till att bereda och analysera hur anslagen på bästa sätt ska nyttjas utifrån de villkor som regeringen beslutat. Myndigheten kommer att tillämpa en koordinerad förvaltning av samtliga anslag för bästa nyttjande. Finns det

inte tillräcklig bemanning för detta övergripande arbete, riskerar anslaget att inte användas på bästa sätt.⁹

För en del av de bidrag som Havs- och vattenmyndigheten betalar ut till länsstyrelserna från 1:11-anslaget till länsstyrelserna räknas beloppen till respektive bidragsmottagande länsstyrelse fram med hjälp av en fördelningsnyckel. Övriga bidrag betalar Havs- och vattenmyndigheten ut projektvis efter utlysning och beviljad ansökan av t.ex. en länsstyrelse. Men oavsett om de inomstatliga bidragen betalas ut av Havs- och vattenmyndigheten till länsstyrelserna med hjälp av en fördelningsnyckel eller om de betalas ut till en länsstyrelse eller annan statlig myndighet efter ansökan, kräver Havs- och vattenmyndighetens hantering av bidragen betydande arbetsinsatser i fråga om styrning, redovisning och administration.

Bidragen till länsstyrelserna lämnas, enligt Havs- och vattenmyndighetens beslut, med stöd av regleringsbrevet för det avsedda budgetåret och Havs- och vattenmyndighetens bedömning av hur anslaget ska användas och övriga villkor för bidraget. Bidragsmedel som inte förbrukas eller används i enlighet med Havs och vattenmyndighetens beslut ska återbetalas till Havs- och vattenmyndigheten.

Bidragen till länsstyrelserna ska användas för åtgärdsarbete enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, havsmiljöförordningen (2010:1341), förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården. Åtgärdsarbetet inkluderar åtgärdsprogram för hotade arter samt insatser och åtgärder för att förbättra, bevara och restaurera och skydda havs- och vattenmiljöer och stärker därmed miljömålsarbetet.

Havs- och vattenmyndigheten fattar beslut om utbetalning av inomstatliga bidrag till länsstyrelserna i februari månad varje år. Det innebär att länsstyrelserna varje år får vänta på pengarna en bra bit in på det nya budgetåret. I samband med beslutet betalas 70 procent av det beslutade beloppet per länsstyrelse ut. Resterande belopp, högst 30 procent betalas ut i september. Dock kan medlen innan utbetalningen i september behöva omfördelas mellan länsstyrelserna. Alla bidragsmedel till länsstyrelserna betalas inte ut enligt beskrivningen

⁹ Havs- och vattenmyndighetens budgetunderlag för 2021–2023.

ovan utan vissa bidragsmedel får länsstyrelserna ansöka om vid Havs- och vattenmyndighetens utlysningar.

Havs- och vattenmyndigheten beslutar även om omfattande ekonomisk redovisning av förbrukade medel samt en årlig redovisning av den bidragsfinansierade verksamheten enligt Havs- och vattenmyndighetens instruktioner och mallar.

Tillsammans med den slutliga redovisningen av förbrukade medel den 15 februari ska länsstyrelserna enligt Havs- och vattenmyndighetens särskilda instruktioner och mallar lämna en verksamhetsredovisning till Havs- och vattenmyndigheten. Redovisningen ska visa hur bidraget har använts per villkor och vilka resultat och effekter som har uppnåtts. Länsstyrelserna ska också beskriva hur de arbetar strategiskt med anslag 1:11, hur anslaget bidrar till åtgärdsarbete inom länet och hur detta bidrar till att uppfylla miljökvalitetsmål och åtgärdsprogram.

Även i sitt gemensamma regleringsbrev för 2020 får länsstyrelserna uppdrag att de ska redovisa vilka åtgärder för havs- och vattenmiljön som de har vidtagit och vilka resultat som har uppnåtts. Av redovisningen ska framgå hur medel från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård har använts, inklusive hur medlen som avsatts för genomförandet av de nya bestämmelserna i 11 kap. 27–28 §§ miljöbalken om att vattenkraften ska förses med moderna miljövillkor har använts och hur arbetet har bedrivits. I detta uppdrag är det Länsstyrelsen i Västernorrlands län som samlat ska redovisa uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten, med kopia till regeringen (Miljödepartementet), senast den 15 februari 2021.

Projekt som genomförts med stöd av anslaget 1:11 slutredovisas efter projektavslut och omfattar bl.a. resultat och uppskattningar av direkta miljöeffekter som exempelvis reducerade kväve- och fosforutsläpp. Däremot är redovisningen inte jämförbar mellan olika projekttyper, vilket innebär att det är svårt att följa upp eller uppskatta de positiva miljöeffekterna som uppstår till följd av de anslagsfinansierade projekten.

Havs- och vattenmyndigheten tillämpar en konsekvent princip att kräva tillbaka oförbrukade bidragsmedel hos bidragsmottagare.

I praktiken innebär det att oförbrukade medel från både föregående och tidigare års anslag återkrävs senast tre månader efter att ett projekt är slutrapporterat till Havs- och vattenmyndigheten. Dessa

medel kan Havs- och vattenmyndigheten sedan använda till nya åtgärder under innevarande budgetår.

Havs- och vattenmyndigheten krävde 2019 tillbaka 23 652 tusen kronor i oförbrukade bidragsmedel som Havs- och vattenmyndigheten betalat ut från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under budgetåret.

Även Havs- och vattenmyndigheten har – i sin tur – ett omfattande årligt regeringsuppdrag att redovisa hur medlen inom anslag 1:11, Åtgärder för havs- och vattenmiljö, har använts under budgetåret. Av redovisningen ska framgå hur medlen använts inom förvaltningsområdena havsförvaltning, vattenförvaltning och fiskförvaltning. Redovisningen ska även innehålla en bedömning av vilka sysselsättnings effekter som användningen av anslag 1:11 har gett upphov till samt hur mycket som betalats ut i riktade statsbidrag till kommuner. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) i mars.

Den inomstatliga bidragsfinansieringen innebär att den bidragsuttagande myndigheten är i en beroendeställning till den bidragsutbetalande myndigheten och den bidragsutbetalande myndighetens beslut och bestämmelser för bidraget. Den inomstatliga finansieringen innebär dessutom att den bidragsmottagande myndighetens förutsättningar att planera för och genomföra sina uppgifter kostnadseffektivt och långsiktigt inte är tillfredställande. Eftersom den bidragsmottagande myndigheten inte har egen dispositionsrätt till bidragen har den inte heller möjlighet att i ett budgetunderlag lämna förslag till regeringen om sina behov av framtida finansiering.

Den inomstatliga bidragsfinansieringen innebär, enligt Miljömålsberedningens mening, att anslagsmedlen inte används på ett effektivt sätt eller att god hushållning med anslagsmedlen iaktas. Både Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och övriga statliga myndigheter som tar emot inomstatliga bidrag från 1:11-anslaget Åtgärder för havs- och vattenåtgärder liksom kommuner, ideella sammanlutningar m.fl. som tar emot statsbidrag som finansieras av anslaget bör därför få bättre förutsättningar än i dag att genomföra sina uppgifter i havs- och vattenmiljöarbetet.

Miljömålsberedningen menar att de resurser som i dag används för inomstatlig bidragsadministration i stället ska användas för havs- och vattenåtgärder.

24.11.3 Ett nytt anslag – Statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete

Förslag:

- att ett nytt anslag med benämningen *Statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete* förs upp på statsbudgetens utgiftssida.
- att ändamålet ska vara att:

Anslaget får användas för statsstöd till lokala havs- och vattenvårdsprojekt som genomförs av en kommun eller en ideell sammanslutning.

Anslaget får användas för anställning av åtgärdssamordnare vid en länsstyrelse, kommun, eller ideell sammanslutning.

Anslaget får användas för åtgärdsplanering i avrinningsområden.

Anslaget får användas för länsstyrelsernas administration av statsstödet.

- att ett beställningsbemyndigande ska vara knutet till anslaget.
- att var och en av de 21 länsstyrelserna ges dispositionsrätt till anslagsmedel på var sin anslagspost.
- att anslaget finansieras genom att 360 000 tusen kronor förs bort från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20.

Miljömålsberedningen föreslår att ett nytt anslag inom utgiftsområde 20 med benämningen Statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete förs upp på statsbudgetens utgiftssida från och med budgetåret 2022.

Miljömålsberedningen anser att det nya anslaget behövs för att länsstyrelser och kommuner ska få möjlighet att ta ett långsiktigt helhetsgrepp på planering, genomförande och uppföljning av lokalt åtgärdsarbete. Även de i dag s.k. LEVA-samordnarna bör finansieras av anslaget.

Anslagets ändamål ska vara att anslaget får användas för statsstöd till lokala havs- och vattenvårdsprojekt som genomförs av en kommun eller en ideell sammanslutning.

Anslaget ska kunna användas för en detaljerad planering i avrinningsområden för att säkerställa att åtgärder genomförs där de ger störst effekt. Åtgärdssamordnarna ska kunna bistå både i åtgärdsplaneringen samt i rådgivning och stöd till att ta fram ansökningar både för enskilda verksamhetsutövare, kommuner och ideella föreningar innefattande relevanta stöd och bidragsformer som landsbygdsprogrammet och åtgärdsmedlen inom detta anslag.

Miljömålsberedningen föreslår att anslaget Statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete ska ha ett särskilt fokus på åtgärder för att minska övergödning och effekter av övergödning, men ska även användas för andra lokala åtgärder som bidrar till att nå de vatten- och havsanknutna miljökvalitetsmålen. Miljömålsberedningen anser att det är viktigt att i åtgärdsplaneringen säkerställa att åtgärder, där det är ändamålsenligt, kan bidra till att nå flera funktioner som t.ex. både gynna övergödnings- och fiskåtgärder eller bidra till klimatanpassning.

Miljömålsberedningen föreslår att var och en av de 21 länsstyrelserna ges dispositionsrätt till anslagsmedel på var sin anslagspost på det nya anslaget.

Miljömålsberedningen föreslår att anslaget ska ha ett beställningsbemyndigande knutet till sig och att beställningsbemyndigandet bör fördelas på varje anslagspost. Miljömålsberedningen föreslår också att anslaget – även om det är ett sakanslag – får användas för anställning av åtgärdssamordnare vid en länsstyrelse eller kommun samt får användas för länsstyrelsernas administration av statsstödet. Miljömålsberedningen föreslår vidare att regeringen ska besluta om möjlighet till både anslagssparande och anslagskredit till respektive anslagspost. Detta för att ge myndigheterna ökad flexibilitet över budgetårsgränserna.

Miljömålsberedningen föreslår att dispositionsrätten till anslagsposterna på det nya anslaget Statligt stöd till lokalt vattenvårdsarbete ska tilldelas myndigheterna i ett särskilt regleringsbrev som endast innehåller en finansieringsdel.

Miljömålsberedningen föreslår att det nya anslaget finansieras genom att medel flyttas från 1:11-anslaget till det nya anslaget Statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete.

Under Miljömålsberedningens arbete med havsmiljöfrågorna har ett stort antal aktörer framfört att det statliga stödet till lokala

vattenvårdsprojekt, kallat LOVA, är en framgångsfaktor för det lokala havsmiljöarbetet.

Det befintliga statsstödet som regleras närmare i förordningen (2009:382) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt får ges till lokala vattenvårdsprojekt som bidrar till att nå miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt. Statsstödet får inte ges till åtgärder som följer av skyldighet i lag eller annan författning eller för kostnader som täcks med stöd enligt någon annan författning. För att förstärka det lokala åtgärdsarbetet mot övergödning ändrades förordningen (2009:381) om statliga stöd till lokala vattenvårdsprojekt, LOVA, i januari 2018 genom att insatser mot bl.a. internbelastning, återcirkulering av näringsämnen samt stöd till kommuner och ideella sammanslutningar för åtgärdsarbetet mot övergödning framhålls.

I dag finansierar anslagsposten två (2) på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20 det statliga stödet till LOVA. Anslagsposten disponeras av Havs- och vattenmyndigheten. I Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2020 var regeringens villkor att *högst* 260 000 tusen kronor fick användas för LOVA-bidrag. Medel fick även användas för arbete avseende samma ändamål samt för kommunikation och administration av bidraget. Förutom att högsta beloppen för statsbidraget har varierat mellan åren, vilket framgår av tabellen nedan, har regeringens villkor i regleringsbrevet varit likalydande. Skillnaden i regleringsbrevet för 2020 jämfört med tidigare år var att regeringen tagit bort skrivningen att medel fick betalas ut till *länsstyrelserna* för deras administration av bidraget. De kraftiga ökningarna av beloppen för åtgärder enligt LOVA de senaste åren beror på regeringens insatser för att öka det lokala åtgärdsarbetet med fokus på övergödning.

Tabell 24.7 Anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö 2014–2020 och regeringens beslut om högstbelopp för LOVA – statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt

Budgetår	Riksdagens beslut om belopp	Regeringens beslut om högsta belopp för LOVA
2020	1 389 565 tkr	260 000 tkr
2019	1 149 565 tkr	200 000 tkr
2018	949 565 tkr	135 000 tkr
2017	787 565 tkr	75 000 tkr
2016	751 565 tkr	75 000 tkr
2015	666 565 tkr	75 000 tkr
2014	672 565 tkr	75 000 tkr
2013	502 565 tkr	Inget belopp
2012	737 565 tkr	120 000 tkr

Källa: Finansutskottets betänkande nr 10 och riksdagens beslut om statens budget för budgetåren 2013–2021, Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev samma budgetår.

Av 1 § i förordningen om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt¹⁰ framgår att stöd får ges enligt förordningen om det finns medel. Som framgår av tabellen ovan har också regeringens beslut om högsta belopp för LOVA-åtgärder varierat åren 2010–2020. Ökningen av beloppen åren 2018–2020 hänger bl.a. ihop med regeringens satsning på lokala åtgärder för att nå målet *Ingen övergödning*.

Även om det inte framgår tydligt av *ändamålet* för anslaget 1:11 så används medlen på anslaget även för förvaltningsutgifter vid Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna bl.a. för hanteringen av LOVA.

I dag är det Havs- och vattenmyndigheten som disponerar anslagsmedlen för bl.a. LOVA. Med hjälp av en fördelningsnyckel fördelar Havs- och vattenmyndigheten sedan ut anslagsmedlen som inomstatligt bidrag till länsstyrelserna och det är länsstyrelserna som i sin tur – efter ansökan betalar ut LOVA-bidrag till kommuner och ideella sammanslutningar.

Av Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2020 framgår även av villkor fyra (4) på anslagspost två (2) på anslag 1:11 att minst 100 000 tusen kronor får användas för att utveckla åtgärdsarbetet mot övergödning. Villkoret innefattar bidrag till länsstyrelser för åtgärdsarbetet och att underlätta och stödja arbetet med

¹⁰ Förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.

åtgärdssamordning mot övergödning i avrinningsområden, dvs. s.k. LEVA-samordnare. Villkoret inkluderar även insatser för återcirkulering av näringsämnen. LEVA-samordnare genomför i samarbete med aktörer åtgärdsplanering inom avrinningsområden för att verka för att rätt åtgärder genomförs där de ger störst effekt. LEVA-samordnare bistår även aktörer med rådgivning och stöd med ansökningar om både LOVA-bidrag och åtgärder inom landsbygdsprogrammet.

Miljömålsberedningen anser att både villkor två och villkor fyra till anslagsposten två (2) till anslaget 1:11 i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2020 syftar till att stärka det lokala åtgärdsarbetet mot övergödning. Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för 2020 ska också länsstyrelser som får bidrag från Havs- och vattenmyndigheten för arbete med åtgärdssamordning mot övergödning stödja kommuner och lokala aktörer som vidtar åtgärder för att förbättra det lokala åtgärdsarbetet i relevanta avrinningsområden.

25 Förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser

Ett långsiktigt bevarande och nyttjande av haven är en utmaning för Sverige och havsfrågans gränsöverskridande natur förutsätter samarbete mellan många olika aktörer – såväl enskilda som offentliga – globalt, regionalt, nationellt och lokalt.

Jordens yta består till drygt 70 procent av hav och principen om det fria havet är grundläggande för den internationella havsrättsliga regleringen som främst ligger inom FN-systemet. Principen innebär att ingen nation har rätt att göra anspråk på suveränitet över det fria havet, utan suveräniteten begränsas till att omfatta en kustremsa, territorialhavet, och fartyg som för landets flagga. Havsfrågorna är därmed globala till sin natur och FN har fått en viktig roll att reglera verksamheter till havs som sjöfart, fiske och mineralutvinning samt att sätta ramarna för skydd och förvaltning av gemensamma marina resurser.

Förutom FN är Sverige medlem och aktiv i ett stort antal internationella sammanslutningar och organisationer som fattar beslut som på olika sätt påverkar havsmiljön och havsmiljöarbetet. Dessa beslut formaliseras i internationella överenskommelser, konventioner, avtal, EU-förordningar och direktiv m.m.

De internationella styrmedel som olika internationella aktörer och samfund beslutar är olika i sin karaktär när det gäller hur bindande de kan anses vara för nationalstaterna. Som medlem i EU omfattas Sverige av EU:s lagar inom havsmiljöområdet och Miljömålsberedningen kan konstatera att inom de många politikområden som påverkar havsmiljön äger EU en förhållandevis stor del av rätten att besluta.

När det gäller de havsregionala styrmedlen Helsingforskonventionen för Östersjön, Helcom, och konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, Oskar, råder inga skarpa gränser mellan dem och EU:s regelverk. Sverige är part i alla viktiga regionala och globala konventioner som har betydelse för skyddet av havsområdena i Östersjön och Nordsjön. Utöver EU finns det inget internationellt organ som Sverige har lämnat beslutandemakt till på motsvarande sätt. Trycket från ett internationellt samfund ska ändå inte underskattas när det kommer till länders benägenhet att efterleva gemensamt upprättade överenskommelser.

För Sveriges vidkommande finns därutöver ett stort antal svenska lagar och andra författningar m.m. som – utöver det nationella miljömålssystemet – styr genomförandet av havsmiljöpolitiken.

Havsmiljöpolitiken styrs i och med detta indirekt och direkt av många olika aktörer i flera olika separata processer, både nationellt och internationellt. Detta skapar komplexa och delvis överlappande system samtidigt som viktiga frågor faller mellan stolarna.

Vilken aktör som beslutar om målen i de olika styrdokumenterna och deras periodiseringar, preciseringar, indikatorer och kriterier varierar. De nationella miljö kvalitetsmålen har t.ex. beslutats av riksdagen medan preciseringarna är beslutade av regeringen. Målen i vattendirektivet, havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet är beslutade av EU-rådet. EU-kommissionen har till stor del beslutat vad som ska följas upp och den ansvariga nationella myndigheten beslutar om det miljö tillstånd som ska nås.

Samtidigt är också uppföljningen, utvärderingen och resultatredovisningen i förhållande till målen i de olika styrdokumenterna formaliserade på olika sätt och lämnas till olika mottagare och beslutsfattare vid olika tidpunkter och kalenderår. Beroende på vilket styrdokument som avses redovisar myndigheterna resultaten vid olika tidpunkter, med olika periodicitet antingen till riksdagen, regeringen eller till EU-kommissionen. Eftersom uppföljningen och utvärderingen av måluppfyllelsen till respektive mål skiljer sig åt är det dessutom svårt att jämföra resultaten i förhållande till de olika målen.

Det är *regeringen* som, enligt budgetlagens bestämmelser, i budgetpropositionen ska lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen såsom miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.¹

¹ 9 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

Det är alltså regeringens uppgift att se till att de riksdagsbundna målen uppnås. Om regeringen i sin tur vill använda sig av de riksdagsbundna målen i sin myndighetsstyrning måste de föras in i ett styrdokument som riktar sig direkt till myndigheten i fråga, t.ex. myndighetens instruktion. Så har regeringen också gjort i fråga om de riksdagsbundna miljömålen genom att föra in dessa som uppgifter i instruktionerna till 26 nationella statliga myndigheter inom olika utgiftsområden och de 21 länsstyrelserna som ska verka för att generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen som riksdagen fastställt nås.

Förutom Havs- och vattenmyndigheten, de 14 kustlänsstyrelserna och kommunerna är det många andra statliga myndigheter som genomför åtgärder som är avgörande för att kunna nå miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning*. Dessa myndigheter finns huvudsakligen inom andra utgiftsområden än utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård och flera av dessa myndigheter har inte – till skillnad från miljö målsmyndigheterna – någon uppgift i sin instruktion om att verka för att de av riksdagen beslutade miljö målen nås.

De nationella myndigheterna och länsstyrelserna i miljö målsystemet finns i 13 olika utgiftsområden. Miljö målsmyndigheterna finns i tio olika departements verksamhetsområden. Utöver dessa 26 myndigheter och länsstyrelserna har även SMHI, Kustbevakningen, Formas m.fl. myndigheter uppgifter som berör havsmiljön. Myndigheter som har i uppgift att vara behjälpliga med information av betydelse för miljö målsuppföljningen är SCB, Lantmäteriet, Sveriges lantbruksuniversitet, SMHI och Konjunkturinstitutet.

25.1 Ingen ser helheten

Sammantaget framträder en synnerligen komplex bild av nationella och internationella styrmedel och mål som beskriver det önskade framtida tillståndet eller, det bevarade tillståndet i havet. För att de havsanknutna miljö kvalitetsmålen, främst *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning*, ska kunna nås behöver många olika aktörer, både offentliga och privata, vidta ett stort antal åtgärder som regleras inom olika politikområden och med ett stort antal styrmedel.

Alla dessa styrmedel – tillsammans och vart och ett för sig – ställer stora krav på nationella myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner, civilsamhället, näringslivet, små och stora företag, organisationer och enskilda individer m.fl. i deras havsmiljöarbete samtidigt som ingen ser helheten.

Som ytterligare illustration av att det är svårt att se helheten bedömer regeringen i budgetpropositionen för 2021 att det inte ens går att avgöra om trenden är positiv eller negativ och att nuvarande beslutade eller planerade styrmedel inte är tillräckliga för att nå miljökvalitetsmålet.²

25.2 Överväganden och förslag

Miljömålsberedningen bedömer att Sverige behöver en bred politisk uppslutning kring en ambitiös och kraftfull havsmiljöpolitik. En ekonomiskt, socialt och ekologiskt långsiktigt hållbar nationell havsmiljöpolitik kännetecknas enligt Miljömålsberedningen av att den har ambitiösa mål och väl utformade styrmedel, ett strukturerat och transparent arbetssätt.

Miljömålsberedningen har sedan 2010 lämnat förslag inom en rad miljöfrågor och har genom bred politisk förankring kunnat nå resultat som annars varit svåra att uppnå.

Det finns fördelar att hämta genom att använda Miljömålsberedningens tidigare resonemang och hålla en konsekvent linje där beredningen bedömer att olika miljöfrågor kan vinna på att hitta liknande lösningar. De stora övergripande miljöfrågorna som spänner över många politikområden och genomsyrar samhället på olika plan kan behöva liknande strukturer och förhållningssätt för att klara av att fånga upp helheten. Det är också värdefullt att använda sig av välkända, demokratiska beslutsprocesser för att ge förståelse och möjlighet till insyn.

Miljömålsberedningen bedömer att det svenska havsmiljöarbetet, liksom det klimatpolitiska arbetet, ska kännetecknas av långsiktighet, kontinuitet, tydlighet och transparens. Sverige behöver ett tydligt regelverk för hur havsmiljöarbetet ska bedrivas samt kraftfulla konkreta åtgärder inom ramen för en ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling.

² Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, s. 51.

I Miljömålsberedningens tilläggsdirektiv som föregick det klimatpolitiska ramverket beskrev regeringen hur Miljömålsberedningen inom ramen för miljömålssystemet skulle föreslå hur ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik kunde utformas. Beredningen skulle föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning. Därtill skulle beredningen utveckla en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. En klimatlag, dvs. ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar och en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av klimatarbetet, kunde ingå som en del i ramverket och beredningen skulle belysa för- och nackdelar med en sådan klimatlag.³ Beredningen skulle även bl.a. analysera behovet av ett organ för kvalitetssäkring av arbetet med oberoende experter. En möjlighet var att inrätta ett klimatpolitiskt råd. Beredningen skulle se över vilken funktion ett sådant råd skulle kunna ha.⁴

I tilläggsdirektiven från 2014 visade regeringen att man inom stora övergripande miljöfrågor kan överväga bl.a. ny lagstiftning som tillsammans med mål och andra förslag bildar en sammanhängande lösningsfokuserad strategi.

Efter Miljömålsberedningens förslag i *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*⁵ finns nu en klimatlag på plats. Beredningen anser att en sådan lösning är användbar även i frågor om havsmiljön.

Enligt regeringen är miljömålssystemet utgångspunkten för miljöpolitiken. Miljöpolitiken utgår ifrån Generationsmålet för miljöarbetet och de nationella miljö kvalitetsmål som har beslutats av riksdagen. Miljömålen är styrande för allt miljöarbete som Sverige bedriver nationellt, inom EU och internationellt.

För att havsmiljöpolitiken ska kunna nå sina mål är det avgörande att regeringen och riksdagen får möjlighet att se till helheten och ta ett fastare grepp om havsmiljöpolitiken.

Därför behövs det ett gediget, rättvisande och samlat underlag för beslut i havsmiljöfrågor. Det är underlag för förslag till riksdagsbeslut, underlag för ställningstaganden i olika internationella forum

³ Dir. 2014:165, tilläggsdirektivet till Miljömålsberedningen, förslag till klimatpolitiskt ramverk, s. 1.

⁴ Dir. 2014:165, s. 8.

⁵ SOU 2016:21, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, Delbetänkande av Miljömålsberedningen.

och EU, samt för styrningen av statsförvaltningens genomförande av havsmiljöpolitiken.

Under utredningsarbetet har Miljömålsberedningen även konstaterat att det saknas samhällsekonomiska analyser med en sådan omfattning att de ger en rättvisande bild av de intäkter och värden som havet bidrar med till samhället i stort, i förhållande till kostnaderna för åtgärder, regleringar etc. som behövs för att nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen. Det saknas nödvändiga samhällsekonomiska analyser för hela havsmiljön.

På andra ställen i detta betänkande lämnar Miljömålsberedningen en rad förslag till hur riksdagens och regeringens styrning av de offentliga myndigheterna ska kunna underlätta och effektivisera det nationella genomförandet av havsmiljöpolitiken. Om riksdagen och regeringen beslutar att genomföra dessa förslag – eller några av dem – är förutsättningarna bättre än i dag att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska kunna nås. Dock är det inte tillräckligt för att råda bot på det grundläggande problemet – för det behövs även ett samhällsövergripande helhetsgrepp över havsmiljöfrågorna. Miljömålsberedningen föreslår därför att riksdagen beslutar om en havsmiljölag och att regeringen inrättar en tvärvetenskaplig funktion för att belysa effekter och utvärdera konsekvenser av den samlade politiken som påverkar havsmiljön. Den som får uppgiften ska även analysera hur *Hav i balans samt levande kust och skärgård* kan nås på ett kostnadseffektivt sätt och utföra samhällsekonomiska analyser för hela havsmiljön.

25.2.1 En havsmiljölag

Förslag:

- att en havsmiljölag införs som utgångspunkt för riksdagens och regeringens havsmiljöarbete.
- att lagen fastställer att syftet med regeringens havsmiljöarbete är att uppnå det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.
- att lagen påvisar att regeringen i havsmiljöarbetet ska tillämpa ekosystemansatsen samt att ekosystemansatsen definieras enligt följande: Enligt ekosystemansatsen ska naturvärden bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.
- att det havsmiljöpolitiska arbetet ska vila på vetenskaplig grund.
- att regeringen varje mandatperiod ska lämna en havsmiljöpolitisk proposition till riksdagen. Propositionen ska innehålla en resultatanalys, resultatredovisning och beskrivning av planerade åtgärder för att uppnå miljömålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och eventuella författningsförslag som behövs för detta ändamål. Arbetet med propositionen ska samordnas med åtgärdsarbetet enligt vattenförvaltningsdirektivet och havsmiljödirektivet.

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen instiftar en havsmiljölag. Avsikten är att skapa bättre förutsättningar för breda och uthålliga havsmiljö- och havspolitiska insatser både nationellt och internationellt. En lag kan möjliggöra en mer transparent och effektiv styrning, uppföljning och utvärdering av det arbete som nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner, regioner, företag, enskilda och civilsamhället m.fl. bedriver.

Havsmiljön är komplex och är inte en uppgift enbart för den traditionella miljöpolitiken såsom vi känner den hittills. Tvärtom innebär *Hav i balans samt levande kust och skärgård* att samtliga politikområden behöver ta ett större och integrerat ansvar för havsmiljöpolitiken framöver.

Riksdagen har i egenskap av lagstiftare möjlighet att förtydliga och precisera hur det nationella havsmiljöarbetet ska bedrivas. Genom att införa en lag som beskriver regeringens havsmiljöarbete på ett konkret och enkelt sätt blir formerna för arbetet kända och lätt tillgängliga för alla. Möjligheten att ta del av regelverket samt förstå hur arbetet utvecklas och vilka åtgärder som bör vidtas i nästa steg ökar, såväl för regeringen och dess anställda som för berörda intressenter och allmänhet. Samtidigt medför den ökade kontroll som följer med en lagreglering en minskad risk för att en regering agerar på ett sätt som motverkar eller i otillräcklig grad främjar möjligheten att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Med en lagreglering ökar förutsättningarna för att arbetet även fortsättningsvis kommer att kunna bedrivas på ett långsiktigt och kontinuerligt sätt, samtidigt som arbetet blir tydligare och mer transparent.

En nationell lagreglering har också ett signalvärde. Genom att införa en havsmiljölag sänder riksdagen och regeringen en viktig signal såväl till de egna medborgarna som till andra länder om att den svenska staten tar havsmiljöarbetet på allvar.

Havsmiljölagen ska omfatta följande:

Syfte och mål

Sveriges havsmiljöarbete ska syfta till att uppnå det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Detta bör framgå av en kommande lagreglering. Som redogjorts för i tidigare avsnitt bedömer Miljömålsberedningen att detta miljö kvalitetsmål innefattar de andra mål som Sverige genom EU-medlemskapet har förbundit sig att uppnå och de övriga mål som är av relevans inom havsmiljöområdet.

Ekosystemansatsen

Miljömålsberedningen bedömer att ekosystemansatsen är ett förhållningsätt som behöver genomsyra havsmiljöarbetet. Miljömålsberedningen menar därför att ekosystemansatsen bör vara en utgångspunkt för regeringens havsmiljöarbete i en havsmiljölag. Miljömålsbered-

ningen föreslår även att ekosystemansatsen definieras i havsmiljölagen enligt följande:

Enligt ekosystemansatsen ska naturvärden bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.

Miljömålsberedningen utvecklar vidare sina resonemang bakom definitionen av ekosystemansatsen i kapitlet om ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning.

Vetenskaplig grund

En grundläggande förutsättning för att havsmiljöarbetet ska vara effektivt är att det vilar på vetenskaplig grund.

Proposition

Som beskrivits tidigare behöver havsmiljöpolitiken vara sammanhängande och omfatta flera politikområden, utöver miljöpolitiken till exempel transportpolitiken och näringslivspolitikerna. Bristen på samordning mellan olika politikområden är en central fråga när en mer effektiv politik ska arbetas fram. För att stärka ett övergripande och samlat grepp om havsmiljöfrågorna föreslår Miljömålsberedningen att förslag som kräver beslut av riksdagen så långt det är möjligt och med jämna mellanrum samlas i en och samma proposition – en havsmiljöpolitisk proposition.

Miljömålsberedningen föreslår därför att regeringen varje mandatperiod ska ta fram en proposition som innehåller en resultatanalys och resultatredovisning samt visar hur den samlade havsmiljöpolitiken på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt leder till att målet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* nås.

Propositionen tvingar regeringen, oavsett sammansättning, att ta ställning till havsmiljöpolitiken på ett samlat sätt. Den syftar till en mer effektiv politik präglad av större långsiktighet, kontinuitet, transparens och tydlighet. Förslag med budgetkonsekvenser bör kunna utarbetas parallellt med propositionen så att de kan redovisas i budgetpropositionen samma år.

En proposition bör därutöver minst redogöra för:

- Sveriges åtaganden internationellt och inom EU.
- Utfallet av tidigare vidtagna havsmiljöåtgärder.
- Planerade havsmiljöåtgärder med en ungefärlig uppgift om när dessa åtgärder kan börja gälla.
- I vilken grad dessa åtgärder kan förväntas bidra till att uppnå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.
- I vilken mån *andra* av riksdagen beslutade mål och vidtagna eller planerade åtgärder inom olika utgiftsområden bidrar till eller motverkar möjligheterna att uppnå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.
- Vilka ytterligare åtgärder som kan behövas för att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.
- Arbetet med propositionen ska samordnas med åtgärdsarbetet inom havs- och vattenförvaltningen.

25.2.2 En tvärvetenskaplig funktion

Förslag:

- att regeringen inrättar en funktion för att belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och identifiera politikområden där fler åtgärder behövs för att miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska kunna nås,
- att funktionen ska utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*,
- att funktionen ska analysera hur *Hav i balans samt levande kust och skärgård* kan nås på ett kostnadseffektivt sätt, både kort- och långsiktigt.

Miljömålsberedningen anser att en tvärvetenskaplig expertfunktion kan vara det som behövs och har saknats i havsmiljösammanhang. Tvärvetenskapliga analyser behöver komplettera myndigheternas redovisningar på ett sätt som ingen befintlig myndighet har i upp-

drag att göra. Analyser och bedömningar ska göras från ett brett samhällsperspektiv och avse den samlade havsmiljöpolitiken. Det breda anslaget i analyserna bör tillföra en dimension som ingen enskild förvaltningsmyndighet kan svara för i dagens system. Det handlar om att kunna göra analyser av på vilket sätt inriktningen inom samtliga politikområden bidrar till att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Det behövs en tvärvetenskaplig bedömning av havsmiljöpolitiken

Funktionen ska vara ett tvärvetenskapligt sammansatt expertorgan. Sammansättningen behöver omfatta fler vetenskapliga discipliner än de som är involverade i havsmiljöarbetet i dag. Expertfunktionen behöver därför – förutom den nödvändiga naturvetenskapliga kompetensen – även innehålla vetenskaplig kompetens med erfarenhet av förvaltning, juridik, statsvetenskap och ekonomi. Det behövs för att tydligare kunna koppla havsmiljöpolitiken till samhällssystemet i övrigt. Funktionen kan då få överblick över hela det havsmiljöpolitiska området. Funktionen ska ha till uppgift att analysera och utvärdera genomförande av politiken mot mål som riksdagen har beslutat och kunna bistå med en bedömning av hur den samlade politiken är förenlig med målen. Det här är något som saknas i dag. Som tidigare beskrivits är havsmiljöpolitiken så splittrad att det är svårt att få en samlad bild av vilka åtgärder som behöver vidtas. En sådan här funktion kan stödja beslutsfattare på flera nivåer genom att ta fram underlag för beslut.

Den nya funktionen kan också få i uppgift att utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå havsmiljömålen, belysa effekter av beslutade (och föreslagna) styrmedel från ett brett samhällsperspektiv, identifiera politikområden där ytterligare åtgärder behövs, analysera hur målen kan nås på ett kostnadseffektivt sätt, både kort- och långsiktigt, och utvärdera de underlag och modeller som politiken byggs på.

Många myndigheter har tydliga uppgifter och ansvar när det gäller att ta fram statistik och data till såväl den internationella rapporteringen som den nationella uppföljningen. Analysen av denna statistik och analysen av effekter av olika styrmedel och andra offentliga insatser är däremot spridd på flera myndigheter utan att någon

har ett tydligt helhetsansvar. Den samlade analysen av effekter av olika styrmedel behöver förbättras. Det är mot denna bakgrund som Miljömålsberedningen anser att den beskrivna funktionen behövs. En granskning av den samlade politiken bör göras från ett brett samhällsperspektiv för att komplettera den bild som ges av myndigheterna i dag.

Miljömålsberedningen bedömer att havsmiljön är ett ansvar för alla politikområden. Som komplement till rådande myndighetsstruktur behövs ett tvärvetenskapligt sammansatt expertorgan som kan bedöma hur den samlade politiken är förenlig med att uppnå målet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Nya uppgifter

De nya uppgifterna blir att genomföra oberoende utvärderingar och bedömningar av den samlade politiken för att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Närmare preciserat betyder det att den som får uppgiften ska:

- utvärdera om inriktningen inom samtliga politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*,
- utvärdera effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och analysera om målet nås på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som hållbarhetsbegreppets tre dimensioner beaktas,
- bedöma om åtgärderna är ändamålsenliga och tillräckliga för att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Uppgifterna inbegriper att belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och analysera om målen, både kort- och långsiktigt, kan bedömas nås på ett sätt som ger goda förutsättningar för hög kostnadseffektivitet. I analyserna kan även beskrivas andra effekter av de valda styrmedlen, t.ex. regionala effekter, effekter på andra miljö kvalitetsmål eller fördelningseffekter. I analyserna kan även ingå att problematisera kring det underlag i form av t.ex. rapporter, åtgärds kostnader och konsekvensanalyser m.m. som finns inom havsmiljöområdet.

Den som får uppgiften kan få i uppgift att varje år lämna en rapport till regeringen med en bedömning av hur havsmiljöarbetet fortskrider och de övriga analyser och bedömningar som har gjorts.

Med ovan angivna uppgifter bedömer Miljömålsberedningen att kvaliteten och bredden på tillgängliga analyser av bl.a. åtgärdspotentialer och samhällsekonomiska bedömningar kan höjas. Tänkbara organisationsalternativ som Miljömålsberedningen har diskuterat

En ny myndighet

Ett alternativ är att inrätta en ny myndighet för att utföra den beskrivna funktionen. En sådan myndighet kan vara organisatoriskt och finansiellt oberoende från andra myndigheter och tilldelas eget anslag.

Det skulle röra sig om en mindre myndighet med ett tydligt avgränsat ansvarsområde och ett kollegialt, tvärvetenskapligt beslutsfattande. Sådana myndigheter organiseras ofta som nämndmyndigheter. Dessutom skulle det tillkomma ett kansli med ansvar för handläggning och administration.

Havsmiljöinstitutet

Ett annat alternativ är att Havsmiljöinstitutet får ett nytt bredare uppdrag som innefattar den beskrivna tvärvetenskapliga funktionen. Havsmiljöinstitutets uppdrag har hittills varit av tvärvetenskaplig karaktär även om Miljömålsberedningen nu ser att ännu fler sektorer och yrkesdiscipliner skulle behöva involveras. Om Havsmiljöinstitutet skulle få ett sådant uppdrag säkras medverkan av akademien men institutet har fram till nu inte haft representation av någon annan bransch eller sektor.

Havs- och vattenmyndigheten

Ytterligare ett alternativ är att införa en tvärvetenskaplig funktion på Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har redan havsmiljöarbetet som sin huvuduppgift och är väl insatt i den beskrivna problematiken. En funktion som den beskrivna skulle

kunna föras in i myndighetens instruktion men i så fall kräva ett tydligt klargörande av vad som skiljer denna funktion från det övriga arbetet med uppföljning och rapportering till regeringen.

25.2.3 Samhällsekonomiska analyser för hela havsmiljön

Förslag:

- att regeringen ger i uppdrag till den som får den tvärvetenskapliga funktionen som beskrivits ovan, att även ta fram en samhällsekonomisk analys av havets intäkter och kostnader med en sådan omfattning att de ger en rättvisande bild av de intäkter och värden som havet bidrar med till samhället i stort, i förhållande till kostnaderna för åtgärder, regleringar etc. som behövs för att nå de havsanknutna miljö kvalitetsmålen.

Som framgår ovan behövs ett långsiktigt, strategiskt, kontinuerligt och samhällsovergripande arbete för att nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och säkerställa bevarande och ett hållbart nyttjande i svenska havsområden.

Det är särskilt angeläget att ta sig an den ekonomiska och sociala utvecklingen i havsmiljösammanhang. Behovet av ökad styrning behöver genomföras på ett sätt som gör att havsmiljöarbetet, när det är möjligt, går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och tillskapande av nya, hållbara arbetstillfällen. Långsiktiga spelregler i havsmiljöpolitiken skapar större förutsägbarhet för olika aktörer i samhället att investera i ny teknik och att ta tillvara nya möjligheter.

Ett hav i balans samt levande kust och skärgård ställer krav på innovation och utveckling som kan leda till nya arbetstillfällen och företag som tillhandahåller varor och tjänster.

En betydelsefull del i en framåtsyftande och pådrivande havsmiljöpolitik är insatser för forskning och utveckling inom strategiskt viktiga områden. Det kommer att krävas gemensamma satsningar på forskning och innovation i samarbete mellan samhälle och näringsliv.

Miljömålsberedningens slutsats är att havsmiljöförvaltningen är betydligt mer omfattande och innefattar ett väsentligt mycket större antal politikområden, verksamheter och aktörer än vad som tradi-

tionellt har beaktats i värderingstudier, samhällsekonomiska analyser och konsekvensbedömningar. Några exempel är:

- *Sjöfart*: Sjöfartens miljöeffekter på havsmiljön har bedömts i liten skala, förutom risk för oljespill vid olyckor. Transportsektorns klimatomställning där en ökad sjöfart eftersträvas kan ha omfattande samhällsekonomiska effekter när påverkan på havsmiljön inkluderas i analyserna.
- *Övergödning och cirkulär ekonomi*: Den långsiktiga tillförseln av fosfor och kväve till havet är beroende av i vilken omfattning och takt Sverige och EU kan ställa om till en cirkulär ekonomi för växtnäringssämnen. De samhällsekonomiska analyserna för övergödning kan inte enbart baseras på kostnaderna för lokala åtgärder, till stor del inom jordbruket. De måste även t.ex. inkludera behov av innovationer, teknikutveckling och investering i metoder och tekniker för återvinning och återföring av växtnäringssämnen. I en sådan analys behöver även näringslivsutveckling och exportmarknader för ny teknik inkluderas.
- *Kusthavet*: Miljötillståndet i kustvattenområdet är beroende av i princip samtliga verksamheter på land, inte minst kommunal utveckling och bostadsbyggande, industri, lantbruk, skogsbruk och turismutveckling, men även havsbaserad verksamhet som fiske, sjöfart och försvarets verksamhet. Å andra sidan är miljötillståndet i kustvattnet avgörande för hela havsmiljöns funktion, t.ex. som kolsänka (se nästa punkt).
- *Klimatförändringar*: Det är väl känt att havet producerar hälften av syret och absorberar stora mängder koldioxid, betydligt mer än skogen. Vad det kostar att förlora denna funktionen är dock inte beräknat. I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det mycket angeläget att bedöma effekterna av en försämrad havsmiljö. I det fall Östersjön utvecklas från att i dag vara en kolsänka till att bli en kolkälla (sådana indikationer finns i vissa kustvattenområden) så ställer det t.ex. helt nya krav på behovet av utsläppsminskningar och åtgärder.

Ett viktigt resultat av beredningens arbete är därför att för att kunna identifiera rätt åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, behövs mer omfattande samhällseko-

nomiska analyser som inkluderar hela omfattningen av havsmiljöförvaltningen och dess påverkan på samhället i vid bemärkelse.

Miljömålsberedningen vill särskilt framhålla att även om det inte varit möjligt att till fullo bedöma de samhällsekonomiska effekterna av förslagen i detta betänkande – så är den övergripande bedömningen att samtliga förslag är nödvändiga och bidrar på lång sikt till både ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet.

25.3 Miljömålsberedningens strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser

Miljömålsberedningen har i detta betänkande redogjort för hur existerande styrmedel och åtgärder styr mot havsanknutna miljökvalitetsmål och hur styrmedlen och åtgärderna kan bli mer effektiva.

I Miljömålsberedningens tilläggsdirektiv används begreppet styrmedel 27 gånger. Begreppet styrmedel kan definieras på många olika sätt och därigenom ges en mer eller mindre bred avgränsning. Styrmedel kan, med utgångspunkt i bestämmelserna i det konstitutionella regelverket, riktas till alla typer av aktörer såväl offentliga som privata. Miljömålsberedningens förslag till strategi innehåller ett antal sådana styrmedel.

För att skapa bättre förutsättningar för att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och samtidigt miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* ska kunna nås, lämnar Miljömålsberedningen förslag som omfattar verksamheter inom fler politikområden och utgiftsområden än vad som vanligtvis ingår i området havsmiljö. Detta för att fånga upp fler påverkansfaktorer på havsmiljön som behöver åtgärdas. I detta avseende har Miljömålsberedningens ambition varit att förslaget till strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser inte ska förstärka några målkonflikter utan snarare att integrera och harmonisera målen för olika verksamheter.

Miljömålsberedningen föreslår att riksdagen instiftar en havsmiljölag. Avsikten är att skapa bättre förutsättningar för breda och ut hålliga havsmiljö- och havspolitiska insatser både nationellt och internationellt. Miljömålsberedningen föreslår även att regeringen inrättar en funktion för att belysa effekter av beslutade och föreslagna styr-

medel från ett brett samhällsperspektiv och identifiera politikområden där fler åtgärder behövs för att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska kunna nås.

Miljömålsberedningen lämnar flera förslag på hur de havsanknutna miljökvalitetsmålen kan utvecklas och däribland förslag på två nya etappmål, ett för marint områdesskydd och ett för återföring av näringsämnen till livsmedelsproduktion. Miljömålsstrukturen utvecklas kontinuerligt och har genomgått betydande förändringar sedan riksdagen första gången fattade beslut om dem 1998. Flera av förslagen i detta betänkande innebär en fortsatt utveckling av miljömålssystemet.

Förslagen handlar om hur de direkt havsanknutna miljökvalitetsmålen ska kunna bli mer effektiva som styrmedel.

Förslagen handlar även om hur resultatanalysen och resultatredovisningen av de direkt havsanknutna miljökvalitetsmålen ska kunna bli mer rättvisande som underlag för riksdagens och regeringens beslut om styrmedel och åtgärder.

Förslagen innebär även en harmonisering av genomförandet av de svenska författningar som följer av havsmiljödirektivet, vattendirektivet, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet samt EU:s gemensamma fiskeripolitik. Dessutom har Miljömålsberedningens ambition varit att få de åtaganden Sverige har förbundit sig till genom EU-medlemskapet att samordnas och stämma bättre överens med det nationella havsmiljöarbetet.

Två frågor har inkluderats på tvären i hela arbetet med strategin. Den första frågan är kopplingen mellan hav, klimatförändringen och havsförurning. Den andra frågan är ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning. Miljömålsberedningens strategi innehåller därutöver ett antal förslag på förändringar och kompletteringar i styrmedel som används för att styra statliga myndigheter i deras genomförande av havsmiljöpolitiken. Flera av förslagen innebär nya eller förtydligade uppgifter för myndigheter. Flera av förslagen är även avsedda att förstärka myndigheternas samverkan med varandra i havsmiljöfrågor. Detta för att effektivisera och skapa bättre möjligheter för de statliga myndigheterna och kommunerna att genomföra havsmiljöpolitiken.

I strategin ingår dessutom förslag på frågor om havsmiljö som Miljömålsberedningen föreslår att Sverige bör driva i olika internationella forum, det havsregionala samarbetet och i EU.

26 Konsekvensanalys

26.1 Bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

26.1.1 Kommittéförordningens bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Bestämmelser om konsekvensberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar finns i kommittéförordningen.¹

Av bestämmelserna i 14 § framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Av bestämmelserna i 5 § framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av bestämmelserna i 15 a § framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads-mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

¹ 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Slutligen framgår av bestämmelserna i 16 § att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

26.1.2 Bestämmelser om konsekvensbeskrivningar i Miljömålsberedningens direktiv

Enligt Miljömålsberedningens direktiv ska samhällsekonomiska konsekvensanalyser och analyser av kostnadseffektivitet i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) ligga till grund för de förslag som beredningen lägger, liksom för de viktigare åtgärder som beredningen övervägt men valt att inte föreslå. Det innebär t.ex. att beredningen ska analysera hur olika aktörer påverkas av förslagen avseende administrativa bördor, finansiering, deltagande i olika typer av insatser m.m. Beredningen ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag.

26.1.3 Bestämmelser om konsekvensbeskrivningar i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

I förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om konsekvensbeskrivningar om konsekvensutredning vid regelgivning.² Som framgår ovan ska konsekvenserna i ett betänkande anges på ett sätt som motsvarar kraven på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§.

Av bestämmelserna i 6 § framgår att en konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,

² 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Av bestämmelserna i 7 § framgår att om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

26.2 Vad är ett resultat och vad är en konsekvens?

I arbetet med konsekvensanalyser är det relevant att skilja på vad som är det önskade resultatet av ett förslag, dvs. de prestationer, effekter och måluppfyllelse som förslaget i ett betänkande är tänkt att leda till, och vad som blir en konsekvens förslaget.

Konsekvenser av en lösning kan beskrivas som bieffekter av ett förslag, det vill säga förändringar som påverkar olika aktörer och områden *utöver prestationerna och effekterna*, dvs. de önskade eller avsedda resultaten som ett förslag ska leda till.

I den statliga ekonomistyrningen som är ett medel för politikens förverkligande som består av mål- och resultatstyrning och finansiell styrning definieras resultat³ som de prestationer som myndigheter åstadkommer och de effekter som prestationerna leder till.

En prestation är en tjänst eller produkt som levereras av en myndighet och tas emot av en målgrupp utanför myndigheten. En effekt är en förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd eller prestation och som annars inte skulle ha inträffat. För att kunna tala om en effekt av en åtgärd eller prestation måste det finnas ett orsak-verkan-samband mellan åtgärden eller prestationen och det förändrade tillståndet. I miljömålssystemet ska prestationerna och effekterna leda till att målen, dvs. det önskade framtida tillståndet som målen beskriver nås.

Det förväntade resultatet av Miljömålsberedningens förslag till strategi är att den ska bidra till att de havsanknutna miljökvalitetsmålen nås. Det vill säga att alla förslag som ingår i Miljömålsberedningens förslag till strategi ska bidra till att miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning* nås.

26.2.1 Vad är problemet?

En konsekvensanalys ska innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå.

Det övergripande problemet som har varit Miljömålsberedningens uppdrag att föreslå lösningar på och redovisa i detta betänkande

³ För resonemang om effekter i den statliga ekonomistyrningen se ESV 2011:9 ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten, ESV 2006:8, Effektvärdering och ESV 2006:7, Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.

framgår av tilläggsdirektivet⁴ som regeringen beslutade den 31 maj 2018. Med regeringens problembeskrivning och det resultat som regeringen vill uppnå som utgångspunkt har Miljömålsberedningen fördjupat och vidgat problemanalysen i direktivet, dels beträffande påverkansfaktorer på havsmiljön inom en rad delområden, dels beträffande styrmedel och åtgärder, inklusive förvaltningspolitiska styrmedel och åtgärder.

Miljömålsberedningens problemanalyser finns i:

- kapitel 3 Problemets allvar och omfattning,
- kapitel 8 Havsmiljön är viktig för att hejda klimatförändringarna,
- kapitel 9 Ekosystemansatsen och ekosystembaserad havsförvaltning,
- kapitel 11 Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal,
- kapitel 12 Miljökvalitetsnormer,
- kapitel 13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete,
- kapitel 14 Ingen gödning till havet,
- kapitel 15 Farliga ämnen,
- kapitel 16 Marint skräp,
- kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen,
- kapitel 18 Sjöfarten och havet,
- kapitel 19 Undervattensbuller,
- kapitel 20 Marint områdesskydd,
- kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara,
- kapitel 22 Havsmiljödata,
- kapitel 23 Behov av forskning och kunskap om havsmiljön,
- kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete och
- Kapitel 25 En strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser.

⁴ Dir. 2018:44 Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – En strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser.

26.2.2 Motiveringar, bedömningar, överväganden och förslag

Om Miljömålsberedningens förslag inte genomförs försämras möjligheten att de havsanknutna miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Miljömålsberedningens motiveringar, bedömningar, överväganden och förslag som konsekvensanalyseras i detta kapitel finns i:

- Kapitel 9 Ekosystemansatsen och ekosystembaserad havsförvaltning,
- Kapitel 11 Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal,
- kapitel 12 Miljökvalitetsnormer,
- kapitel 13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete,
- kapitel 14 Ingen gödning till havet,
- kapitel 15 Farliga ämnen,
- kapitel 16 Marint skräp,
- kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen,
- kapitel 18 Sjöfarten och havet,
- kapitel 19 Undervattensbuller,
- kapitel 20 Marint områdesskydd,
- kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara,
- kapitel 22 Havsmiljödata,
- kapitel 23 Behov av forskning och kunskap om havsmiljön,
- kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete och
- Kapitel 25 En strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser.

26.2.3 En konsekvensanalys ska innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Miljömålsberedningens förslag handlar i stor utsträckning om att effektivisera tillämpningen av de befintliga regelverken, styrmedlen och åtgärderna i havsmiljöarbetet vilket i sin tur har satt ramarna för både möjliga och alternativa lösningar.

26.3 Aktörer som berörs av Miljömålsberedningens förslag

26.3.1 Vilka som berörs

De statliga aktörer som berörs av Miljömålsberedningens överväganden och förslag är bl.a. Boverket, Försvarmakten, länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, lärosäten, Regeringskansliet, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sjöfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys och vattenmyndigheterna.

Kommuner berörs av Miljömålsberedningens överväganden och förslag.

Företag som berörs direkt av Miljömålsberedningens förslag är lantbrukare, företag inom sjöfarten, fiskenäringen och turistnäringen.

Andra enskilda som berörs direkt av Miljömålsberedningens förslag är fritidsfiskare, fritidsbåtsägare, privata verksamhetsutövare samt enskilda mark- och vattenrättsägare.

26.3.2 Aktörer som berörs av förslagen i respektive kapitel

Kapitel 11 Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal

Regeringskansliet, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket m.fl.

Kapitel 12 Miljö kvalitetsnormer

Regeringen, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelser, vattenmyndigheterna, kommuner, domstolar, ev. i förlängningen enskilda om fler miljö kvalitetsnormer gör det svårare att få tillstånd för verksamhet.

Kapitel 13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete

Regeringen, Regeringskansliet, Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna, vattendelegationerna, länsstyrelserna, nationella förvaltningsmyndigheter och kommunerna. Enskilda företagare, hushåll och verksamhetsutövare kan komma att beröras indirekt av åtgärderna i åtgärdsprogrammet.

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

Regeringen, Regeringskansliet, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, länsstyrelser, kommuner och lantbruksnäringen samt i mindre utsträckning Energimyndigheten, Tillväxtverket, Vinnova och Formas.

Kapitel 15 Farliga ämnen

Regeringen, Regeringskansliet, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna och övriga offentliga myndigheter som bedriver åtgärdsarbete som rör farliga ämnen. Kommunerna berörs i egenskap av VA-huvudmän.

Kapitel 16 Marint skräp

Regeringen, Regeringskansliet, Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

Regeringen, Regeringskansliet, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, yrkesfisket, fritidsfisket och fiskerättsägare till ostron samt indirekt turistnäringen.

Kapitel 18 Sjöfarten och havet

Regeringen, Regeringskansliet, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Trafikverket, Trafikanalys och Havs- och vattenmyndigheten berörs direkt av förslagen. Kommunala hamnar och sjöfartsnäringen kan komma att beröras.

Kapitel 19 Undervattensbuller

Havs- och vattenmyndigheten, Försvarmakten, Kustbevakningen, Regeringskansliet, länsstyrelser, kommuner, forskare, enskilda och ev. företag som inte får tillstånd p.g.a. ökad kunskap om undervattensbullers effekter på de marina ekosystemen.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

Regeringen, kustlänsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Försvarmakten, Naturvårdsverket, kommuner, kust- och havsbaserade näringar som t.ex. yrkesfiske, sjöfart, havsbaserad energiutvinning och turism, enskilda mark- och vattenrättsägare, samt friluftsliv, inklusive fritidsfiske och fritidsbåtsägare.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

Länsstyrelser, kommuner, enskilda, företag inom t.ex. fiske, sjöfart och turism, enskilda mark- och vattenrättsägare, Naturvårdsverket, Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, friluftorganisationer, friluftslivet, inklusive fritidsbåtsägare.

Kapitel 22 Havsmiljödata

Havs- och vattenmyndigheten, SGU, Sjöfartsverket, SMHI, SLU, Försvarsmakten, Kustbevakningen, forskare, länsstyrelser, kommuner, utförare av recipientkontroll.

Kapitel 23 Behov av forskning och kunskap om havsmiljön

Riksdagen, regeringen, Regeringskansliet, Havsmiljöinstitutet, Chalmers tekniska högskola, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, länsstyrelser och länsstyrelser som är vattenmyndigheter, Naturvårdsverket, SGU, SMHI, Jordbruksverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Sjöfartsverket, FOI, Kemikalieinspektionen, kommuner m.fl.

Kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

Riksdagen, regeringen, Regeringskansliet, offentliga myndigheter som arbetar med havsmiljö, kommuner, enskilda, företag, samhället i stort.

Kapitel 25 En strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser

Riksdagen, regeringen, Regeringskansliet, offentliga myndigheter som arbetar med havsmiljö, kommuner, företag och enskilda.

26.3.3 Varför och på vilket sätt de olika aktörerna berörs

Varför och på vilket sätt de olika aktörerna berörs framgår av redovisningen nedan.

26.3.4 I vilken utsträckning olika aktörer berörs

I vilken utsträckning olika aktörer berörs av Miljömålsberedningens förslag framgår nedan.

26.4 Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten m.fl.

Av bestämmelserna i 14 § i kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering. Av 14 § kommittéförordningen framgår det dock inte tydligt vad som i förordningens mening avses med finansiering. Miljömålsberedningen har därför utifrån sin tolkning av vad som avses med finansiering i förekommande fall gjort bedömningar av vilka merkostnader förslagen kan medföra för olika aktörer, lämnat förslag på finansieringsform och där det bedömts vara möjligt, hur de bedömda merkostnaderna skulle kunna finansieras.

Av kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete framgår att finansieringen av havs- och vattenmiljöarbetet är både splittrad, kortsiktig och otillräcklig. Åtgärder i havs- och vattenmiljöarbetet genomförs och finansieras huvudsakligen i tidsbegränsade frivilliga projekt. Det gäller oavsett om ersättningen kommer ur EU-program eller från statsbudgeten. Det är den övergripande bild som Miljömålsberedningen har fått av finansieringen och genomförandet av åtgärder i det nationella havs- och vattenmiljöarbetet.

Ett genomgående budskap till Miljömålsberedningen under utredningsarbetet har varit att havs- och vattenmiljöarbetet behöver effektivare finansiering och effektivare finansiell styrning för effektivare verksamhet. Det handlar inte bara om att uppgifterna uppfattas vara underfinansierade utan aktörerna har också framfört att finansieringen av deras verksamheter liksom finansieringen av åtgärder är osäker, kortsiktig, ryckig och behöver stärkas.

Miljömålsberedningen har inte möjlighet att bedöma vilket resurstillskott som skulle behövas för att de efterfrågade resultaten ska kunna nås. Ett av flera skäl till det är att eftersom merparten av anslagsbeloppet som tilldelas Havs- och vattenmyndigheten betalas ut som inomstatliga bidrag till statliga myndigheter och samtliga länsstyrelser och även används för löner och andra förvaltningsutgifter

saknas dessutom de bidragstagande myndigheternas bedömningar och argument i det årliga budgetunderlaget. Därmed saknas en avgörande del av det underlag som krävs för att kunna göra en rättvisande bedömning av resursbehovet.

Miljömålsberedningen föreslår i kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete att regeringen 2023 gör en genomlysning av om nivån på anslagsmedlen för åtgärder för havs- och vattenmiljö motsvarar riksdagens och regeringens ambitionsnivå för det offentliga åtagandet i frågor om havs- och vattenmiljö.

Det nationella havsmiljöarbetet finansieras i dag huvudsakligen med medel från anslagsposten 2 på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Anslagsposten disponeras av Havs- och vattenmyndigheten.

I årsredovisningen för 2019 redovisade Havs- och vattenmyndigheten en indragning på 27 774 tusen kronor från anslagsposten 2 Åtgärder för havs- och vattenmiljö på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. I årsredovisningarna för 2018 och 2017 redovisades motsvarande indragningar till 12 928 tusen kronor och 18 831 tusen kronor. Samtidigt noterar Miljömålsberedningen att 2019 finansierade Havs- och vattenmyndighetens egna lönekostnader för 19 anställda med medel ur anslagspost 2 på 1:11-anslaget.

Frågan om bristerna i finansieringen av havsmiljöarbetet har Havs- och vattenmyndigheten uppmärksammat regeringen på i sina budgetunderlag. Senast i sin komplettering till budgetunderlaget för 2021–2023 har Havs- och vattenmyndigheten påtalat att de tilldelade resurserna på 1:11-anslaget inte räcker till för att lösa uppgifterna inom havs- och vattenområdet. Viktigt att notera här är att det är flera statsbidrag till kommuner och enskilda som också finansieras ur 1:11-anslaget. Det vill säga statsbidrag som det är frivilligt att söka och använda.

I kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete lämnar Miljömålsberedningen flera förslag som innebär att medlen på det nuvarande anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö ska kunna användas på ett mer kostnadseffektivt sätt än i dag, men givet det som framgår ovan är det i dagsläget svårt att göra en närmare bedömning av hur stort utrymme som faktiskt frigörs med dessa förslag.

Flera av Miljömålsberedningens förslag innebär fortsatta utredningar inom ramen för kommittéväsendet. I dessa fall ligger uppgif-

ten att närmare analysera konsekvenser och föreslå finansiering av förslagen inom ramen för den föreslagna utredningens uppdrag.

26.5 Konsekvenser för staten

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Här nedan redovisas konsekvenserna för statliga myndigheter av Miljömålsberedningens förslag.

26.5.1 Konsekvenser för Boverket

Boverket är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.⁵ År 2019 hade Boverket 269 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft⁶ samma år var 1 296 tusen kronor.⁷

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Boverket redovisas här.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att strandskyddets syfte om bevarande av goda livsvillkor för djur och växtlivet i vatten förtydligas så att det framgår att det också innebär att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen. Detta innebär ändringar i 7 kap. 13 § miljöbalken. Förslaget medför att Naturvårdsverket och Boverket behöver komplettera sina vägledningar om strandskyddet i enlighet med den förtydligade syftesbestämmelsen. Förslaget innebär inte någon ny eller utökad uppgift för Boverket

⁵ 8 § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁶ Med årsarbetskrafter avses i detta sammanhang antal anställda personer omräknat till heltidsarbetande. Uppgift om årets driftskostnader hämtas från resultaträkningen genom att summera posterna kostnader för personal, kostnader för lokaler och övriga driftskostnader. Se ESV:s allmänna råd till 2 kap. 4 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁷ Boverkets årsredovisning 2019.

utan ingår i verkets ordinarie uppgifter och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

26.5.2 Konsekvenser för Försvarsmakten

Försvarsmakten är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.⁸ År 2019 hade Försvarsmakten 21 333 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 864 tusen kronor.⁹

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Försvarsmakten redovisas här.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller vilket kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Det kan komma att påverka t.ex. Försvarsmakten så att myndigheten i sin verksamhet tar bättre hänsyn till undervattensbullers påverkan. Sådan planering bedöms rymmas inom Försvarsmaktens löpande planering av den ordinarie verksamheten och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Försvarsmakten får en instruktionsenlig uppgift att bidra i arbetet med skyddade områden. För Försvarsmakten handlar detta om att så långt möjligt och rimligt i fredstid anpassa sin verksamhet till föreskrifter i skyddade områden. Framför allt innebär detta att Försvarsmakten i planeringen av sin verksamhet som t.ex. inför övningar, minsprängning m.m. har kontakt med länsstyrelserna för att samråda om hur negativ påverkan i skyddade områden kan minimeras. Sådan planering bedöms rymmas inom Försvarsmaktens löpande planering av den

⁸ 5 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2019.

ordinarie verksamheten och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Försvarsmakten tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Sjöfartsverket och SGU får ett regeringsuppdrag att utföra marin kartering av de delar av det svenska sjöterritoriet där det enligt Försvarsmakten är möjligt, samt att regeringsuppdraget även ålägger myndigheterna att gemensamt upprätta en tydligare process för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd. Att utföra marin kartering är både tids- och kostnadskrävande. Miljömålsberedningen bedömer att det främst är Sjöfartsverket som får ökade kostnader för att genomföra förslaget eftersom det är personal därifrån som utför sjömätningen som ligger till grund för karteringen. När det gäller de övriga myndigheterna bedöms därför uppgiften rymmas inom deras ordinarie ramar. Processen för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd bedöms rymmas inom befintliga ramar för alla myndigheterna inklusive Försvarsmakten och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

26.5.3 Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.¹⁰

År 2019 hade Havs- och vattenmyndigheten 282 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 2 172 tusen kronor.¹¹

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Havs- och vattenmyndigheten redovisas här.

¹⁰ 3–4 §§ förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹¹ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

Finansiering av förslagen som berör Havs- och vattenmyndigheten

Miljömålsberedningens förslag som berör Havs- och vattenmyndigheten bedöms medföra merkostnader motsvarande fem årsarbetskrafter. Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag kan därför behöva tillföras medel för denna merkostnad.

Miljömålsberedningen förslag till finansiering från anslagsposten 2 på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö innebär att anslaget minskas med 10 000 tusen kronor för att finansiera det föreslagna forskningsanslaget och med 3 000 tusen kronor under tre år för att finansiera särskilda informationsåtgärder till det båtburna friluftslivet. Medlen för informationsåtgärder återförs därefter till anslaget 1:11.

Kapitel 11 Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar att miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska ha tre preciseringar som direkt kopplar till målet om god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341), målet om god ekologisk och kemisk status i enlighet med vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och slutligen målet gynnsam bevarandestatus i enlighet med områdesskyddsförordningen (1998:1252), artskydds förordningen (2007:845) samt arter och livsmiljöer förtecknade inom Helcom och Ospar. Förslaget medför en minskad administration på Havs- och vattenmyndigheten då färre preciseringar ska följas upp och rapporteras. De föreslagna preciseringarna ligger helt i linje med mål som Sverige åtagit sig att nå enligt EU-direktiv. Uppföljningen och rapporteringen av miljö kvalitetsmålet ska harmoniseras med uppföljningen och rapporteringen av direktiven vilket också bidrar till ytterligare effektivisering inom Havs- och vattenmyndigheten. Uppföljning av tidigare precisering om friluftsliv faller väl inom uppföljningen av regeringens Maritima strategi som också genomförs av Havs- och vattenmyndigheten. Förslaget bedöms minska den administrativa bördan för Havs- och vattenmyndigheten.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten redovisar den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålet *Hav i balans och levande kust och skärgård* i årsredovisningen. Förslaget medför behov av ändring i Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets instruktioner. Förslaget minskar den administrativa bördan på Havs- och vattenmyndigheten genom minskat rapporteringskrav. Förslaget kan samtidigt medföra att arbetet med årsredovisningen tar något mera resurser i anspråk men bedöms totalt sett inte medföra någon ökad kostnad för myndigheten och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten vart fjärde år redovisar en utvärdering av de uppnådda resultaten i förhållande till miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* direkt till regeringen. Även detta förslag medför behov av ändring i Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets instruktioner. Förslaget bedöms minska den administrativa bördan på Havs- och vattenmyndigheten genom att myndigheten står friare att utforma resultatredovisningen och harmonisera denna med rapportering av EU-direktiv. Förslaget bedöms inte medföra någon ökad kostnad för myndigheten och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att indikatorer och andra uppföljningsmått för miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* harmoniseras med de uppföljningsmått som används i arbetet med EU-direktiven. Miljömålsberedningen föreslår även att den fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* anpassas så att den för alla preciseringsområden som hanterar havets miljö tillstånd använder statusbedömning och rapportering enligt havsmiljöförordningen, vattenförvaltningsförordningen och art- och habitatdirektivet. Dessa två förslag bedöms ge effektivitetsvinster på Havs- och vattenmyndigheten då samma uppföljning och rapportering både kan användas för rapportering till EU samt till regeringen för miljökvalitetsmålet. Förslagen antas minska den administrativa bördan på Havs- och vattenmyndigheten.

Kapitel 12 Miljökvalitetsnormer

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får ett särskilt ansvar för att säkerställa ett samordnat genomförande av vattenförvaltningen, havsmiljöförvaltningen och art- och habitatdirektivet för akvatiska arter och livsmiljöer. Förslaget ligger redan inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde men myndigheten saknar signaler från regeringen att arbeta samordnat med dessa ansvarsområden. Här saknas i dagsläget en tydlig styrning. Det är en prioriterings- och organisationsfråga som visserligen kräver resurser att genomföra men bedöms inte medföra att Havs- och vattenmyndigheten behöver mer resurser för uppgiften. På sikt kan denna ändring till och med innebära en effektivisering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten ett uppdrag att se över och harmonisera miljökvalitetsnormer för kustvatten som beslutas med stöd av 20 § havsmiljöförordningen (2010:1341) och 4 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) samt att bedömningsområden för miljökvalitetsnormer som beslutas med stöd av 20 § havsmiljöförordningen, där det är möjligt, ska överensstämja med vattenförvaltningens kustvattenförekomster. I regeringsuppdraget ska även ingå en översyn av miljökvalitetsnormerna för ytvatten så att normerna utformas och bestäms så precist som möjligt så att åtgärder enligt 5 kap. 9 § miljöbalken kan genomföras och leda till att målen nås.

I samma regeringsuppdrag bör även ingå Miljömålsberedningens förslag om miljökvalitetsnormer i kapitlet om Undervattensbuller som innebär att Havs- och vattenmyndigheten ska fastställa minst en miljökvalitetsnorm för kontinuerligt undervattensbuller och miljökvalitetsnormer av begränsningskaraktär för impulsiva bullerkällor som t.ex. pålning och sprängning. Regeringsuppdraget bedöms ligga inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens ordinarie uppgifter och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att ett gemensamt beslutsorgan ska besluta om miljökvalitetsnormer i enlighet med både vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen samt referensvärden i enlighet med art- och habitatdirektivet och fågeldirekti-

vet för akvatiska arter och livsmiljöer. Ett sådant beslutsorgan kommer att innebära att färre myndigheter än i dag ska fatta dessa beslut vilket bedöms medföra minskad administration. Det kommer också att ge möjlighet till samordning från början i stället för att i efterhand behöva anpassa och korrigera för att få ihop de olika sorters normerna. Eftersom Miljömålsberedningen inte har föreslagit i vilken form det gemensamma beslutsorganet ska organiseras görs här ingen konsekvensanalys av hur olika myndigheters resursbehov påverkas av det nya beslutsorganet. Förslaget bedöms dock inte medföra någon ökad kostnad totalt sett utan snarare en möjlig effektivisering och omfördelning av kostnader mellan berörda myndigheter och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Jordbruksverket tar över ansvaret från Havs- och vattenmyndigheten som miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Detta bedöms medföra en minskad kostnad motsvarande en årsarbetskraft, dvs. 2 172 tusen kronor för Havs- och vattenmyndigheten.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket får i uppgift att tillsammans tillhandahålla en nationell rådgivnings- och stödfunktion för det lokala åtgärdsarbetet. Förslaget medför ändringar i myndigheternas instruktioner. En nationell stödfunktion länkar till ett stort antal områden inom Havs- och vattenmyndigheten befintliga uppgifter och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 16 Marint skräp

- *Miljömålsberedningen föreslår* ett tillägg i Havs- och vattenmyndighetens instruktion som innebär att myndighetens arbete med frågor som rör marint skräp formaliseras samt att Havs- och vattenmyndigheten ska utreda behovet av ett nytt etappmål för marint skräp. Förslagen bedöms medföra en ökad kostnad för

myndigheten motsvarande driftskostnaden för en halv års-arbetskraft.¹²

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen integrerar frågor om hållbar förvaltning av fiskresurserna med havsmiljöförvaltningen. Förslaget innebär att regeringens styrning av Havs- och vattenmyndigheten blir mer enhetlig och tydlig vilket bör underlätta och effektivisera myndighetens arbete i frågor om förvaltning av fisk. Förslaget bedöms inte medföra ökade kostnader för myndigheten och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndighetens instruktion ändras så att det framgår att myndigheten ska tillämpa en ekosystemansats samt att hållbar förvaltning av fiskresurserna integreras med havsmiljöarbetet. Instruktionsändringen bedöms inte medföra ökade kostnader för myndigheten och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndighetens instruktion kompletteras så att det tydligt framgår att myndigheten inom sitt ansvarsområde ansvarar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning, inklusive EU:s gemensamma fiskeripolitik, med hänsyn till bl.a. miljökvalitetsnormer, rådgivning, genomförande av åtgärder samt uppföljning och utvärdering. Förslaget ligger inom Havs- och vattenmyndighetens nuvarande ansvarsområde men myndigheten saknar signaler från regeringen att arbeta samordnat med dessa ansvarsområden. Här saknas i dagsläget en tydlig styrning. Det är en prioriterings- och organisationsfråga som visserligen kräver resurser att genomföra men Miljömålsberedningen bedömer inte att Havs- och vattenmyndigheten behöver ytterligare resurser för uppgiften. På sikt kan denna ändring till och med innebära en effektivisering. Det blir ett arbetssätt som kommer att hänga ihop med Miljömålsberedningens förslag om ett ensat åtgärdsprogram.

¹² Driftskostnaden för en årsarbetskraft 2019 var 2 172 tusen kronor. Se Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen med stöd av ICES tar fram ett förslag till hur en samlad rådgivning för fiskeripolitikens mål och mål inom havsmiljödirektivet som berör fisk, kan utformas. Förslaget innebär att Havs- och vattenmyndigheten behöver ta fram ett underlag till beställning till ICES, vilket ingår i myndighetens ordinarie uppgifter och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får ett uppdrag att ta fram ett samlat kunskapsunderlag om olika fiskarters betydelse för den marina näringsväven och interaktioner dem emellan, både för utsjö och kust. Förslaget innebär att kunskapsinsamling och sammanställning behöver pågå under flera år och med flera delrapporteringar. Förslaget kommer medföra en administrativ uppgift för Havs- och vattenmyndigheten. Den administrativa uppgiften bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet. Uppdraget kommer dock därutöver medföra behov av finansiering för framtagande och sammanställning av kunskapen. Det är svårt att uppskatta det totala kostnadsbehovet över tid, men en uppskattning är att det inledningsvis behövs minst 10 000 tusen kronor per år. Finansiering behöver lösas successivt i den ordinarie budgetprocessen. Havs- och vattenmyndigheten kan inledningsvis överväga att använda delar av det föreslagna nya anslaget för havs- och vattenmiljöforskning. Behovet av kunskap gäller även för andra länder kring Östersjön och Nordsjön. Regeringen och Havs- och vattenmyndigheten ska verka för att nationell kunskapsinhämtning om fiskens roll i ekosystemen och utsjö-kustinteraktioner samordnas med det kommande EU-finansierade forskningsprogram för Nordsjön och Östersjön ”BANOS”. Flera statliga forskningsinstitutioner kommer behöva ingå i arbetet.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att bedöma behov av ändringar av de s.k. inflyttningsområdena för trålgränsen och även ta fram förslag till utflyttningsområden utanför trålgränsen där visst fiske kan behöva begränsas. Förslaget medför en utökad administrativ uppgift för Havs- och vattenmyndigheten, men den bedöms ligga inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms kunna finansieras genom omprioriteringar inom myndigheten.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att om det finns behov ska Havs- och vattenmyndigheten ta fram ett samrådsunderlag och på regeringens uppdrag inleda samråd med berörda medlemsstater för att införa bevarandeåtgärder/regleringar för fiske i utflyttningsområdena. Förslaget medför en utökad administrativ uppgift för Havs- och vattenmyndigheten, men bedöms ligga inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms kunna finansieras genom omprioriteringar inom myndigheten.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att ta fram ett samrådsunderlag och genomföra samråd med Finland och Danmark för att införa tidsbegränsade regleringar (försiktighetsåtgärder) av pelagiskt trålfiske inom hela eller delar av området från Ålands hav ned till Kalmarsund, med fokus på Stockholms skärgård. Förslagen medför behov av samråd med yrkesfisket. Detta faller i första hand på Havs- och vattenmyndigheten. Förslaget medför en utökad administrativ uppgift för Havs- och vattenmyndigheten, men bedöms ligga inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms kunna finansieras genom omprioriteringar inom myndigheten.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att 20 § fiskelagen ändras så att föreskrifter får meddelas om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens och fiskets intressen, dvs. att begränsningen om att regleringar inte får införas som avsevärt kan försvåra fisket tas bort. Regleringen berör Havs- och vattenmyndighetens samt länsstyrelsernas arbete med skydd av marina områden. Förslaget bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att bilagan till fiskelagen (1993:787) ändras så att andra ostronarter än det europeiska (*Ostrea edulis*) inte ska omfattas av begränsningar i fiskerätten. Förslaget medför att Havs- och vattenmyndigheten behöver uppdatera relevanta föreskrifter. Förslaget bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att kustlänsstyrelserna, med stöd av Havs- och vattenmyndigheten, senast 2023 ska ta fram länsvisa, alternativt samordnade inom vattendistriktet, åtgärdsplaner för fiskevården. Den långsiktiga målsättningen är att planeringen av fiskevården i kustområdena ska inkluderas i arbetet med åtgärds-

programmen enligt havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen. Förslagen medför en administrativ uppgift för Havs- och vattenmyndigheten men som bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om anmälnings- och rapporteringskyldighet för den som bedriver fritidsfiske eller fisketurismverksamhet. Förslaget medför att Havs- och vattenmyndigheten behöver utarbeta föreskrifter. Detta bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering. Havs- och vattenmyndigheten kan även behöva ta fram system för datahantering och lagring av inrapporterade uppgifter. Detta kan komma att medföra en ny utgift inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård på anslag 1:2 Miljöövervakning och får då hanteras av Havs- och vattenmyndigheten i kommande budgetunderlag. I dag inhämtar Havs- och vattenmyndigheten information om fritidsfiskets fångster genom enkätstudier. När ett datavärdskap och en löpande inrapportering av fångster från fritidsfiske finns på plats kommer behovet av sådana enkätstudier minska vilket medför en minskad kostnad för Havs- och vattenmyndigheten.

Kapitel 18 Sjöfarten och havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får nya uppgifter och en tydligare roll i frågor om sjöfartens påverkan på havsmiljön. De nya uppgifterna innebär bl.a. att bevaka frågor om sjöfartens påverkan, att samverka, att sprida kunskap och att biträda regeringen i det internationella arbetet, jämte Transportstyrelsen. Med förslaget får Havs- och vattenmyndigheten ett tydligt ansvar för att bevaka frågor som rör sjöfartens påverkan på havsmiljön och för att arbeta för att hänsyn tas i olika beslutsprocesser och vid framtagandet av underlag. De nya uppgifterna bedöms medföra ökade kostnader för Havs- och vattenmyndigheten motsvarande driftskostnaden för två årsarbetskrafter, dvs. 4 344 tusen kronor.¹³

¹³ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten i sin instruktion ska tilldelas ett övergripande ansvar för samordning av frågor om undervattensbullers påverkan på marina ekosystem. Ansvaret ska omfatta allt buller orsakat av mänsklig verksamhet. I samma kapitel föreslår Miljömålsberedningen att Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med Regeringskansliet ska ta fram en strategi för hur Sverige ska arbeta internationellt med frågor om undervattensbullers påverkan på marina ekosystem. Uppgifterna i förslaget kan anses redan ingå i Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde genom myndighetens ansvar för att genomföra havsmiljödirektivet och miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Samtidigt är undervattensbuller en ny vetenskap som behöver utforskas mer och där ingen myndighet tills nu har haft ett utpekat ansvar för dessa frågor och för att sprida kunskap om dem. För att frågorna ska kunna ges det fokus de behöver bedöms Havs- och vattenmyndigheten behöva tillföras resurser motsvarande driftkostnaden för en årsarbetskraft, dvs. 2 172 tusen kronor.¹⁴
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten tilldelas ett nationellt ansvar för att se till att miljöövervakningsdata om undervattensbuller lagras och görs tillgängligt, samt att datavärdskapet och den miljöövervakning av undervattensbuller som Havs- och vattenmyndigheten står för ska finansieras med anslag i stället för genom ettåriga kontrakt. Förslaget bedöms inte medföra behov av mer resurser till Havs- och vattenmyndigheten. Utgiften om cirka 1 000 tusen kronor årligen för miljöövervakning och materialkostnader samt 70 tusen kronor per år för datavärdskapet¹⁵ bedöms rymmas inom ramen för anslagsposten 3 Miljöövervakning m.m. – del till HaV på anslaget 1:2 Miljöövervakning inom utgiftsområde 20.

¹⁴ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

¹⁵ E-post från Totalförsvarets Forskningsinstitut 2020-11-17.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar om ett nytt etappmål för skydd av marina områden. Havs- och vattenmyndigheten föreslås bli ansvarig myndighet för uppföljning av etappmålet. Ansvaret för etappmålet är i linje med Havs- och vattenmyndighets ansvar för det befintliga etappmålet om marint områdesskydd och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska klargöra vilka rättsliga verktyg som kan klassas som s.k. andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM:s. Denna uppgift bedöms rymmas inom myndigheternas ordinarie uppgifter och löpande arbete och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten tar fram vägledning för sjöfart, inklusive fritidsbåtar, i skyddade områden. Uppgiften bedöms rymmas inom Havs- och vattenmyndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att 7 kap. 4 § miljöbalken kompletteras så att ett naturreservat kan bildas för att bevara ett opåverkat område eller för att bidra till klimatanpassning. Förslaget medför att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kan behöva komplettera vägledningar till länsstyrelser och kommuner. Uppgiften bedöms rymmas inom Havs- och vattenmyndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att upprätta ett nationellt register över muddring och dumpningsärenden. Förslaget innebär en utökad administrativ uppgift för Havs- och vattenmyndigheten som bedöms rymmas inom den ordinarie verksamheten. Upprättande av ett register kan komma att medföra behov av finansiering. Myndigheten kan därför behöva återkomma till regeringen med en bedömning av kostnaden i sitt budgetunderlag. Förslaget kommer att underlätta

Havs- och vattenmyndighetens rapportering till internationella konventioner samt underlätta tillsynsarbete hos kommuner och länsstyrelser.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att anslaget 13:3 Stöd till friluftslivsorganisationer i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, som disponeras av Naturvårdsverket och som administreras av Svenskt friluftsliv, ökar med 3 000 tusen kronor under tre år för särskilda informationssatsningar till det båtburna friluftslivet. Förslaget föreslås finansieras genom att 3 000 tusen kronor årligen under samma tre år förs över från anslagsposten 2 på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård till anslaget 13:3 Stöd till friluftslivsorganisationer inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Förslaget medför att Svenskt Friluftsliv och några av deras medlemsorganisationer får en särskild uppgift att ta fram informationsmaterial och säkerställa information till båtlivet. Informationskampanjer behöver genomföras i samråd med bl.a. Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen och innebär därför administrativa uppgifter hos dessa myndigheter, men de bedöms rymmas inom ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- *Miljömålsberedningen föreslår* en rad ändringar i Havs- och vattenmyndighetens instruktion. När det gäller den akvatiska miljöövervakningen är avsikten att tydliggöra vilket ansvar Havs- och vattenmyndigheten har. Här tillkommer miljögifter till miljöövervakningen som Havs- och vattenmyndigheten står för i dag men i övrigt bedöms inte förslaget medföra några extra kostnader och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* ett tydligare och utökat ansvar för att tillhandahålla aktuella metodanvisningar för miljöövervakning inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde samt övrig vägledning till de myndigheter och organisationer, inklusive utförare av recipientkontroll, som bedriver miljöövervakning. Det här är en efterfrågad uppgift som innebär utökade uppgifter och behov av resurser för att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna

leverera på ett bra sätt som kan underlätta för alla aktörer som utför miljöövervakning. Havs- och vattenmyndighetens behov av utökade resurser för denna uppgift bedöms motsvara driftkostnaden för två årsarbetskrafter, dvs. 4 344 tusen kronor för denna uppgift.¹⁶

- *Miljömålsberedningen föreslår* att instruktionen tydliggör det ansvar Havs- och vattenmyndigheten redan förväntas ha när det gäller internationellt arbete och datavårdskap för badvatten. Dessa förslag bedöms inte medföra några ytterligare kostnader för myndigheten och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Sjöfartsverket, SGU och Försvarsmakten får ett regeringsuppdrag att utföra marin kartering av de delar av det svenska sjöterritoriet där det enligt Försvarsmakten är möjligt samt att regeringsuppdraget även ålägger myndigheterna att gemensamt upprätta en tydligare process för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd. Att utföra marin kartering är både tids- och kostnadskrävande. Miljömålsberedningen bedömer att det främst är Sjöfartsverket som bidrar med resurser eftersom det är personal därifrån som utför sjömätningen som ligger till grund för karteringen. När det gäller de övriga myndigheterna bedöms uppgiften rymmas inom deras ordinarie ram. Processen för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd bedöms rymmas inom befintliga ramar för alla myndigheterna och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att geografisk information till offentliga myndigheter och forskningsändamål inte längre ska finansieras med avgifter utan att Sjöfartsverket i stället tilldelas anslagsmedel för att täcka kostnaden. Förslaget medför minskade intäkter för Sjöfartsverket om 12 600 tusen kronor per år. Sjöfartsverket föreslås kompenseras för detta intäktsbortfall genom att medel omfördelas till Sjöfartsverket från de myndigheter och statliga universitet som köper geografisk information från Sjöfartsverket. Havs- och vattenmyndigheten är en av de myndigheter som har köpt geografisk information från Sjöfartsverket. Tilldelade medel på det anslag som Havs- och vattenmyndigheten

¹⁶ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

använder för sådana köp ska därför minskas med motsvarande genomsnittet av det belopp som Havs- och vattenmyndigheten årligen använder för köp av geografisk information från Sjöfartsverket.

Kapitel 23 Behov av forskning och kunskap i havsmiljöarbetet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att riksdagen inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård beslutar om ett nytt anslag med benämningen *Havs- och vattenmiljöforskning*. Forskningsanslaget ska tilldelas Havs- och vattenmyndigheten. Anslaget föreslås föras upp på utgiftsområde 20 från och med budgetåret 2023. Miljömålsberedningen bedömer att förslaget innebär delvis ny uppgift och en administrativ merkostnad för Havs- och vattenmyndigheten motsvarande driftkostnaden för en årsarbetskraft.¹⁷ Anslaget föreslås uppgå till 35 000 tusen kronor första året 2023. Anslaget ska även bekosta finansieringen av Havsmiljöinstitutet med förslagsvis 10 000 tusen kronor årligen. Finansieringen av anslaget föreslås genom en överföring av 10 000 tusen kronor från anslag 1:5 Miljöforskning som disponeras av Naturvårdsverket, en överföring av 10 000 tusen kronor¹⁸ från anslagsposten 2 på anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö som disponeras av Havs- och vattenmyndigheten båda inom utgiftsområde 20 Allmän natur- och miljövärd. Därutöver föreslås en överföring av 15 000 tusen kronor från anslagsposten 12.2 Forskning och innovation på anslaget 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur inom utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten liksom de andra myndigheterna inom havsmiljöarbetet ska införa ett strukturerat regelförändringsarbete för att snabbare kunna lyfta genomarbetade förslag om regeländringar för beredning inom Regeringskansliet. Detta förslag innebär inga tillkommande kost-

¹⁷ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019, s. 150.

¹⁸ Enligt Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev 2020 finansieras myndighetens bidrag på 5 000 tusen kronor till Havsmiljöinstitutet av anslagspost 2 på anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, utgiftsområde 20.

nader utan bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen 2023 gör en genomlysning av om nivån på anslagsmedlen för åtgärder för havs- och vattenmiljö motsvarar riksdagens och regeringens ambitionsnivå för det offentliga åtagandet i frågor om havs- och vattenmiljö. Förslaget kan komma att medföra att Havs- och vattenmyndigheten behöver ta fram underlag till regeringen. Detta förslag bedöms inte innebära några tillkommande kostnader utan rymms inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten och övriga statliga myndigheter som tar emot inomstatliga bidrag från anslaget inklusive var och en av de 21 länsstyrelserna ges dispositionsrätt till anslagsmedel på var sin anslagspost på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Förslaget innebär en minskad uppgift för Havs- och vattenmyndigheten. Förslaget innebär bl.a. att Havs- och vattenmyndighetens omfattande uppgift att administrera inomstatliga bidrag till 21 länsstyrelser m.fl. statliga myndigheter upphör. Förslaget bedöms medföra minskat behov av resurser för myndigheten.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att ett nytt anslag med benämningen Statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete förs upp på statsbudgetens utgiftssida som bl.a. innebär att var och en av de 21 länsstyrelserna ges dispositionsrätt till anslagsmedel på var sin anslagspost innebär en minskad uppgift för Havs- och vattenmyndigheten. Förslaget innebär bl.a. att Havs- och vattenmyndighetens uppgift att administrera inomstatliga bidrag till 21 länsstyrelser upphör. Förslaget bedöms medföra minskat behov av resurser för myndigheten.

26.5.4 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.¹⁹ År 2019 hade Naturvårdsverket 526 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 258 tusen kronor.²⁰

¹⁹ 1 § förordningen (2112:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁰ Naturvårdsverkets årsredovisning 2019.

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Naturvårdsverket redovisas här.

Kapitel 11 Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten redovisar den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålet *Hav i balans och levande kust och skärgård* i årsredovisningen. Miljömålsberedningen föreslår även att Havs- och vattenmyndigheten vart fjärde år till regeringen redovisar en utvärdering av de uppnådda resultaten i förhållande till miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Förslagen medför behov av ändring i Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverkets instruktioner. Förslagen bedöms medföra en något mindre administrativ börda för Naturvårdsverket.

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar om ett etappmål om ökad återföring av fosfor och kväve till livsmedelsproduktion från stallgödsel, avlopp och matavfall. Naturvårdsverket ansvarar för frågor om matavfall och är en av de myndigheter som behöver sprida kunskap och bidra till ökade förutsättningar för att kommuner och privata aktörer ska kunna genomföra åtgärder för att etappmålet ska nås. Detta bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket, Vinnova och Formas får ett gemensamt uppdrag att ta fram förslag på hur stallgödsel, avloppsvatten, avloppsslam samt matavfall kan utvecklas till en högvärdig resurs för att bidra till att nå etappmålet. Uppdraget bedöms behöva finansiering om 6 000 tusen kronor fördelat över tre år, dvs. 2 000 tusen kronor per år och föreslås finansieras genom anslag 1:19 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel. Uppdraget kan komma att medföra behov av administrativa resurser

hos bl.a. Naturvårdsverket. I det fall dessa kommer gå utöver ordinarie verksamhet bedöms myndigheten kunna få del av finansieringen av uppdraget.

- Miljömålsberedningen föreslår en förlängd satsning på bidrag enligt förordningen (2018:495) om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester. Förslaget innebär att medel för bidrag enligt förordningen om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester även efter 2020 ska finansieras med medel – 50 000 tusen kronor – på anslagsposten 1 Åtgärder för havs- och vattenmiljö – Avloppsrening – del till NV på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Därutöver bedöms anslagsposten även fortsättningsvis få användas för Naturvårdsverkets merkostnader för att administrera stödet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Naturvårdsverket uppdaterar den nationella förvaltningsplanen för skarv. Förslaget medför en administrativ uppgift för Naturvårdsverket som bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitlet 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar om ett nytt etappmål för marint områdesskydd. Ett större antal marina naturreservat kan på sikt öka behoven av tillsyn, uppföljning och skötselåtgärder som finansieras på anslag 1:3 Skötsel av värdefull natur som disponeras och fördelas till länsstyrelserna av Naturvårdsverket. Inrättande av fler skyddade områden kan på sikt medföra ökade kostnader för intrångsersättning på anslag 1:14 Skydd av värdefull natur, som även det disponeras av Naturvårdsverket. Det är inte möjligt att i dagsläget göra någon uppskattning av vilka eventuella merkostnader detta förslag kan komma att med-

föra. Om förslaget på sikt kommer att medföra merkostnader bereds dessa i den ordinarie budgetprocessen.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska klargöra vilka rättsliga verktyg som kan klassas som s.k. andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, OECM:s. Denna uppgift bedöms rymmas inom myndigheternas ordinarie uppgifter och löpande arbete och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att 7 kap. 4 § miljöbalken kompletteras så att naturreservat kan bildas med syfte att bevara ett opåverkat område eller med syfte att bidra till klimatanpassning. Förslaget medför att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kan behöva komplettera vägledningar till länsstyrelser och kommuner. Denna uppgift bedöms rymmas inom myndigheternas ordinarie uppgifter och löpande arbete och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att strandskyddets syfte om bevarande av goda livsvillkor för djur och växtlivet i vatten förtydligas så att det framgår att det också innebär att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen. Detta innebär ändringar i 7 kap. 13 § miljöbalken. Förslaget medför att Naturvårdsverket och Boverket behöver komplettera sina vägledningar om strandskyddet i enlighet med den förtydligade syftesbestämmelsen. Förslaget bedöms inte innebära någon ny eller utökad uppgift för Naturvårdsverket och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att anslaget 13:3 Stöd till friluftslivsorganisationer inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trosamfund och fritid, som disponeras av Naturvårdsverket och som administreras av Svenskt friluftsliv, tillförs 3 000 tusen kronor under tre år för särskilda informationssatsningar till det båtburna friluftslivet. Förslaget föreslås finansieras genom att 3 000 tusen kronor årligen under samma tre år förs över från anslagsposten 2

på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområdet 20 Allmän miljö- och naturvård till anslaget 13:3 Stöd till friluftslivsorganisationer inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. Förslaget bedöms inte medföra någon administrativ kostnad för Naturvårdsverket och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- *Miljömålsberedningen föreslår* att SGU ska vara nationell datavärd för miljögifter i sediment, miljögifter i biota och screening av miljögifter. SGU utför redan i dag dessa uppgifter men på uppdrag av Naturvårdsverket. Organisationsmässigt innebär därför förslaget inga förändringar. SGU och Naturvårdsverket räknar med att detta datavärdskap kommer att kosta 3 000 tusen kronor per år under 2021–2023 när datavärdskapet fortfarande är i en utvecklingsfas och därefter 2 000 tusen kronor per år.²¹ Förslaget innebär en omfördelning av medel mellan myndigheterna. Därmed behöver 3 000 tusen kronor föras över från Naturvårdsverkets anslag och tilldelas SGU och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

26.5.5 Konsekvenser för Jordbruksverket

Jordbruksverket är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.²² År 2019 hade Jordbruksverket 1 461 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 102 tusen kronor.²³

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Jordbruksverket redovisas här.

Finansiering av förslagen som berör Jordbruksverket

Miljömålsberedningens förslag som berör Jordbruksverket bedöms medföra merkostnader motsvarande två årsarbetskrafter, köp av tjänster för cirka 1 000 tusen kronor, samt därutöver kostnader på cirka

²¹ E-post från SGU 2020-11-19.

²² 3 § förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

²³ Jordbruksverkets årsredovisning 2019.

1 800-2 000 tusen kronor vart fjärde år när den fördjupade utvärderingen ska genomföras. Jordbruksverkets förvaltningsanslag kan därför behöva tillföras medel för dessa merkostnader.

Kapitel 11 Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Jordbruksverket ska vara miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Förslaget innebär merkostnader som bedöms motsvara en årsarbetskraft. Till uppgiften kommer även utgifter för köp av tjänster på cirka 1 000 tusen kronor, samt kostnader på cirka 1 800-2 000 tusen kronor vart fjärde år när den fördjupade utvärderingen ska genomföras. Denna merkostnad kan innebära att Jordbruksverkets förvaltningsanslag kan behöva tillföras 2 600 tusen kronor.

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar om ett etappmål om ökad återföring av fosfor och kväve till livsmedelsproduktion från stallgödsel, avlopp och matavfall. Jordbruksverket föreslås bli ansvarig myndighet för att följa upp etappmålet. Förslaget beräknas innebära uppgifter för en årsarbetskraft men bedöms inte medföra behov av särskild finansiering. Jordbruksverket är en av de myndigheter som behöver sprida kunskap och bidra till ökade förutsättningar för att kommuner och privata aktörer ska kunna genomföra åtgärder för att etappmålet ska nås. Detta bedöms rymmas inom myndigheternas ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering. Målet om återvinning från stallgödsel kan innebära att rådgivningen inom Greppa Näringsen behöver utvidgas till att även omfatta rådgivning om stallgödselhantering till mindre jordbruksföretag och till hästägare och andra som inte har ett jordbruksföretag. Jordbruksverket behöver därför inom sitt etappmålsansvar bedöma om det på sikt behövs omdisponering av medel inom EU:s miljöstöd till Greppa Näringsen och i så fall lämna förslag om detta till regeringen.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket, Vinnova och Formas får ett gemensamt uppdrag att ta fram förslag på hur stallgödsel, avloppsvatten, avloppsslam samt matavfall kan utvecklas till en högvärdig resurs för att bidra till att nå etappmålet om återföring av näringsämnen. Uppdraget kommer att medföra behov av administrativa resurser till bl.a. Jordbruksverket. Jordbruksverket föreslås vara sammanhållande för uppdraget. Denna merkostnad bedöms rymmas inom ramen för befintlig finansiering. Uppdraget däremot bedöms behöva en särskild finansiering om totalt 6 000 tusen kronor fördelat över tre år, dvs. 2 000 tusen kronor per år och finansieras av medel på anslag 1:19 Miljöförbättrande åtgärder i jordbruket inom utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket får i uppgift att tillsammans tillhandahålla en nationell rådgivnings- och stödfunktion för det lokala åtgärdsarbetet. Förslaget medför ändringar i myndigheternas instruktioner. En nationell stödfunktion länkar till ett stort antal områden inom båda myndigheterna som faller under myndigheternas befintliga uppgifter bl.a. Greppa Näringen och bedöms inte medföra någon merutgift och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Jordbruksverkets instruktion 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. Jordbruksverket föreslås även få till uppgift att samverka med vattenmyndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten och övriga berörda myndigheter i arbetet med genomförande av åtgärdsprogrammen i frågor och åtgärder som rör miljö kvalitetsmålet *Ingen Övergödning*. Jordbruksverkets förvaltningsanslag kan behöva tillföras resurser motsvarande driftkostnaden för en årsarbetskraft för denna uppgift.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen kompletterar 5 § förordningen om miljö hänsyn i jordbruket (1998:915) med ett be- myndigande för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om vilka kustområden och länsdelar som är övergödningss känsliga områ-

den med hänsyn till risk för att miljö kvalitetsnormer enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) inte nås. Förslaget bedöms inte medföra ökade kostnader för Jordbruksverket och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Jordbruksverket kompletterar 20 § i föreskriften (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring, så att, inom känsliga områden, även fosfor ingår i kravet på dokumentation, genom växtodlingsplaner eller motsvarande. Förslaget medför en administrativ insats för Jordbruksverket som bedöms rymmas inom ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

26.5.6 Konsekvenser för Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen är en av de 26 nationella miljö målsmyndigheterna.²⁴ År 2019 hade Kemikalieinspektionen 238 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 142 tusen kronor.²⁵

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Kemikalieinspektionen redovisas här.

Kapitel 15 Farliga ämnen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Kemikalieinspektionen, och andra myndigheter, får ett regeringsuppdrag att sammanställa kunskapsunderlag för att bedöma om det finns tekniska möjligheter att utforma miljö kvalitetsnormer för grupper av ämnen och i så fall ta fram förslag på sådana miljö kvalitetsnormer. Förslaget bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att myndigheterna inom havsmiljöarbetet ska införa ett strukturerat regelförändringsarbete för att snabbare kunna lyfta genomarbetade förslag om regeländringar för beredning inom Regeringskansliet. Kemikalieinspektionen är

²⁴ 2 § förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

²⁵ Kemikalieinspektionens årsredovisning 2019.

exempel på en myndighet som kan införa det föreslagna arbets sättet. Detta förslag bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

26.5.7 Konsekvenser för Kustbevakningen

Bland Kustbevakningens uppgifter ingår bl.a. att bedriva kontroll och tillsyn i enlighet med vad som framgår av särskild författningsreglering eller författningssenliga överenskommelser med andra myndigheter och att ansvara för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp.²⁶ År 2019 hade Kustbevakningen 773 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 418 tusen kronor.²⁷

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Kustbevakningen redovisas här.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller vilket kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Det kan komma att påverka Kustbevakningen men bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Kustbevakningen ska rapportera till Havs- och vattenmyndigheten när myndigheten i sin tillsyns- och övervakningsverksamhet upptäcker avfall, marint skräp eller annan negativ påverkan i havsmiljön som inte är försumbar. Förslaget är en tillkommande uppgift för Kustbevakningen men bedöms inte medföra några större konsekvenser för myndigheten eller medföra behov av särskild finansiering.

²⁶ 3–4 §§ förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

²⁷ Kustbevakningens årsredovisning 2019.

26.5.8 Konsekvenser för kustlänsstyrelserna

Kustlänsstyrelserna är:

- Länsstyrelsen i Blekinge län,
- Länsstyrelsen i Gotlands län,
- Länsstyrelsen i Gävleborgs län,
- Länsstyrelsen i Hallands län,
- Länsstyrelsen i Kalmar län,
- Länsstyrelsen i Norrbottens län,
- Länsstyrelsen i Skåne län,
- Länsstyrelsen i Stockholms län,
- Länsstyrelsen i Södermanlands län,
- Länsstyrelsen i Västerbottens län,
- Länsstyrelsen i Uppsala län,
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län,
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län och
- Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Var och en av de 21 länsstyrelserna – inklusive de 14 kustlänsstyrelserna – är miljömålsmyndigheter. Länsstyrelserna ska särskilt samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet, utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, stödja kommunerna med underlag i deras arbete med generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, och verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet. Länsstyrelserna ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.²⁸

Respektive kustlänsstyrelses årsarbetskrafter 2019 framgår av tabellen nedan.

²⁸ 6 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Tabell 26.1 Respektive kustlänsstyrelses årsarbetskrafter 2019

Kustlänsstyrelse	Antal årsarbetskrafter	Driftskostnad/årsarbetskraft tkr
Lsty i Blekinge län	118	1 094
Lsty i Gotlands län	120	1 216
Lsty i Gävleborgs län	192	1 148
Lsty i Hallands län	179	1 116
Lsty i Kalmar län	216	1 095
Lsty i Norrbottens län	276	1 120
Lsty i Skåne län	493	1 044
Lsty i Stockholms län	450	1 206
Lsty i Södermanlands län	166	1 090
Lsty i Västerbottens län	251	1 175
Lsty i Uppsala län	185	1 096
Lsty i Västernorrlands län	208	999
Lsty i Västra Götalands län	764	1 254
Lsty i Östergötlands län	255	1 097

Källa: Respektive länsstyrelses årsredovisning 2019.

Den genomsnittliga driftskostnaden per årsarbetskraft vid kustlänsstyrelserna var 1 125 tusen kronor 2019.

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör kustlänsstyrelserna redovisas här.

Sammantaget innebär Miljömålsberedningens förslag att kustlänsstyrelserna får fler uppgifter i havs- och vattenmiljöförvaltningen.

Finansiering av förslagen som berör länsstyrelserna

Förslagen till finansiering handlar enbart om finansieringen av de förslag som Miljömålsberedningen lämnar i detta betänkande. Förslagen bedöms i genomsnitt innebära merkostnader för de 14 kustlänsstyrelserna motsvarande 3,5–4 årsarbetskrafter per länsstyrelse. Dessa merkostnader bedöms till viss del kunna finansieras inom det utrymme som bedöms uppstå av de förbättrade planeringsförutsättningarna för länsstyrelserna som förslagen om förändrad finansiell styrning av det befintliga 1:11-anslaget kommer att medföra samt genom fördelningen av medlen på anslaget på respektive anslagspost till kustlänsstyrelserna.

Kapitel 12 Miljö kvalitetsnormer

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram fler miljö kvalitetsnormer för undervattensbuller. Det kommer att påverka tillståndsgivande myndigheter som länsstyrelserna och även näringsverksamheter och enskilda som har sökt tillstånd. Länsstyrelserna kommer genom förslaget att få tydligare riktmärken att förhålla sig till när de ska avgöra om en verksamhet kan beviljas tillstånd eller ej. Förslaget bedöms inte medföra några merkostnader för länsstyrelserna.

Kapitel 13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att kustlänsstyrelserna får en tydligare roll i havs- och vattenmiljöarbetet, dels genom en ändring i instruktionen, dels genom samordningsansvaret. Länsstyrelsernas kostnader för dessa nya uppgifter inom havs- och vattenmiljöförvaltning bedöms öka samtidigt som vissa av uppgifterna i många fall redan utförs av länsstyrelserna utan att ansvaret är formaliserat.

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att länsstyrelserna får till uppgift att stödja den regionala åtgärdssamordningen för lokala havs- och vattenåtgärder. Uppgiften medför behov av resurser på länsstyrelserna men dessa kan täckas via förslaget om ett nytt anslag – Statlig stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete som ger länsstyrelserna möjligheter till att anställa eller betala ut bidrag för anställning av åtgärdssamordnare för genomförande av lokala havs- och vattenvårdsåtgärder. Förslaget medför inte i sig några ökade statliga utgifter, men en mer effektiv och samordnad åtgärdsplanering kommer ge regeringen ett bättre underlag från länsstyrelserna om kvarvarande åtgärdsbehov.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att kustlänsstyrelserna, med stöd av Havs- och vattenmyndigheten, får i uppdrag att senast 2023 ta fram länsvisa, alternativt samordnat inom vattendistriktet, åtgärdsplaner för fiskevården. Den långsiktiga målsättningen är att planeringen av fiskevården i kustområdena ska inkluderas i arbetet med åtgärdsprogrammet enligt havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen. Förslaget medför en ny administrativ uppgift för de 14 kustlänsstyrelserna och bedöms medföra behov av ökade resurser motsvarande minst en årsarbetskraft per län. Den administrativa uppgiften behöver samordnas med förslaget om att länsstyrelserna ska ha en samordnade roll för havs- och vattenmiljöförvaltning och även för lokala havs- och vattenvårdsåtgärder (se ovan). En sådan samordning bör totalt ge effektivitetsvinster både i administrationen och i genomförande av det praktiska åtgärdsarbetet. En länsvis åtgärdsplan för fiskevårdsåtgärder bör även underlätta den tillståndsgivning som behövs, t.ex. för vattenverksamhet, markavvattning och kulturminnesvården som ofta hanteras av länsstyrelserna.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller vilket kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Förslaget kan komma att påverka bl.a. länsstyrelserna.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* ett nytt etappmål för marint områdesskydd. Länsstyrelserna har till uppgift att inrätta skyddade områden. Förslaget om etappmål kommer att medföra fortsatta insatser hos samtliga kustlänsstyrelser. Finansieringen av länsstyrelsernas arbete med marint områdesskydd behöver därför fortsätta på ungefär dagens nivå under ett antal år framöver. Under 2019 fick länsstyrelserna särskilt stöd med 50 000 tusen kronor för marint

områdesskydd på anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.²⁹ Förslaget om att länsstyrelserna får dispositionsrätt till egen anslagspost på anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö samt att anslaget får användas för länsstyrelsernas förvaltningsutgifter medför bättre planeringsförutsättningar och stabilare finansiering för länsstyrelsernas arbete med marint områdesskydd.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen kompletterar områdesskyddsförordningen (1998:1252) med ett krav på att länsstyrelserna samarbetar om nätverk av skyddade marina områden inom de tre havsregionerna Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. Förslaget medför ett formellt administrativt krav, men som ligger i linje med hur länsstyrelserna i praktiken arbetar i dag. Förslaget bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att länsstyrelserna får en uppgift i sin instruktion att ha ett tydligare ansvar för att samordna arbetet i länets kustvattenområden när det gäller underlag för fysisk planering och stöd till kommunerna, skydd av marina områden med andra områdesbaserade bevarandeåtgärder samt åtgärdsplanering och genomförande av åtgärder.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att länsstyrelserna även ska få till uppgift i sin instruktion att ta fram och tillhandahålla kunskapsunderlag för länets kustvattenområde. Kunskapsunderlaget ska vara sammanställt och lättillgängligt för länets kommuner och vara utformat så att det kan användas som underlag för bl.a. fysisk planering, skydd, tillsyn, tillståndsprövning och åtgärdsplanering. Länsstyrelserna har i dag många uppgifter som berör kusthavet, men förslagen tydliggör att de även ska samordna frågor som berör kusthavet och stödja kommunerna i deras arbete inom området. Länsstyrelserna har i dag till uppgift att tillhandahålla underlag till kommunerna för den fysiska planeringen. Förslaget innebär en utökning av det befintliga uppdraget genom att länsstyrelserna ska tillhandahålla ett underlag som kan användas för flera syften, och att kunskapsunderlaget ska finnas för hela länets kustvatten-

²⁹ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2019.

område så att kommunerna har samma underlag vilket underlättar det mellankommunala samarbetet. Förslagen ska stödja och underlätta arbetet i 87 kustkommuner med fysisk planering, områdeskydd, åtgärdsarbete m.m. Förslagen medför att länsstyrelserna får en utökad uppgift jämfört med i dag. En stor del av samordningsuppdraget kan genomföras med ändrade arbetssätt och eventuell omorganisering, men bedömningen är att förslaget innebär att var och en av de 14 kustlänsstyrelserna tillförs en merkostnad motsvarande 1–2 årsarbetskrafter. Omfattningen av Länsstyrelsernas administrativa uppgift blir också beroende av hur väl nationella myndigheter tillhandahåller och sammanställer nationella vatten- och havsmiljödata.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att strandskyddets syfte om bevarande av goda livsvillkor för djur och växtlivet i vatten förtydligas så att det framgår att det också innebär att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen. Förslaget påverkar kommunerna som har huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. För att förslaget ska få genomslag är det viktigt att länsstyrelserna tillhandahåller det kunskapsunderlag som beskrivs ovan samt stöd till kommunerna att tolka miljökvalitetsnormerna för de olika vattenförekomsterna så att kommunernas handläggning av strandskyddsdispenser underlättas. Förslaget påverkar länsstyrelserna som ska bevaka strandskyddets intressen och överpröva de kommunala besluten, men bedöms inte medföra ökad administration.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- *Miljömålsberedningen föreslår* att geografisk information till offentliga myndigheter och forskningsändamål inte längre ska finansieras med avgifter utan att Sjöfartsverket i stället tilldelas anslagsmedel för att täcka kostnaden. Förslaget medför minskade intäkter för Sjöfartsverket om 12 600 tusen kronor per år. Sjöfartsverket föreslås kompenseras för detta intäktsbortfall genom att medel omfördelas till Sjöfartsverket från de myndigheter och statliga universitet som köper geografisk information från Sjöfartsverket. Länsstyrelserna är några av de myndigheter som har köpt geo-

grafisk information från Sjöfartsverket. Förslaget innebär att länsstyrelserna inte längre har någon utgift för köp av geografisk information från Sjöfartsverket. Anslagen ska därför minskas med motsvarande genomsnittet av det belopp som länsstyrelserna årligen använder för köp av geografisk information från Sjöfartsverket.

Kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att länsstyrelserna liksom de andra myndigheterna inom havsmiljöarbetet ska införa ett strukturerat regelförändringsarbete för att snabbare kunna lyfta genomarbetade förslag om regeländringar för beredning inom Regeringskansliet. Detta förslag bedöms inte innebära några tillkommande kostnader och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen 2023 gör en genomlysning av om nivån på anslagsmedlen för åtgärder för havs- och vattenmiljö motsvarar riksdagens och regeringens ambitionsnivå för det offentliga åtagandet i frågor om havs- och vattenmiljö kan komma att medföra att länsstyrelserna behöver ta fram underlag till regeringen. Detta förslag innebär inte några tillkommande kostnader utan bedöms rymmas inom länsstyrelsernas ordinarie verksamhet.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten och övriga statliga myndigheter inklusive var och en av de 21 länsstyrelserna som tar emot inomstatliga bidrag från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö ges dispositionsrätt till anslagsmedel på var sin anslagspost på anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Förslaget innebär bl.a. att respektive länsstyrelse ska följa det ekonomiadministrativa regelverk som följer av dispositionsrätten. Detta förslag bedöms inte föranleda några merutgifter för länsstyrelserna, tvärtom. Förslaget bedöms innebära en effektivisering av länsstyrelsernas användning av anslagsmedlen och genomförandet av åtgärderna för havs- och vattenmiljö.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att ett nytt anslag med benämningen Statligt stöd till lokalt havs- och vattenvårdsarbete förs upp på statsbudgetens utgiftssida. Förslaget som bl.a. innebär att var och en av de 21 länsstyrelserna ges dispositionsrätt till anslagsmedel

på var sin anslagspost innebär att länsstyrelsen ska följa det ekonomiadministrativa regelverk som följer av dispositionsrätten. Detta förslag bedöms inte föranleda några merutgifter för länsstyrelserna, tvärtom. Förslaget innebär en effektivisering av länsstyrelsernas användning av anslagsmedlen och genomförandet av åtgärderna för havs- och vattenmiljö. Det nya anslaget föreslås finansieras genom att 360 000 tusen kronor förs bort från anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20.

26.5.9 Konsekvenser för Regeringskansliet

År 2019 fanns 4 446 årsarbetskrafter i Regeringskansliet. Driftskostnaden per årsarbetskraft inklusive lokalkostnader samma år var 1 857 tusen kronor.³⁰

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Regeringskansliet redovisas här.

Kapitel 11 Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten redovisar den årliga uppföljningen av miljökvalitetsmålet *Hav i balans och levande kust och skärgård* i årsredovisningen. Förslaget medför att Regeringskansliet behöver hämta underlag till budgetpropositionen i årsredovisningen i stället för i den årliga uppföljningen. Detta bedöms inte medföra någon ändring i den administrativa bördan för Regeringskansliet.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten vart fjärde år redovisar till regeringen en utvärdering av de uppnådda resultaten i förhållande till miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Även detta förslag medför att Regeringskansliet behöver hämta informationen i den särskilda redovisningen och inte i den samlade fördjupade utvärderingen. Förslaget medför att resultatredovisningen ger regeringen ett mer rättvisande och för havspolitikerna mer ändamålsenligt beslutsunderlag.

³⁰ Regeringskansliets årsredovisning 2019.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen aktivt verkar inom EU, BALTAFISH och Scheveningen för att främja att rådgivning från ICES om fiskekvoter och tekniska regleringar inom fiskeripolitiken även ska bidra till att nå fastställda förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Miljömålsberedningen föreslår även att regeringen med stöd av ICES tar fram ett förslag till hur en sådan samlad rådgivning kan utformas. Förslaget innebär en administrativ uppgift för både Näringsdepartementet och Miljödepartementet som bedöms ligga inom ramen för Regeringskansliets ordinarie verksamhet.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att om det visar sig svårt att inom rimlig tid införa nödvändiga försiktighets- och bevarandeåtgärder inom territorialvattenområdet, med stöd av bl.a. artikel 20 i grundförordningen, bör regeringen påbörja en-omförhandling av de bilaterala avtalen med Danmark och Finland samt verka inom EU för ändring i grundförordningens bilaga I om tillträde till fiskevatten. Fiskeavtalen har förts in i grundförordningen i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Förslaget medför en administrativ uppgift inom Regeringskansliet som sannolikt berör Näringsdepartementet, Miljödepartementet och Utrikesdepartementet. Uppgiften bedöms rymmas inom ramen för Regeringskansliets ordinarie verksamhet. Enligt Miljömålsberedningens kännedom har notväxlingarna från 1975 om Danmark och Finlands tillträde till fiskevatten inom Sveriges territorialvattenområden inte omförhandlats tidigare. Det finns därför ingen praxis för ett sådant förfarande. Det finns risk att det kan bli utdragna processer och att parterna föreslår att frågan i stället hanteras inom kommande revidering av EU:s gemensamma fiskeripolitik.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att en särskild utredare får i uppgift bedöma förutsättningarna för en fiskevårdsavgift för fiske vid kusten. Avgiften ska bidra till finansiering av fiskevårdsåtgärder med syfte att återställa bestånden av fisk i kustområden. Förslaget kan förväntas medföra kostnaden för en särskild utredare och en sekreterare under en utredningstid om ett år. Kostnaden hanteras inom Regeringskansliets förvaltningsanslag och utredningsbudget. Eventuella konsekvenser för aktörerna får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med Regeringskansliet ska ta fram en strategi för hur Sverige ska arbeta internationellt med frågor om undervattensbullers påverkan på marina ekosystem. Detta förslag bedöms ingå inom ramen för Regeringskansliets ordinarie verksamhet.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen tillsätter en särskild utredare med uppgift att se över och ta fram förslag för ett framtida system för återvinning av fritidsbåtar. Förslagen ska behandla frågor om skrotning, övergivna båtar och producentansvar för båtbranschen samt kostnadsberäkningar och övriga konsekvensanalyser. Eventuella regleringar och subventioner av återvinning av fritidsbåtar skulle kunna medföra konsekvenser för enskilda båtägare, producenter, hamnägare, kommuner och vissa myndigheter. Dessa konsekvenser får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag. Även detta förslag kan förväntas medföra kostnader för en särskild utredare och två sekreterare under en utredningstid om ett år. Kostnaden hanteras inom Regeringskansliets förvaltningsanslag och utredningsbudget. Eventuella konsekvenser för aktörerna får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen bör verka i EU för striktare miljökrav samt främjande av miljövänlig teknik bl.a. i kommande översyn av fritidsbåtsdirektivet. Uppgiften bedöms rymmas inom Regeringskansliets ordinarie verksamhet.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- Miljömålsberedningen föreslår att en särskild utredare ska se över sekretesskyddet av geografisk information inklusive djupdata samt undervattensbuller. I översynen ska ingå försvars- och säkerhetsmässiga hänsynstaganden i avvägning med de åtaganden Sverige har förbundit sig till genom EU-medlemskapet som gäller genomförande av havsmiljödirektivet och andra rättsakter inom den

marina miljön. Förslaget förväntas medföra kostnader för en särskild utredare och två sekreterare under en utredningstid om ett år. Kostnaden hanteras inom Regeringskansliets förvaltningsanslag och utredningsbudget. Eventuella framtida konsekvenser för aktörerna får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att en särskild utredare får i uppgift att ta fram ett organisationsförslag för en miljö för en sammanhållen marin kartering i Sverige. Förslaget ska omfatta vilken eller vilka myndigheter som ska få ansvar för att tillhandahålla och förvalta miljön samt vilka ytterligare myndigheter som ska samverka och bidra till miljön. Dessutom ska utredaren analysera vilka anslagsmedel som krävs för en sådan miljö och ytterligare konsekvenser. Även detta förslag kan förväntas medföra kostnaden för en särskild utredare och två sekreterare under en utredningstid om ett år. Kostnaden hanteras inom Regeringskansliets förvaltningsanslag och utredningsbudget. Eventuella konsekvenser för aktörerna får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.

Kapitel 25 En strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ska ta fram en havsmiljöproposition varje mandatperiod vilket delvis är en tillkommande uppgift för regeringen och Regeringskansliet, som ersätter tidigare arbete med mer oregelbundna kontrollstationer. Den ökade belastningen på Regeringskansliet för arbetet med propositionen, inkluderande beredningen i Regeringskansliet, kan jämföras med arbetet med den klimatpolitiska handlingsplanen som beräknades uppgå till 0,5 årsarbetskrafter.³¹

³¹ SOU 2016:21, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, delbetänkande av Miljömålsberedningen, s. 69.

26.5.10 Konsekvenser för Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.³² År 2019 hade Riksantikvarieämbetet 239 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 275 tusen kronor.

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Riksantikvarieämbetet redovisas här.

Kapitel 11 Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar att miljö-kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska ha tre preciseringar. Förslaget medför att Riksantikvarieämbetet inte längre har något uppföljnings- och rapporteringsansvar inom miljö-kvalitetsmålet.

26.5.11 Konsekvenser för SGU

SGU är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.³³ År 2019 hade Riksantikvarieämbetet 270 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 744 tusen kronor.³⁴

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör SGU redovisas här.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- *Miljömålsberedningen föreslår* att SGU i sin instruktion ska få till uppgift att vara nationell datavärd för miljögifter i sediment, miljögifter i biota och screening av miljögifter. SGU utför redan i dag dessa uppgifter men inte enligt sin instruktion utan mot avgift på uppdrag av Naturvårdsverket. Uppgiftsmässigt innebär därför förslaget inga förändringar. SGU och Naturvårdsverket räknar med att detta datavärdskap kommer att kosta 3 000 tusen kronor per

³² 4 § förordningen (2014:1586) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

³³ 8 § förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

³⁴ SGU:s årsredovisning 2019.

år under 2021–2023 när datavårdskapet fortfarande är i en utvecklingsfas och därefter 2 000 tusen kronor per år.³⁵ Dessa medel tilldelas i dag Naturvårdverket. Förslaget innebär att 3 000 tusen kronor som annars skulle motsvara den avgift som Naturvårdverket betalade till SGU för att utföra uppdraget ska föras över från Naturvårdverkets anslag och tilldelas SGU. Förslaget innebär en omfördelning av medel mellan myndigheterna och medför därmed inte någon merkostnad för SGU.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att SGU tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Sjöfartsverket och Försvarsmakten får ett regeringsuppdrag att utföra marin kartering av de delar av det svenska sjöterritoriet där det enligt Försvarsmakten är möjligt samt att regeringsuppdraget även ålägger myndigheterna att gemensamt upprätta en tydligare process för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd. Att utföra marin kartering är både tids- och kostnadskrävande. Miljömålsberedningen bedömer att det främst är Sjöfartsverket som berörs av merkostnader för uppdraget eftersom det är personal därifrån som utför sjömätningen som ligger till grund för karteringen. När det gäller de övriga myndigheterna, däribland SGU, bedöms uppgiften rymmas inom den ordinarie ramen. Processen för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd bedöms rymmas inom befintliga ramar för alla myndigheterna, däribland SGU.

Kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att SGU liksom de andra myndigheterna inom havsmiljöarbetet ska införa ett strukturerat regel- förändringsarbete för att snabbare kunna lyfta genomarbetade förslag om regeländringar för beredning inom Regeringskansliet. Detta förslag bedöms inte innebära tillkommande kostnader utan bedöms rymmas inom SGU:s ordinarie verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering.

³⁵ E-post från SGU 2020-11-19.

26.5.12 Konsekvenser för SMHI

SMHI ska ta fram beslutsunderlag som bidrar till en god samhällsplanering, till att minska sårbarheten i samhället och till att miljö kvalitetsmålen nås.³⁶ År 2019 hade SMHI 616 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 459 tusen kronor.

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör SMHI redovisas här.

Kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att SMHI liksom de andra myndigheterna inom havsmiljöarbetet ska införa ett strukturerat regel- förändringsarbete för att snabbare kunna lyfta genomarbetade förslag om regeländringar för beredning inom Regeringskansliet. Detta förslag bedöms inte innebära några tillkommande kostnader utan bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering.

26.5.13 Konsekvenser för Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är en av de 26 nationella miljömyndigheterna.³⁷ År 2019 hade Sjöfartsverket 1 109 årsarbetskrafter. Omsättningen per anställd samma år var 2 145 tusen kronor.³⁸

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Sjöfartsverket redovisas här.

Kapitel 18 Sjöfarten och havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Sjöfartsverket ska samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som rör sjöfartens påverkan på havsmiljön. Förslaget medför en ändring i Sjöfartsverkets instruktion. Förslaget bedöms inte påverka kostnaderna för Sjöfartsverket eftersom uppgiften att samverka med andra myndig-

³⁶ 2 § förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

³⁷ 10 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

³⁸ Sjöfartsverkets årsredovisning 2019.

heter bedöms rymmas inom befintlig verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndighetens utökade ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Förslaget kan komma att påverka Sjöfartsverket.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Transportstyrelsen och Sjöfartsverket får en förtydligad uppgift i instruktion att bidra i arbetet med bildande av marint områdesskydd. Miljömålsberedningen föreslår även att Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten tar fram vägledning för sjöfart, inklusive fritidsbåtar, i skyddade områden. Förslaget om komplettering i Sjöfartsverkets och Transportstyrelsens instruktioner samt uppdrag om att ta fram vägledning för sjöfart i skyddade områden medför en mindre ökning av myndigheternas uppgifter. Framtagande av en vägledning medför även att rutiner tas fram för framtagande av underlag samt för hur samråd bör genomföras. Detta bör på sikt underlätta handläggningen av ärenden om sjöfart i skyddade områden inom myndigheterna. Uppgifterna bedöms rymmas inom myndigheternas nuvarande verksamhet då det handlar om regleringar av den verksamhet som myndigheterna normalt ansvarar för och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Sjöfartsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, SGU och Försvarmakten får ett regeringsuppdrag att utföra marin kartering av de delar av det svenska sjöterritoriet där det enligt Försvarmakten är möjligt samt att regeringsuppdraget även ålägger myndigheterna att gemensamt

upprätta en tydligare process för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd. Att utföra marin kartering är både tids- och kostnadskrävande. Miljömålsberedningen bedömer att det främst är Sjöfartsverket som berörs av merkostnader för uppdraget eftersom det är personal därifrån som utför sjömätningen som ligger till grund för karteringen. Enligt Sjöfartsverkets årsredovisning 2019 genomförde myndigheten totalt sjömätning av en yta motsvarande 5 187 kvadratkilometer med egna resurser bestående av 95,1 årsarbetskrafter. Det visar omfattningen av vad Sjöfartsverket sjömäter inom ramen för de tillstånd och uppdrag myndigheten har i dag och som förväntas fortsätta oberoende av det regeringsuppdrag som Miljömålsberedningen föreslår. Förslaget ersätter alltså inte den sjömätningen som redan pågår. Omfattningen av det föreslagna regeringsuppdraget bestäms i slutändan av Försvarsmakten. Det finns också mycket data insamlat redan från sjömätningar som Sjöfartsverket har gjort tidigare år. Därför är det svårt att göra en uppskattning av de kostnadsmissiga konsekvenserna för uppdraget och uppskattningarna måste göras på en ungefärlig nivå. Inom ramen för Geodatarådet gjorde Sjöfartsverket, SGU, Lantmäteriet, Skogsstyrelsen och SKL³⁹ 2017 en uppskattning av kostnaderna för de behov man såg av sjömätning då baserat på de metoder som var tillgängliga vid tillfället. Det handlade om de grundaste områdena, med ett djup på 0–10 meter. Myndigheterna tog fram ett sexårigt program för att genomföra mätningarna som vid den tidpunkten sammanlagt skulle kosta cirka 585 000 tusen kronor.⁴⁰ Därefter har Sjöfartsverket tillsammans med de andra myndigheterna inom Geodatarådet arbetat vidare och delat upp processen och kostnaderna *i tre steg*, med inspiration från hur man har hanterat dessa frågor i Norge.

I steg 1 räknas på nyttorna som en bättre marin kartering kommer att medföra. Kostnaden för det bedöms motsvara en årsarbetskraft.⁴¹ Dessutom behöver ses över vilka tekniska metoder som finns tillgängliga nu, t.ex. satellit- och drönarmöjligheter. Denna översyn och uppdatering bedöms kosta cirka 1 000 tusen kronor. Inom ramen för steg 1 behöver man också ta fram en

³⁹ Numera SKR (Sveriges kommuner och regioner).

⁴⁰ Rapport från myndighetssamverkan kring Nationella geodatastrategin 2016–2020, Sjöfartsverket, 2017, Affärsavdelningen, Affärsområde Sjögeografi, dnr/Beteckning 17-03140.

⁴¹ Sjöfartsverkets årsredovisning 2019.

analysmiljö för en samlad marin kartering, vilket Miljömålsberedningen också föreslår i kapitlet om Havsmiljödata. Regeringskansliet behöver också under steg 1 formulera ett uppdrag med en modell för arbetet i steg 2. Steg 2 innebär att välja ut tre testområden och inleda sjömätningar där. Baserat på kunskap från dessa testområden kan man utvärdera och förbättra metoder, bedömningar och arbetssätt för att bli så effektiva som möjligt. Steg 2 varar i cirka två år och bedöms kosta 30–40 000 tusen kronor. Först därefter påbörjas steg 3 som totalt skulle ta cirka sex år och kosta ungefär 1 000 000 tusen kronor sammanlagt, eller 167 000 tusen kronor per år, enligt Sjöfartsverkets senaste uppskattningar.⁴² I ett första skede är det alltså fråga om 3 145 tusen kronor i anslagsmedel till Sjöfartsverket för att inleda steg 1. När det gäller steg 2 och 3 kommer finansieringen att behöva finansieras under processens gång. Steg 1 och 2 innehåller delar som kommer att visa nyttor och effekter av arbetet och tydliggöra vilka som kommer att ha nytta av resultatet. Det finns anledning att särskilt analysera finansieringsfrågan när det utvecklas lösningar som är gemensamma för flera myndigheter, s.k. förvaltningsgemensamma resurser. Finansieringen av sådana förvaltningsgemensamma resurser behöver därför spridas ut mellan de aktörer som kommer att ha nytta av resultatet i sin verksamhet, dvs. den marina karteringen. I praktiken innebär det att anslagsmedel kommer att behöva fördelas om från bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, SGU, länsstyrelserna, statliga universitet och högskolor och de övriga aktörer som bedöms få nytta av den marina karteringen till Sjöfartsverket som ska utföra sjömätningarna. Arbetet med steg 1 och 2 bedöms ge mer exakta underlag för hur anslagsmedlen bör fördelas om.

Processen för ansökningar och svar när det gäller spridningstillstånd bedöms rymmas inom befintliga ramar för alla myndigheterna.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att geografisk information till offentliga myndigheter och forskningsändamål inte längre ska finansieras med avgifter utan att Sjöfartsverket i stället tilldelas anslagsmedel för att täcka kostnaden. Förslaget bedöms medföra minskad administration och hantering av avgifter för Sjöfartsverket. Förslaget medför

⁴² Telefonsamtal med Sjöfartsverket 2020-11-17 och e-post från Sjöfartsverket 2020-11-20.

minskade intäkter om 12 600 tusen kronor per år till Sjöfartsverket. Sjöfartsverket föreslås kompenseras för detta genom att anslagsmedel omfördelas till Sjöfartsverket från anslagsmedel som i dag går till de myndigheter och statliga universitet som köper geografisk information från Sjöfartsverket.

Kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Sjöfartsverket liksom de andra myndigheterna inom havsmiljöarbetet ska införa ett strukturerat regelförändringsarbete för att snabbare kunna lyfta genomarbetade förslag om regeländringar för beredning inom Regeringskansliet. Detta förslag bedöms inte innebära några tillkommande kostnader utan bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering.

26.5.14 Konsekvenser för Trafikverket

Trafikverket är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.⁴³ År 2019 hade Trafikverket 8 296 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 3 337 tusen kronor.⁴⁴

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Trafikverket redovisas här.

Kapitel 18 Sjöfarten och havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Trafikverket ska samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som rör sjöfartens påverkan på havsmiljön. Förslaget medför en ändring i Trafikverkets instruktion. Förslaget bedöms inte påverka kostnaderna för Trafikverket eftersom uppgiften att samverka med andra myndigheter bedöms rymmas inom befintlig verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering.

⁴³ 11 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

⁴⁴ Trafikverkets årsredovisning 2019.

26.5.15 Konsekvenser för Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är en av de 26 nationella miljömålsmyndigheterna.⁴⁵ År 2019 hade Transportstyrelsen 1 792 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 1 450 tusen kronor.

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Transportstyrelsen redovisas här.

Kapitel 18 Sjöfarten och havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Transportstyrelsen ska samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som rör sjöfartens påverkan på havsmiljön. Förslaget medför en ändring i Transportstyrelsens instruktion. Förslaget bedöms inte påverka kostnaderna för Transportstyrelsen eftersom uppgiften att samverka med andra myndigheter bedöms rymmas inom befintlig verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Transportstyrelsen och Sjöfartsverket får en förtydligad uppgift i sina respektive instruktioner att bidra i arbetet med bildande av marint områdesskydd. Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten föreslås även ta fram vägledning för sjöfart, inklusive fritidsbåtar, i skyddade områden. Förslaget om komplettering i Sjöfartsverkets och Transportstyrelsens instruktioner samt uppdrag om att ta fram vägledning för sjöfart i skyddade områden medför en mindre ökning av myndigheternas uppgifter. Framtagande av en vägledning medför även att rutiner tas fram för framtagande av underlag samt för hur samråd bör genomföras. Detta bör på sikt underlätta handläggningen av ärenden om sjöfart i skyddade områden inom myndigheterna. Uppgifterna bedöms rymmas inom myndigheternas nuvarande verksamhet då det handlar om regleringar av den verksamhet som myndigheterna normalt ansvarar för. Regleringar för internationell sjöfart kan medföra behov av beslut hos IMO. Myndigheterna kan behöva ta fram be-

⁴⁵ 14 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

slutsunderlag vilket kan medföra en ökad arbetsbörda, men som också bedöms rymmas inom den ordinarie verksamheten och inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att anslaget 13:3 Stöd till friluftslivsorganisationer i utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, som disponeras av Naturvårdsverket och som administreras av Svenskt friluftsliv, ökar med 3 000 tusen kronor under tre år för särskilda informationssatsningar till det båtburna friluftslivet. Förslaget medför att Svenskt Friluftsliv och några av deras medlemsorganisationer får en särskild uppgift att ta fram informationsmaterial och säkerställa information till båtlivet. Informationskampanjer behöver genomföras i samråd med bl.a. Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen och innebär därför administrativa uppgifter hos dessa myndigheter, men dessa bedöms rymmas inom deras ordinarie verksamheter och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 24 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Transportstyrelsen liksom de andra myndigheterna inom havsmiljöarbetet ska införa ett strukturerat regelförändringsarbete för att snabbare kunna lyfta genomarbetade förslag om regeländringar för beredning inom Regeringskansliet. Detta förslag bedöms inte innebära några tillkommande kostnader utan bedöms rymmas inom myndighetens ordinarie verksamhet och inte medföra behov av särskild finansiering.

26.5.16 Konsekvenser för Trafikanalys

År 2019 hade Trafikanalys 34 årsarbetskrafter. Driftskostnaden per årsarbetskraft samma år var 2 050 tusen kronor.⁴⁶

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör Trafikanalys redovisas här.

⁴⁶ Trafikanalys årsredovisning 2019.

Kapitel 18 Sjöfarten och havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Trafikanalys får i uppgift att följa upp och utvärdera effekterna av sjöfartens samlade påverkan på havsmiljön och dess ekosystem. Förslaget medför en ändring i Trafikanalys instruktion. Merkostnaden för Trafikanalys bedöms motsvara driftskostnaden för en halv årsarbetskraft. Trafikanalys förvaltningsanslag kan därför behöva tillföras medel för denna uppgift.

26.5.17 Konsekvenser för lärosäten

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör lärosäten redovisas här.

Kapitel 22 Havsmiljödata

- *Miljömålsberedningen föreslår* att geografisk information till offentliga myndigheter och forskningsändamål inte längre ska finansieras med avgifter utan att Sjöfartsverket i stället tilldelas anslagsmedel för att täcka kostnaden. Förslaget medför minskade intäkter för Sjöfartsverket om 12 600 tusen kronor per år. Sjöfartsverket föreslås kompenseras för detta intäktsbortfall genom att medel omfördelas till Sjöfartsverket från de myndigheter och statliga universitet som köper geografisk information från Sjöfartsverket.

Kapitel 23 Behov av forskning och kunskap

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havsmiljöinstitutet får ett förnyat regeringsuppdrag till 2030. Den statliga finansieringen för uppdraget bedöms till 10 000 tusen kronor årligen från ett nytt anslag med benämningen Havs- och vattenmiljöforskning på utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård.

26.5.18 Konsekvenser för vattenmyndigheterna

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör vattenmyndigheterna redovisas här.

Kapitel 12 Miljökvalitetsnormer

- *Miljömålsberedningen föreslår* att ett gemensamt beslutsorgan ska besluta om miljökvalitetsnormer i enlighet med både vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen samt referensvärden i enlighet med art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet för akvatiska arter och livsmiljöer. Eftersom Miljömålsberedningen inte har föreslagit hur det gemensamma beslutsorganet ska organiseras görs här ingen bedömning av hur olika myndigheters kostnader och intäkter kan komma att påverkas av organiseringen av det nya beslutsorganet.

Kapitel 13 Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ska fatta beslut om ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön. Arbetet med att ta fram underlag till åtgärdsprogrammet kommer enligt förslaget att finnas kvar på vattenmyndigheterna och i den delen bedöms förslaget för närvarande inte innebära någon skillnad mot hur det fungerar i dag och bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Kapitel 15 Farliga ämnen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att vattenmyndigheterna, och andra myndigheter, får ett regeringsuppdrag att sammanställa kunskapsunderlag för att bedöma om det finns tekniska möjligheter att utforma miljökvalitetsnormer för grupper av ämnen och i så fall ta fram förslag på sådana miljökvalitetsnormer. Förslaget bedöms inte medföra någon ökad kostnad för vattenmyndigheterna eftersom uppdraget bedöms omfattas av den ordinarie verksamheten och inte medföra behov av särskild finansiering.

26.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för kommuner eller regioner ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

26.6.1 Konsekvenser för kommunerna

Bedömningar, överväganden och förslag som berör kommunerna finns i kapitel 12 Miljökvalitetsnormer, kapitel 14 Ingen gödning till havet, kapitel 15 Farliga ämnen, kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen, kapitel 19 Undervattensbuller, kapitel 20 Marint områdesskydd och kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara.

De samlade konsekvenserna för kommunerna av dessa bedömningar, överväganden och förslag redovisas här.

Kapitel 12 Miljökvalitetsnormer

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram fler miljökvalitetsnormer för undervattensbuller. Det kommer att påverka tillståndsgivande myndigheter, t.ex. kommuner, som får tydligare riktlinjer att förhålla sig till. Förslaget bedöms inte medföra några merkostnader för kommunerna.

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar om ett etappmål om ökad återföring av fosfor och kväve till livsmedelsproduktionen från stallgödsel, avlopp och matavfall. Etappmålet riktas mot statliga myndigheter, men åtgärder för att nå målet kan få konsekvenser för kommunal verksamhet inom VA och avfall. Konsekvenserna vad gäller återföring av fosfor från slam har redovisats utförligt av Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam.⁴⁷ Utredningen har bedömt

⁴⁷ SOU 2020:3, *Hållbar slamhantering*, betänkande av Utredningen om en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam.

konsekvenserna av att ett förbud mot slamspridning skulle införas med tillkommande återvinningskrav. Merkostnader för återvinning av fosfor belastar huvudsakligen VA-kollektiven och hushållen. Samhälls- och miljönyttan bygger på att återvunnen fosfor verkligen återförs till kretsloppet, vilket är en kvarstående osäkerhet i valet av framtida hanteringsmetod. Ökade krav ställs på kommunerna vad gäller information, prövning, tillståndsgivning, tillsyn och uppföljning. Det innebär ökade kostnader. Kostnaderna blir mindre med fortsatt möjlighet att sprida slam på jordbruksmark. Ett betydande antal företag berörs av den framtida slamhanteringen, såväl större som ett betydande antal mindre företag. Här avses inte enbart ett 70-tal kommunala VA-verksamheter som bedrivs i bolagsform. Det gäller i stor utsträckning en rad ytterligare aktörer verksamma som jordbruksföretag (cirka tusen företag berörs årligen) eller tillverkare och leverantörer av utrustning, varor och tjänster (ytterligare flera hundra företag). Förslaget bedöms leda till alternativa hanteringsvägar och ny tekniktillämpning. Det kan komma att innebära avveckling av verksamheter men även utveckling av nya verksamheter och tjänster. Utredningen om hållbar slamhantering bedömde vidare att miljönyttan kan komma att bli större vid återvinning av fosfor med tekniska metoder, jämfört med traditionell spridning av slam inom jordbruket. Hälsoeffekter har också värderats när det gäller transportrelaterade skador och kadmiumbelastning. Enligt Utredningen om hållbar slamhantering får de hälsorelaterade kostnaderna från farliga ämnen i slam, främst kadmium och PFAS, litet genomslag. Detta till följd av antaganden om de stora miljökostnader som olika typer av utsläpp till luft, mark och vatten förväntas resultera i. Utredningen baserade sina antaganden bl.a. på livscykelanalys och ekonomiska beräkningar för fosforåtervinning genomförda av IVL.⁴⁸ IVL räknade på ekonomiska värden avseende resursförbrukning, försurning, övergödning, global uppvärmning och hälsoeffekter av kadmium.⁴⁹ Samtidigt påpekas att slutsatser ska dras med stor försiktighet. Bakomliggande osäkerheter gör det dock vanskligt att uttala sig om verkliga kostnader, särskilt om dessa sätts i relation till reningsanläggningarnas

⁴⁸ IVL Svenska Miljöinstitutet 2019, Konsekvensbeskrivning för framtida slamhantering och Fosforåtervinning, Livscykelanalys och ekonomiska beräkningar av två utvalda teknikkedjor för fosforåtervinning, Rapport U6218.

⁴⁹ SOU 2020:3, *Hållbar slamhantering*, tabell 14.2, s. 671.

betydligt mer omfattande totala miljö- och klimateffekter. Jämförelser bör vidare göras, enligt Utredningen om hållbar slamhantering, med de miljökostnader det innebär att fullt ut nyttja mineralfosforgödning som komplement till utebliven slamgödning. Miljönyttor tillfaller hela samhället men miljörelaterade kostnader drabbar aktörer på olika sätt. Förslaget berör även kommunernas avfallssektor. Kommunerna har redan ett krav om utsortering av matavfall från 2024 genom EU-direktiv. Etappmålet bedöms inte medföra ytterligare uppgifter inom kommunernas avfallshantering. Kommunerna behöver dock vid investeringar inom VA och biogas även inkludera teknik för att möjliggöra återvinning och återföring av näringsämnen, vilket kan medföra en kostnad, men även en långsiktig intäkt.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att länsstyrelserna får en instruktionsenlig uppgift att stödja den regionala åtgärdssamordningen för lokala havs- och vattenvårdsåtgärder. Förslaget innebär att kommunerna kan få praktiskt stöd i form av kunskap, rådgivning, att identifiera finansiering m.m. för ett långsiktigt genomförande av ett lokalt åtgärdsarbete med bättre planeringsförutsättningar än i dag. Förslaget bedöms inte medföra några merkostnader för kommunerna.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen genomför en noggrann analys av potentiella och långsiktiga negativa effekter på miljötillståndet i vatten och hav av icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § miljöbalken, som är ett resultat av den s.k. Weserdomen. Förslaget kan på sikt på betydelse för tillståndsgivning till kommunalt VA.

Kapitel 15 Farliga ämnen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen förlänger satsningen på reningsteknik i kommunala avloppsreningsverk för att rena avloppsvatten och dagvatten från läkemedelsrester till 2030. Förslaget innebär en kostnad för staten motsvarande cirka 50 000 tusen kronor årligen de närmsta åren och motsvarande intäkt för de kommuner som ansöker om bidrag för ny reningsteknik.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att kustlänsstyrelserna, med stöd av Havs- och vattenmyndigheten, får i uppdrag att senast 2023 ta fram länsvisa, alternativt samordnade inom vattendistriktet, åtgärdsplaner för fiskevården. Förslaget innebär bättre förutsättningar för kommuner och frivilliga organisationer som önskar bidra i det lokala fiskevårdsarbetet. Stärkta fiskebestånd kan även främja turistnäringen i kustkommuner.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller vilket kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Det kan komma att påverka bl.a. kommuner när de ska fatta beslut om var hamnar och annan marin verksamhet ska lokaliseras.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar om ett nytt etappmål för marint områdesskydd. Ett etappmål kan enbart riktas mot statliga myndigheter, men åtgärder för att nå målet, dvs. de enskilda besluten om skyddade områden, kan påverka kommuner, privata verksamhetsutövare och enskilda mark- och vattenrättsägare. Kommunerna har mandat att besluta om skyddade områden och kan bidra på frivillig basis till etappmålet. Statligt inrättade naturreservat medför inga kostnader för kommunerna, men i det fall en kommun väljer att inrätta ett kommunalt naturreservat kan skötselbehov uppstå som kommunen behöver bekosta. Förslaget medför inga inskränkningar i det kommunala självstyret men kan påverka en kommuns möjligheter att peka ut områden för ny exploatering i den fysiska planeringen eller meddela bygglov t.ex. för hamnar samt ge strandskyddsdispenser t.ex. för bryggor.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att länsstyrelserna får en uppgift i sin instruktion att ha ett tydligare ansvar för att samordna arbetet i länets kustvattenområden när det gäller underlag för fysisk planering och stöd till kommunerna, skydd av marina områden med andra områdesbaserade bevarandeåtgärder samt åtgärdsplanering och genomförande av åtgärder. Förslaget ska stödja och underlätta 87 kustkommuners arbete med fysisk planering, områdesskydd, åtgärdsarbete m.m. Förslaget bedöms därför stärka kommunernas kapacitet och effektivitet i det kommunala vatten- och havsmiljöarbetet.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att länsstyrelserna ska få till uppgift i sin instruktion att ta fram och tillhandahålla kunskapsunderlag för länets kustvattenområde. Kunskapsunderlaget ska vara sammanställt och lättillgängligt för länets kommuner och vara utformat så att det kan användas som underlag för bl.a. fysisk planering, skydd, tillsyn, tillståndsprövning och åtgärdsplanering. Förslaget kommer minska kommunernas administrativa arbete med att få fram och sammanställa underlag för fysisk planering, åtgärdsarbete m.m. Förslaget innebär även att underlaget ska tillhandahållas kostnadsfritt. Detta förutsätter dock att förslaget om att djupdata ska bekostas med anslagsmedel genomförs.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att kommunernas planeringsansvar för kustvattenområden specificeras i 3 kap. 5 § plan- och bygglagen, så att kommunerna, också med hjälp av kunskapsunderlaget och samordningsstödet från länsstyrelserna, kan arbeta med ett helhetsperspektiv från utsjö till land i den fysiska planeringen. Regeländringen ska bidra till att lösa problemet med att få kustkommuner att göra en ändamålsenlig översiktsplanering i kustvattenområdena. Kommunerna har dock haft ansvar för fysisk planering av kustvatten sedan 1987 så förslaget innebär ett förtydligande av det befintliga ansvaret samt att regeln blir en signal att det är viktigt att kommunerna prioriterar den fysiska planeringen i kustvattenområdet ut till en nautisk mil utanför baslinjen, dvs. där havsplanerna tar vid. Regeländringen i sig medför inte någon merkostnad eller behov av finansiellt stöd till kommunerna. Miljömålsberedningen bedömer ändå att det kan vara lämpligt med riktade satsningar för att förstärka kommunernas

kapacitet att genomföra översiktsplanering eller fördjupade översiktsplaner för kustvattenområdena och de aktiviteter som påverkar kustvattnets miljöstatus, så att denna betydelsefulla planering faktiskt kommer till stånd. Förslagen om att länsstyrelserna ska få en tydlig samordnande roll för kusthavet och tillhandahålla kunskapsunderlag bidrar till kommunernas genomförande av förslaget. Förslaget medför inga direkta konsekvenser för enskilda eller privata verksamheter men kan bidra till bättre planeringsförutsättningar för näringslivet, särskilt för planering av ny verksamhet. Förslaget kan även innebära bättre förutsättningar för friluftsliv och båtliv genom framförhållning i planering av hamnar, båtuppställningsplatser och båtramper. Den fysiska planeringen kan även ge indikationer till enskilda om olika kustområdets naturvärden och ekologiska känslighet och därmed indikera var det kan vara rimligt att ansöka om strandskyddsdispenser för bryggor och andra anläggningar i vatten.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att kommunernas möjlighet att bestämma skyddsåtgärder i detaljplanen utöver markförorening ska omfatta förorening av hav och vatten. Kommunen ska även få bestämma skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på havs- och vattenmiljön. Kommunen får också bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en mark-, havs-, eller vattenförorening har avhjälpats eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten. Förslaget föranleder ändringar i 4 kap. 12 och 14 §§ plan- och bygglagen. Förslaget ger kommunerna samma möjligheter som de har i dag när det gäller mark att även bestämma skyddsåtgärder för att motverka förorening i havs- och vattenmiljön samt vänta med lov eller startbesked för en åtgärd tills en förorening i hav eller vatten har avhjälpats. Dessutom får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på havs- och vattenmiljön. Det innebär att kommunernas bestämmanderätt ökar i förhållande till fastighetsägarna. Förslaget om regeländring bedöms inte medföra några merkostnader eller ekonomiska konsekvenser i sig även om fler skydds- eller säkerhetsåtgärder i sin tur kan innebära ökade kostnader för kommunerna.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att strandskyddets syfte om bevarande av goda livsvillkor för djur och växtlivet i vatten förtydligas så att det framgår att det också innebär att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen. Regeländringen ska bidra till att minska problemet med exploatering i särskilt känsliga grunda kustområden. Förslaget påverkar kommunerna som har huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. För kommunernas del kan förslaget därför innebära att de tvingas tillåta färre strandskyddsdispenser. Förslaget ska även underlätta kommunernas bedömning och säkerställa en likartad bedömning av betydelsen av syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet i kustvattenområdet i hela landet, och därmed bidra till en större rättssäkerhet för fastighetsägare. För att förslaget ska få genomslag är det viktigt att länsstyrelserna tillhandahåller det kunskapsunderlag som beskrivs ovan samt stöd till kommunerna att tolka miljökvalitetsnormerna för de olika vattenförekomsterna så att kommunernas handläggning av strandskyddsdispenser underlättas.

26.6.2 Konsekvenser för regionerna

Miljömålsberedningens förslag påverkar inte regionernas verksamhet.

26.7 Konsekvenser för företag

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för företag ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.

26.7.1 Konsekvenser för lantbrukare

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör lantbrukare redovisas här.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Den svenska lantbruksnäringen består av cirka 63 000 jordbruksföretag. Omkring 23 000 av dessa klassas som småbruk,⁵⁰ medan 13 500 jordbruk är över 50 hektar åkermark och 2 400 är större företag med över 200 hektar.⁵¹ Drygt 170 000 personer hade 2016 någon form av sysselsättning inom jordbruket motsvarande cirka 55 000 årsarbetskrafter.⁵²

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar om ett etappmål om ökad återföring av fosfor och kväve till livsmedelsproduktionen från stallgödsel, avlopp och matavfall. Ett etappmål riktas mot statliga myndigheter, men åtgärder för att nå målet kan medföra konsekvenser för främst jordbruksföretag och kommunal verksamhet inom VA och avfall. Etappmålet del om minskad ammoniakavgång kan medföra behov av investeringar på gårdsnivå. Landsbygdsprogrammets investeringsstöd kan användas för detta. Etappmålet innebär inga krav på jordbruksföretag att köpa in en viss mängd gödsel från återförda näringsämnen, förutom att jordbruksföretag som producerar stallgödsel behöver nyttja denna effektivt. Etappmålet i sig medför därför inga eller enbart små konsekvenser för jordbruksföretagen.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Åtgärder för att nå det föreslagna etappmålet om ökad återföring av fosfor och kväve till livsmedelsproduktionen från stallgödsel, avlopp och matavfall kan medföra små konsekvenser för cirka 28 000 jordbruk med djurproduktion⁵³ samt 15 000 lantbruksföretag med hästar⁵⁴,

⁵⁰ Småbruk är ett jordbruksföretag med ett arbetsbehov under 400 standardtimmar.

⁵¹ Jordbruksverket 2020, Jordbruksstatistisk sammanställning 2020, tabell 2.2 och 2.5.

⁵² Jordbruksverket 2020, Jordbruksstatistisk sammanställning 2020, tabell 7.3.

⁵³ Jordbruksverket 2020, Jordbruksstatistisk sammanställning 2020, tabell 2.4.

⁵⁴ Jordbruksverket 2020, Jordbruksstatistisk sammanställning 2020, tabell 6.2.

dvs. de lantbruksföretag som har en produktion av stallgödsel. Det finns även cirka 250 000 hästar på anläggningar som inte klassas som jordbruksföretag.⁵⁵ Cirka en tredjedel av jordbruksarealen gödglas med stallgödsel.⁵⁶

Etappmålet innebär att stallgödsel tas tillvara på jordbruksmark så att tillförseln av växtnäringsämnen balanserar bortförsel samt att kväveavgången från stallgödsel genom ammoniak ska reduceras med minst 20 procent. Majoriteten av jordbruk med djurhållning har i dag en god gödselplanering och effektiv användning av stallgödsel och etappmålet medför inga konsekvenser för dessa. Några jordbruk kan behöva ytterligare stöd med rådgivning t.ex. genom Greppa Näringen för att nå en bättre gödselbalans. Företag med en överproduktion av stallgödsel behöver säkerställa avsättning för denna. Förslaget om regeringsuppdrag för vidare utveckling av innovation och teknik kan bidra till att underlätta avsättningen av stallgödsel, t.ex. till biogasproduktion och sedan produktion av biogödsel. Detta kan underlätta för lantbruk i djurtäta områden med svårigheter att få full avsättning för gödseln.

Vilken tidsåtgång etappmålet kan föra med sig för företagen och vad etappmålet innebär för företagens administrativa kostnader

Förslaget om etappmålet bedöms inte medföra ökade administrativa kostnader för merparten av företagen. Etappmålet om återvinning från stallgödsel kan innebära att rådgivningen inom Greppa Näringen kan behöva utvidgas till att även omfatta rådgivning hos mindre jordbruksföretag samt hästägare.

Vilka andra kostnader det föreslagna etappmålet medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av förslaget

Etappmålet om minskad ammoniakavgång från stallgödsel kan medföra behov av investeringar på gårdsnivå. Landsbygdsprogrammets investeringsstöd kan användas för detta. Förslaget är i

⁵⁵ Jordbruksverket 2020, Jordbruksstatistisk sammanställning 2020, tabell 6.21.

⁵⁶ SCB 2020, Gödselmedel i jordbruket 2018/19 Mineral - och stallgödsel till olika grödor samt hantering och lagring av stallgödsel, MI 30 SM 2002.

linje med befintliga och pågående satsningar för minskad ammoniakavgång inom lantbruket.

I vilken utsträckning etappmålet kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Etappmålet bedöms inte medföra några direkta konsekvenser för konkurrensförhållandena nationellt eftersom etappmålet berör samtliga lantbruk med djurproduktion.

Hur etappmålet i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Etappmålet medför inga krav på jordbruksföretag att köpa in en viss mängd gödsel från återförda näringsämnen men kommer på sikt öka tillgången på mineralgödsel med återvunnen fosfor och kväve eller andra former för biogödsel. Detta kan ge jordbruksföretagen ett större utbud och säkerhet vad gäller försörjning av gödselmedel. Ska etappmålet kunna nås behöver även attraktiva och konkurrenskraftiga produkter med fosfor och kväve tas fram. Med dagens teknik och marknad är det, och kommer sannolikt under längre tid vara, dyrare att utvinna fosfor och kväve ur avloppsvatten och slam än att köpa ny fosfor och kväve. Olika stödformer eller kvotplikt av återvunna näringsämnen i mineralgödsel på marknaden kan därför behövas. Miljömålsberedningen föreslår ett uppdrag om innovation och teknikutveckling för effektiv återföring av näringsämnen till livsmedelsproduktion där sådana stödformer utvecklas vidare.

Enligt Energimyndigheten användes 1 048 000 ton stallgödsel för framställning av biogas under 2018. Motsvarande siffra 2015 var 893 800 ton.⁵⁷ Stallgödseln återförs sedan till stor del till åkermarken i form av rötrest eller biogödsel. De totala använda mängderna av kväve och fosfor från biogödsel samt från övriga organiska gödselmedel (pelleterade produkter, flytande biprodukter från livsmedelsindustrin samt rötslam) har ökat i användning under senare år men samredovisas för närvarande ändå med mineralgödsel, och kan därför inte skiljas ut separat i SCB:s statistik.

⁵⁷ Energimyndigheten 2019, Produktion och användning av biogas och rötresten år 2018, ER 2019:23.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag

Förslaget om etappmålet kan innebära att rådgivningen inom Greppa Näringen kan behöva utvidgas till att även omfatta rådgivning om stallgödselhantering till mindre jordbruksföretag och till hästägare och andra som inte har ett jordbruksföretag.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ger Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket, Vinnova och Formas ett gemensamt uppdrag att ta fram förslag på hur stallgödsel, avloppsvatten, avloppsslam samt matavfall kan utvecklas till en högvärdig resurs, bl.a. i form av biogödsel eller återföring av näringsämnen till mineralgödsel, för att bidra till att nå etappmålet om återföring av näringsämnen. Uppdraget behöver genomföras i nära samarbete med bl.a. lantbrukets organisationer.

Företag som berörs av förslaget om regeringsuppdraget

Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller administrativa konsekvenser för lantbruksföretagen.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att länsstyrelserna får en instruktionsenlig uppgift att stödja den regionala åtgärdssamordningen för lokala havs- och vattenåtgärder. Förslaget kan komma att medföra ytterligare stöd med rådgivning och åtgärdsplanering till lantbruket.

Företag som berörs av förslaget om stärkt lokalt åtgärdsarbete

Förslag kan komma att medföra ytterligare behov av stöd med rådgivning och åtgärdsplanering till lantbruket. Det är frivilligt för lantbruksföretagen att ta del av rådgivning och stöd. För de lantbruksföretag som önskar genomföra åtgärder för att minska näringsläckage bör förslagen om en långsiktig satsning på åtgärdssamordnare och även bättre samordning med Greppa Näringen, kunna bidra till att underlätta åtgärdsarbetet och minska administrationen för det enskilda företaget jämfört med dagens situation.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Jordbruksverket kompletterar 20 § i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring, så att, inom nitratkänsliga områden, även fosfor ingår i kravet på dokumentation, genom växtodlingsplaner eller motsvarande. Förslaget medför att sådana jordbruksföretag inom nitratkänsliga områden som redan i dag har krav på dokumentation i form av växtodlingsplaner eller motsvarande även ska inkludera fosfor i beräkningarna och dokumentationen. Förslaget kan medföra att lantbrukare behöver genomföra markkartering och ta fram en markkarta. Det finns ingen exakt siffra på hur stor andel av lantbruken som redan har en markkartering, men uppskattningsvis över hälften av de större lantbruken, dvs. lantbruk över 50 hektar eller 25 djurenheter.⁵⁸ Greppa Näringsens rådgivning med att ta fram ”växtnäringsbalanser” som är underlag för bl.a. växtodlingsplaner inkluderar i princip alltid fosfor. Förslaget bedöms därför inte medföra något ytterligare behov av rådgivning för de företag som redan ingår i Greppa Näringsens verksamhet. Fler lantbruk kan dock komma att efterfråga rådgivning.

Företag som berörs av förslaget om krav på att fosfor ska inkluderas i växtodlingsplaner eller motsvarande dokumentation

Förslaget får konsekvenser för jordbruksföretag som ligger inom nitratkänsliga områden och som har krav på dokumentation i form av växtodlingsplaner eller motsvarande, och som i dag inte inkluderar fosfor i föreskriven dokumentation. Det är dock flera som inkluderar dokumentation om fosfor på frivillig basis.

Enligt Jordbruksverket finns det ingen publicerad statistik på antal jordbruksföretag i nitratkänsliga områden.⁵⁹ Enligt en statistisk sökning som Jordbruksverket genomförde 2016 finns det cirka 35 000 jordbruksföretag större än två hektar inom nitratkänsliga områden, dvs. drygt hälften av jordbruksföretagen. De nitratkänsliga områdena omfattar cirka 23 000 kvadratkilometer åker och betesmark⁶⁰ vilket dock utgör drygt 70 procent av arealen åker och betesmark och indikerar

⁵⁸ Greppa näringen 2020, <https://adm.greppa.nu/download/18.7e9f195d175778223f4f29b4/1604309954818/Axplock%20arbete%20med%20fosfor%20Johan%20Malgeryd.pdf>, 2020-11-30.

⁵⁹ Jordbruksverket 2020, e-post 2020-12-03.

⁶⁰ Jordbruksverket 2018, Översyn av nitratkänsliga områden, Rapport 2018:29, s. 37.

att det finns flera större jordbruksföretag inom de nitratkänsliga områdena än i övriga landet. I de vidare beräkningarna görs ett antagande om att 55 procent av lantbruken ligger i nitratkänsliga områden och att storleksfördelningen av gårdar är lika över hela landet.

Greppa Näringens rådgivning med att ta fram växtnäringsbalanser som är underlag för bl.a. växtodlingsplaner inkluderar i princip alltid fosfor. Förslaget bedöms därför inte medföra något ytterligare behov av rådgivning för de företag som nu ingår i Greppa Näringens verksamhet. Greppa Näringen riktar sig främst till lantbruk större än 40 hektar eller med mer än 25 djurenheter.

Det finns inga dokumenterade uppgifter om hur stor andel av företagen som i dag inkluderar fosfor i föreskriven dokumentation vilket medför att det inte går att beräkna för hur många företag förslaget får en påtaglig konsekvens. Nedan följer en uppskattning av konsekvenserna utifrån de statistiska uppgifter som finns tillgängliga och utifrån övergripande bedömningar från Jordbruksverket och Greppa Näringen. Beräkningarna nedan är behäftade med betydande osäkerhet.

Vilka kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

En förutsättning för att inkludera fosfor i dokumentationen är att det har gjorts en markkartering och att en markkarta finns framtagen. Många lantbrukare väljer att genomföra en markkartering då en sådan är ett bra planeringsunderlag för lantbrukarens växtodling. Det finns ingen exakt siffra på hur stor andel av lantbruken som redan har en markkarta. Enligt en webbenkät från Greppa Näringen 2018 till samtliga lantbruk med mer än 20 hektar åker har mer än hälften av alla lantbruk över 50 hektar en aktuell markkarta (högst tio år gammal). Av större gårdar över 200 hektar har över 80 procent en markkarta. Av mindre jordbruk som är mellan 20 och 50 hektar är andelen cirka 30 procent.⁶¹

Vid ett antagande att 55 procent av lantbruken ligger i nitratkänsliga områden och att storleksfördelningen av gårdar är lika över hela landet skulle det medföra att ungefär 7 000 lantbruk större än

⁶¹ Greppa näringen 2020, <https://adm.greppa.nu/download/18.7e9f195d175778223f4f29b4/1604309954818/Axplock%20arbete%20med%20fosfor%20Johan%20Malgeryd.pdf>, 2020-11-30.

20 hektar i nitratkänsliga områden saknar en markkartering. Detta är sannolikt högt räknat. Utifrån Greppa Näringens ”exempelgård” som är på 140 hektar åkermark kostar markkartering 225 kronor per hektar. Karteringen genomförs vart sjunde år. Den årliga kostnaden för markkartering blir då cirka 5 400 kronor.⁶² De flesta lantbruk är dock betydligt mindre än 140 hektar. Enligt SCB brukar ett jordbruksföretag i Sverige i genomsnitt 45 hektar åkermark.⁶³ En grov uppskattning av den sammanlagda totala årliga kostnaden för samtliga lantbruksföretag över 20 hektar inom nitratkänsliga områden skulle då uppgå till cirka 10 000 tusen kronor.⁶⁴

När det gäller mindre gårdar under 20 hektar finns inga uppskattningar att tillgå vad gäller omfattning av befintlig markkartering eller dokumentation. Vid ett antagande om att även 55 procent av mindre gårdar under 20 hektar finns i nitratkänsliga områden, skulle mellan 17–19 000 företag omfattas av förslaget. Dessa gårdar ingår heller inte normalt i Greppa Näringens rådgivning. Även om kostnaden per markkarta på en liten enhet eventuellt inte skulle överstiga mer än några hundra kronor på ett år, så kan kostnaden uppfattas som påtaglig för lantbrukaren.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Förslaget om att inkludera fosfor i växtodlingsplaner eller motsvarande dokumentation kan medföra en ökad administration. Enligt information från Jordbruksverket bedöms ökningen i administration för lantbruk som använder växtodlingsplan som dokumentation i dag som liten. För de företag som inte använder växtodlingsplan och i synnerhet de som inte har en markkartering blir det en ökad administration. Enligt Greppa Näringen tar det mellan 8–10 timmar för en rådgivare att ta fram en fosforstrategi för ett lantbruk. En fosforstrategi är dock mer omfattande än att enbart inkludera fosfor i

⁶² Axplock från Greppa Näringens arbete med fosfor, <https://adm.greppa.nu/download/18.7e9f195d175778223f4f29b4/1604309954818/Axplock%20arbete%20med%20fosfor%20Johan%20Malgeryd.pdf> 2020-12-01.

⁶³ SCB 2019, Jordbruksmarkens användning 2019, JO 10 SM 1902, s. 13.

⁶⁴ Antagande: 7 000 lantbruk över 20 hektar utan aktuell markkarta i nitratkänsliga områden. Genomsnittlig storlek är 45 hektar. Kostnad för markkartering 225 kronor per hektar. Kartering genomförs vart sjunde år.

växtodlingsplan eller motsvarande dokumentation, men ger en indikation på tidsåtgång.⁶⁵ SLU uppskattar kostnaden för kvalificerad administration inom lantbruket till 330 kronor per timme.⁶⁶ Med samma antagande som ovan att det är cirka 7 000 lantbruk större än 20 hektar som skulle behöva administrativt stöd, eller sätta av motsvarande egen produktionstid, skulle den samlade kostnaden uppgå till cirka 20 000 tusen kronor. Detta är antagligen mycket högt räknat. Sannolikt är det ett stort antal gårdar som behöver betydligt mindre administrativt stöd än så. Företag över 40 hektar eller mer än 25 djurenheter kan även få stöd via Greppa Näringen.

Även här gäller att för mindre gårdar under 20 hektar finns det inga uppskattningar att tillgå. Den administrativa kostnaden på en liten enhet kan uppfattas som påtaglig för lantbrukaren. Dessa gårdar ingår heller inte normalt i Greppa Näringens rådgivning.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader. I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Kravet om att inkludera fosfor i växtodlingsplaner eller motsvarande dokumentation medför en extra kostnad eller administrativ börda för lantbruksföretag som ligger i nitratkänsliga områden.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Förslaget bedöms inte medföra andra konsekvenser.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Kravet om att inkludera fosfor i växtodlingsplaner eller motsvarande dokumentation i nitratkänsliga områden kan uppfattas som en mer betungande utgift eller administrativ kostnad för små lantbruksfö-

⁶⁵ Greppa Näringen 2017, Krav och rekommendationer 2018–2020.

⁶⁶ SLU 2020, Byråkratier i lantbruket belastar och kostar, Rapport 2020:7, s. 30.

retag och företag som inte tar del av stöd med rådgivning från Greppa Näringen.

26.7.2 Konsekvenser för sjöfarten

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör sjöfarten redovisas här.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Totalt sett består den svenska handelsflottan av 180 fartyg som är lika stora eller större än 300 GT.⁶⁷

Det finns 718 verksamma företag som bedriver havs- och kustsjöfart i form av gods- och passagerartrafik, både reguljär och icke-reguljär. En mycket stor andel av dessa företag är enmansföretag utan några anställda. Drygt 100 företag har färre än tio anställda. En övervägande majoritet av dessa företag omsätter under 100 tusen kronor om året.⁶⁸

Kapitel 18 Sjöfarten och havet

- *Miljömålsberedningen föreslår* att en särskild utredare får i uppdrag att se över relevant lagstiftning för att säkerställa möjligheten till reglering av och restriktioner för kommersiell sjöfart i eller nära kustområden med höga naturvärden. En eventuell reglering av den kustnära sjöfarten i vissa områden skulle kunna medföra konsekvenser för den kustnära kommersiella sjöfartsnäringsen, t.ex. sjötaxi och sjöfrakt, så till vida att de kan komma att behöva välja annan rutt eller anpassa hastigheten. Eventuella konsekvenser för den kustnära sjöfartsnäringsen får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ska verka för att IMO fattar beslut om att farlederna för den kommersiella fartygs-

⁶⁷ GT=gross tonnage, Uppgift från Svensk sjöfarts nyckeltal för 2020, www.sweship.se/wp-content/uploads/2020/09/Svensk-sjöfart-Nyckeltal-2019-2020.pdf.

⁶⁸ SCB:s webb 2020-12-01, SNI-kod 50.101-102 och 50.201-202 omfattar havs- och kustsjöfartsrederier.

trafiken i särskilt känsliga områden i Östersjön läggs om. De områden som avses finns i Östersjön och är:

- Över Salvorev, mellan Fårö och Gotska sandön och
- mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank.

Om förslaget leder till beslut inom IMO kan den internationella sjöfarten komma att påverkas. Enligt uppgift från näringen skulle dock en omläggning av farlederna i de utpekade särskilt känsliga områdena få marginella effekter för sjöfarten. En omläggning skulle inte heller påverka konkurrensförhållandena eftersom alla fartyg skulle omfattas av en omläggning.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Den svenska handelsflottan består av 180 fartyg som är lika stora eller större än 300 GT.⁶⁹ Enligt uppgift från branschorganisationen Svensk Sjöfart trafikerar en mycket liten andel av dessa fartyg de områden som omfattas av förslaget om att lägga om farlederna över de känsliga områdena i Östersjön. Förslaget får därför endast marginella effekter för den svenska kommersiella sjöfarten. Området mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank trafikeras huvudsakligen av ryska handelsflottan eftersom området ligger i stråket från Nordsjön över Östersjön mot Sankt Petersburg. Om förslaget genomförs kommer därför främst den internationella (ryska) sjöfarten att påverkas.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Konsekvenser för den kommersiella sjöfartsnäringen av att farleder läggs om bedöms inte medföra någon ökad administrativ börda.

⁶⁹ GT=gross tonnage, Uppgift från Svensk sjöfarts nyckeltal för 2020, www.sweship.se/wp-content/uploads/2020/09/Svensk-sjöfart-Nyckeltal-2019-2020.pdf

Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

För det fall att en omläggning av farlederna över nämnda områden beslutas blir konsekvensen för den kommersiella sjöfarten att annan rutt måste väljas.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

En omläggning skulle inte påverka konkurrensförhållandena eftersom alla fartyg skulle omfattas av en omläggning.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

En omläggning av farleder påverkar generellt sjöfarten genom att annan rutt får väljas vilket kan medföra längre distans och ökad tidsåtgång. Om dessa konsekvenser uppstår beror dock på de alternativa rutterna och deras sträckning.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

I de områden som omfattas av förslaget trafikerar huvudsakligen internationell storskalig sjöfart. Det finns därför inga små företag att ta hänsyn till.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att en särskild utredare får i uppdrag att se över relevant lagstiftning för att säkerställa möjligheten till reglering av och restriktioner för kommersiell sjöfart i eller nära kustområden med höga naturvärden.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Det finns 718 verksamma företag som bedriver havs- och kustsjöfart i form av gods- och passagerartrafik, både reguljär och icke-reguljär. En mycket stor andel av dessa företag är enmansföretag utan några anställda. Drygt 100 företag har färre än tio anställda. En övervägande majoritet av dessa företag omsätter under 100 tusen kronor om året.⁷⁰

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader?

Konsekvenser för den kustnära kommersiella sjöfartsnäringen, t.ex. sjötaxi och sjöfrakt, i form av tidsåtgång och administrativa bördor kan inte bedömas i förväg utan får analyseras inom ramen för en utredning om en eventuell reglering.

Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen?

En eventuell reglering av den kustnära sjöfarten skulle kunna medföra konsekvenser för den kustnära sjöfartsnäringen, t.ex. sjötaxi och sjöfrakt, så till vida att de kan komma att behöva välja annan rutt eller anpassa hastigheten i vissa områden. Eventuella konsekvenser för den kustnära sjöfartsnäringen i form av kostnader och förändringar i verksamheten får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Eventuella konsekvenser för konkurrensförhållandena för den kustnära sjöfartsnäringen får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.

⁷⁰ SCB:s webb 2020-12-01, SNI-kod 50.101-102 och 50.201-202 omfattar havs- och kustsjöfartsrederier.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Eventuella övriga konsekvenser för den kustnära sjöfartsnäringen får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Som redovisats ovan är den kustnära kommersiella sjöfartsnäringen oftast småskalig. Eventuella särskilda hänsyn som behöver tas får bedömas inom ramen för den särskilda utredarens uppdrag.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- Miljömålsberedningen föreslår att Havs- och vattenmyndighetens ska få ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller. Förslaget kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Förhoppningsvis leder det till bättre informerade beslut när det gäller mänsklig verksamhet som orsakar undervattensbuller. Förslaget kan komma att påverka bl.a. sjöfartsnäringen.

26.7.3 Konsekvenser för fiskenäringen

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör fiskenäringen redovisas här.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Fiskets statistik utgår från antal fiskefartyg. Några företag kan ha flera fartyg men som regel är varje fartyg ett eget företag. Det fanns 1 079 fartyg i den svenska havsfiskeflottan 2019.⁷¹ De flesta företag är enmansföretag. Under 2018 fanns det totalt 1 423 fiskare med yrkesfiskelicens. Översatt i heltidsekvivalenter var 793 personer anställda inom fisket under 2017.⁷²

⁷¹ SCB, 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019, JO 55 SM 2001.

⁷² STEFC, 2019, Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet.

I det pelagiska trålfisket finns ett antal större företag. Det pelagiska fisket omfattar cirka 35 fartyg men två tredjedelar, cirka 450, av samtliga heltidsekvivalenter anställda finns på dessa fartyg.⁷³

Av de 1 079 fiskefartygen är det 222 som använder aktiva redskap, normalt någon form av trål. De flesta trålarna (147 stycken) är registrerade på Västkusten. Dessa fartyg bedriver främst fiske i Kattegatt och Skagerrak, men ett fåtal fiskar pelagiskt i Östersjön efter sill och strömming samt skarpsill. Närmare 40 fartyg med aktiva redskap är registrerade i Norrbottens län. Dessa fiskar till stor del efter siklöja.

Längs hela Östersjökusten och Öresund, med undantag för kusten i Norrbottens län, använder majoriteten av fiskefartygen passiva redskap, totalt 431 fartyg. Enbart 39 använder aktiva redskap. Majoriteten av fartygen (933 stycken) är under tolv meter och bedriver ett kustnära fiske.

Ekonomi och därmed eventuella ekonomiska konsekvenser av ändrade regleringar inom fisket är mycket olika inom de olika segmenten av fiske. Eventuella konsekvenser kan även vara beroende av i vilket havsområde fisket bedrivs. Det totala värdet av landningarna under 2019 uppgick till drygt 864 000 tusen kronor. Detta är dock en minskning med cirka 6,1 procent jämfört med 2018,⁷⁴ vilket ger en indikation om en försämrad ekonomi inom delar av fiskenäringen.

Närmare 70 procent av fångsterna inom det svenska fisket, mätt i ton, fiskas i Östersjön av det pelagiska trålfisket.⁷⁵ Merparten av dessa fångster landas i utlandet (företrädesvis Danmark). Värdet av utlandslandningarna var 2019 cirka 40 procent av det totala fångstvärdet. Under 2020 hade tolv svenska fartyg tilldelning inom det pelagiska fisket i Östersjön.⁷⁶

Det är även det pelagiska fisket som har högst nettoresultat. Av en jämförelse som gjorts av AgriFood och som baseras på uppgifter från 2017, framgår att nettoresultatet för det pelagiska segmentet var 241 000 tusen kronor. Nettoresultatet för andra aktiva redskap var 56 000 tusen kronor dock fördelat på flera fartyg. För företag med passiva redskap, vilket är majoriteten av företagen, var nettoresultatet minus 55 000 tusen kronor.

⁷³ Havs- och vattenmyndigheten, 2020, Årlig flottrapport.

⁷⁴ SCB, 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019, JO 55 SM 2001.

⁷⁵ SCB, 2020, Det yrkesmässiga fisket i havet 2019, JO 55 SM 2001.

⁷⁶ Havs- och vattenmyndigheten, 2020, Årlig flottrapport.

Det är bara på Västkusten som fisket går med tydlig vinst med en intäkt på 178 658 kronor i snitt per fartyg mellan 2015 och 2017. I Bottniska viken är nettoresultatet precis över plus med cirka 7 500 kronor per fartyg. Detta beror på ett lönsamt siklöjefiske. Agrifoods analys visade på lägst intjäning i fisket i Blekinge och Skåne med nettoresultat på minus 147 500 kronor per fartyg.⁷⁷

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndighetens instruktion ändras så att det framgår att myndigheten ska tillämpa en ekosystemansats samt att hållbar förvaltning av fiskresurserna integreras med havsmiljöarbetet. Förslaget ska bidra till en ekosystembaserad förvaltning där samtliga berörda aktörer som länsstyrelserna, yrkesfisket och fritidsfiske involveras i arbetet.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen bjuder in yrkesfiskets producentorganisationer till dialog om hur yrkesfisket kan inkluderas och aktivt delta i åtgärdsarbetet för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Förslaget innebär att yrkesfisket kan ha en direkt dialog med regeringen och diskutera hur de kan bidra till miljövärdande åtgärder och framföra vilka finansiella och organisatoriska förutsättningar som behövs för ett aktivt deltagande. Förslag kan innebära en viss ökad ekonomisk säkerhet för yrkesfisket genom eventuell ersättning för att delta i det miljövärdande arbetet. EU:s havs- och fiskerifond (EHFF) kan, med nuvarande utformning, finansiera ett antal miljöåtgärder inom fiske.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten ett uppdrag att ta fram ett samlat kunskapsunderlag om olika fiskarters betydelse för den marina näringsväven och interaktioner dem emellan, både för utsjö och kust. Kunskapsunderlag kan bidra till stärkta fiskbestånd och därmed ett bättre underlag för en långsiktigt hållbar fiskerinäring. Förslaget att Havs- och vattenmyndigheten får ett uppdrag att ta fram ett samlat kunskapsunderlag om olika fiskarters betydelse för den marina näringsväven och interaktioner dem emellan, både för utsjö och

⁷⁷ AgriFood, 2020, Var är det lönt att fiska? – En analys av fisket i svenska regioner, Fokus 2020:2.

kust innebär att kunskapsinsamling och sammanställning behöver pågå under flera år och med flera delrapporteringar.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att bedöma behov av ändringar av s.k. inflyttningsområden för trålgränsen och även ta fram förslag till utflyttningsområden utanför trålgränsen där visst fiske kan behöva begränsas. Förslaget kan medföra en utflyttning av det pelagiska sill- och strömmingsfisket längre från kusten. Detta bedöms inte få påtagliga ekonomiska konsekvenser för det storskaliga pelagiska fisket då förslaget inte påverkar fiskekvoterna. Beslut om kvoter ska fortfarande följa ICES vetenskapliga råd. Förslaget kan dock medföra att fångstansträngningen, dvs. tiden det tar att få upp en viss mängd fisk, kan öka genom att man inte får fiska på aggregerade lekbestånd nära kusten. Förslaget kan eventuellt medföra en minskad effektivitet för det småskaliga kustnära trålfisket. Enligt SCB:s statistik är det dock inga fiskare i Stockholms län som använder trål och enbart ett fartyg i Uppsala län samt tre i Södermanlands län. Totalt är det 57 registrerade fiskefartyg i dessa tre län som använder passiva redskap och som på sikt kan påverkas positivt av utflyttningsområden eller införande av försiktighetsåtgärder inom det pelagiska trålfisket.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att 20 § fiskelagen ändras så att föreskrifter får meddelas om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens och fiskets intressen, dvs. att begränsningen om att regleringar inte får införas som avsevärt kan försvåra fisket tas bort. Regeländringen berör i första hand yrkesfisket. Regeländringen kan underlätta att införa mer omfattande regleringar för yrkesfisket som kan uppfattas som intrång i fiskets utövande och därmed företagens lönsamhet. Regleringar genom fiskelagen ger normalt inte rätt till intrångsersättning så som ett intrång genom 7 kap. miljöbalken kan föranleda. Intrångsersättning har dock normalt inte betalats ut vid intrång i fiske i havsvatten då yrkesfiskets fångster sällan baseras på enskild fiskerätt.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att kustlänsstyrelserna, med stöd av Havs- och vattenmyndigheten, får i uppdrag att senast 2023 ta fram länsvisa åtgärdsplaner för fiskevården för att stärka bestånden av stor rovfisk m.m. Förslaget kommer på sikt bidra till

stärkta fiskbestånd och därmed ett bättre underlag för en långsiktigt hållbar fiskenäring.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen verkar inom EU för undantag mot förbjudet om försäljning av sälprodukter för sälpopulationer som når gynnsam bevarandestatus. Förslaget kan medföra att jakt på säl blir mera attraktivt.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att Naturvårdsverket uppdaterar den nationella förvaltningsplanen för skarv. Förslaget kan få en positiv effekt på fiskresurser som nyttjas av yrkesfisket.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* ett etappmål för marint områdesskydd som kommer bidra till fler skyddade områden både vid kusten och i utsjön. Förslaget om etappmål och särskilt strecksatsen om strikt skydd kommer att innebära vissa inskränkningar för yrkesfisket. Det är dock mycket svårt att bedöma omfattningen då det till stor del beror på vilka områden som skyddas och hur skyddet utformas. Genom nära dialog mellan myndigheterna och fiskenäringen bör det vara möjligt att utforma skyddet så att verksamheter inte inskränks mer än nödvändigt. Möjligheter till zoner i skyddade områden medför att skyddet bättre kan anpassas till befintliga verksamheter och behov som t.ex. korridorer för fiske. Inrättande av naturreservat i havsmiljö föranleder sällan intrångsersättning eller enbart låga ersättningar eftersom föreskrifterna sällan begränsar en pågående ersättningsberättigad verksamhet. Intrångsersättning har normalt inte betalats ut vid reglering av fiske.

Förslagen kan medföra indirekta konsekvenser för samtliga yrkesfiskeföretag

Samtliga fiskeföretag kan beröras, främst indirekt, av de mer övergripande förslagen om ändringar i Havs- och vattenmyndighetens instruktion, satsningar på ökad kunskap om kust – utsjöinteraktioner samt satsningen på stor fisk. Förslagen bedöms bidra till bättre dialog, möjligheter till ökat deltagande i förvaltningen och tillgång

till bättre kunskap för alla företag. Målet med förslagen är att på sikt stärka fiskbestånden vilket särskilt kan gynna det kustnära fisket med passiva redskap, dvs. merparten av antalet företag, men också det segment som har den lägsta intjäningen. Förslagen bedöms inte medföra kostnadsökningar för företagen.

Detsamma gäller för förslagen som berör förvaltning av säl och skarv. Förslagen har bl.a. som mål att bidra till förbättrade förutsättningar för det kustnära fisket. Det går dock inte att räkna på förslagen. Det är oklart om och i så fall när ett försäljningsstopp av sälprodukter kan hävas. Det går heller inte att räkna på konsekvenserna av en reviderad nationell förvaltningsplan för skarv innan revideringen har genomförts.

Förslaget om dialog mellan fisket och regeringen om deltagande i åtgärdsarbetet innebär en frivillig möjlighet för yrkesfiskets företag, genom de sex producentorganisationerna, att direkt diskutera förutsättningar, önskemål och möjligheter samt behov av finansiering för att bidra i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen. I det fall fiskeföretag deltar i åtgärdsarbetet kan det finnas ersättningsmöjligheter, dvs. en intäkt för företaget. EU:s havs- och fiskerifond (EHFF) kan, med nuvarande utformning, finansiera ett antal miljöåtgärder inom fiske.

Konsekvenser för yrkesfisket vid ändring av trålgräns eller försiktighetsåtgärder i det pelagiska fisket

Förslaget om att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att bedöma behov av ändringar av s.k. inflyttningsområden för trålgränsen och även ta fram förslag till utflyttningsområden samt påbörja införande av regleringar (försiktighetsåtgärder), i ett första steg mellan Ålands hav till Kalmarsund med fokus på Stockholms skärgård, kan medföra konsekvenser för delar av fiskeföretagen.

En utflyttning av det pelagiska sill och strömmingsfisket längre från kusten kan medföra att fångstansträngningen⁷⁸ ökar. Antagligen kommer konsekvenserna bli mest påtagliga för det småskaliga kustnära trålfisket genom en eventuell ökad kostnad för bränsle och arbetstid. I det fall regleringar av trålningen genomförs t.ex. utanför Stockholms skärgård, är det enligt SCB:s statistik fyra kustnära trå-

⁷⁸ Fiskeansträngning används här generellt för att beskriva de resurser som läggs ner på fiske. Begreppet definieras ofta som tonnage*fisketid eller maskinstyrka*fisketid.

lare som direkt berörs; ett fartyg i Uppsala län samt tre i Södermanlands län. Inom samma tre län finns det dock 57 registrerade fiskefartyg som använder passiva redskap och där en utflyttning av delar av trålgränsen kan ge positiva konsekvenser genom bättre tillgång till långsiktigt hållbara fiskeresurser i kustnära områden. Det går inte att beräkna kostnaderna eller framtida intäkter för företag av en ändring i trålgränsen innan Havs- och vattenmyndigheten har lagt fram förslag. Konsekvenserna beror t.ex. på om all trålning omfattas av en reglering eller om det införs begränsningar så att visst mer småskaligt trålfiske kan fortsätta. Det är även svårt att bedöma hur lång tid det kan ta innan nya regleringar ger positiva effekter på fiskbestånden och därmed en ökad intäkt för företagen. Förslagen innebär inte ändringar i fiskekvoterna som baseras på ICES vetenskapliga rådgivning.

Konsekvenser för yrkesfisket av ett nytt etappmål om marint områdesskydd

Förslaget om ett nytt etappmål för marint områdesskydd kan ge konsekvenser för samtliga segment inom fisket beroende på var skydd inrättas och vilka föreskrifter eller andra regleringar som införs. Inskränkningar av fisket i skyddade områden medför normalt ingen rätt till intrångsersättning. Detta innebär att en inskränkning i möjligheten att utöva fiske inom ett område kan medföra ett intäktsbortfall om det inte finns alternativa fiskeområden inom motsvarande avstånd från hemmahamnen. Ett viktigt syfte med områdesskyddet är dock att skydda viktiga lek- och uppväxtområden för fisk och därmed bidra till en långsiktig och god tillgång på resurser för yrkesfisket.

Det är inte möjligt att räkna på konsekvenser av ett utökad marint områdesskydd innan länsstyrelserna har presenterat förslag på skyddade områden och behov av regleringar i dessa. Effekterna på fiskerieringen behöver utredas inför varje beslut om ett områdesskydd samt även samlat för hela nätverket av skyddade områden inom en havsregion. Det är viktigt med en nära dialog med fiskerieringen i arbetet med områdesskydd. Zonering inom de skyddade områdena kan ses som en möjlighet att minska de ekonomiska konsekvenserna för yrkesfisket.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Inget förslag bedöms medföra en ökad administrativ börda för yrkesfisket. En utflyttning av delar av trålgränsen eller regleringar i skyddade områden kan medföra en längre fiskeresä och därmed ytterligare arbetstid. Den utökade arbetstiden går inte att beräkna innan förslag till konkreta regleringar finns utarbetade av Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelserna.

Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

En längre fiskeresä p.g.a. av nya regleringar, kan innebära en ökad kostnad för bränsle. Regleringar av vissa redskapstyper i skyddade områden kan medföra att fiskeföretag behöver ändra plats för sitt fiske alternativt ställa om till andra fiskeredskap eller modifiera befintliga redskap. Det går inte att beräkna kostnaderna innan förslag till konkreta regleringar finns utarbetade. I det fall ett företag behöver investera i nya eller ändra befintliga redskap, kan företaget ansöka om bidrag från EU:s havs- och fiskefond.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Det svenska yrkesfisket består av olika segment med tilldelade fiskekvoter. Konkurrensförhållandena är beroende av inom vilket segment ett företag är aktivt, geografisk placering längs kusten samt tillgången till en fiskbar resurs av god kvalitet. Var, och med vilken utformning, en reglering införs påverkar därför fisket olika och kan därmed påverka konkurrensförhållandena mellan företag.

En utflyttning av delar av trålgränsen eller särskilda regleringar för trålning (aktiva redskap) kan bidra till en försämrad konkurrensituation för lokala kusttrålare gentemot det storskaliga utsjöfisket. Konsekvenserna beror dock på om all trålning omfattas av en reglering eller om det införs tonnage eller redskapsbegränsningar så att ett småskaligt trålfiske kan fortsätta.

På sikt kan en sådan reglering av trålning stärka konkurrensförhållandena för det kustnära fisket med passiva redskap, genom att kustnära fiskbestånd stärks. Det behövs dock en kombination av många åtgärder för att stärka de kustnära fiskbestånden varför det inte är möjligt att räkna på eller prognostisera en ändring i konkurrensförhållandena.

Regleringar som begränsar trålning kan även påverka det pelagiska och demersala trålfisket olika. Det storskaliga pelagiska trålfisket har en hög mobilitet och är inte så känslig för trålgränsens utformning eller var skyddade områden placeras så länge tillgången till att fånga den tilldelade kvoten är god med ungefär samma fångstansträngning. Det demersala fisket (fiske på botten, oftast bottentrålning) är mer känsligt för var regleringar införs då det är beroende av lämpligt bottenstrat för att dra en trål. Bottentrålning är även bränslekrävande vilket medför att i det fall fisket behöver flytta till områden som medför en högre fångstansträngning så ökar även bränsleförbrukningen och kostnaden för denna. Det pågår arbete med att utveckla bottentrålar som ger mindre motstånd och därmed mindre bränsleförbrukning.

Det kustnära fisket som fiskar genom dagsturer är mer känsligt för placering av skyddade områden och kan slå direkt mot enskilda företag eller en mindre grupp av företags konkurrensförhållanden. Det är därför mycket viktigt att inkludera det lokala fisket i utformningen av skydd och regleringar så att deras konkurrensförhållanden inte försämras mer än nödvändigt.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Se ovan.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Se ovan.

26.7.4 Konsekvenser för turistnäringen

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör turistnäringen redovisas här.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Omkring 16 000 personer beräknades förvärvsarbета i den maritima besöksnäringen 2018. Sammantaget omsätter näringen cirka 27 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning med omkring 5 miljarder kronor sett över en femårsperiod.⁷⁹

Antalet maritima gästnätter i besöksanläggningar i kustområdet, gästhamnar och kryssningspassagerare var 16 miljoner 2019.

Turistbranschen i kustnära områden omfattar näringsverksamheter som inkluderar allt från små enskilda firmor med t.ex. guide- eller friluftsverksamhet till stora internationella hotellkoncerner. Det är därför svårt att bedöma förslagets konsekvenser samlat för denna diversifierade grupp. Samtidigt är det viktigt att belysa konsekvenserna för turistnäringen och även visa förutsättningar för framtida företagande inom kustnära turism.

Företag inom den kustnära turistnäringen är t.ex. hotell, vandrarhem, campingplatser, gästhamnar, restauranger, butiker, organiserade båtturer, kryssningar, uthyrare av båtar och vattenskotrar, guidning, safari till sjöss, fiske, jakt, dykning samt vattensportverksamhet som surfing och segling.

Kapitel 12 Miljökvalitetsnormer

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram fler miljökvalitetsnormer för undervattensbullen. Det kommer att påverka tillståndsgivande myndigheter, t.ex. länsstyrelserna och även de som har sökt tillstånd, däribland turistnäringens verksamheter.

⁷⁹ Havs- och vattenmyndigheten 2020, Redovisning av uppdrag att vidareutveckla den maritima strategins indikatorer och redovisa en uppföljning av den maritima strategin (I2019/02252/TM, I2019/00648/TM), s. 90.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* åtgärder för att stärka bestånden av fisk vid kusten och för att återfå stor fisk. Miljömålsberedningen föreslår även att Havs- och vattenmyndigheten ska få lämna föreskrifter om rapporteringskrav vid fritidsfiske samt att en fiskevårdsavgift utreds. Samtliga dessa förslag kan på sikt få betydelse för den kustnära turistnäringen. Turistnäringen kommer påverkas positivt av åtgärderna då mer och större fisk gör det mer attraktivt att besöka kusten och bedriva fritidsfiske. Åtgärderna kan även bidra till att locka fler utländska turister till Sveriges kuster. Förslagen om rapportering och en eventuell fiskevårdsavgift medför en administrativ uppgift respektive en kostnad. Syftet med dessa förslag är dock att säkerställa en fiskbar resurs för bl.a. turistnäringen.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att fiskelagen (1993:787) ändras så att andra ostronarter än det europeiska (*Ostrea edulis*) inte ska omfattas av begränsningar i fiskerätten. Regeländringen kommer att medföra att den privata fiskerätten på invasiva ostronarter tas bort. Regeländringen medför ingen ändring i vattenrättsinnehavarens rätt till det inhemska europeiska ostronet. Regeländringen medför att flera företag inom turistnäringen och livsmedelsindustrin kan få en ökad intjäning genom nyttjande av invasiva ostronarter.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller. Förslaget kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Förhoppningsvis leder det till bättre informerade beslut när det gäller mänsklig verksamhet som orsakar undervattensbuller. Det kan komma att påverka bl.a. uthyrare av båtar och vattenskotrar.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* ett etappmål för marint områdesskydd. Förslaget kommer bidra till fler skyddade områden vid kusten. Naturreservat kan genom föreskrifter reglera och därmed begränsa vissa aktiviteter som berör turismnäringen. Normalt bedöms dock skyddade områden och en ökad tillgänglighet till skyddad natur bidra till ökad rekreation och friluftsliv och även bidra till utvecklingen av naturturism som längs stora delar av Sveriges kust är viktiga för sysselsättning och lokalbefolkningens inkomster.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att kommunernas planeringsansvar för kustvattenområden specificeras i plan- och bygglagen, så att kommunerna kan arbeta med ett helhetsperspektiv från utsjö till land i den fysiska planeringen. Förslaget medför inga direkta konsekvenser för enskilda eller privata verksamheter men kan bidra till bättre planeringsförutsättningar för näringslivet, särskilt för planering av ny verksamhet. Förslaget kan även innebära bättre förutsättningar för friluftsliv och båtliv genom framförhållning i planering av hamnar, båtupställningsplatser och båtrampor.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Miljömålsberedningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om rapporteringskrav vid fritidsfiske samt att en fiskevårdsavgift utreds.

Förslaget om rapportering medför en administrativ uppgift för företag inom fisketurism. Sådan rapportering beräknas ta upp till en minut per fisk beroende på utformningen av digital tjänst eller applikation för ändamålet. Beroende på hur rapporteringskravet utformas behöver bördan inte nödvändigtvis falla på företaget utan kan kopplas till den enskilde privatpersonen som fiskar.

En eventuell fiskevårdsavgift kan innebära en kostnad för fisketurismföretagen men den kan också i slutändan falla på privatperso-

nen som fiskar. Innan avgiftsfrågan är slutligt utredd går det inte att bedöma konsekvenserna exakt.

Miljömålsberedningens förslag som ska leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem samt förslagen om fler skyddade områden vid kusten kan medföra konsekvenser för uthyrare och försäljare av båtar och vattenskotrar. Inom naturreservat kan vissa aktiviteter begränsas och det kan komma att falla på uthyrare och försäljare av båtar och vattenskotrar att informera sina kunder om gällande regler. Informationsinsatser eller att ta fram informationsmaterial kan beräknas ta tre till fem minuter extra per kund men bedöms avta när reglerna har gällt en säsong.

Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Miljömålsberedningens förslag som ska leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem samt förslagen om fler skyddade områden vid kusten kan medföra konsekvenser för uthyrare och försäljare av båtar och vattenskotrar. Inom naturreservat kan vissa aktiviteter begränsas och det kan komma att falla på uthyrare och försäljare av båtar och vattenskotrar att förlägga sina verksamheter på tillräckligt avstånd från sådana områden.

Miljömålsberedningen föreslår också att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram fler miljökvalitetsnormer för undervattensbuller. Det kommer att påverka de som har sökt tillstånd, däribland turistnäringsverksamheter. Verksamheter som planerar att bygga och på så sätt bildas undervattensbuller kan få avslag på ansökningar om tillstånd med hänsyn till nya miljökvalitetsnormer. Samtidigt kommer miljökvalitetsnormerna gälla lika för alla som ansöker om tillstånd och därmed ge ett förutsägbart och rättssäkert system.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

En reglering genom t.ex. miljökvalitetsnormer för undervattensbuller, eller andra miljökvalitetsnormer för kustvattenområden, tar utgångspunkt i miljö tillståndet och utgår inte från specifika verksam-

heter. Därmed omfattas alla verksamhetsutövare inom det aktuella området av samma villkor. Miljömålsberedningen bedömer därför inte att konkurrensförhållandena för företagen kommer att snedvridas.

Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Miljömålsberedningens förslag om att andra ostronarter än det europeiska (*Ostrea edulis*) inte ska omfattas av begränsningar i fiskerätten kommer att medföra att den privata fiskerätten på invasiva ostronarter tas bort. Regeländringen medför ingen ändring i vattenrättsinnehavarens rätt till det inhemska europeiska ostronet. Regeländringen medför däremot att flera företag inom turismnäringen och livsmedelsindustrin kan börja nyttja invasiva ostronarter i sin verksamhet. Det kan leda till expansion av företag som arbetar med ostron och möjlighet att hitta nya kunder och marknader.

Miljömålsberedningens förslag att kommunernas planeringsansvar för kustvattenområden specificeras i plan- och bygglagen väntas bidra till bättre planeringsförutsättningar för näringslivet, särskilt för planering av ny verksamhet. Förslaget kan även innebära bättre förutsättningar för friluftsliv och båtliv genom framförhållning i planering av hamnar, båtupställningsplatser och båtramper.

Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Eventuellt skulle en konsekvens av ett inrättande av naturreservat med begränsningar att vistas där (t.ex. för guidning och fiske) kunna drabba de små företag som har en verksamhet som är beroende av just det specifika området. Konsekvensen är dock mindre sannolik och i processen som föregår ett beslut om nytt naturreservat är det viktigt att de lokala småföretagens situation beaktas.

26.7.5 Konsekvenser för havsbaserad vindkraft

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör havsbaserad vindkraft redovisas här.

Antalet företag som berörs

Havsbaserad vindkraft uppgick enligt Energimyndigheten till 203 MW under 2019, motsvarande cirka tre procent av den installerade vindkrafteffekten, och producerade cirka 0,6 TWh el.⁸⁰ Antal havsbaserade vindkraftverk är 82 jämfört med 3 894 landbaserade verk. De senaste åren har den havsbaserade vindkraften, enligt Energimyndigheten, legat på ungefär samma nivå, och i dagsläget består den nytillkomna effekten vindkraft i huvudsak av storskalig landbaserad vindkraft eftersom den är mest lönsam.⁸¹

Kapitel 12 Miljökvalitetsnormer

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram fler miljökvalitetsnormer för undervattensbuller. Det kommer att påverka tillståndsgivande myndigheter, t.ex. länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna samt även de som har sökt tillstånd, däribland vindkraft.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten får ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller. Förslaget kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Förhoppningsvis leder det till bättre informerade beslut när det gäller mänsklig verksamhet som orsakar undervattensbuller.

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Miljömålsberedningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram fler miljökvalitetsnormer för undervattensbuller bedöms medföra en tydlighet om vilka krav som kommer att ställas under

⁸⁰ Energimyndighetens statistikdatabas, Antal verk, installerad effekt och vindkraftsproduktion fördelad på landbaserad och havsbaserad vindkraft, hela landet, 2003–2019, 2020-12-10.

⁸¹ Energimyndigheten 2019, Vindkraftsstatistik 2018, ER 2019:10.

uppförande och drift för havsbaserad vindkraft vilket på sikt bör minska den administrativa kostnaden.

Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Fastställda miljö kvalitetsnormer för undervattensbuller kan medföra ytterligare krav på t.ex. bullerdämpande åtgärder vid anläggande och drift eller villkor för tider för när en verksamhet som t.ex. pålning, kan utföras. Konsekvenserna bedöms som små jämfört med i dag då det redan nu ställs krav för att minska påverkan på marina arter från undervattensbuller. Fastställda normer bör underlätta företagets planering och därmed även bidra till minskade kostnader.

I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Miljö kvalitetsnormerna är lika för alla företag och kommer inte påverka konkurrensförhållandena.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår ett etappmål för marint områdesskydd. Förslaget kommer att bidra till fler skyddade områden både vid kust och i utsjö. Naturreservat kan genom föreskrifter reglera och därmed begränsa vissa aktiviteter som t.ex. havsbaserad vindkraft eller dragning av elkablar.*

Vilken tidsåtgång, administrativa och andra kostnader etappmålet kan föra med sig för företagen

Förslaget om etappmål för marint områdesskydd bedöms inte generellt medföra ökade administrativa kostnader eller övriga kostnader. I det fall ett företag önskar ansöka om tillstånd för vindkraftsutbyggnad i ett skyddat område, där det inte tydligt framgår att vindkraft

inte strider mot skyddets syfte, kan ansökningsprocessen bli mer omfattande och innebära större osäkerhet om tillstånd kan ges.

Hur etappmålet i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Etappmålet kan medföra att tillstånd för utbyggnad inte ges i ett skyddat område beroende på områdets syfte och föreskrifter. I förslaget till havsplaner som lämnades till regeringen i december 2019, har Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med bl.a. Energimyndigheten, lagt fram förslag på områden som kan vara lämpliga för havsbaserad vindkraft också med hänsyn till skyddsvärda naturområden. Regeringen ska besluta om havsplanerna 2021. Havsplanerna förväntas få en styrande effekt.

26.8 Konsekvenser för andra enskilda

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.

Konsekvenser för andra enskilda

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör andra enskilda redovisas här.

Kapitel 12 Miljökvalitetsnormer

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram fler miljökvalitetsnormer för undervattensbuller. Det kommer att påverka tillståndsgivande myndigheter, t.ex. länsstyrelserna och även de som har sökt tillstånd, både näringsverksamheter och enskilda. De som har sökt tillstånd för att få framföra motordrivna fordon i vattnet eller bygga och påla så att det bildas undervattensbuller kan få avslag på ansökningar om tillstånd med hänsyn till nya miljökvalitetsnormer. Samtidigt kommer miljökvalitetsnormerna gälla lika för alla som ansöker om tillstånd och därmed ge ett förutsägbart och rättssäkert system.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för den som bedriver fritidsfiske eller fisketurismverksamhet. Förslaget påverkar de fritidsfiskare som fiskar på rapporteringsskyldiga arter. Detta medför ett extra krav på allmänheten och på turistfiskeföretag. Sportfiskarna har tagit fram en applikation som kan underlätta både information om rapporteringsplikt och där rapportering kan genomföras.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att en särskild utredare ska få i uppdrag att bedöma förutsättningarna för en fiskevårdsavgift för fiske vid kusten. Avgiften ska bidra till finansiering av fiskevårdsåtgärder med syfte att återställa bestånden av fisk i kustområden. Avgiften kommer vara betungande för fritidsfisket men avgiften föreslås vara en specialdestinerad avgift där motprestationen är fiskevårdsåtgärder som ska förbättra tillgången på en fiskbar resurs.

Konsekvenser för andra enskilda

Under 2019 ägnade sig ungefär 1,6 miljoner personer åt fritidsfiske minst en gång i svenska vatten. Detta gäller personer som är folkbokförda i Sverige, i åldern 16–80 år. Antalet fiskedagar uppgick 2019 till omkring 12,7 miljoner. Med fritidsfiske menas allt fiske utan fiskelicens eller personlig fiskelicens, dvs. licensierat yrkesfiske. Fritidsfisket utförs företrädesvis för fångst till det egna hushållet, rekreation, turism eller tävling, men ett visst fiske kan i sötvattensområden vara för försäljning.⁸²

Miljömålsberedningen har föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om rapporteringskrav vid fritidsfiske samt att en fiskevårdsavgift utreds.

Förslaget om rapportering medför en administrativ uppgift. Sådan rapportering beräknas ta upp till en minut per fisk beroende på utformningen av digital tjänst eller applikation för ändamålet. Rapporteringskravet kan utformas så att det kopplas till enskilda privatpersoner som fiskar och som då själva får rapportera via sin mobiltelefon eller liknande.

⁸² SCB, 2020, Fritidsfiske i Sverige 2019, JO 57 SM 2001.

En eventuell fiskevårdsavgift kan innebära en kostnad för privatpersoner som fiskar. Innan avgiftsfrågan är slutligt utredd går det inte att bedöma konsekvenserna närmare.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Förhoppningsvis leder det till bättre informerade beslut när det gäller mänsklig verksamhet som orsakar undervattensbuller. Det kan komma att påverka bl.a. enskilda båt- och vattenskoterförare. Privatpersoner kommer att behöva ta in information om var och hur det är tillåtet att köra och den nya kunskapen kan påverka förarnas möjligheter att köra fritt.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen beslutar om ett nytt etappmål för marint områdesskydd. Ett etappmål kan enbart riktas mot statliga myndigheter, men åtgärder för att nå målet, dvs. de enskilda besluten om skyddade områden kan påverka privata verksamhetsutövare och enskilda mark- och vattenrättsägare. I det fall reservatsbeslut medför intrång en fastighetsägares pågående markanvändning kan intrångsersättning komma i fråga. Fler skyddade områden vid kusten kan medföra konsekvenser för enskilda förare av båtar och vattenskotrar. Inom naturreservat kan vissa aktiviteter begränsas och det kan påverka förarnas möjligheter att köra fritt. Privatpersoner kommer också att behöva ta in information om var och hur det är tillåtet att köra.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

Andel av befolkningen som bor i kustnära områden

År 2019 var andelen av befolkningen i landet som var bosatt i kustområdet jämfört med övriga landet 42,7 procent (tätorter över 10 000 invånare undantagna, för kustområdet såväl som för jämförelsebasen övriga Sverige). Det är inga skillnader mellan kvinnor och män. Andelen visar kustområdenas attraktionskraft när det gäller att attrahera människor som vill och kan bo i området. Andelen bosatta i kustområdet har ökat med nära tre procentenheter under de senaste sex åren. Givet den långsamma process som befolkningsförändringar utgör så är ökningen relativt stor. Kustområdenas attraktivitet är alltså växande, när det gäller förmågan att bibehålla och attrahera nya invånare.⁸³

- *Miljömålsberedningen föreslår* att kommunernas planeringsansvar för kustvattenområden specificeras i plan- och bygglagen, så att kommunerna kan arbeta med ett helhetsperspektiv från utsjö till land i den fysiska planeringen. Förslaget medför inga direkta effekter för enskilda eller privata verksamheter men kan bidra till bättre planeringsförutsättningar för näringslivet, särskilt för planering av ny verksamhet. Förslaget kan även innebära bättre förutsättningar för friluftsliv och båtliv genom framförhållning i planering av hamnar, båtuppställningsplatser och båtramper. Den fysiska planeringen kan även ge indikationer till enskilda om olika kustområdets naturvärden och ekologiska känslighet och därmed indikera var det kan vara rimligt att ansöka om strandskyddsdispenser för bryggor och andra anläggningar i vatten.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att kommunernas planeringsansvar för kustvattenområden specificeras i plan- och bygglagen, så att kommunerna kan arbeta med ett helhetsperspektiv från utsjö till land i den fysiska planeringen. Förslaget väntas bidra till bättre planeringsförutsättningar för enskilda som får lättare att förutse kommunens planering och kan anpassa sina ansökningar därefter. Förslaget kan även innebära bättre förutsättningar för friluftsliv

⁸³ Havs- och vattenmyndigheten, 2020, Redovisning av uppdrag att vidareutveckla den maritima strategins indikatorer och redovisa en uppföljning av den maritima strategin (I2019/02252/TM, I2019/00648/TM), s. 80.

och båtliv för enskilda genom framförhållning i planering av hamnar, båtupställningsplatser och båtramper.

- *Miljömålsberedningen föreslår* att kommunernas möjlighet att bestämma skyddsåtgärder i detaljplanen utöver markförorening ska omfatta förorening av hav och vatten. Kommunen ska även få bestämma skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på havs- och vattenmiljön. Kommunen får också bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en mark-, havs-, eller vattenförorening har avhjälpats eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomt. Förslaget ger kommunerna samma möjligheter som de har i dag när det gäller mark att även bestämma skyddsåtgärder för att motverka förorening i havs- och vattenmiljön samt vänta med lov eller startbesked för en åtgärd tills en förorening i hav eller vatten har avhjälpats. Dessutom får kommunen bestämma skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på havs- och vattenmiljön. Det innebär att kommunernas bestämmanderätt ökar i förhållande till fastighetsägarna. Enskilda fastighetsägare kan påverkas genom att kommunen bestämmer skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan eller förorening i havs- och vattenmiljön. Högre krav kan komma att ställas på fastighetsägare, både privatpersoner och företag, i samband med detaljplanering och bygglovsprövning. Redan vid planläggning måste det visas att åtgärderna motverkar negativ påverkan på vattenmiljön och att marken därför är lämplig att bebyggas. Samtidigt kan hanteringen av vattenmiljöfrågor i ett tidigt skede leda till en effektivisering av efterföljande prövningar. Om åtgärderna vidtas vid planering och byggande, slipper fastighetsägarna krav på anpassningar senare. I den mån åtgärder som gynnar havs- och vattenmiljön även är positiva för översvämningriskhantering och rekreation får man till säkrare och attraktivare projekt inom samma process.
- *Miljömålsberedningen föreslår* att strandskyddets syfte om bevarande av goda livsvillkor för djur och växtlivet i vatten förtydligas så att det framgår att det också innebär att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen. Avsikten med förslaget är

alltså att stärka skyddet av grunda, känsliga kustområden. För att lyckas med det krävs en minskad exploatering. Förslaget kan medföra konsekvenser för enskilda fastighetsägare och företag, men det är svårt att bedöma på vilket sätt. Förslaget ska medföra en likartad bedömning av betydelsen av syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet i kustvattenområdet i hela landet vilket ökar rättssäkerheten. Det kommer även att bli lättare för fastighetsägare och privata företag att förutse möjligheten att få strandskyddsdispens och därmed bidra till bättre planeringsförutsättningar och även färre konflikter både mellan enskilda och kommunen och länsstyrelsen men även mellan olika enskilda aktörer.

26.9 Konsekvenser för organisationer

Konsekvenserna av Miljömålsberedningens bedömningar, överväganden och förslag som berör organisationer redovisas här.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

- *Miljömålsberedningen föreslår* att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet och rapporteringsskyldighet för den som bedriver fritidsfiske eller fisketurismverksamhet. Förslaget kommer påverka de fritidsfiskare som fiskar på rapporteringsskyldiga arter. Detta medför ett extra krav på allmänheten och turismfiskeföretag. Sportfiskarna har tagit fram en applikation som kan underlätta både information om rapporteringsplikt och där rapportering kan genomföras.

Kapitel 19 Undervattensbuller

- *Miljömålsberedningen föreslår* att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Förhoppningsvis leder det till bättre informerade beslut när det gäller mänsklig verksamhet som orsakar undervattensbuller. Det kan komma att påverka bl.a. organisationer för sjöfartsnäringen och enskilda båt- och vattenskoterförare.

Kapitel 21 Kusthavet där alla vill vara

- *Miljömålsberedningen föreslår* att anslaget 13:3 Stöd till friluftslivsorganisationer i Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, som disponeras av Naturvårdsverket och som administreras av Svenskt Friluftsliv, ökar med 3 000 tusen kronor under tre år för särskilda informationssatsningar till det båtburna friluftslivet. Friluftslivets, inklusive båtlivets organisationer anser att informationsåtgärder kommer att ge större positiv effekt på havsmiljön än utökade och striktare regleringar eller krav på obligatorisk utbildning. Förslaget medför att Svenskt Friluftsliv och några av deras medlemsorganisationer, framför allt Svenska Båtunionen och Svenska Kryssarklubben, får en särskild uppgift att ta fram informationsmaterial och säkerställa information till en så bred grupp av friluftslivsutövare och båtlivet som nyttjar kusten, som möjligt. Informationskampanjer behöver genomföras i samråd med bl.a. Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen och innebär därför administrativa uppgifter hos dessa myndigheter, men de bedöms rymmas inom ordinarie verksamhet.

26.10 Konsekvenser av förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen

Miljömålsberedningens förslag bedöms inte medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

26.11 Konsekvenser av förslag som har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Miljömålsberedningens förslag bedöms inte ha några direkta konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Ytterligare reglering av fisket och fler skyddade områden kan dock medföra behov av mer tillsyn av regelefterlevnad.

Förslaget om att utreda förutsättningarna för ett fritidsbåtsregister kan i förlängningen bidra till att underlätta för brottsbekämpande myndigheter när det gäller att spåra ägare till båtar efter t.ex. stöld.

Fullständig konsekvensanalys av ett fritidsbåtsregister åligger dock den särskilda utredaren.

26.12 Konsekvenser av förslag som har betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Miljömålsberedningens förslag bedöms inte ha några betydande konsekvenser för sysselsättning och offentlig service.

Regleringar av fiske både i och utanför skyddade områden kan på kort sikt medföra inskränkningar i fiskets utövande. Ett mål med reglering av fiske är att återfå starka bestånd och långsiktigt säkra sysselsättningen inom fisket.

Fler marina naturreservat kan öka tillgängligheten till naturområden för rekreation och friluftsliv. Skyddade områden kan utgöra en tillgång för den kustnära turistindustrin. Skyddade områden bör på sikt bidra till förbättrade fiskbestånd som på sikt bör bidra till bättre lönsamhet och sysselsättning inom yrkesfisket och fisketurismen.

26.13 Konsekvenser av förslag som har betydelse för små företags arbetsförutsättningar

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

Förslagen i kapitlet Ingen gödning till havet bedöms ha liten betydelse för små företags arbetsförutsättningar. Åtgärder för att minska övergödning behövs på både större och mindre lantbruksföretag, men här finns goda möjligheter till ekonomiskt stöd. Förslaget om att länsstyrelserna ska ansvara för samordningen av genomförandet av lokala havs- och vattenmiljöåtgärder, bidrar till ett förbättrat stöd till enskilda företag och kan riktas även mot mindre lantbruksföretag som inte är medlemmar av Greppa Näringen. Förslaget om krav på att inkludera fosfor i växtodlingsplaner eller motsvarande i känsliga områden kan medföra en extrakostnad på mindre lantbruksföretag genom att de behöver bekosta en markkartering. Förslaget medför även en ökad administration i det fall företaget i dag inte inkluderar fosfor i sin dokumentation.

Kapitlet 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen och kapitlet 20 Marint områdesskydd

Förslagen i kapitlen om Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen och Marint områdesskydd kan uppfattas medföra begränsningar för små fiskeföretag genom regleringar av fisket. På sikt bör det marina områdesskyddet bidra till förbättrade fiskbestånd och då bidra till bättre lönsamhet och sysselsättning inom yrkesfisket och fisketurismen.

Skyddade områden i skärgårdar kan medföra vissa begränsningar för den lokala skärgårdstrafiken t.ex. genom fartbegränsningar eller att vissa replipunkter kan behöva flyttas. Konsekvenserna bedöms som marginella på samhällsnivå, men kan påverka ett fåtal mindre företag t.ex. genom något längre restider.

26.14 Konsekvenser av förslag som har betydelse för små företags konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags villkor

Miljömålsberedningens förslag bedöms inte medföra konsekvenser som har betydelse för små företags konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags villkor.

26.15 Konsekvenser av förslag som har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män

Miljömålsberedningens förslag bedöms inte ha någon nämnvärd betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män.

26.16 Konsekvenser av förslag som har betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Miljömålsberedningens förslag bedöms inte ha någon betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

26.17 Bedömning av om föreslagna regleringar överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU

Miljömålsberedningens föreslagna regleringar bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

När det gäller förslaget om ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön menar Miljömålsberedningen att tillämpliga EU-direktiv inte reglerar de närmare formerna för åtgärdsprogrammets utformning. Miljömålsberedningen bedömer därför att det inte finns hinder mot ett gemensamt åtgärdsprogram så länge rapporteringen till EU genomförs enligt respektive direktiv.

26.18 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande

Miljömålsberedningen bedömer att förslagen som beredningen lämnar lämpligen bör genomföras samlat. Före ikraftträdandet behöver utrymme finnas för beredning i Regeringskansliet. De författningsförslag som beredningen lämnar föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2023.

26.19 Bedömning av behov av särskilda informationsinsatser

Kapitel 14 Ingen gödning till havet

Miljömålsberedningens förslag om krav på att inkludera fosfor i växtodlingsplaner eller motsvarande i känsliga områden kan medföra behov av en särskild informationsinsats av Jordbruksverket riktad till berörda lantbruksföretag. Informationen bör delvis kunna kanaliseras genom Greppa Näringen.

Kapitel 17 Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen

Miljömålsberedningens förslag om rapporteringsskyldighet för fritidsfiske samt fiskevårdsavgift kommer medföra behov av riktade informationsinsatser till fritidsfisket. Dessa två förslag behöver dock utvecklas vidare genom uppdrag innan de kan beslutas av regeringen. Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och Sportfiskarna bedöms kunna samarbeta om informationsspridningen.

Kapitel 20 Marint områdesskydd

Miljömålsberedningens förslag medför en utökning av antalet skyddade områden. Det behövs informationsinsatser för att göra skyddade områden kända för allmänheten och verksamhetsutövare och för att säkerställa efterlevnaden. Detta bedöms rymmas inom berörda myndigheters ordinarie verksamhet, främst länsstyrelserna, men även Havs- och vattenmyndigheten, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

26.20 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

Miljömålsberedningens förslag handlar i stor utsträckning om att effektivisera tillämpningen av de befintliga regelverken, styrmedlen och åtgärderna i havsmiljöarbetet vilket i sin tur har satt ramarna för både möjliga och alternativa lösningar.

Miljömålsberedningen vill framhålla att även om det inte har varit möjligt att till fullo uppskatta de samhällsekonomiska *effekterna* av förslagen i detta betänkande – så är den övergripande bedömningen att samtliga förslag är nödvändiga och bidrar på lång sikt till både ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. Miljömålsberedningens övergripande bedömning är att förslagen i detta betänkande medför en låg kostnad för de offentliga finanserna och samhället i övrigt i förhållande till nytta. Ett viktigt resultat av beredningens arbete är

att för att kunna identifiera ytterligare effektiva åtgärder för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, behövs mer omfattande samhällsekonomiska analyser som inkluderar hela omfattningen av havsmiljöförvaltningen och dess påverkan på samhället i vid bemärkelse.

I kapitel 25 En strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser föreslår därför Miljömålsberedningen att regeringen ger i uppdrag till den som får den tvärvetenskapliga funktion som föreslås i samma kapitel att ta fram en samhällsekonomisk analys av havets intäkter och kostnader. Analysen ska ha sådan omfattning att den ger en rättvisande bild av de intäkter och värden som havet bidrar med till samhället i stort, i förhållande till kostnaderna för åtgärder, regleringar etc. som behövs för att nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen.

Det är särskilt angeläget att ta sig an den ekonomiska och sociala utvecklingen i havsmiljösammanhang. Behovet av ökad styrning behöver genomföras på ett sätt som gör att havsmiljöarbetet går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och nya, hållbara arbetstillfällen. Långsiktiga spelregler i havsmiljöpolitiken skapar större förutsägbarhet för olika aktörer i samhället att investera i ny teknik och att ta tillvara nya möjligheter.

Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ställer krav på innovation och utveckling som kan leda till nya arbetstillfällen och företag som tillhandahåller varor och tjänster. En betydelsefull del i en framåtsyftande och pådrivande havsmiljöpolitik är därför insatser för forskning och utveckling inom strategiskt viktiga områden. Det kommer att krävas gemensamma satsningar på forskning och innovation i samarbete mellan samhälle och näringsliv.

Enligt Miljömålsberedningen är havsmiljöförvaltningen mer omfattande och innefattar fler politikområden, verksamheter och aktörer än vad som traditionellt har beaktats i värderingstudier, samhällsekonomiska analyser och konsekvensbedömningar. Några exempel är:

- *Sjöfart*: Sjöfartens miljöeffekter på havsmiljön har bedömts i liten skala, förutom risk för oljespill vid olyckor. Transportsektorns klimatomställning där en ökad sjöfart eftersträvas kan ha omfattande samhällsekonomiska effekter när påverkan på havsmiljön inkluderas i analyserna.

- *Övergödning och cirkulär ekonomi*: Den långsiktiga tillförseln av fosfor och kväve till havet är beroende av i vilken omfattning och takt Sverige och EU kan ställa om till en cirkulär ekonomi för växtnäringssämnen. De samhällsekonomiska analyserna för övergödning kan inte enbart baseras på kostnaderna för lokala åtgärder inom jordbruket. De måste även t.ex. inkludera behov av innovationer, teknikutveckling och investering i metoder och teknik för återvinning och återföring av växtnäringssämnen. I en sådan analys behöver även näringslivsutveckling och exportmarknader för ny teknik inkluderas.
- *Kusthavet*: Miljötillståndet i kustvattenområdet är beroende av verksamheter på land, t.ex. kommunal utveckling och bostadsbyggande, industri, lantbruk, skogsbruk och turismutveckling, men även havsbaserad verksamhet som fiske, sjöfart och försvarets verksamhet. Samtidigt är miljötillståndet i kustvattnet avgörande för hela havsmiljöns funktion, t.ex. som kolsänka (se nästa punkt) och avgörande för bedrivande av flera av verksamheterna ovan som t.ex. fiske och havsbaserad turism.
- *Klimatförändringar*: Det är väl känt att havet producerar hälften av syret och absorberar stora mängder CO², betydligt mer än skogen. Vad det kostar att förlora denna funktionen är dock inte beräknat. I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det mycket angeläget att bedöma effekterna av en försämrad havsmiljö. I det fall Östersjön utvecklas från att i dag vara en kolsänka till att bli en kolkälla (sådana indikationer finns i vissa kustvattenområden) så ställer det helt nya krav på behovet av utsläppsminskningar och åtgärder.

27 Författningskommentar

27.1 Förslaget till havsmiljölag

1 §

I paragrafen regleras att lagen innehåller bestämmelser om hur regeringen ska arbeta med havsmiljöfrågor, vilket syfte som ska nås med arbetet och hur arbetet ska gå till.

Att lagen riktar sig till regeringen innebär att det är regeringen som kollektiv – och ytterst statsministern – som är ansvarig för att se till att lagen efterföljs (jfr 6 kap. 1 § och 7 kap. 3 och 4 §§ regeringsformen). Regeringskansliet och de statliga förvaltningsmyndigheterna är centrala aktörer i regeringens arbete för att säkerställa detta (jfr 7 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen).

2 §

I paragrafen regleras att syftet med regeringens havsmiljöarbete ska vara att uppnå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Bestämmelsen utgår från de riksdagsbundna miljö kvalitetsmålen.

3 §

I paragrafen regleras att regeringen ska tillämpa ekosystemansatsen som en utgångspunkt. Med utgångspunkt avses att ekosystemansatsen ska genomsyra allt havsmiljöarbete som regeringen genomför.

I paragrafen definieras ekosystemansatsen. Definitionen specificerar att naturvärden ska bevaras och naturresurser nyttjas hållbart enligt de tre hållbarhetsdimensionerna; miljömässigt, ekonomiskt och socialt. Med hållbarhet avses det allmännas skyldighet enligt 1 kap.

2 § Regeringsformen att främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Målet eller syftet ska vara att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser, vilket innebär att de håller för den belastning som människan utsätter dem för.

Definitionen innebär för regeringen att regeringen i sitt havsmiljöarbete ska sträva efter att bevara naturvärden och i nyttjandet av naturresurserna, ska regeringen avväga miljömässiga, ekonomiska och sociala intressen samtidigt som målet ska vara att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.

4 §

I paragrafen regleras att regeringens havsmiljöarbete ska vila på vetenskaplig grund. Regeringen ansvarar för att inhämta, sammanställa och analysera det underlag som behövs för att driva havsmiljöarbetet i enlighet med denna lag.

5 §

I paragrafen regleras att regeringen varje mandatperiod ska ta fram en havsmiljöproposition. Propositionen ska innehålla en resultatanalys där regeringen ska bedöma effekten av beslutade styrmedel och andra åtgärder och redovisa vilken betydelse dessa har för möjligheten att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Därutöver ska regeringen i propositionen beskriva vilka åtgärder som behöver vidtas under mandatperioden och på längre sikt för att nå *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Regeringen ska också beskriva vilka åtgärder som regeringen planerar att genomföra under samma tid. Eventuella författningsförslag som behövs för att nå målet ska också ingå i propositionen. Bestämmelsen syftar till att skapa förutsättningar för ett kontinuerligt och framåtsyftande havsmiljöarbete över mandatperioderna.

Arbetet med propositionen ska samordnas med åtgärdsarbetet enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och havsmiljöförordningen (2010:1341). Det innebär att regeringen och Regeringskansliet i arbetet med propositionen behöver samverka med de myndigheter som ansvarar för åtgärdsarbetet.

27.2 Förslaget till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

20 §

Första stycket i paragrafen ändras genom att sista meningen stryks. I stället införs en möjlighet till avvägning mellan naturvårdsintresset och fiskeintresset genom att föreskrifter får meddelas om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till både naturvårdens och fiskets intressen.

Ändringen innebär att det blir möjligt att meddela föreskrifter som avsevärt försvårar fisket. Samtidigt måste även fiskets intressen avvägas gentemot naturvårdens intressen när föreskrifter ska meddelas.

Bilaga

Ett tillägg görs i de särskilda bestämmelserna i bilagan till fiskelagen (1993:787) om svenska medborgares rätt att fiska i enskilt vatten. Endast fiske efter europeiska ostron (*Ostrea edulis*) ska vara förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.

Ändringen innebär att andra ostronarter inte omfattas av bestämmelsen.

27.3 Förslaget till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)

5 kap.

8 a §

I paragrafen regleras i första stycket att regeringen ska fastställa ett åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön, enligt bestämmelserna i havsmiljöförordningen (2010:1341) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Regeln innebär ändringar i att det är regeringen som ska fastställa åtgärdsprogrammet och att det ska vara ett gemensamt åtgärdsprogram för både havs- och vattenmiljön. Regeringen, som har överblick och rådighet över regleringen och finansieringen av åtgärderna, bör även besluta om åtgärdsprogrammen så att de kan stämma överens

med den intention regeringen har i frågorna. Havs- och vattenmiljöförvaltningen är nära sammankopplad och åtgärdsarbetet bedöms underlättas av att åtgärderna beslutas samlat.

I andra stycket regleras att åtgärdsprogrammet ska, utöver vad som följer av 9 §, innehålla uppgifter om de åtgärder som regeringen behöver vidta för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Det är ett tillägg som följer av att regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammen. Regeringen behöver även kunna vidta åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas.

7 kap.

4 §

Första stycket ändras genom ett tillägg som innebär att mark- eller vattenområde får förklaras som naturreservat även i syfte att bevara opåverkade områden utöver de andra syftena, som är bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer samt tillgodose behov av områden för friluftslivet.

Med opåverkade områden avses marina områden som behöver skyddas i så hög grad som möjligt från all typ av lokal mänsklig påverkan. Det som ska skyddas är naturliga processer med såväl hotade och exklusiva som triviala arter och livsmiljöer som förekommer i området. Områdena bör dessutom vara representativa för havsområdet och ska även kunna utgöra en referens i ett i övrigt påverkat havsområde.

Ett tillägg görs även i andra stycket genom att ett område som behövs för att klimatanpassa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter också får förklaras som naturreservat. Det handlar om områden som på sikt bedöms kunna få en betydande roll för skydd av arter och livsmiljöer i ett förändrat klimat. Detta kan t.ex. vara områden med blåmusselbankar eller tångbälten som i dag bedöms som triviala miljöer, men i framtiden kan vara kärnområden för arter och livsmiljöer. Ett annat exempel är områden som bedöms förbli istäckta under vinterhalvåret och då kunna vara kärnområden för vikare i Bottenviken.

13 §

I andra stycket av syftesbestämmelsen för strandskyddet görs ett tillägg för att förtydliga att syftet med strandskyddet långsiktigt syftar till att dels trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, dels bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, och därmed uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Tillägget förtydligar att det som avses med att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten också innebär att uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen. Strandskyddet är en skyddslagstiftning som inte ska behandlas fristående från övrig skyddslagstiftning i kust- och strandområden.

27.4 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap.

5 §

I första stycket görs ett tillägg med en ny punkt som ålägger kommunen att i översiktsplanen visa hur kommunen i den fysiska planeringen inom kustvattenområdet (vattenområdet mellan strandlinjen ut till de särskilda avgränsningslinjer, en nautisk mil räknat från baslinjerna, som framgår av bilaga 6 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner) tar hänsyn till och samordnar översiktsplaneringen med havsplanerna enligt 4 kap. 10 § miljöbalken (1998:808).

Den nya punkten ska förmå kustkommunerna att samordna sina översiktsplaner med havsplanerna och därmed också göra översiktsplaner över kustvattenområdena. Kommunerna har sedan tidigare planeringsansvaret över kustvattenområdena men det har saknats ett samordningsansvar med havsplanerna.

4 kap.

12 §

Ett tillägg görs i första punkten så att kommunen i detaljplan får bestämma skyddsåtgärder för att motverka havs- och vattenförorening utöver markförorening, olyckor, översvämning och erosion.

Det görs också ett tillägg i en ny fjärde punkt så att kommunen i detaljplan även får bestämma skyddsåtgärder för att motverka negativ påverkan på havs- och vattenmiljön.

Ändringarna ger kommunen större möjligheter att ta hänsyn till havs- och vattenmiljön i sin detaljplanering. Negativ påverkan på havsmiljön kan gälla t.ex. biologisk mångfald, övergödning och undervattensbuller.

14 §

I paragrafens fjärde punkt görs ett tillägg för att sådana havs- och vattenföroreningar som avses i 12 § även ska tas hänsyn till när kommunen ska besluta om lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning. Sådant lov eller startbesked ska endast få ges under de förutsättningar som räknas upp i paragrafen samt med tillägget att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en havs-, eller vattenförorening har avhjälpes.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Magnus Ek (C)

Särskilt yttrande Centerpartiet

Sverige står fortfarande inför stora utmaningar när det gäller att uppnå miljömålen kopplade till havsmiljön. Det är därför värdefullt att Miljömålsberedningen fått i uppdrag att se över hur dessa mål och arbetet för att uppnå dem kan förbättras. Vår förhoppning är att detta betänkande i stort ska bidra till det.

För Centerpartiet är det viktigt att skapa ett samhälle där vi inte lever över naturens resurser, inte förstör ekosystem eller levnadsmiljöer, och där vi brukar naturen utan att förbruka den. För att uppnå det vill vi se en miljöpolitik som är effektiv och bygger på en vetenskaplig grundsyn, men också tar hänsyn till effekterna på företag och livsvillkoren för enskilda människor. Detta i linje med grundansatsen i Agenda 2030 att politiken ska vara ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar.

Tyvärr upplever vi att konsekvensanalysen av beredningens förslag i många delar varit bristfällig. Vår representant i miljömålsberedningen har, tillsammans med andra, återkommande påtalat vikten av att bedöma vilken effekt olika förslag har dels för miljön, men också för näringarna i våra kustlän och för dem som bor och verkar i skärgården eller vid kusten. Vid beslutstillfället har detta i stora delar saknats. I vissa delar har det tillkommit genom kapitel 26 efter att övriga kapitel justerats. Det är en brist som måste tas i beaktande, och som bör åtgärdas i Miljömålsberedningens framtida arbete.

Till det finns det vissa förslag och överväganden vi inte kan ställa oss bakom:

Vi anser att förslaget om en havsmiljölag är överflödig, och riskerar att urholka miljömålssystemet i stort om det leder till att fler miljömål bryts ut. I förlängningen kan detta leda till att vi får ett splittrat

miljömålssystem där mål som inte får en särskild lag kopplade till sig kan upplevas som mindre viktiga att uppfylla. Centerpartiet vill i stället att miljömålssystemet i sin helhet ses över för att bli mer ändamålsenligt och kopplas tydligare till de globala målen i Agenda 2030.

Vad gäller gödningsläckage från det svenska lantbruket välkomnar vi att Miljömålsberedningen valt att inte lägga förslag på en skatt på handelsgödsel. Det vore att lägga på det svenska lantbruket en ytterligare ekonomisk börda och försämra dess konkurrenskraft utan att en tydlig miljönytta kan påvisas. Däremot ser vi att det är olyckligt att beredningen väljer att föreslå att områden ska pekas ut som övergödningskänsliga, utöver det system med nitratkänsliga områden som redan finns, samt att ställa ytterligare krav på redovisning av fosfor. Detta utan att kunna påvisa en tydlig miljönytta av förslagen, och trots att det bedöms innebära en ökad regelmässig, ekonomisk och arbetsmässig börda för lantbruket. I ljuset av den redovisning många lantbruksföretag redan gör i nitratkänsliga områden anser vi att förslagen är överflödiga och borde utgå. Lantbruket gör, som det slås fast i betänkandet, ett grundligt arbete för att minska näringsläckaget. Miljömålsberedningen borde ha som sitt fokus att stärka det arbetet, i stället för att utan en klar miljönytta lägga på lantbruket en ytterligare regelbörda.

För att inte urholka betänkandets tyngd väljer vi att uttrycka våra avvikande meningar genom ett särskilt yttrande, och inte i formen av en reservation.

Särskilt yttrande av ledamoten Martin Kinnunen (SD)

Sverigedemokraterna är som helhet nöjda med beredningens betänkande. Havs- och vattenfrågorna är viktiga, behöver ges ökad prioritet i svensk politik och det är därför positivt att samtliga av riksdagens partier kunnat enas om en lång rad förslag om hur arbetet kan förbättras. Samtidigt finns det några förslag som Sverigedemokraterna inte kan ställas sig bakom, vilket vi tar upp i detta yttrande.

En havspolitisk lag och införande av en tvärvetenskaplig funktion

Miljömålsberedningen har under sitt arbete konstaterat att det föreligger omfattande problem, så väl hos myndigheter som hos regeringen, när det kommer till det havspolitiska arbetet. Det har under beredningens arbete framkommit synpunkter om att regeringen inte tar sitt ansvar och att samordningen mellan departementen fungerar otillfredsställande samt att detta pågått under lång tid. Detta är naturligtvis allvarligt och understryker vikten av åtgärder. Majoriteten inom miljömålsberedningen föreslår med anledningen av detta, införandet av en havspolitisk lag. Lagen ställer upp krav på regeringen, att presentera en havspolitisk proposition varje mandatperiod, där man stakar ut arbetet med att uppnå miljömålen på området. Sverigedemokraterna välkomnar en sådan praxis. Däremot är inte detta en fråga som lämpar sig för lagstiftning, utan samma praxis kan utan problem etableras genom en politisk överenskommelse mellan partierna. Det främsta syftet med förslaget om lagstiftning tycks vara kommunikativt. Att visa på att frågan är viktig, vilket är en bra ambition, men det är inte en bra utgångspunkt när det kommer till att stifta nya lagar. Om det mot förmodan är så att lagrådet skulle tillstyrka ett förslag om lagstiftning på detta område är Sverigedemokraterna beredda att ompröva sitt ställningstagande.

Som en del av införandet av en havspolitisk lag föreslår miljömålsberedningens majoritet även inrättandet av en tvärvetenskaplig funktion. Det är otydligt vad som egentligen avses med en tvärvetenskaplig funktion, men man kan uppfatta det som att man vill inrätta något som liknar en motsvarighet till det klimatpolitiska rådet, när det kommer till havsmiljöområdet.

Vi är positiva till ökat stöd till forskning på området, men kan konstatera att det redan finns ett stort antal myndigheter, högskolor och forskningsinstitut som utvärderar den förda politiken och föreslår förändringar. Vad som krävs är ökat politiskt ledarskap. En övertro på nya expertmyndigheter kan i detta sammanhang bli kontraktproduktivt och frågan är om det nu börjar etableras en praxis om att man inom varje politikområde ska inrätta nya expertmyndigheter? Havsmiljöarbetet kräver ökat politiskt ledarskap och det är upp till politiken att väga olika intressen mot varandra och staka ut den bästa vägen framåt för att uppnå miljömålen.

Forskningsanslag riktat till Havs- och vattenmyndigheten

Miljömålsberedningens majoritet föreslår att riksdagen, inom utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, beslutar om ett nytt anslag med benämningen Havs- och vattenmiljöforskning. Detta anslag ska tilldelas Havs- och vattenmyndigheten. Sverigedemokraterna motsätter sig detta och skulle hellre se att anslaget hamnar inom ramen för Formas.

Fritidsbåtregister

Miljömålsberedningen har diskuterat möjligheten att återinföra båt-skatten. Sverigedemokraterna välkomnar att en majoritet av beredningen förkastat förslaget om att återinföra skatt på fritidsbåtar. Miljömålsberedningens majoritet vill emellertid gå fram med förslag om att låta utreda framtagandet av ett register för fritidsbåtar. Under beredningens gång har det framkommit att det gamla registret fungerade dåligt, på så vis att många båtar var oregistrerade. Skatteverket har fört fram att det skulle vara möjligt att registrera alla nya båtar som säljs på marknaden, men att det skulle vara väldigt komplicerat att få till stånd ett register med alla befintliga båtar. Beredningen har inte heller, i tillräcklig omfattning, kunnat motivera behovet av ett båtregister. Sammantaget är Sverigedemokraternas bedömning att framtagandet av ett register innebär en ringa nytta och snarare skapar risker för införandet av beskattning framöver, varför partiet avvisar förslaget.

Särskilt yttrande av ledamoten Betty Malmberg (M)

Förenta Nationerna (FN) har utnämnt år 2021–2030 som ett årtionde för havsforskning. Ett initiativ som Moderaterna välkomnar. Moderaterna anser att havsmiljöfrågorna måste uppmärksammas i avsevärt högre grad och att arbetet med dessa ska stärkas såväl internationellt som nationellt. För oss är det viktigt att fokusera på handling där effektivitet, forskning och internationellt samarbete är ledstjärnor.

Miljömålsberedningen tar sig an havsfrågorna ur ett helhetsperspektiv och med ekosystemansatsen som utgångspunkt. Moderaterna välkomnar detta. Vi välkomnar även att många förslag i utredningen bidrar till förtydliganden av ansvar och förenklingar som kan göra olika åtgärder lättare att kommunicera, efterleva och utvärdera. Den föreslagna havsmiljölagen anser vi emellertid inte tillför något mer värde, varför Moderaterna inte står bakom förslaget. Lagen riktar sig till regeringen men med få nya regleringar. Moderaterna anser till exempel att det är olämpligt att skriva in en arbetsmetod såsom ”ekosystemansatsen” i lagtext. Inte minst för att regeringen redan har infört skrivningar om att utgå ifrån ekosystemansatsen i till exempel Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets regleringsbrev i frågor som rör fiskeförvaltning. Dessutom har Naturvårdsverket arbetat med frågan i 20 år. Så sent som i augusti i år publicerade Naturvårdsverket en litteraturöversikt¹ som behandlar erfarenheter av det praktiska införandet av ekosystembaserad havs-, vatten- och fiskförvaltning i Sverige. En slutsats som författarna drar är att det finns behov av en tydligare styrning och uppföljning från centrala myndigheter. Det kan Moderaterna förstå men anser inte att det är ett skäl till att arbetsmetoden därför bör införas i lagtext. En annan paragraf i förslaget syftar till att regeringen varje år ska återkoppla resultaten av de havsanknuta miljö kvalitetsmålen till riksdagen. Det sker redan sedan många år, varför Moderaterna anser att det inte behöver lagstadgas. I enlighet med den föreslagna lagens fjärde och femte paragraf stöder vi att forskning ska vila på vetenskaplig grund och att riksdagen en gång per mandatperiod ska få besluta om inriktningen för havsmiljöpolitiken genom en proposition som utarbetas med stöd av forskare från olika discipliner som rådgivande.

¹ Naturvårdsverket 2020, Ekosystemansatsen – praktiska erfarenheter från svensk havs- och vattenförvaltning, Rapport 6934.

Till skillnad från en majoritet i miljömålsberedningen anser Moderaterna att nya forskningssatsningar på havsområdet ska kanaliseras via Formas och inte anslås till Havs- och vattenmyndigheten (HaV), då HaV saknar erfarenhet av detta. Vi menar att Formas, som redan i dag har ett samlat ansvar för att finansiera forskning och innovation inom areella näringar, miljö och samhällsbyggande, borgar för att det blir en ökad effektivitet, helhetssyn och högre kvalitet i forskningsarbetet. Det är också känt att Formas redan har uppmärksammat regeringen på vikten av att inrätta ett nationellt program för tvärvetenskaplig forskning om hav och vatten. Sedan tidigare har Moderaterna uttryckt stöd för Formas initiativ då vi bedömer att det kan bidra positivt till att få på plats välbehövliga och effektiva åtgärder och innovationer för en bättre havsmiljö.

Miljömålsberedningen lämnar även förslag om nya utredningar i sitt betänkande. Ett förslag som Moderaterna inte stöder syftar till att utreda och utveckla ett fritidsbåtsregister. Moderaterna bedömer och befarar att ett av de främsta syftena med att låta utreda ett sådant register är att bereda vägen för införandet av en skatt för just fritidsbåtar, vilket vi inte vill. I sammanhanget kan nämnas att beredningen prövade ett förslag om skatt men som en majoritet röstade emot, däribland Moderaterna.

Beredningen har också provat frågan om att införa en ny skatt på mineralgödsel. Förslaget bifölls dock inte, vilket Moderaterna välkomnar då beredningen därmed inte lägger förslag som medför försämringar av det svenska lantbrukets konkurrenskraft. Moderaterna har också tagit avstånd till beredningens förslag om att införa krav på dokumentation av fosfor, för alla lantbrukare i ”övergödningskänsliga områden”. Ett sådant obligatorium bedömer vi kommer att kräva behov av markkartering även för mindre lantbruk, vilket Moderaterna anser orimligt.

Beredningen lämnar flera förslag om nya uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten. Moderaterna hade dock önskat att HaV:s verksamhet först hade hunnit revideras. Det är något vi har efterfrågat under de två senaste riksmötena. Men, då våra förslag hittills inte har vunnit riksdagens stöd har Moderaterna i beredningen i stället arbetat konstruktivt för att nya uppdrag ska leda till ökad tydlighet och kostnadseffektivitet. Moderaterna ser uppföljning och utvärdering som viktiga styrmedel för politiken. Vi vill därför framhålla att vi även fort-

satt anser att HaV:s verksamhet ska utvärderas då det nu är tio år sedan myndighetens arbete inleddes.

Slutligen en kommentar till kapitlet som behandlar beredningens bedömning av konsekvenser. Undertecknad har vid flera tillfällen frågat om såväl finansiella konsekvenser som samhällsekonomiska effekter av de olika förslagen. Av olika skäl hänsköt sekretariatet dock behandlingen av dessa frågor till slutjusteringen av betänkandet. I synnerhet har de samhällsekonomiska effekterna av beredningens förslag enligt mitt förmenande därför inte kunnat behandlas och presenteras på ett rimligt och adekvat sätt.

I vår senaste kommittémotion² för riksmötet 2020/2021 anför Moderaterna bland annat:

Sveriges havs- och vattenmiljö är ett prioriterat politikområde för Moderaterna. Under den moderatledda regeringen gjordes också flera viktiga framsteg. Men framtiden kräver nya åtgärder. Dessa måste enligt Moderaterna utgå ifrån ett bredare perspektiv där det tas ett helhetsgrepp över olika politikområden samtidigt som olika ansvar tydliggörs. Vi menar att arbetet kan effektiviseras genom att relevanta miljömyndigheter samarbetar mer och att det görs tydligare prioriteringar mellan de ibland överlappande och ibland motstridiga mål som har ställts upp. Moderaterna anser vidare att myndigheterna ska ges i uppdrag att samverka kring insamling och hantering av verksamhets- och forskningsdata.

Flera av dessa uppfattningar föreslås nu av Miljömålsberedningen, vilket Moderaterna välkomnar.

Stockholm den 13 december 2020
Betty Malmberg (M)

² Sveriges Riksdag 2020, Hav och vatten, Motion 2020/21:3357 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M).

Särskilt yttrande av ledamoten Kjell-Arne Ottosson (KD)

I arbetet med Miljömålsberedningens uppdrag att föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser har vi haft ett gott och konstruktivt arbete. Dock vill vi från Kristdemokraterna lämna detta särskilda yttrande där vi kommer med några kompletterande förklaringar.

I vår budget för kommande år (2021) föreslår vi att Havs- och Vattenmyndigheten ska läggas ner och att myndighetens uppgifter ska fördelas på Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Eftersom vi som parti per i dag står ensamma med denna förändring har vi valt att inte lägga avvikande åsikter i alla punkter där Havs- och Vattenmyndigheten ges uppdrag eller ekonomiska förstärkningar. Fram till dess att myndigheten läggs ner måste någon handha uppdragen, därför har vi valt att vara konstruktiva i denna del. Dock har vi avvikande åsikt i en del. Utredningen har landat i att nya forskningssatsningar på havsområdet ska gå via Havs- och vattenmyndigheten. Vi anser i stället att dessa ska kanaliseras via Formas som redan i dag har ett samlat ansvar för att finansiera forskning inom areella näringar och miljö. Detta anser vi garanterar en helhetssyn, ökad effektivitet och kvalitet i forskningsarbetet.

Vad gäller förslaget om en förutsättningslös utredning av ett nytt båtregister står vi inte bakom det då vi anser att vi inte på nytt ska försöka upprätta ett sådant.

I frågan om övergödningskänsliga områden har vi också en avvikande åsikt gentemot majoriteten i utredningen då vi inte ser rimligheten i att införa ett krav på dokumentation av fosfor, för alla lantbrukare i känsliga områden.

För Kristdemokraterna, 2020-12-11

Kjell-Arne Ottosson

Kommittédirektiv 2010:74

Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2010

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt beredning, biträdd av regeringens utsedda experter och sakkunniga, ska lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Beredningens övergripande uppdrag ska vara att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens första uppdrag är att lämna förslag till en handlingsplan för hur strategier och etappmål bör utvecklas och, om tillräckligt underlag finns, föreslå etappmål. De prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska vara utgångspunkten för beredningens arbete. Hänsyn ska tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom (den fördjupade utvärderingen 2008). Handlingsplanen ska redovisas senast den 31 december 2010.

En parlamentariskt sammansatt beredning tillsätts

För ett effektivt och långsiktigt miljöarbete

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) presenterade regeringen inriktningen för miljöpolitiken och ett effektivare miljömålssystem.

I propositionen föreslås bl.a. ett generationsmål med preciseringar som innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och som anger inriktningen för vad miljöpolitiken ska sikta mot (prop. 2009/10:155 s. 21). Dessutom ska de nuvarande delmålen ersättas med etappmål som ska vara målövergripande och inriktade på den samhällsomställning som behövs.

En annan förändring innebär att uppgiften att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålen skiljs från uppgiften att ge förslag till strategier med styrmedel och åtgärder. För uppföljning och utvärdering ansvarar fortsättningsvis myndigheterna i miljömålssystemet. Samtidigt ges nu en parlamentariskt tillsatt beredning i uppgift att ge förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr.2009/10:377).

Den parlamentariska beredningen ska lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen kan nås

För att nå en bred politisk samsyn kring miljöfrågorna får en parlamentariskt sammansatt beredning i uppdrag att ge regeringen råd om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsperspektiv.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen inom olika politikområden, som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet.

Beredningens uppdrag ska gälla till och med 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv inom de områden som regeringen prioriterar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens övergripande uppgift är att föreslå strategier inom prioriterade områden

Beredningens uppgift är att föreslå strategier inom av regeringen prioriterade områden. Strategierna ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det är ofta mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljökvalitetsmål. Åtgärder bidrar också många gånger till att nå flera miljökvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Strategier inom komplexa områden är ofta målövergripande och kan därför bidra till att generationsmålet och flera miljökvalitetsmål nås.

Strategierna bör belysas i EU-perspektiv och ett internationellt perspektiv. I de strategier som tas fram bör det ingå strategier för miljöarbete inom EU och internationellt. Beredningen bör beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU och även följa utvecklingen av EU-lagstiftningen och anpassa sina förslag efter eventuella förändringar i EU-lagstiftningen samt till EU-rätten i övrigt.

Myndigheterna inom miljömålssystemet följer regelbundet upp och utvärderar möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Uppföljningarna visar inom vilka områden det finns fortsatta behov av insatser och dessa kommer därför att utgöra viktiga underlag för regeringen när det gäller vilka tilläggsdirektiv som beredningen ska få.

Beredningen får underlag från myndigheter och experter

I samband med att beredningen får tilläggsdirektiv att utveckla en strategi avser regeringen att även ge berörda myndigheter särskilda uppdrag att ta fram underlag för beredningens arbete. Beredningen kan vid behov också tillsätta expertgrupper för att ta fram fördjupade analyser, med deltagare som tillfrågats utifrån uppdragets art.

Av särskild vikt är att se till att senaste vetenskapliga underlag ligger till grund för de strategier som tas fram. När förslag till strate-

gier med etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas, kommer icke statliga aktörer att bistå med sin kunskap i de expertgrupper som knyts till beredningen.

Beredningens förslag ska vara konsekvensanalyserade

De beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (SFS 1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar av förslagen. Därutöver ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska även innehålla alternativa handlingsvägar.

Beredningen ska samråda och förankra förslagen

Beredningen ska stimulera till debatt om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som kan krävas för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Beredningen bör därför utveckla en bred dialog med länsstyrelser och andra myndigheter samt företrädare för regionala och kommunala samverkansorgan eller landsting, kommuner, näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället. Huvudsyftet med dialogen är att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategier. Beredningen behöver särskilt utveckla ett nära samarbete med Naturvårdsverket i dess roll som samordningsansvarig myndighet för miljömålsuppföljningen.

Beredningens första uppdrag – att föreslå en handlingsplan

Föreslå en handlingsplan för hur strategier och etappmål kan utvecklas i miljömålssystemet

Enligt propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska en parlamentarisk beredning ta fram förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I och med att etappmål tas fram ska nuvarande delmål upphöra. De tre strategierna – Effektivare energianvändning och transporter, Giftfria och resurssnåla krets-

lopp samt Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – har upphört och ska ersättas av strategier som beslutas av regeringen.

Etappmålen ska vara steg på vägen för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. I Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom! föreslog rådet nya och reviderade delmål. Utredningen om miljömålssystemet (dir. 2008:95) har i betänkandet Miljömålen i nya perspektiv (SOU 2009:83) ifrågasatt om de föreslagna delmålen är utformade så att de effektivt leder till att miljökvalitetsmålen nås. Av utredningens analys av de föreslagna delmålen framgår också att cirka 20 delmål har samma karaktär som miljökvalitetsmålen preciseringar. De flesta delmål anger dock steg på vägen till att nå miljökvalitetsmålen och är av karaktären etappmål. Av de nuvarande 72 delmålen har 52 delmål målar 2010 eller tidigare.

I dagsläget saknas en analys av vilka etappmål som behöver utvecklas i miljömålssystemet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det saknas även underlag för att bedöma behovet av målövergripande etappmål som är inriktade på den samhällsomställning som behöver ske i ett generationsperspektiv för att nå miljökvalitetsmålen.

Beredningen ska därför:

- Föreslå en handlingsplan för hur strategier bör utvecklas i miljömålssystemet i förhållande till miljökvalitetsmålen och till generationsmålet. Fokus ska läggas på behov av etappmål inom områden som är särskilt komplexa eller som kräver politiska avvägningar. Av handlingsplanen ska behoven av att utveckla etappmål, styrmedel och åtgärder framgå. I de fall beredningen identifierar behov av nya etappmål där beslutsunderlaget inte är tillräckligt bör det av handlingsplanen framgå vilken typ av underlag som ska tas fram samt förslag lämnas på hur det kan tas fram med tillhörande tidplan.
- Ge förslag om vilka av de föreslagna delmålen i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! som bör bli etappmål i miljömålssystemet och vilka som kan övergå till preciseringar under ett miljökvalitetsmål.
- Om det finns tillräckligt beslutsunderlag som innehåller samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser, ska beredningen föreslå etappmål. I förslagen till respektive etappmål ska beredningen:

- ange vilka miljö kvalitetsmål eller delar av generationsmålet som etappmålet bidrar till,
- ge förslag på styrmedel och åtgärder som kan krävas för att etappmålet ska nås med tillhörande konsekvensanalys samt analys av förslaget kostnadseffektivitet,
- ange om det finns skäl för riksdagen att besluta om etappmålet,
- ange den inriktning för en strategi som etappmålet kan komma att hänföras till,
- ange om och på vilka grunder det finns behov av regional anpassning av etappmålet,
- ange om etappmålet är relevant för internationella överenskommelser eller ingår i gemenskapsinitiativ inom EU,
- ange vilken miljöinformation eller annan information (statistik) som kan krävas för att följa upp etappmålet,
- ange vilken myndighet som bör ansvara för att etappmålet följs upp.

Samverkan och utgångspunkter vid genomförande av det första uppdraget

Det första uppdraget ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket inom ramen för verkets uppdrag att samordna en myndighetsgemensam översyn av miljö kvalitetsmålen preciseringar. Beredningen ska i uppdraget också samverka med myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet.

Utgångspunkten för det första uppdraget ska främst vara de prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155). Hänsyn ska också tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! (den fördjupade utvärderingen 2008).

Redovisning av det första uppdraget

Det första uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 december 2010. Handlingsplanen ska innehålla en konsekvensanalys i enlighet med kommittéförordningen.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2011:50

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) Strategi för en giftfri miljö

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2011

Sammanfattning

Regeringen beslutar att ge Miljömålsberedningen (M 2010:04) i tilläggsuppdrag att ta fram en strategi för Sveriges arbete inom EU och internationellt för en giftfri miljö. I strategin ska även läkemedels påverkan på miljön behandlas. I uppdraget att ta fram denna strategi ingår att föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att uppnå generationsmålets delar om människors hälsa och om kretslopp fria från farliga ämnen samt miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Såväl de generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål i miljömålsarbetet som de för uppdraget specifika utgångspunkter som redovisas nedan ska beaktas i uppdraget. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2012.

Bakgrund

Riksdagen beslutade under våren 2010 om bl.a. en ny målstruktur för miljöarbetet som innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål samt med miljö kvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett viktigt syfte med den genomförda förändringen av miljömålssystemet är att få ett tydligare fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå generationsmålet och

miljökvalitetsmålen. Avsikten är att i ökad utsträckning identifiera de övergripande frågor och de mest effektiva åtgärder som kan bidra till att nå flera miljökvalitetsmål. Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen. Det ska som ett inriktningsmål för miljöpolitiken ge vägledning om de värden som ska skyddas och den samhällsomställning som krävs för att den önskade miljökvaliteten ska kunna nås.

För att få ett effektivare miljöarbete ska breda, tvärsektoriella strategier som utgår från aktuella politiska prioriteringar tas fram. De nuvarande delmålen ska ersättas med utvecklade preciseringar för miljökvalitetsmålet eller med etappmål som kan vara målövergripande och som uttrycker den samhällsförändring som behövs för att nå miljökvalitetsmålen. Genom att koppla styrmedel och åtgärder till strategierna och etappmålen blir miljöarbetet mer operativt och verkningfullt.

Regeringen tillsatte en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, den 1 juli 2010 (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Beredningen har överlämnat två delbetänkanden till regeringen, Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101) och Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34).

Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

Målövergripande strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder

De strategier som beredningen ska utveckla ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder för att bidra till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det kan vara mer effektivt att arbeta med etapp-

mål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljö kvalitetsmål. En åtgärd kan ibland bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål. Strategier och etappmål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i beredningens första direktiv (dir. 2010:74). Strategierna ska även kännetecknas av följande:

- Strategierna ska i möjligaste mån vara målövergripande och hantera tvärsektoriella frågor, målkonflikter och synergier.
- Strategierna ska inkludera en problem- och aktörsanalys där det framgår hur, varför och genom vilka aktörer och sektorer miljöproblemen uppstår eller har uppstått.
- Strategierna ska ge förslag till hur problemen kan åtgärdas så nära källan till problemet som möjligt.
- Strategierna ska innehålla en tydlig ansvars- och rollfördelning för de insatser och åtgärder som föreslås.
- Strategierna ska, där det är relevant, behandla frågor om hållbar konsumtion, ekosystemtjänster och det internationella perspektivet.
- Strategierna ska innehålla etappmål som ska vara konkreta, tydliga och mätbara.

Generationsmålet

Generationsmålet ingående delar är övergripande för alla miljö kvalitetsmål och är avsedda att säkerställa att tvärsektoriella frågor integreras i miljömålssystemet. Generationsmålet ingående delar ska

- beaktas vid utformandet av strategierna,
- vara utgångspunkter vid analys av behov av målövergripande etappmål, samt
- beaktas i de konsekvensanalyser som görs för de strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder som föreslås för att nå målen.

Uppdraget att föreslå en strategi för Sveriges arbete inom EU och internationellt för en giftfri miljö

Bakgrund

Kemikalieproblematiken, som miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö är avsett att täcka, är och har alltid varit utpräglat gränsöverskridande till sin karaktär. Detta gäller både produktion och konsumtion av kemikalier och varor samt spridning av ämnen i miljön bl.a. via handel i en globaliserad värld. Samtidigt som dagens systematiska arbete för en giftfri miljö fortskrider bör blicken riktas framåt mot nästa steg i utvecklingen av EU- gemensamma åtgärder och internationella överenskommelser för att nå en giftfri miljö. Åtgärder inom EU och internationellt är helt avgörande för att det ska vara möjligt att nå målet. De väsentliga regelinstrumenten utgörs av EU:s lagstiftning och ett antal internationella konventioner och överenskommelser. En viktig del av regleringen utgörs av EU:s kemikalielagstiftning Reach. Denna gemensamma lagstiftning lämnar små möjligheter för enskilda länder att avvika med egen lagstiftning.

Specifika utgångspunkter för uppdraget

En strategi för Giftfri miljö behöver omfatta en mångfald av ändamålsenliga och effektiva åtgärder av betydelse för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålet, men särskilt fokus bör riktas mot vissa områden som har uppmärksammats på senare tid.

Nya utmaningar har till exempel uppkommit, med bl.a. rön om kombinationseffekter, användning av hormonstörande och allergiframkallande ämnen samt möjliga hälso- och miljöeffekter av nanomaterial. Reach bedöms inte generera tillräcklig kunskap när det gäller effekter av s.k. lågvolyämnerna, dvs. ämnen som importeras eller används inom EU i volymer mindre än ett ton per år.

Generellt bidrar miljöåtgärder inom EU och Sverige också till att förbättra miljösituationen internationellt. På kort sikt kan i vissa fall strängare krav på ämnen som används vid produktion av t.ex. varor och livsmedel inom EU medföra att produktionen i stället sker på andra platser. I ett längre perspektiv är det dock troligt att strängare krav som tillämpas inom EU bidrar till en skärpning av kraven även i andra delar av världen. Samtidigt stimuleras en teknisk utveckling

som medför att produktionen kan ske på ett säkrare sätt ur hälso- och miljösynpunkt. Ett tydligt exempel på detta är genomförandet av direktivet om farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter (s.k. RoHS-direktivet) som förbjuder förekomsten av vissa särskilt farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter. Till följd av EU:s bestämmelser har många andra länder infört liknande regler och den globala produktionen av elektronik har därmed fått anpassas till de krav som EU ställer upp.

Sverige bör ta ledningen i detta arbete. De frågor som särskilt bör beaktas är stärkt kunskap om effekter på människa och miljö, förbättrade system för spridning av information om farliga ämnen i varor samt snabbare utfasning av särskilt farliga ämnen.

Informationen om farliga ämnen i varor, inklusive livsmedel, är fortfarande inte tillräcklig för att aktörer i varukedjan ska kunna bedöma hur varorna kan utvecklas, användas och återanvändas på ett säkert sätt. Informationssystemen möjliggör inte heller för företagen att aktivt kunna välja bort farliga ämnen. Högre krav behöver ställas på tillverkare och leverantörer, både inom EU och internationellt.

Det är angeläget att skyddsnivån för särskilt farliga ämnen är genomgående hög i olika regelverk inom EU och att hänsyn tas till att barn och ungdomar kan vara särskilt känsliga för ämnen och också mer exponerade än vuxna. Detta gäller t.ex. för hormonstörande och allergiframkallande ämnen samt för kombinationseffekter. Internationellt saknas i dag möjlighet att begränsa ämnen annat än sådana som uppfyller kriterierna enligt Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar.

Vi konsumerar även läkemedel, kosmetiska och hygieniska produkter och livsmedel. Förekomsten av farliga ämnen i dessa produktgrupper är till stor del reglerad på EU- eller internationell nivå. Trots detta är kunskapen om ingående ämnens potentiella negativa effekter på hälsan eller miljön, både akuttoxiska effekter och långtidseffekter, i många fall bristfällig och behöver studeras närmare.

Läkemedel är en självklar del av vården och ger direkt patientnytta. Snabb medicinsk utveckling och bättre användning har kontinuerligt ökat nyttan av läkemedel för patienten och sjukvården. Tillgången till läkemedel begränsas av att man måste få ett läkemedel förskrivet för att få tillgång till det. Detta gäller alla receptbelagda läkemedel som står för den största delen av läkemedelsmarknaden.

Även för det receptfria sortimentet finns ett regelverk för hur dessa läkemedel ska förvaras i detaljhandeln för att säkerställa en hög patientsäkerhet. I läkemedel förekommer ofta flera aktiva substanser som kan ha potentiell miljöpåverkan. De miljöriskbedömningar som har gjorts visar att dagens läkemedelsanvändning inte orsakar risk för akuttoxicitet för vattenlevande organismer, men kan innebära risk för långtidseffekter och orsaka förorening av dricksvattnet. Fortfarande finns det betydande brister i kunskapen om vilka effekter som läkemedelsrester i miljön ger upphov till t.ex. i form av kontaminering av dricksvatten, och vilka effekter för människors hälsa som detta på sikt kan ge upphov till. Vidare saknas kunskap om vilka strategier som är mest effektiva för att läkemedel inte ska spridas till miljön. Till exempel saknas kunskap om vilka insatser som skulle kunna vidtas för att minska kassation av läkemedel respektive vilka åtgärder som kan vidtas vid reningsverk.

Tillgång till effektiv läkemedelsbehandling är avgörande för att kunna bedriva en modern hälso- och sjukvård och för att uppfylla hälso- och sjukvårdslagens (1982:763) mål om en god och jämlik vård. Det gäller särskilt för de personer som har störst behov av vård. Särskilda avvägningar kan därför behöva göras mellan behoven av tillgång till effektiv läkemedelsbehandling och effekter av läkemedelsanvändning på den yttre miljön och på människors hälsa. Det är därför av stor vikt att konsekvenserna av olika riktade insatser är tillräckligt analyserade med hänsyn till dessa avvägningar. Det pågår ett arbete med insatser som vidtas för en bättre läkemedelsanvändning, bl.a. inom ramen för den nationella läkemedelsstrategin, som också kan få positiva effekter på miljön.

I december 2009 föreslog Läkemedelsverket i sin redovisning av ett regeringsuppdrag om möjligheten att skärpa miljökrav vid tillverkning av läkemedel och aktiva substanser en rad åtgärder för att minska miljöpåverkan, varav flera är riktade mot EU- och internationell nivå. Ett område som särskilt utpekats är skärpta miljökrav vid tillverkning av läkemedel och aktiva substanser.

Det finns även begränsad kunskap om vilka miljörisker som användningen av kosmetiska och hygieniska produkter kan ge upphov till. Få undersökningar har gjorts av ingrediensernas förekomst i miljön.

Toxiska ämnen finns fortfarande i bl.a. livsmedel. Hittills har riskbedömningen utgått från vad som är ett tolerabelt intag för varje enskilt ämne. Detta angreppssätt, som också finns i andra samman-

hang, kan behöva ses över utifrån nya rön om kombinationseffekter. Utifrån nya rön kan ytterligare åtgärder behövas för att skydda hälsa och miljö.

Kretsloppsperspektivet bör beaktas i strategin. Kemikaliekontroll handlar inte endast om att vidta åtgärder på ämnes- eller produktnivå utan även i fråga om miljö- och hälsoaspekterna under hela livs-cykeln, dvs. vid produktion, konsumtion, avfallshantering och återvinning. Kemikalier kan cirkulera i återvunna produkter under lång tid. Ett viktigt syfte med det avfallsförebyggande arbetet handlar om att minska innehållet av farliga ämnen i material och produkter. Beredningen ska därför beakta livscykelperspektivet av kemikalieanvändningen i strategin som bör ha ett tydligt målövergripande perspektiv.

Uppdraget

Beredningen ska, med beaktande av de generella samt för denna strategi specifika utgångspunkterna som angetts ovan

- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå generationsmålet om människors hälsa och om kretslopp fria från farliga ämnen samt miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö,
- föreslå prioriteringar och områden där Sverige kan lansera nya initiativ på EU-nivå och den internationella arenan, samt vilka existerande processer som bör prioriteras,
- föreslå vilken typ av underlag som bör tas fram samt hur det kan tas fram, med tillhörande tidsplan, i de fall beredningen identifierar behov av nya etappmål där beslutsunderlaget inte är tillräckligt,
- föreslå vilken ytterligare forskning på området som bör komma till stånd i Sverige, inom EU och internationellt samt hur sådan forskning ska komma till stånd, samt
- föreslå hur Sveriges internationella utvecklingsarbete och tekniköverföring kan bidra till utvecklingen.

Strategin bör innehålla en utförlig beskrivning av de utmaningar som behöver adresseras internationellt och inom EU.

Samråd och redovisning av uppdraget

Beredningen ska utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

Beredningen ska följa det arbete som pågår med att ta fram en nationell läkemedelstrategi respektive genomförandet och uppföljningen av denna strategi. Beredningen ska även följa och beakta Naturvårdsverkets arbete med den fördjupade utvärderingen 2012 av miljökvalitetsmålen och generationsmålet samt Kemikalieinspektionens arbete med en handlingsplan för en giftfri vardag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2012.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2011:91

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) Strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning – med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2011

Sammanfattning

Regeringen beslutar att ge Miljömålsberedningen (M 2010:04) i tilläggsuppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv. I uppdraget att ta fram denna strategi ingår att ta fram en bred problemanalys och att utifrån denna föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att uppnå relevanta delar i generationsmålet samt de miljökvalitetsmål som är kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning. I uppdraget ingår även att analysera hur begreppet långsiktigt hållbar markanvändning kan definieras. Såväl de generella utgångspunkterna för formulering av strategier och etappmål i miljömålssystemet som redovisades i direktivet (dir. 2010:74) om att tillkalla en parlamentarisk beredning för miljökvalitetsmålen, som de för uppdraget specifika utgångspunkterna, redovisade nedan, ska beaktas i uppdraget. Uppdraget ska delredovisas i fråga om analysfasen med plan för eventuellt ytterligare delredovisningar senast den 31 mars 2012. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2014.

Bakgrund

Riksdagen beslutade under våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet som innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål samt med miljö kvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10: MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett viktigt syfte med den genomförda förändringen av miljömålssystemet är att få ett tydligare fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Avsikten är att i ökad utsträckning identifiera de övergripande frågor och de mest effektiva åtgärder som kan bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål. Generationsmålet ger vägledning om de värden som ska skyddas och anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen.

För att få ett effektivare miljöarbete ska breda, tvärspektoriella strategier som utgår från politiska prioriteringar tas fram. De nuvarande delmålen ska ersättas med utvecklade preciseringar för miljö kvalitetsmålet eller med etappmål som kan vara målövergripande och som uttrycker den samhällsförändring som behövs för att nå miljö kvalitetsmålen. Genom att koppla styrmedel och åtgärder till strategierna och etappmålen blir miljöarbetet mer operativt och verkningfullt.

Regeringen tillsatte en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, den 1 juli 2010 (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljö kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Beredningen har överlämnat två delbetänkanden till regeringen, Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101) och Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34). I det förstnämnda betänkandet föreslog beredningen tre områden för strategier under 2011–2014 där ett var långsiktigt hållbar markanvändning. Den 9 juni 2011 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till beredningen som gällde att ta fram ett förslag till strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50).

Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

Målövergripande strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder

De strategier som beredningen ska utveckla ska innehålla förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder för att bidra till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det kan vara mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljökvalitetsmål eftersom en åtgärd ibland kan bidra till att nå flera miljökvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål. Strategier och etappmål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i beredningens tidigare direktiv (dir. 2010:74 och dir. 2011:50).

Uppdraget att föreslå en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen

Specifika utgångspunkter för uppdraget

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå generationsmålet och många av miljökvalitetsmålen. Därför krävs att ekologiska, sociala och ekonomiska förutsättningar och deras inbördes relation beaktas.

Begreppet markanvändning innefattar både *användningen* av marken, t.ex. skogsbruk, jordbruk, friluftsliv, bebyggelse, transportinfrastruktur, och *det sätt* som marken inom en sådan brukas när det gäller t.ex. metoder, intensitet och tekniker. Grunddragen i hur mark ska användas kommer i första hand till uttryck i de översiktsplaner som tas fram på kommunal nivå. Av 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) framgår hur hänsyn ska tas till allmänna och enskilda intressen vid planläggning av mark- och vattenområden. I vilken mån dessa planer förverkligas och marken tas i anspråk för olika användning och brukande är ofta ett samspel mellan den kommunala och den statliga och regionala nivån likväl som med samhällets övriga aktörer. Andra lagar som reglerar hur marken används, nyttjas och brukas är exempelvis miljöbalken (1998:808) och skogsvårdslagen (1979:429). Den som har ägande- och bruksrätt till marken har stort inflytande över

hur den används och brukas. Beslut om markanvändning tas i vissa fall på statlig nivå, exempelvis för skyddade områden som nationalparker.

Både användningen och brukandet av marken kan ha betydelse, både på kort och lång sikt, när det gäller förutsättningarna för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det kan exempelvis påverka möjligheten till flexibilitet i markanvändning över tid samt möjligheten till kontinuitet i brukande och bevarandeåtgärder. Ett långsiktigt perspektiv behövs bl.a. för att möjliggöra anpassning till ändrade förutsättningar över tiden och för att undvika inlåsningseffekter. I synnerhet förändringar i användningen av marken kräver längre tidsperspektiv eftersom de kan leda till förändringar av definitiv karaktär.

För att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen är det viktigt att säkra ekosystemens resiliens¹, deras långsiktiga produktion av ekosystemtjänster samt möjligheten till ett långsiktigt hållbart brukande och nyttjande av naturresurser.

Många av de faktorer som påverkar möjligheterna att uppnå miljö- och kvalitetsmålen behöver beaktas i ett helhetsperspektiv. Landskapets olika aspekter och deras inbördes samband, synergier och konflikter bör beaktas. Det gäller t.ex. förändrad hydrologi och fördelning och samband mellan förekomst av olika typer av ekosystem. Dessa faktorer styrs såväl av typ av markanvändning som av brukandet och har stor inverkan inte bara på den biologiska mångfalden utan även på möjligheterna till anpassningar till klimatförändringar och fortsatt brukande. Helhetsperspektivet är också viktigt för en optimalushållning av den totala markresursen.

Samhällsplanering och samhällsbyggande har en långsiktig påverkan på möjligheterna att nå generationsmålet och miljö- och kvalitetsmålen, exempelvis genom bebyggelse och infrastruktur eller skydd av områden. Markanvändningen kan påverkas både direkt och indirekt.

Såväl Klimatberedningen i sitt betänkande ”Svensk Klimatpolitik” (SOU 2008:24) som Energieffektiviseringsutredningen i sitt betänkande ”Vägen till ett energieffektivare Sverige” (SOU 2008:110) har påtalat behovet av en samhällsplanering som främjar en transport- och energieffektiv samhällsstruktur. Regeringen delar denna syn vilket framgår av klimatpropositionen (prop. 2008/09:162), miljömålspropositionen (prop. 2009/10:155) och den nya plan- och bygglagstift-

¹ Resiliens är ett mått på ett ekosystems förmåga att klara av störningar utan att övergå till ett annat mindre önskvärt tillstånd.

ningen. I plan- och bygglagen anges att kommunerna i samband med planläggning ska ta hänsyn till miljö- och klimataspekter. Vidare ger den nya plan- och bygglagstiftningen stöd för en mer strategisk översiktsplan som ska ta hänsyn till relevanta nationella mål, planer och program, exempelvis miljö kvalitetsmålen. Det ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med exempelvis regionala klimat- och energistrategier och miljö kvalitetsmålen. Det tidigare Miljömålsrådet har lämnat förslag till mål som i tillämpliga delar bör kunna ingå i underlaget i utarbetandet av strategin och förslag till etappmål.

För att nå en hållbar användning av mark ska hänsyn dock inte bara tas till miljö aspekter utan också till de sociala och ekonomiska aspekter som finns och som behövs för att nå olika samhällsbehov. Således behöver även samhällsutvecklingen, och de drivkrafter och behov av förändringar i markanvändning som den kan ge upphov till, beaktas. En annan viktig fråga är de anspråk som ställs på produktionsförmågan hos landskapens ekosystem och att dessa anspråk kan öka i framtiden. Till detta kommer de påfrestningar på ekosystemen som följer på klimatförändringarna och andra förändringar i miljön. Klimatfrågor kopplade till markanvändningen bör beaktas såväl utifrån behovet av åtgärder för minskad klimatpåverkan som utifrån behovet av klimatanpassning. Stigande havsvattennivåer och ökad nederbörd ökar risken för översvämningar, erosion och skred vid kust, sjöar och vattendrag. Samtidigt kan viss markanvändning, som exempelvis hårdgjorda ytor vid vattendrag, påverka översvämningssriskerna på andra platser utefter vattendraget.

Analysen bör tillämpa de principer för ekosystemansatsen, som har formulerats inom konventionen om biologisk mångfald, vilket inbegriper hänsyn till såväl sociala som ekonomiska och ekologiska aspekter och med respekt för ekosystemens naturliga gränser. De globala mål som formulerades inom konventionen om biologisk mångfald vid mötet i Nagoya 2010 anger viktiga utgångspunkter för uppdraget.

I syfte att bevara och upprätthålla den biologiska mångfalden med livskraftiga artpopulationer och resilienta ekosystem med bevarade funktioner är det viktigt att utveckla skydd, skötsel, brukande och restaurering på ett integrerat och strategiskt sätt.

Markanvändningen har stor betydelse för ekonomi, regional sysselsättning och miljö och kräver långsiktiga politiska avvägningar för att

nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Brukande och nyttjande genom exempelvis bebyggelse och infrastruktur, vindkraft, produktion av skogsråvaror, livsmedel, nyttjande för friluftsliv och turism, kulturmiljövård och naturskydd behöver därför balanseras på ett sätt som ger förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen samtidigt som de behöver bidra till att upprätthålla en långsiktig konkurrenskraft och uppfylla övriga samhällsbehov. Behovet av resurseffektivisering bör beaktas i relevanta delar.

Det finns anledning att tydligare synliggöra de olika aktörernas ansvar och ta vara på potentialen hos näringslivet och andra aktörer, exempelvis miljöorganisationer, att bidra ytterligare i arbetet. Samarbete och kunskapsutbyte mellan ägare, brukare, forskare, myndigheter och ideella organisationer inom ramen för hållbart brukande behöver utvecklas.

Förutsättningarna för företagande som omfattar olika typer av markanvändning kan se olika ut i olika delar av landet. Etappmål, styrmedel och åtgärder behöver därför utformas med dessa skilda förutsättningar i åtanke för att inte skapa oönskade regionala, miljömässiga, ekonomiska eller sociala effekter. I detta sammanhang är det dessutom viktigt att beakta frågor om äganderätt och bruksrätt.

Många av de åtgärder som behövs kan genomföras på nationell nivå. Andra ingår i styrmedel och regleringar inom EU-samarbetet. Nationella åtgärder måste därför kombineras med ett strategiskt agerande, vid utformningen av flera av EU:s politikområden.

Uppdraget

Beredningen ska med beaktande av de tidigare angivna generella samt för denna strategi specifika utgångspunkterna föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning.

Uppdraget ska inledas med en övergripande, tvärssektoriell problemanalys som behandlar grundläggande strukturella orsaker till bristande måluppfyllelse samt identifierar målkonflikter och synergier, utmaningar och möjligheter för en långsiktigt hållbar markanvändning. Uppdraget ska omfatta analyser av hur begreppet långsiktigt hållbar markanvändning kan definieras och redovisa en uppskattning

av relaterade kostnader. Helhetssyn och ett tvärsektoriellt perspektiv ska genomsyra analysen som ska omfatta hållbarhetsaspekterna kopplat till påverkan och status för ingående delar i landskapet.

Beredningen ska i en delrapport senast den 31 mars 2012

- redovisa en bred problemanalys och föreslå motiverade prioriteringar och avgränsningar för det fortsatta arbetet med tidsplan för eventuella delrapporteringar av det fortsatta arbetet samt för konsekvensanalysen.

Utifrån analysen ska prioriteringar och avgränsningar baserade på miljörelevans, problemanalys och identifierade målkonflikter, utmaningar och synergier göras i ett eller flera områden för det fortsatta arbetet med att utforma ett förslag till en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning med förslag på etappmål, styrmedel och åtgärder.

Beredningen ska i sin slutredovisning senast den 15 juni 2014

- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning,
- föreslå vilken typ av underlag som bör tas fram samt hur det ska tas fram, med tillhörande tidsplan, i de fall beredningen identifierar att beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att formulera etappmål och föreslå styrmedel och åtgärder.

Samråd och redovisning av uppdraget

Beredningen ska i arbetet med denna strategi följa andra pågående initiativ som exempelvis den dialogprocess om hållbart brukande av skog som initierades gemensamt av landsbygdsministern och miljöministern och den strategi för biologisk mångfald inom EU som är under framtagande och som EU-kommissionen lagt förslag till i maj 2011. Sverige har nyligen ratificerat den europeiska landskapskonventionen och arbetet med dess genomförande pågår. I uppdraget ingår även att följa detta arbete. Beredningen ska även följa och beakta Naturvårdsverkets arbete med den fördjupade utvärderingen 2012 av miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Beredningen ska vidare samråda med Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02) samt utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

Analysfasen av uppdraget ska delredovisas den 31 mars 2012 med plan för eventuella ytterligare delredovisningar. Slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 15 juni 2014.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2012:95

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik

Beslut vid regeringssammanträde den 27 september 2012

Sammanfattning

Miljömålsberedningen (M 2010:04) får i tilläggsuppdrag att föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik. I uppdraget ingår att utifrån en bred problemanalys föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att nå relevanta delar i generationsmålet samt de miljökvalitetsmål som är kopplade till en sammanhållen och hållbar vattenpolitik. Hänsyn ska tas till de generella utgångspunkterna för formulering av strategier och etappmål i miljömålssystemet som anges i de tidigare direktiven dir. 2010:74 och dir. 2011:50 samt till de specifika utgångspunkter som anges i dessa tilläggsdirektiv. Hänsyn ska även tas till övriga samhällsmål och strategin ska syfta till samhällsekonomisk effektivitet. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2014.

Bakgrund

Riksdagen beslutade våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet som innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål samt med miljökvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett viktigt syfte med den genomförda förändringen av miljömålssystemet är att få ett tydligare

fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Avsikten är att i ökad utsträckning identifiera de övergripande frågor och de mest effektiva åtgärder som kan bidra till att nå flera miljökvalitetsmål. Generationsmålet ger vägledning om de värden som ska skyddas och anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen.

För att få ett effektivare miljöarbete ska breda, tvärspektoriella strategier som utgår från politiska prioriteringar tas fram. De tidigare delmålen har ersatts med etappmål som kan vara målövergripande och som uttrycker den samhällsförändring som behövs för att nå miljökvalitetsmålen. Genom att koppla styrmedel och åtgärder till strategierna och etappmålen blir miljöarbetet mer operativt och verkningfullt.

Regeringen tillsatte den 1 juli 2010 en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Den 9 juni 2011 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till beredningen som gällde att ta fram ett förslag till strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50) och den 13 oktober 2011 om tilläggsdirektiv till beredningen att ta fram förslag till en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91).

Beredningen har hittills överlämnat fyra delbetänkanden till regeringen, Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101), Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34), Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) och Minska riskerna med farliga ämnen (SOU 2012:38). I det förstnämnda betänkandet föreslog beredningen att det tas fram en strategi för en sammanhållen vattenpolitik.

Regeringen har beslutat dels preciseringar av miljö kvalitetsmålen, dels tretton etappmål inom de fyra prioriterade områdena *luftföroreningar, farliga ämnen, avfall* och *biologisk mångfald*. Regeringens beslut återges i departementspromemorian Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål (Ds 2012:23). Därutöver har riksdagen tidigare beslutat om ett etappmål för utsläpp av växthusgaser (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142).

Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

De strategier som Miljömålsberedningen ska utveckla ska innehålla förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Det kan vara mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljö kvalitetsmål eftersom en åtgärd ibland kan bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål. Strategier och etappmål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i de tidigare direktiven dir. 2010:74 och dir. 2011:50.

Specifika utgångspunkter för uppdraget att föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik

Sex av riksdagens 16 miljö kvalitetsmål har direkt anknytning till vatten – *Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*. Därutöver har ett antal miljö kvalitetsmål en nära koppling till de vattenanknutna målen, t.ex. *Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

I årets uppföljning av miljömålen konstaterade de målansvariga myndigheterna att de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen inte kan nås med de redan beslutade eller planerade styrmedlen. Myndigheternas bedömning är att det behövs en bättre arbetsprocess för miljö-

kvalitetsmålen, en utveckling och differentiering av styrmedel samt en effektivare tillämpning.

Den 26 april 2012 beslutade regeringen om preciseringar och etappmål i miljömålssystemet (se Ds 2012:23). Preciseringarna omfattar bl.a. miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Myllrande våtmarker*. Regeringen beslutade också om etappmål om begränsningar av utsläpp från sjöfarten och om hotade arter och naturtyper.

Miljömålsberedningen fick i oktober 2011 tilläggsdirektiv med uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och de miljökvalitetsmål som är kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2014.

Sverige ingår i flera olika internationella samarbeten om vatten. EU:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område) och EU:s havsmiljödirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område [Ramdirektiv om en marin strategi]) har stor betydelse för Sveriges arbete med att nå en god havs- och vattenmiljö. Andra viktiga gränsöverskridande samarbeten är Helsingforskommissionen (Helcom) och EU:s Östersjöstrategi för miljö och konkurrenskraft. Inom Helcom är den gemensamma aktionsplanen för Östersjön (Baltic Sea Action Plan) ett viktigt arbetsredskap. För Nordostatlanten utgör konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Osparkonventionen) grund för diskussion och ställningstaganden om den marina miljön. Det pågår ett omfattande arbete hos Havs- och vattenmyndigheten och andra myndigheter med att utveckla styrmedel och åtgärdsprogram för att genomföra internationella överenskommelser och EU-lagstiftning.

I regleringsbrevet för verksamhetsåret 2012 gav regeringen Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att med utgångspunkt i regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) föreslå områden som kan vara lämpliga att ingå i en kommande miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik. Myndigheten skulle ge förslag på de områden där den ser ett särskilt behov av övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar och avvägningar för att de vatten-

relaterade miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. Havs- och vattenmyndigheten redovisade uppdraget den 14 juni 2012. Havs- och vattenmyndighetens förslag ska vara specifika utgångspunkter för Miljömålsberedningens uppdrag. Här redovisas huvuddragen i Havs- och vattenmyndighetens förslag.

Övergripande styrning och samordning

Vatten påverkas av verksamheter och inriktningar inom ett stort antal politikområden utöver miljöpolitiken, som till exempel jordbruks-, fiske-, skogs-, transport- och energipolitiken. Det blir därmed särskilt angeläget att verka för en helhetssyn, gemensamma prioriteringar och samarbete kring kunskapsförsörjning. Den befintliga styrningen behöver utvecklas och effektiviseras.

Fisket regleras till stor del av EU:s gemensamma fiskeripolitik. En ekosystembaserad förvaltning av fiskebestånden bidrar till att minimera de negativa effekterna på den biologiska mångfalden och samtidigt säkerställa havets långsiktiga produktionsförmåga. Jordbruket styrs framför allt av miljöbalkens regelsystem och EU:s jordbrukspolitik. Inom skogsbruket regleras brukandet nära vatten främst av krav på miljöhänsyn i skogsvårdslagen (1979:429) och av miljöbalken. Visionen om en resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser innebär utmaningar för t.ex. ekologisk hänsyn vid vattenkraftproduktion.

Det finns ett behov av en sammanhållen vattenpolitik för att nå en god hushållning med våra vattenresurser samt för att förstärka åtgärdsarbetet så att de vattenanknutna miljömålen nås utan att ge avkall på andra viktiga samhällsmål.

Genomförande av internationella överenskommelser och samarbeten är en förutsättning för att de vattenanknutna miljömålen ska kunna nås. EU-lagstiftningen på området är också av stor vikt.

Det ligger i samhällets intresse att inom vattenområdet försöka hitta styrmedel och drivkrafter så att verksamheter gynnas av att verka för ett hållbart brukande såväl i pågående som i nya verksamheter. En utmaning ligger i att verka för en utveckling av företagande och verksamheter på ett sådant sätt att de kan bidra till de vattenrelaterade miljömålen samtidigt som de borgar för en långsiktigt bärkraftig samhällsekonomi.

En möjlighet att värdera vattnets värden är det pågående arbetet med att utveckla former för att kunna värdera ekosystemtjänster i ekonomiska termer. Kostnads- och nyttoanalyser är viktiga redskap för att identifiera effektiva åtgärder riktade för att nå specifika miljö-kvalitetsmål. Till det behövs sedan avvägningar mot och samordning med andra mål för miljön och övriga samhällsmål. Mer långsiktigt behövs även ett större grepp tas för att bedöma vattnets utveckling, värden och hantering i olika framtidsscenarioer. Ökad samordning när det gäller kunskapsförsörjning kan bidra till ökad effektivitet i miljöarbetet.

Fysisk planering för hållbar hantering av vatten

Den fysiska samhällsplaneringen styrs till stor del av plan- och bygglagen (2010:900) och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Infrastrukturplanering och tillståndprocesser enligt miljöbalken har också stor betydelse för vattenmiljön och den fysiska miljön i stort. Det är i kommunernas översiktsplaner som ett helhetsperspektiv kan tas fram för mark- och vattenanvändningen och de långsiktiga areella och strukturella frågorna fastställs. Den samordnade fysiska planeringen för hela avrinningsområden liksom kustzonsplanering behöver utvecklas.

Ett förändrat klimat medför sannolikt mer översvämningar och andra extremväder. Ökad nederbörd, stigande havsnivå, skyfall och extrema värmeböljor förväntas innebära att torka, översvämningar, erosion, ras och skred blir vanligare. Översvämningar ökar risken för läckage av föroreningar, bland annat i industriområden, vilket kan påverka vattenkvaliteten. Avloppsreningsverk riskerar att störas och leda till sämre rening av avloppsvatten. Översvämningar medför också en större risk för smittor och försämrad vattenkvalitet både kemiskt och bakteriologiskt.

Inom vissa tätorter finns ett behov av att inventera områden med risk för översvämningar. Det finns i dessa fall behov av probleminventeringar, karteringar och åtgärdsplaner för att förhindra och minska skador av översvämningar. En åtgärd kan vara att införa en skyddande och bebyggelsefri zon i områden med risk för översvämningar. En annan åtgärd kan vara att undvika källare vid nybebyggelse. I redan bebyggda områden kan vallar vara en åtgärd. När det

gäller smittspridning behövs också kompletterande åtgärder som exempelvis effektivare skydd av grundvattentäkter. Enligt förordningen (2009:956) om översvämningsrisker görs kartering av översvämningskänsliga områden där ogynnsamma följder kan uppkomma för t.ex. människors hälsa, miljön, kulturarvet och ekonomisk verksamhet. Med förordningen genomförs EU:s översvämningsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker). Mot bakgrund av förordningen om översvämningsrisker och bedömningar baserade på historiska översvämningsrapporter har Sverige rapporterat 18 områden med betydande översvämningsrisk till EU-kommissionen.

Bevarande och restaurering av natur- och kulturmiljövärden

Det långsiktiga bevarandet av natur- och kulturmiljövärden knutna till våtmarker, sjöar, vattendrag och hav regleras i många avseenden med samma regelverk som bevarandeåtgärder på land. Några av flera viktiga nationella styrmedel är förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., artskyddsförordningen (2007:845), havsmiljöförordningen (2010:1341), miljöbalkens övriga skyddsinstrument och lagen (1988:950) om kulturminnen. Andra styrmedel är medel för restaureringsinsatser inom havs- och vattenmiljöanslaget och anslag på statens budget för åtgärder för biologisk mångfald.

Stora insatser och resurser har lagts på att minska översvämningsrisker och markfuktighet genom att dränera, kulvertera, kanalisera, rensa, valla in och reglera vatten och dess naturliga flöden för att vinna mark till jord- och skogsbruk samt bebyggelse och infrastruktur. Den biologiska mångfalden i vattendragen har därmed minskat och de naturliga vattenflödenas funktioner har förstörts. Den minskade retentionen (kvarhållande) av vatten har också lett till ökade problem med övergödning och såväl de preventiva som restaurerande åtgärderna har medfört stora kostnader för samhället. Det finns därför behov av att studera alternativa angreppssätt för retention och restaurering. De globala mål som formulerades inom konventionen om biologisk mångfald vid mötet i Nagoya 2010, om bl.a. skydd av land- och vattenmiljöer, ger viktiga utgångspunkter för Miljömålsberedningens uppdrag.

I Sverige har tre fjärdedelar av de naturtyper och hälften av de arter som är listade i EU:s art- och habitatdirektiv (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) inte gynnsam bevarandestatus. Behovet av åtgärder är stort såväl för våtmarker som för sjöar, vattendrag och hav. Att behålla en biologisk mångfald är avgörande för att ekosystem ska fungera och även kunna anpassa sig till ändrade förhållanden.

Identifieringen av restaureringsbehovet i kustmiljön har påbörjats men strategier för en samlad prioritering och hantering av insatserna behöver tas fram. Samordningen mellan sektorerna bör förbättras för att på sikt kunna skapa en fungerande grön infrastruktur som säkerställer livsmiljöer och spridningsvägar för vattenanknutna organismer. Nya skyddsformer bör övervägas samtidigt som det bör bedömas hur befintliga skyddsformer kan stärkas och utvecklas.

Miljömålsberedningen kommer enligt sitt delbetänkande Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15) den 15 juni 2013 lämna ett delbetänkande om bl.a. skydd och skötsel av landområden. Utifrån den helhetssyn på landskapet som ska genomsyra delbetänkandet är det lämpligt att Miljömålsberedningen där även inkluderar relevanta frågor om skydd, restaurering och skötsel av vattenområden.

Hållbart nyttjande av mark vid vatten

Inom jord- och skogsbruket saknas många gånger skydds- och kantzoner med tillräcklig bredd och kvalitet som kan förhindra översvämning, näringsläckage och ge skydd, föda och lämplig vattenkvalitet åt vattenlevande organismer. Näringsämnen som orsakar övergödning kommer framför allt från jordbruk, reningsverk, industrier och små avlopp, men även genom nedfall från luften av kväveoxider från vägtrafik, sjöfart och kraftverk. Förbättrad samordning av samhällets styrning och ökad effektivitet i åtgärderna kan öka hållbarheten i nyttjandet av mark vid vatten.

Nyttjandet av mark vid vatten påverkas av ett stort antal olika styrmedel. Inom jordbruket återfinns en betydande del av styrningen inom regelverk som ansluter till miljöbalken, t.ex. förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, inom regelverken kring vattenföretag och inom EU:s jordbrukspolitik, inklusive tvärvillkor

och landsbygdsprogram. Några andra styrinstrument som påverkar brukandet är åtgärdsprogram och åtgärder som ska genomföras enligt t.ex. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och havsmiljöförordningen (2010:134). Även åtgärder som krävs enligt internationella överenskommelser som Baltic Sea Action Plan m.fl. eller enligt det svenska genomförandet av EU:s nitratdirektiv (rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket) påverkar brukandet.

Lantbrukarnas kunskap om hur de kan minska sitt växtnärläckage påverkas också av rådgivningsprojekt som Greppa näringen.

Farliga ämnen som påverkar vattenmiljön

Regeringen har beslutat etappmål för begränsningar av utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten (Ds 2012:23). Miljömålsberedningen har den 15 juni 2012 redovisat sitt uppdrag om en strategi för en giftfri miljö (SOU 2012:38). I Havs- och vattenmyndighetens redovisning anges ett antal frågeställningar till skydd för vattenmiljön angående farliga ämnen, avsedda att komplettera beredningens betänkande och regeringens beslut. Miljömålsberedningen ska i sitt arbete med strategin ta hänsyn till de av Havs- och vattenmyndigheten angivna frågeställningarna.

Sammanfattning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska med hänsyn till de tidigare angivna generella samt de nu angivna specifika utgångspunkterna och med hänsyn till Havs- och vattenmyndighetens redovisning föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

Uppdraget ska ta sin utgångspunkt i en bred, övergripande problemanalys som behandlar grundläggande strukturella orsaker till bristande måluppfyllelse samt identifierar målkonflikter och synergier, utmaningar och möjligheter för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik.

Beredningen ska i sin redovisning

- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenpolitik,
- i förslaget till strategi ta hänsyn till samhällsmål utanför miljöområdet, och
- särskilt lämna förslag när det gäller
 - fysisk planering för hållbar hantering av vatten, inkl. frågor kopplade till ett förändrat klimat,
 - bevarande och restaurering av natur- och kulturmiljövärden,
 - hållbart nyttjande av mark vid vatten.

I de fall beredningen identifierar att beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att formulera etappmål eller föreslå styrmedel och åtgärder, ska beredningen föreslå vilken typ av underlag som bör tas fram samt hur det ska tas fram med tillhörande tidsplan.

Samråd och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska i arbetet med denna strategi följa andra pågående initiativ och processer med koppling till vattenpolitik samt föra en dialog med berörda myndigheter. I eventuella överväganden om vattenkraftens miljöpåverkan ska beredningen samarbeta med Utredningen om vattenverksamheter (M 2012:01). Beredningen ska ta hänsyn till Naturvårdsverkets rapport nr 6500 Steg på vägen – Fördjupad utvärdering av miljömålen.

Beredningen ska vidare utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 juni 2014.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2014:110

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – strategi för en samlad luftvårdspolitik

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juli 2014

Sammanfattning

Miljömålsberedningen (M 2010:04) får i tilläggsuppdrag att föreslå en strategi för en samlad luftvårdspolitik. Strategin ska bidra till att relevanta delar av generationsmålet och de berörda miljö kvalitetsmålen nås. Strategin ska även bidra till möjligheterna för Sverige att infria åtaganden inom EU och internationellt i fråga om föroreningar i luften som sot och andra partiklar, ozon, kväveoxider, ammoniak, svaveldioxid, luftburna dioxiner, tungmetaller, kolväten och andra luftföroreningar som påverkar människors hälsa, miljön och klimatet. I uppdraget ingår att genomföra och redovisa en bred problemanalys och utifrån den föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att på ett kostnadseffektivt sätt nå relevanta delar i generationsmålet samt de miljö kvalitetsmål som är kopplade till en samlad luftvårdspolitik. Hänsyn ska tas till de generella utgångspunkterna för formulering av strategier och etappmål i miljömålsystemet som anges i tidigare direktiv till beredningen (dir. 2010:74 och dir. 2011:50) samt till de specifika utgångspunkter som anges i detta tilläggsdirektiv. Hänsyn ska även tas till övriga samhällsmål. Strategin ska syfta till samhällsekonomisk effektivitet.

Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2015 i den del som avser resultatet av problemanalysen och slutligt senast den 15 juni 2016.

Bakgrund

Riksdagen har beslutat att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål samt med miljökvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett viktigt syfte är att få ett tydligare fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Avsikten är att i ökad utsträckning identifiera övergripande frågor och de åtgärder som är mest effektiva i fråga om att bidra till att nå miljökvalitetsmålen.

För att åstadkomma detta ska breda, tvärssektoriella strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder tas fram. Genom att koppla styrmedel och åtgärder till strategierna och etappmålen blir miljöarbetet mer operativt och verkningsfullt.

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att en parlamentarisk beredning skulle tillkallas, Miljömålsberedningen (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Regeringen har därefter beslutat att ge tilläggsdirektiv om att ta fram ett förslag till en strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50), om att ta fram ett förslag till en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91) och om att ta fram ett förslag till en sammanhållen och hållbar vattenstrategi (dir. 2012:95).

Beredningen har hittills överlämnat sex delbetänkanden: Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101), Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34), Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15), Minska riskerna med farliga ämnen (SOU 2012:38), Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1 (SOU 2013:43) och Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten (SOU 2014:50).

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för miljökvalitetsmålet *En storslagen fjällmiljö* som

redovisades den 5 juni 2014. Boverket har fått i uppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. När denna strategi har rapporterats har beredningens handlingsplan (SOU 2010:101) för att utveckla strategier i miljömålssystemet i huvudsak genomförts.

Regeringen beslutade våren 2012 om reviderade preciseringar till alla miljö kvalitetsmålen, förutom till *Begränsad klimatpåverkan*, och om 13 etappmål inom områdena luftföroreningar, farliga ämnen, avfall och biologisk mångfald (Ds 2012:23).

Regeringen beslutade 2013 om ytterligare fem etappmål för farliga ämnen (dnr M2013/1740/Ke och M2013/2682/Ke). Regeringen presenterade 2013 en strategi för giftfri miljö där de åtta etappmål om farliga ämnen som regeringen beslutat ingår (prop. 2013/14:39). Under 2014 har regeringen beslutat om ytterligare fem etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (dnr M2014/593/Nm) samt presenterat en strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som omfattar de tio etappmål om biologisk mångfald och ekosystemtjänster som regeringen beslutat om (prop. 2013/14:141). En samlad bild av miljömålssystemet finns i regeringens skrivelse Miljömålen visar vägen! (skr. 2013/14:145).

Därutöver har riksdagen tidigare beslutat om ett etappmål för utsläpp av växthusgaser (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:142).

På klimatområdet pågår ett arbete med Klimatfärdplan 2050 om noll nettoutsläpp av växthusgaser till 2050. Regeringen beslutade i april 2014 att tillsätta en utredning Klimatfärdplan 2050 – strategi för hur visionen att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp ska uppnås (dir. 2014:53). Uppdraget ska redovisas senast den 2 november 2015.

På luftvårdsområdet saknas en samlad strategi.

Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

Strategier ska innehålla förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Etappmål, styrmedel och åtgärder bör om möjligt hanteras målövergripande och strategivis i stället för uppdelat per miljö kvalitetsmål, eftersom en åtgärd ofta kan bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål liksom

till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål. Strategier och etappmål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i de tidigare direktiven (dir. 2010:74 och dir. 2011:50).

Specifika utgångspunkter för uppdraget att föreslå en strategi för en samlad luftvårdspolitik

Som helhet är luften i Sverige av god kvalitet men det finns fortfarande betydande problem som behöver åtgärdas. Det krävs ytterligare insatser än de som hittills har beslutats och planeras för att nå de miljökvalitetsmål som är beroende av att utsläppen och effekterna av luftföroreningar minskar kraftigt. Detta gäller främst *Frisk luft*, *Giftfri miljö* och *Bara naturlig försurning* men minskade utsläpp av luftföroreningar har betydelse även för *Ingen övergödning* och *God bebyggd miljö*. Genom den ökade kunskapen om betydelsen av vissa kortlivade luftföroreningars klimatpåverkan samt synergier och konflikter inom åtgärdsarbetet finns det även en koppling till miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Utvecklingen är i huvudsak positiv då utsläppen och halterna av de flesta luftföroreningarna minskat under senare år, men utvecklingen är inte entydig och i några fall går det för långsamt. Åtgärderna för att minska utsläppen och effekterna av luftföroreningarna måste därför ses över.

De samhällsekonomiska förlusterna på grund av luftföroreningar är stora. Det handlar om hälsoeffekter, effekter på skogsbrukets och jordbrukets avkastning och påverkan på klimatet. Forskningen har under lång tid visat ett samband mellan luftföroreningar och ohälsa. Ny forskning från Världshälsoorganisationen (WHO) visar att globalt dör sju miljoner människor årligen i förtid på grund av luftföroreningar, varav mer än 400 000 inom EU. Även om luften i Sverige är bättre än i många andra delar av EU så är hälsoförlusterna även i Sverige betydande. Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning (IVL) avser att inom kort presentera nya beräkningar av hälsoförlusternas storlek i Sverige. Kolväten, inklusive metan, bildar i närvaro av kväveoxider marknära ozon som i sin tur hämmar såväl skogens som grödors tillväxt.

I begränsade områden har Sverige överträtt de krav om dygnsmedelvärden för de halter av stora partiklar (PM₁₀) och kvävedioxid som anges i EU:s luftkvalitetsdirektiv (direktiv 2008/50/EG).

Sverige har därför fällt i EU-domstolen för överträdelser under åren 2005–2007. Med undantag för 2012 har partikelhalterna fortsatt varit för höga i begränsade områden och överskridandena av luftkvalitetsdirektivet har därför varit varaktiga men generellt minskar halterna av grova partiklar (PM₁₀) längs med vägar och gator där överskridanden förekommit. Situationen har motiverat betydande insatser lokalt, regionalt och nationellt för att överträdelserna ska upphöra. På det lokala och regionala planet har arbetet med åtgärdsprogram för luftkvalitet i enlighet med 5 kap. 4–8 §§ miljöbalken utvecklats och intensifierats. I dagsläget har åtgärdsprogram tagits fram för drygt ett tiotal orter eller delar av län. Ett antal åtgärder som har förbättrat tillståndet har vidtagits men problemen är inte lösta. Ett långsiktigt arbete behövs för att minska utsläppen av luftföroreningar. OECD tar upp problematiken i sin granskning av Sveriges miljöpolitik. Lokalt och regionalt är trafik- och bebyggelseplanering viktiga för den långsiktiga utvecklingen medan de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammen för bättre luftkvalitet har effekt på kort och medellång sikt. Därutöver finns det ett stort antal regelverk inom EU, nationellt och lokalt som på olika sätt påverkar hur stora utsläppen blir. Likaså påverkas utvecklingen av utsläppen av de regelverk som tas fram internationellt, t.ex. inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE) och klimatkonventionen, men även i ökande utsträckning av regelverken inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO). Följaktligen har Sverige inte full rådighet över vår luftkvalitet.

Det finns en bred arsenal av både tekniska åtgärder, styrmedel och omställningar i samhället som kan bidra till att tillståndet förbättras både lokalt och i stora områden. Det finns samtidigt ett behov av teknikutveckling för minskade utsläpp av luftföroreningar. För att samordna dessa insatser och åtgärder på ett kostnadseffektivt sätt är det motiverat att utveckla en sammanhållen strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att minska utsläpp till luft. Behovet av en sådan strategi understryks av att ledtiderna – för att många av de potentiella insatserna och åtgärderna ska få genomslag – är långa.

Pågående processer

EU:s luftvårdspaket

Europeiska kommissionen överlämnade i december 2013 ett förslag till ny luftvårdslagstiftning till Europaparlamentet och till rådet. Förslaget kallas luftvårdspaketet och innehåller fyra delar.

Första delen är programmet för renare luft i Europa, en uppdatering av 2005 års tematiska strategi, som syftar till att minska utsläppen av luftföroreningar samt att minska transporten av luftföroreningar mellan länderna. I programmet fastställs EU:s långsiktiga mål för luftkvalitet.

Andra delen är ett förslag till rådets beslut om ratificering av en ändring av Göteborgsprotokollet, dvs. 1999 års protokoll till 1979 års konvention om gränsöverskridande luftföroreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon.

Tredje delen är ett förslag till ett nytt direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och om ändring av takt direktivet, dvs. direktiv 2003/35/EG. I förslaget ingår skärpta utsläppstak för 2025 och 2030. Taket för 2025 är indikativt.

Fjärde delen är ett förslag till nytt direktiv om begränsning av vissa luftföroreningar från medelstora förbränningsanläggningar. För dessa finns det i dag inga gemensamma utsläppskrav inom EU.

Gemensamt för förslagen om ett nytt takt direktiv och ändringen av Göteborgsprotokollet är att införa nationella utsläppstak för medelstora partiklar (PM_{2,5}). I den fraktionen ingår bland annat sotpartiklar (black carbon) vilket innebär att det finns en tydlig koppling mellan insatserna för en bättre luftkvalitet och klimatarbetet. I förslaget till ett nytt takt direktiv har kommissionen föreslagit att det även sätts upp nationella utsläppstak för metan. Förslagen om nationella utsläppstak överlåter i stor utsträckning till medlemsländerna att själva utforma åtgärder.

Förhandlingarna om luftvårdspaketet inleddes i Europaparlamentet och rådet under våren 2014 och kommer att fortsätta under de närmaste åren. De beslut som fattas kommer ha stor betydelse för utvecklingen av utsläpp till luft inom EU under lång tid framöver.

Luft- och klimatkoalitionen

Tillsammans med FN:s miljöprogram (UNEP) startade Sverige och fem andra länder för två år sedan den s.k. luft- och klimatkoalitionen (Climate and Clean Air Coalition to reduce SLCPs, CCAC). Koalitionen har tagit ett antal initiativ på områden där det är kostnads-effektivt att vidta åtgärder för att minska emissionerna av bl.a. sotpartiklar och metan. Det handlar t.ex. om att minska emissioner från dieselfordon, avfallsanläggningar och olje- och gasproduktion. Inom Arktiska rådets Task Force om sot- och metanreduktioner pågår arbetet med en överenskommelse för att reducera sot- och metanutsläpp i Arktis. Överenskommelsen ska nås vid ministermötet i maj 2015.

Arbete inom EU med skärpta utsläppskrav

Inom EU pågår en process som är skild från luftvårdspaketet i syfte att komplettera det s.k. ekodesigndirektivet (direktiv 2009/125/EC) med utsläppskrav för anläggningar för småskalig biobränsleförbränning som rumsvärmare och pannor för enskild uppvärmning. Kommissionen har tagit fram ett förslag till en EU-förordning om utsläppskrav för sådan utrustning som omfattas av ekodesigndirektivet. Förslaget kan bli viktigt för att minska utsläppen av sotpartiklar.

I enlighet med det s.k. industriemissionsdirektivet (2010/75/EG) utvecklas nu efter hand s.k. BREF-dokument som innebär att utsläppskrav för bl.a. luftföroreningar tas fram för olika branscher. Denna process kommer på sikt att leda till sänkta utsläpp av luftföroreningar allt eftersom den nya tekniken införs i bransch efter bransch. Inom EU förväntas det även komma ett förslag om skärpta utsläppskrav för arbetsmaskiner som bl.a. kommer att minska utsläppen av partiklar.

Nationella processer

Nationellt pågår flera viktiga processer som kan påverka utsläppen av luftföroreningar, exempelvis utredningen om Klimatfärdplan 2050 (dir. 2014:53), utredningen om Åtgärder mot höga partikelhalter i tätort (dir. 2014:32) och uppdraget till Trafikverket om information om däckval (dnr M2013/2358/Kl).

Tilläggsuppdraget

Miljömålsberedningen ska med hänsyn till de tidigare angivna generella samt de nu angivna specifika utgångspunkterna föreslå en strategi för en samlad luftvårdspolitik. Strategin ska bidra till att nå främst miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Giftfri miljö* och *Bara naturlig försurning* men även till målen *Begränsad klimatpåverkan*, *Ingen övergödning*, *God bebyggd miljö* samt de strecksatser i generationsmålet som handlar om människors hälsa och om en energianvändning med minimal påverkan på miljön.

Syftet är att bidra till att Sverige på ett samhällsekonomiskt effektivt och kostnadseffektivt sätt når de berörda miljö kvalitetsmålen och generationsmålet samt uppfyller sina åtaganden enligt det gällande luftkvalitetsdirektivet, det reviderade Göteborgsprotokollet, det kommande luftvårdspaketet för EU i fråga om föroreningar i luften som sot och andra partiklar, ozon, kväveoxider, ammoniak, svaveldioxid, luftburna dioxiner, tungmetaller, kolväten och andra luftföroreningar som påverkar människors hälsa, miljön och klimatet. Strategin ska ta hänsyn till att en stor del av utsläppen sker utanför Sveriges gränser och att möjligheterna att nå målen därmed är beroende av internationella överenskommelser. Strategin ska skapa förutsättningar för en bred politisk enighet kring etappmål, styrmedel och åtgärder för att begränsa utsläppen av luftföroreningar.

Inledande problemanalys

Uppdraget ska inledas med en bred, övergripande problemanalys som

- identifierar de huvudsakliga återstående problemområdena utifrån tillgänglig vetenskap,
- behandlar grundläggande strukturella orsaker till bristande måluppfyllelse,
- identifierar eventuella målkonflikter och synergier, utmaningar och möjligheter för en samlad luftvårdspolitik, och
- tar hänsyn till Naturvårdsverkets årliga uppföljning av miljö kvalitetsmålen.

Det fortsatta arbetet

I det fortsatta arbetet med strategin ska beredningen ta hänsyn till preciseringarna till de berörda miljö kvalitetsmålen, de tre gällande etappmålen för luftföroreningar och relevanta delar i generationsmålet samt samhällsmål utanför miljöområdet. Beredningen ska

- redovisa problemanalysen,
- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att omfatta de huvudsakliga återstående utmaningarna inom luftområdet och för att uppnå de relevanta delar i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen som är kopplade till en samlad luftvårdspolitik,
- särskilt lämna förslag när det gäller
 - vilka styrmedel och åtgärder som behövs för att begränsa hälso-, klimat- och miljöpåverkande luftföroreningar inklusive luftburna tungmetaller och dioxiner på såväl nationell som på regional respektive lokal nivå,
 - hur insatserna för att minska utsläppen av kortlivade luftföroreningar samordnas med insatserna för att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* samt överväga ett särskilt etappmål med förslag till styrmedel och åtgärder för att minska utsläppen av kortlivade klimatpåverkande luftföroreningar (SLCP),
 - vad Sverige bör prioritera i luftvårdsarbetet inom EU och internationella organ.

I de fall beredningen identifierar att beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att formulera etappmål eller föreslå styrmedel och åtgärder, ska beredningen föreslå vilken typ av underlag som bör tas fram samt hur det ska tas fram med tillhörande tidsplan.

Samråd och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska i arbetet med strategin följa andra pågående initiativ och processer med koppling till luftvårdspolitiken samt föra en dialog med berörda myndigheter, främst Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Folkhälsomyndigheten och Boverket samt

relevanta pågående utredningar. Beredningen ska särskilt följa Partikelhaltsutredningen (Fi 2014:03), utredningen om Klimatfärdplan 2050 (M 2014:03) och i de kommande betänkandena ta hänsyn till resultaten av dessa utredningar. Beredningen ska också ta hänsyn till Naturvårdsverkets uppdrag att redovisa en fördjupad utvärdering av generationsmålet och miljökvalitetsmålen 2015. Beredningen ska även följa arbetet med EU:s luftvårdspaket och Nordiska ministerrådets arbete med att utveckla mätmetodik för partiklar. Beredningen ska också följa relevant arbete inom Climate and Clean Air Coalition to Reduce Short Lived Climate Pollutants (CCAC), International Cryosphere Climate Initiative (ICCI), Världshälsoorganisationen (WHO) och The International Council on Clean Transportation (ICCT).

Beredningen ska vidare utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2015 i den del som avser problemanalysen och slutredovisas senast den 15 juni 2016.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2014:165

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – förslag till klimatpolitiskt ramverk

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2014

Sammanfattning

För att nå målet om högst två graders global temperaturökning jämfört med förindustriell nivå måste alla länder vidta åtgärder. Sverige ska vara ledande i omställningen till ett samhälle med mycket låga utsläpp av växthusgaser och ska minska utsläppen av växthusgaser i den takt som behövs för en globalt hållbar utveckling. Klimathotet möts bäst genom effektiva styrmedel som bidrar till både teknikutveckling och förändrat beteende. Det behövs långsiktiga och stabila mål för att uppnå kostnadseffektiv minskning av växthusgasutsläppen till 2050 och en långsiktig styrning och uppföljning med tydliga etappmål och kontrollstationer och en tydlig rollfördelning mellan riksdagen, regeringen och myndigheter. Därutöver bör klimatpolitiken grundas på principen om ett pris på koldioxid. Principen om att förorenaren ska betala är central. Miljömålsberedningen (M 2010:04) får i tilläggsuppdrag att inom ramen för miljömålssystemet föreslå hur ett klimatpolitiskt ramverk och en strategi för en samlad och långsiktig klimatpolitik kan utformas. Beredningen ska föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning. Därtill ska beredningen utveckla en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. En klimatlag, dvs. ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar och en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll av

klimatarbetet, kan ingå som en del i ramverket och beredningen ska belysa för- och nackdelar med en sådan klimatlag.

Miljömålsberedningen övertar det uppdrag som tidigare getts till utredningen om klimatfärdplan 2050 (M 2014:03) med de förändringar och kompletteringar som anges i dessa tilläggsdirektiv.

Uppdraget ska samordnas och synergier ska sökas med uppdraget att utveckla ett förslag till en strategi för en samlad luftvårdspolitik.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2016.

Bakgrund

Riksdagen har beslutat att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål och 16 miljökvalitetsmål och med etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillsätta en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74).

Klimatmål och arbetet med att ta fram en färdplan till 2050

Klimatförändringarna är en ödesfråga för mänskligheten och regeringens mest prioriterade miljöfråga. Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan är fastlagt av riksdagen och utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen). Målet är preciserat genom ett temperaturmål och ett koncentrationmål.

Inom ramen för EU:s klimatarbete har kommissionen uppmanat medlemsländerna att ta fram nationella färdplaner för klimatarbetet med sikte på år 2050. Motsvarande diskussion finns också på global nivå och enligt en rapport från London School of Economics hade i

början av 2014 drygt 60 länder påbörjat ett sådant arbete. Inom EU har länder som Förenade kungariket, Finland och Danmark valt klimatpolitiska ramverk i form av särskilda klimatlagar.

I april 2014 tillsatte regeringen utredningen klimatfärdplan 2050 (M 2014:03). Enligt direktiven ska det uppdraget redovisas senast den 2 november 2015 (dir. 2014:53). Det arbete som utredningen utför enligt sina direktiv bör övergå till Miljömålsberedningen och ingå i beredningens arbete med ett klimatpolitiskt ramverk.

Långsiktighet inom klimatpolitiken

Det finns en bred parlamentarisk samsyn om att Sverige ska vara ledande i omställningen till ett samhälle med mycket låga utsläpp av växthusgaser och vara ett föregångsland på klimatområdet. Alla delar av samhället behöver medverka i denna utmaning. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för breda och uthålliga insatser från staten, kommuner, landsting, företag, enskilda och civilsamhället behövs tydliga och över tid stabila, långsiktiga mål och en entydig färdriktning. Med tanke på frågans långsiktighet är det viktigt med flexibilitet för att de långsiktiga målen ska kunna nås på ett kostnadseffektivt sätt. Principen om att förorenaren ska betala är central och om denna princip iakttas kan de olika målsättningarna nås på ett rättvist sätt.

Sverige kan genom nationella och internationella åtgärder gå i täten för den omställning som är nödvändig globalt. Klimatutmaningen innebär då en möjlighet att stärka svensk konkurrenskraft och dra nytta av internationell efterfrågan på tekniska lösningar och den kompetens som Sverige har och kan vidareutveckla.

Tydliga och långsiktiga spelregler för näringsliv och hushåll är en förutsättning för att nödvändiga investeringar ska komma till stånd. Flera studier visar också på vikten av att tidigt vidta åtgärder för att de utsläppsminskningar som är nödvändiga på lång sikt ska kunna uppnås på ett kostnadseffektivt sätt.

Långsiktiga mål, styrning mot de långsiktiga målen och en bred förankring av klimatpolitikens övergripande inriktning behövs därför. Nuvarande strategi och etappmål för klimat inom miljömålssystemet behöver därför kompletteras.

Riksrevisionen har i rapporten *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013* (RiR 2013:19) rekommenderat reger-

ingen att samordna klimatmålen med andra övergripande samhällsmål, exempelvis transportpolitiska mål och mål för samhällsplaneringen, genom att göra tydliga långsiktiga prioriteringar och klart ange vad som ska åstadkommas och vad det kostar. På så sätt kan riksdagen få bättre beslutsunderlag och myndigheter, företag och allmänheten få långsiktiga spelregler som de kan ta hänsyn till i sitt beslutsfattande. Riksrevisionen har också pekat på behovet av att fastställa en ungefärlig bana för hur utsläppen långsiktigt ska minska, även efter 2020, att tydliggöra ansvar och mandat samt att styra resurserna för att åstadkomma en samlad och avvägd rapportering och analys. Även OECD har i sin granskning av Sveriges miljöpolitik 2004–2014 rekommenderat Sverige att främja en mer långtgående integrering av transport- och klimatpolitiken, bland annat genom att se till att transportinvesteringarna är förenliga med klimatpolitiska mål.

Ett klimatpolitiskt ramverk syftar till stabilitet och tydlighet på vägen mot ett långsiktigt klimatmål. Ramverket bör ange i vilken huvudsaklig takt Sverige ska minska utsläppen. Ramverket bör skapa tydliga drivkrafter för omställning och ett stabilt och förutsägbart investeringsklimat för näringslivet. Ramverket kan klargöra Sveriges ambition att vara ledande i klimatomställningen och stärka vår trovärdighet i fråga om att genomföra våra internationella åtaganden. Beredningen bör belysa för- och nackdelar med en klimatlag och pröva om en klimatlag bör införas och föreslå hur den i så fall bör utformas.

Uppdraget

Miljömålsberedningen övertar det uppdrag som tidigare getts till utredningen klimatfärdplan 2050 (M 2014:03) med följande förändringar och kompletteringar.

Beredningen ska föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning. Därtill ska beredningen utveckla en strategi som innehåller styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. Ramverket ska skapa förutsättningar för en transparent och kraftfull styrning och uppföljning av arbetet för att nå klimatmålen på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Beredningen ska undersöka om det bör införas en klimatlag, dvs. ett utvecklat regelverk för politiska beslut om utsläppsminskningar och en rättslig grund för styrning, ansvarsfördelning, uppföljning

och kontroll av klimatarbetet. Beredningen ska analysera för- och nackdelar med ett sådant regelverk och om det kan vara ett lämpligt verktyg för att fastställa ramarna för regeringens arbete med att möta klimatutmaningarna. Om beredningen föreslår en klimatlag, måste den medge utrymme för politiska prioriteringar, val och justeringar av styrmedel och åtgärder och vara flexibel för oväntade händelser i omvärlden och tillfälliga svängningar i utsläppsutvecklingen.

Långsiktigt mål för 2050

För att begränsa den globala uppvärmningen till maximalt två graders temperaturhöjning krävs insatser från alla länder.

Enligt FN:s internationella klimatpanel IPCC finns det flera olika sätt att minska uppvärmningen till mindre än två grader Celsius. Alla sätt kräver kraftfulla utsläppsminskningar de närmaste årtiondena och att de globala utsläppen är nära noll i slutet av århundradet. Riksdagen har fastställt visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050 (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300). Beredningen ska ge förslag på hur det långsiktigt miljö kvalitetsmålet för klimat med mållår 2050 ska formuleras och preciseras samt vad som ska räknas in. EU-kommissionen har i en färdplan för 2050 angett att unionens utsläpp ska minska med 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990. Sverige ska ta sitt ansvar för att dessa mål kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. Miljö- målsberedningen bör därför föreslå ett mål som innebär att Sverige ska ha en fortsatt ledande roll i arbetet inom EU, och som bidrar till att EU som helhet kan nå målet om en utsläppsreduktion på 80–95 procent. I arbetet är det viktigt att information om andra jämförbara medlems- stater utveckling inhämtas.

Målbana och etappmål och behov av flexibilitet

Beredningen ska analysera olika sätt att fastställa en ungefärlig målbana för utsläppsutvecklingen till 2050. En sådan målbana bör kopplas till lämpliga etappmål. Beredningen ska lämna det förslag till målbana som analysen visar är möjlig och lämplig med hänsyn till behovet av att vidta åtgärder i närtid för att göra det möjligt att nå det föreslagna miljö kvalitetsmålet till 2050.

Beredningen ska i förslaget ta hänsyn till den långa tidshorizonten fram till 2050 och behovet av successiv anpassning. Beredningen ska därför analysera olika möjligheter till flexibilitet beträffande utsläppsmålsättningar på vägen till 2050 för att ta hänsyn till utvecklingen i samhället och internationellt. Flexibilitet kan ges t.ex. genom att etappmål om utsläppsminskningar omfattar en längre tidsperiod, genom att en utsläppsbana får omgärdas av ett intervall, eller genom att mekanismer etableras för att under vissa omständigheter justera målen.

Sektorsvisa etappmål

Alla inhemska samhällssektorer behöver bidra till att nå det långsiktiga målet. Beredningen ska överväga hur sektorsvisa etappmål kan utformas. Beredningen ska ge förslag på hur sådana mål kan fogas in i det klimatpolitiska ramverket, inklusive hur ansvaret för att ta fram underlag, genomföra åtgärder och följa upp ska fördelas. I detta arbete bör särskild hänsyn tas till samhällsekonomisk effektivitet, konflikter och synergieffekter med andra miljö kvalitetsmål och mål inom andra politikområden, liksom möjliga konflikter och synergier mellan åtgärder för utsläppsminskning och åtgärder för anpassning till klimatförändringar. Hänsyn ska tas till förutsättningarna inom olika sektorer.

Vid utformningen av förslagen ska hänsyn tas till riskerna för koldioxidläckage där det är relevant, och till möjligheten att hantera de riskerna samt till effekter på sektorer och regioner.

Utsläppsbegränsningar

Beredningen ska analysera om det finns ett behov av att regelbundet fastställa utsläppsbegränsningar som gäller för kortare tidsperioder och som är anpassade till den långsiktiga utsläppsbanan och etappmålen. Om beredningen finner att sådana begränsningar skulle öka kostnadseffektiviteten och måluppfyllelsen i systemet, bör beredningen föreslå en process för hur och av vem budgetarna tas fram och fastställs och hur detta bör komma till uttryck i det klimatpolitiska ramverket. Vidare bör det utredas hur ansvaret för genomförandet ska fördelas.

Beräkning, uppföljning och redovisning

I syfte att öka transparensen samt riksdagens delaktighet i klimatpolitiken bör det, på ett tydligare sätt än vad som i dag gäller för miljömålen, regleras hur klimatpolitiken ska redovisas och följas upp. Utgångspunkten ska vara internationellt vedertagna principer och regelverk för mätning, rapportering och bokföring av växthusgasutsläpp. Beredningen ska därför föreslå hur systemet med beräkning, uppföljning och redovisning bör se ut.

Det ska ingå i övervägandena hur nettoupptag av koldioxid i skog, skogsmark och jordbruksmark, inklusive kolsänkor, liksom läckage av växthusgaser, ska medräknas i nationella mål med hänsyn till att inlagrad koldioxid inte fullt ut kan jämföras med undvikna utsläpp av koldioxid från fossila bränslen och med hänsyn till skogens roll för att nå klimatmålen i övrigt. Hänsyn ska även tas till hur dessa upptag och utsläpp hanteras i redovisningen av Sveriges åtaganden under klimatkonventionen och inom EU.

Miljömålsberedningen ska överväga om ramverket bör innehålla en skyldighet för regeringen att regelbundet lämna en klimatpolitisk rapport till riksdagen med uppgifter om bl.a. utsläppsutvecklingen, resultatet av vidtagna åtgärder samt en beskrivning av hur regeringen avser att justera styrmedel och åtgärder. Beredningen bör, om det är aktuellt, ge förslag på vad en sådan rapport i övrigt ska innehålla och med vilka intervall den ska lämnas.

Klimatpolitiskt råd

Det måste säkerställas att vetenskap och långsiktighet präglar klimatpolitiken. Beredningen ska analysera behovet av ett organ för kvalitetssäkring av arbetet med oberoende experter. En möjlighet är att inrätta ett klimatpolitiskt råd. Beredningen ska se över vilken funktion ett sådant råd skulle kunna ha.

Behov av innovation och teknikutveckling

För att klara klimatutmaningen krävs såväl innovationer som teknikutveckling. Forskning kan leda till tekniksprång i form av t.ex. lagring av koldioxid och till en ökad effektivitet i användningen av

resurser. Nya metoder inom processindustrin och jordbruket kan bidra till minskad klimatpåverkan, liksom möjligheter att i större utsträckning använda biomassa samtidigt som biologisk mångfald bevaras. Regeringens utgångspunkt är att kärnkraften ska ersättas med förnybar energi och energieffektivisering och att Sverige på sikt ska ha 100 procent förnybar energi. En koldioxidneutral eltillförsel tillsammans med utvecklingen av icke-fossila drivmedel kommer att vara av central betydelse för att kunna minska utsläppen från transportsystemet.

Insatser inom många politikområden bidrar såväl till egna mål som till klimatpolitikens mål. Beredningen bör i utredningen belysa hur svensk forskning och innovation inom olika politikområden kan bidra till att lösa utmaningarna inom klimatområdet samtidigt som de kan stärka Sverige som industri- och exportnation. Beredningen bör även analysera och lämna förslag om hur staten kan bidra till att främja förutsättningarna för en långsiktig utveckling, demonstration och introduktion av nya tekniska lösningar för låga utsläpp. Beredningen ska i arbetet beakta det underlag som finns inom området.

Internationella krediter, handel och EU:s handelssystem

Sverige ska vara ledande i det globala klimatarbetet. Det är viktigt att illustrera exempel på att kostnadseffektiva åtgärder för utsläppsminskningar kan kombineras med ekonomisk tillväxt. Klimatfrågan är en global angelägenhet, och utöver nationella utsläppsminskningar ska utredningen överväga hur Sverige i sin måluppfyllnad kan bidra till internationella investeringar i projekt för att minska de globala växthusgasutsläppen. Beredningen bör därför överväga vilken roll internationell handel med utsläppsrätter utanför EU kan ha på kort och lång sikt. Beredningen bör också ta hänsyn till den internationella klimatpolitiken i övrigt.

Beredningen bör särskilt utreda för- och nackdelar med att inkludera utsläpp i den handlande och den icke-handlande sektorn i målen, lämna de förslag som övervägandena ger anledning till samt belysa hur målen ska förhålla sig till de mål och styrmedel som beslutas inom EU och på internationell nivå. Beredningen ska analysera och lämna förslag på hur utsläppen från utrikes transporter (flyg och

sjöfart) bör behandlas i relation till målen med beaktande av internationella ansträngningar att minska utsläppen.

Som komplement ska beredningen också behandla växthusgasutsläpp kopplade till såväl import som export.

En tydlig organisation och rollfördelning

Beredningen ska utreda och lämna förslag på organisation, ansvar och roller för klimatarbetet inom olika politikområden och föreslå hur sektorsansvaret för utsläppsminskningar kan fördelas på politikområden och förstärkas. En stor del av det nationella klimatarbetet kommer att behöva genomföras lokalt och regionalt. Beredningen ska därför föreslå hur den offentliga sektorns roll i klimatarbetet kan samordnas och stärkas – såväl på nationell som på regional och kommunal nivå.

Förslag till klimatpolitiskt ramverk

Beredningen ska föreslå ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning. Därtill ska beredningen utveckla en strategi med styrmedel och åtgärder för en samlad och långsiktig klimatpolitik. Beredningen ska belysa för- och nackdelar med en klimatlag och om lämpligt föreslå hur en sådan bör utformas. Beredningen ska

- föreslå ett definierat miljökvalitetsmål för Sveriges minskning av nationella utsläpp av växthusgaser till år 2050 med en ungefärlig utsläppsbana och med de mål i övrigt som beredningen finner lämpligt
- föreslå en process för hur regeringen ska redovisa utsläpps utvecklingen, resultatet av vidtagna åtgärder och vilka styrmedel och åtgärder som planeras samt hur samspelet med riksdagen bör se ut
- föreslå organisation, ansvar och roller för genomförande av det klimatpolitiska ramverket
- föreslå beräknings- och redovisningsmetoder samt hur och när uppföljning ska ske
- föreslå hur ett oberoende expertorgan, t.ex. ett klimatpolitiskt råd, kan bidra i klimatarbetet

- föreslå förändrade eller nya kostnadseffektiva och långsiktigt verkande styrmedel och åtgärder för olika delar av samhället (se även avsnittet om styrmedel i direktiv 2014:53) inklusive en särskild analys av hur olika delar av samhällsplaneringen, dvs. den fysiska planeringen inklusive infrastrukturplanering, kan bidra (detta arbete bör ske i nära kontakt med Regeringskansliet)
- belysa hur svensk forskning och innovation kan bidra till att lösa utmaningarna inom klimatområdet samtidigt som Sverige som industri- och exportnation kan stärkas samt hur nuvarande lagstiftning och befintliga styrmedel kan förbättras
- särskilt analysera och lämna förslag om hur staten kan bidra till att främja förutsättningarna för en långsiktig utveckling, demonstration och introduktion av nya tekniska lösningar för låga utsläpp
- föreslå hur den offentliga sektorns roll i klimatarbetet kan samordnas och stärkas – även på kommunal och regional nivå
- föreslå hur man kan förbättra uppföljningen av växthusgasutsläpp kopplade till import och export
- analysera och lämna förslag på hur utsläppen från utrikes transporter (flyg och sjöfart) bör behandlas i relation till målen, med beaktande av internationella ansträngningar att minska utsläppen.

I förslag som gäller ansvarsfördelning, rapportering och uppföljning ska ta hänsyn till Riksrevisionens synpunkter i rapporten Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013 (RiR 2013:19).

Särskild hänsyn ska tas till generationsmålet och synergi effekter med andra miljö kvalitetsmål, speciellt synergier med mål inom luftvårdspolitiken, liksom möjliga synergier mellan åtgärder för utsläppsminskning respektive anpassning till klimatförändringar. De generella och specifika utgångspunkter som anges i dessa tilläggsdirektiv ska utgöra en grund för beredningens arbete. Beredningen ska vid utarbetandet av sina förslag även redovisa effekter på sektorer och regioner samt ta hänsyn till övriga samhällsmål och till att förslagen kan genomföras oavsett inriktning av energipolitiken samt hur förslagen kan fungera tillsammans med EU:s och andra internationella regelverk.

Utformningen av strategin och mål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i de tidigare direktiven (dir. 2010:74 och dir. 2011:50).

Samråd och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska följa andra pågående initiativ och processer med koppling till klimatpolitiken samt föra en dialog med berörda myndigheter, främst Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Boverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Tillväxtanalys, Vinnova, Statskontoret, Finanspolitiska rådet samt med Sveriges kommuner och landsting (SKL) och för uppdraget relevanta pågående utredningar och processer.

Uppdraget ska samordnas med beredningens uppdrag att ta fram en strategi för en samlad luftvårdspolitik. Den delredovisning av en strategi för en samlad luftvårdspolitik som enligt direktiv 2014:110 skulle ske den 15 juni 2015 ska inte göras.

Beredningen ska vidare utveckla en dialog med näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag.

Beredningen ska lämna de författningsförslag som kan behövas.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2016.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2018:44

Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – En strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2018

Sammanfattning

Miljömålsberedningen (M 2010:04) ska föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Strategin ska bidra till att relevanta delar av Generationsmålet och de berörda miljökvalitetsmålen nås, och därmed även bidra till genomförande av mål 14 i Agenda 2030 om att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt.

I uppdraget ingår att utreda behovet av och vid behov föreslå nya etappmål inom miljömålssystemet, analysera behovet av åtgärder och styrmedel och vid behov lämna förslag på förbättringar och nya kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder som bidrar till bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser i enlighet med Generationsmålet och havsanknutna miljökvalitetsmål, samt bidrar till genomförande av mål 14 i Agenda 2030.

De globala målen i Agenda 2030 är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling. Miljömålen konkretiserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Miljömålsberedningen ska lämna förslag till regeringen om hur miljömålen kan nås, men ska vid framtagandet av strategin och förslag till lösningar beakta de övriga två dimensionerna av hållbarhet inom Agenda 2030. Strategin ska ge förutsättningar för en bred politisk

enighet kring etappmål, styrmedel och åtgärder som krävs för att vända den negativa trenden i havsmiljön, särskilt med hänsyn till effekter av klimatförändringar och havsförsurning.

Beredningen ska bl.a.

- redogöra för hur existerande styrmedel och åtgärder styr mot havsanknutna miljökvalitetsmål och mål 14 och om de kan bli mer effektiva
- analysera om det behövs ytterligare styrmedel och åtgärder, för att på ett kostnadseffektivt sätt säkerställa en ekosystembaserad havsförvaltning som bidrar till att stärka havens resiliens, särskilt med hänsyn till effekterna av klimatförändringarna och havsförsurningen och vid behov lämna förslag på sådana
- analysera om det behövs ytterligare styrmedel och åtgärder för att säkerställa kunskapsförsörjningen med avseende på berörda miljökvalitetsmål och mål 14 i Agenda 2030 och vid behov lämna förslag på sådana
- utifrån befintliga analyser och rapporter om kopplingen mellan havsanknutna miljökvalitetsmål och mål 14 i Agenda 2030 bedöma om miljömålssystemet behöver kompletteras med fler etappmål, och vid behov lämna förslag
- värdera hur det havsregionala samarbetet på ett effektivt sätt kan bidra till genomförandet av havsanknutna miljökvalitetsmål och mål 14 i Agenda 2030
- övergripande redovisa utfallet av relevanta internationella förhandlingar och beslut, som t.ex. mål, åtaganden eller avtal, och hur dessa kan inkluderas i nationella strategier, styrmedel och åtgärder för att genomföra havsanknutna miljökvalitetsmål och mål 14 i Agenda 2030.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2020.

Bakgrund

Riksdagen har beslutat att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett Generationsmål, 16 miljökvalitetsmål och etappmål (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett viktigt syfte med denna

struktur är att skapa ett tydligare fokus på konkreta insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Avsikten är också att i ökad utsträckning identifiera övergripande frågor och vilka åtgärder som är mest effektiva i fråga om att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen.

För att åstadkomma detta ska breda, tvärssektoriella strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder tas fram. Genom att koppla styrmedel och åtgärder till strategierna och etappmålen blir miljöarbetet mer effektivt och verkningsfullt.

Regeringen tillsatte 2010 en parlamentarisk beredning som antog namnet Miljömålsberedningen (M 2010:04). Beredningens uppgift är att föreslå hur miljö kvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska fokusera på frågor som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Miljömålsberedningen har genom flera tilläggsdirektiv fått olika uppdrag, bl.a. att lämna förslag till en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik med ett helhetsperspektiv på havs- och sötvattenspolitik (dir. 2012:95).

Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

Strategier ska innehålla förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till att nå Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Etappmål, styrmedel och åtgärder bör om möjligt hanteras målövergripande och strategivis och inte uppdelat per miljö kvalitetsmål, eftersom en åtgärd ofta kan bidra till att nå flera miljö kvalitetsmål liksom till att nå Generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som tillsammans bidrar till att nå flera mål. Strategier och etappmål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs Miljömålsberedningens tidigare direktiv. Beredningen ska hantera dels frågor som berör flera samhällsintressen inom olika politikområden och som därigenom kräver politiska avvägningar, dels frågor som berör områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet.

Specifika utgångspunkter för tilläggsuppdraget

Flera av miljömålen och Agenda 2030 är relevanta för bevarande och hållbart nyttjande av havet

Två av riksdagens miljö kvalitetsmål – *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning* – har direkt anknytning till havet. Ytterligare ett antal miljö kvalitetsmål har en nära koppling till havsmiljöarbetet, särskilt *Levande sjöar och vattendrag*, *Giffri miljö*, *Ett rikt växt- och djurliv* och *Begränsad klimatpåverkan*. Vidare har flera av Generationsmålet's strecksatser kopplingar till mål 14 i Agenda 2030, t.ex. satserna som tar upp ekosystem, biologisk mångfald, resurseffektiva kretslopp och farliga ämnen samt hushållning med naturresurserna.

Agenda 2030 för hållbar utveckling och dess 17 globala hållbarhetsmål antogs vid FN:s toppmöte den 25 september 2015. De globala målen och Agenda 2030 syftar bl.a. till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla, uppnå jämställdhet och egenmakt för alla kvinnor och flickor samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. De globala målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Mål 14 i agendan är att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt i syfte att uppnå en hållbar utveckling. Målet har tio delmål som i huvudsak spänner över de verksamhetsområden och aktiviteter som påverkar havsmiljön.

Även andra av agendans mål har betydelse för haven och möjligheten att nå mål 14. En viktig målsättning i Agenda 2030 och utgångspunkt för dess genomförande är att samstämmigheten i politik och styrmedel, till stöd för hållbar utveckling ska förbättras. Det är därför angeläget att i genomförandet av tilläggsuppdraget analysera relevanta kopplingar och interaktioner mellan flera av målen och delmålen.

Miljö kvalitetsmålen betydelse för genomförandet av mål 14 om hav och marina resurser i Agenda 2030

Miljömålen, dvs. Generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och etappmålen, konkretiserar den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. Miljömålen är en viktig utgångspunkt för det nationella genomförandet av FN:s Agenda 2030. Som en följd av antagandet av Agenda 2030 och hållbarhetsmål 14 för hav och marina resurser behöver arbetet med att nå de havsanknutna miljö kvalitetsmålen utvecklas. I budgetpropositionen för 2018 anger regeringen att bl.a. delmålen i de globala hållbarhetsmålen kommer att vara en utgångspunkt i arbetet med att ta fram nya etappmål för miljömålen (prop. 2017/18:1).

Myndigheter med ansvar för miljö kvalitetsmålen har på uppdrag av regeringen analyserat förhållandet mellan de nationella miljö kvalitetsmålen och Agenda 2030. Myndigheternas rapporter visar att miljömålen korrelerar väl med den miljömässiga dimensionen av mål och delmål i Agenda 2030. Myndigheterna har dock identifierat vissa luckor i samstämmigheten mellan Agenda 2030 och miljö målssystemet. Till exempel anger Havs- och vattenmyndigheten att mål 12 om hållbar produktion och konsumtion samt delmål 14.3 om havsförsurning inte omnämns i miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård (HaV rapport 2016).

Långsiktiga utmaningar i genomförande av havsmiljöpolitiken

Agenda 2030-delegationen anger att ett långsiktigt bevarande och nyttjande av haven är en utmaning för Sverige, och lyfter följande långsiktiga utmaningar när det gäller att nå mål 14 (I riktning mot en hållbar välfärd – Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling, Rapport 2017):

- Det är en långsam process att vända skeendet med havsbottendöd är långsam, även om tillförseln av näringsämnen bromsas.
- Klimatförändringar förvärrar många problem i havet då det medför ökad avrinning, havsförsurning och uppvärmning av haven.
- Stor mängd marint skräp och plaster.
- Exploatering av kustnära grunda vatten.

- Överfiske och destruktiva fiskemetoder.
- Havsfrågans gränsöverskridande natur förutsätter samarbete på global, nationell och lokal nivå.

Klimatförändringar och havsförurning ökar kraven på effektiva och samordnade styrmedel och åtgärder

Klimatförändringarna och förurning av havet förväntas få betydande konsekvenser både för den biologiska mångfalden och för havens ekosystem och ekosystemtjänster, vilket påverkar livsmedelsförsörjningen och utvecklingen av en hållbar blå ekonomi. Havsvattnet och i viss mån även de marina ekosystemen, har stor kapacitet att ta upp och lagra koldioxid men kan också läcka ut koldioxid om deras ekosystemsfunktioner försämras eller förstörs.

Klimatförändringarna och havsförurningen bedöms förstärka effekterna av befintliga havsmiljöproblem som t.ex. övergödning, syrefria bottenar och miljögifter, vilket hotar havens resiliens, dvs. deras motståndskraft och återhämtningsförmåga. Detta ställer ytterligare och omfattande krav på samordnade styrmedel och ett effektivt åtgärdsarbete inom alla delar av havsförvaltningen och på alla nivåer i samhället. Kraven ökar även på förstärkt integrering av havsmiljöarbetet och förvaltningsåtgärder på land och i sötvatten.

Pågående åtgärdsarbete för att minska föroreningar i kust och hav

Det pågår ett omfattande arbete med att begränsa tillflödet av övergödande ämnen, miljögifter, marint skräp och mikroplaster till havet. En viktig del av detta är genomförandet av de nationella åtgärdsprogrammen enligt EU:s ramdirektiv om en marin strategi (Havsmiljödirektiv, 2008/56/EG) för att nå god miljöstatus och EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) har stor betydelse för att nå de havsrelaterade miljökvalitetsmålen samt mål 14. Åtgärderna bidrar till att nå flera miljökvalitetsmål och i synnerhet *Ingen övergödning, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag* samt *Giftfri miljö*. Insatserna bidrar även till att nå mål 14 i Agenda 2030, i synnerhet delmål 14.1 om minskade föroreningar i havet som kopplar till landbaserad verksamhet. I genomförandet behövs ett brett och

starkt engagemang från berörda myndigheter, länsstyrelser och kommuner för att genomföra åtgärdsprogrammen.

Åtgärder för att minska landbaserade föroreningar kopplar även till delmål 6.3 om att förbättra vattenkvaliteten, avloppsreningen samt minimera utsläpp av föroreningar. Det pågår arbete med att utveckla källa till hav-ansatsen, dvs. ett integrerat arbete med vattenförvaltning från källa till hav.

EU:s gemensamma fiskeripolitik är styrande för säkerställande av ett hållbart fiske, men har även betydelse för skyddet av biologisk mångfald i havet. Landsbygdsprogrammet är ett viktigt verktyg för att bidra till att nå målen *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö* och *Begränsad klimatpåverkan*.

Av budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg. omr. 20 avsnitt 3.7) framgår att omfattande satsningar och åtgärder kommer att pågå under perioden 2018–2020 för att minska övergödning och miljögifter, inklusive läkemedelsrester samt marint skräp och mikroplaster. Satsningen inkluderar även insatser för skydd av marina områden.

Regionalt samarbete – en integrerad del av åtgärdsarbetet

I arbetet med att nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen och mål 14 i Agenda 2030 är regionalt samarbete en nyckelfaktor. Havsmiljökonventionerna Helcom (Helsingforskommisionen för skydd av Östersjöns marina miljö) och Ospar (Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten), är centrala för den regionala samordningen av EU:s havsmiljödirektiv och bidrar till att nå god miljöstatus. Helcoms ministermöte i mars 2018 beslutade att använda målen i Agenda 2030 som en ram vid revideringen av Aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP) för arbetet efter 2021. Arbetet med att ta fram en ny Osparstrategi för Nordost Atlanten (North East Atlantic Environmental Strategy) som ska gälla 2020–2030 har påbörjats. Både BSAP och ny Osparstrategi kommer bli styrande för Sveriges havsmiljöarbete.

EU:s strategi för Östersjöregionen antogs 2009 och har som mål att rädda havsmiljön, länka samman regionen, och öka välbefindandet i Östersjöregionen. Strategin verkar utifrån en handlingsplan som spelar en viktig roll i genomförandet av bl.a. Helcoms åtgärdsplan. Hand-

lingsplanen för genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen kommer att behöva ses över bl.a. i ljuset av Agenda 2030 och revideringen av EU:s finansieringsmekanismer.

Internationellt samarbete

Sverige har tagit en ledande roll i genomförandet av mål 14 i Agenda 2030. FN:s högnivåkonferens – The Ocean Conference arrangerades med Sverige och Fiji som initiativtagare och ordförande 2017. Vid konferensen antogs en ambitiös och åtgärdsinriktad politisk deklaration, ”Call for Action”. Över 1 400 frivilliga åtaganden registrerades varav regeringen registrerade eller deltog i 26 åtaganden inom de prioriterade områdena: 1) stärka ekosystembaserad förvaltning och skydd av marina områden, 2) främjande av hållbara maritima näringar, 3) minska föroreningar och marint skräp samt att 4) stärka havsfrågorna i klimatarbetet.

Sverige har stora möjligheter att vara pådrivande i flera viktiga internationella processer. Initiativet Ocean Pathway, där Sverige är medordförande, syftar till att tydliggöra havens roll för klimatarbetet inom FN:s klimatkonvention (UNFCCC), inklusive i medlemsländernas klimatåtaganden. År 2010 antog partsmötet för FN:s konvention för biologisk mångfald (CBD) en strategisk plan och 20 mål, Aichimålen. De flesta av dem ska vara uppnådda år 2020. Ett nytt strategiskt ramverk förväntas antas vid CBD:s partsmöte år 2020. Genomförandet av den internationella våtmarkskonventionen Ramsars strategiska plan 2016–2024. FN:s generalförsamling beslutade i december 2017 att tillsätta en förhandlingskonferens med ambitionen att förhandla fram ett bindande avtal till FN:s havsrättskonvention (UNCLOS) för skydd av biologisk mångfald utanför nationell jurisdiktion (BBNJ-processen) under 2020.

Förhandlingar pågår om ett globalt avtal för kemikalier (Strategic Approach and the sound management of chemicals and waste beyond 2020). De globala mål för kemikalier som finns idag under den internationella kemikaliestrategin SAICM gäller till år 2020. FN:s miljöförsamling UNEA beslutade 2017 att stärka det globala arbetet mot marin nedskräpning genom att inrätta en expertgrupp som ska identifiera möjliga åtgärder på global nivå för att ytterligare motverka marin nedskräpning.

Tilläggsuppdraget

Miljömålsberedningen ska utifrån de generella och specifika utgångspunkterna föreslå en strategi för att förstärka åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Strategin ska bidra till att nå miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning*, men insatser kan även behövas inom målen *Levande sjöar och vattendrag*, *Giftfri miljö*, *Ett rikt växt och djurliv* och *Ingen klimatpåverkan* samt relevanta strecksatser i Generationsmålet om t.ex. ekosystem, biologisk mångfald, resurseffektiva kretslopp och farliga ämnen och hushållning med naturresurserna. Syftet är att bidra till att Sverige på ett samhällsekonomiskt effektivt och kostnadseffektivt sätt når de havsanknutna miljö kvalitetsmålen och Generationsmålet samt bidra till genomförandet av mål 14 om hav och marina resurser i Agenda 2030. Miljömålsberedningen ska vid framtagandet av strategin och förslag till lösningar beakta de övriga två dimensionerna, dvs social och ekonomisk hållbarhet, av hållbarhet inom Agenda 2030. Strategin ska ge förutsättningar för en bred politisk enighet kring etappmål, styrmedel och åtgärder som krävs för att vända trenden i havsmiljön och begränsa den negativa påverkan på havet och de marina resurserna, särskilt med hänsyn till effekter av klimatförändringar och havsförurning. Vidare ska strategin, där det är relevant, identifiera områden där det är nödvändigt att involvera den privata sektorn och näringslivet för att uppnå resultat, och där partnerskap mellan offentlig och privat sektor kan initieras. I det följande presenteras tilläggsuppdraget närmare.

Förstärkt koppling mellan miljö målen och mål 14 i Agenda 2030

Beredningen ska värdera behovet av att ytterligare förstärka kopplingen mellan havsanknutna miljö kvalitetsmål och mål 14 samt att förbättra samstämmigheten i politik och styrmedel, t.ex. genom etappmål. Värderingen ska göras utifrån befintliga analyser och rapporter om kopplingen mellan Agenda 2030, miljö målen och miljö målens betydelse för genomförandet av mål 14.

Förslag till styrmedel och åtgärder som bidrar till bevarande och hållbart nyttjande av haven och marina resurser

Betydande insatser görs för att stärka bevarande och hållbart nyttjande av havens ekosystem och dess resurser samt att införa effektiva åtgärder och styrmedel för att begränsa tillflödet av övergödande ämnen, miljögifter, marint skräp och mikroplaster till haven. För att nå god miljöstatus och säkerställa bevarande och ett hållbart nyttjande i svenska havsområden behövs dock ett fortsatt långsiktigt strategiskt och kontinuerligt åtgärdsarbete på lokal, nationell, regional och internationell nivå. Åtgärdernas nivå och den hastighet som de genomförs kan även behöva öka med hänsyn till effekter av klimatförändringar och havsförsurning.

Beredningen ska

- redogöra för hur väl existerande styrmedel och åtgärder styr mot relevanta miljö kvalitetsmål och hållbarhetsmål 14 i Agenda 2030
- föreslå styrmedel och åtgärder som säkerställer att havsanknutna miljö kvalitetsmål kan nås och bidra till genomförande av mål 14 i Agenda 2030
- föreslå hur styrmedlen och insatserna kan finansieras och i denna del ta särskild hänsyn till möjligheterna att använda befintlig finansiering mer effektivt samt överväga nya innovativa finansieringslösningar.

Beredningens förslag ska utgå från en övergripande analys av hur klimatförändringarna och havsförsurningen påverkar havens biologiska mångfald och ekosystem samt befintliga miljöutmaningar som t.ex. övergödning och syrefria bottenar samt miljögifter och därmed också av förutsättningarna att nå miljö kvalitetsmålen och mål 14.

Klimatanpassning av nätverk av skyddade områden, ekosystembaserad havsplanering och havsförvaltning

Betydelsen av att utveckla förvaltningsverktyg för att säkerställa havens resiliens kommer att öka. Sådana förvaltningsverktyg är t.ex. nätverk av marina skyddade områden och ekosystembaserad kust- och havsplanering. Det kommer att ställas större krav på att anpassa skyddade områdens utformning och förvaltning, s.k. adaptiv förvalt-

ning, efter hur klimatet påverkar olika arter och habitat. Havs- och vattenmyndigheten har regeringens uppdrag att ta fram förslag till en svensk statlig havsplanering. Myndigheten ska i sitt arbete med förslag till havsplaner tillämpa en ekosystemansats.

Klimatförändringarna ställer ännu större krav på en integrerad och ekosystembaserad havsförvaltning där samhällssektorerna samverkar för att nå en god miljöstatus i havet. En god miljöstatus är basen även för ekonomisk och social hållbarhet. Den maritima strategin från 2015 (En svensk maritim strategi – för människor, jobb och miljö) visar på ett integrerat arbetssätt som behöver genomsyra alla förvaltningsnivåer. En ekosystembaserad fiskförvaltning kan också vara en integrerad del i uppfyllandet av havsanknutna miljökvalitetsmål och mål 14 i Agenda 2030.

Beredningen ska analysera hur väl befintliga styrmedel och åtgärder styr mot att säkerställa en ekosystembaserad havsförvaltning som bidrar till att stärka havens resiliens, och om de kan bli mer effektiva. Beredningen ska vidare därför analysera om ytterligare styrmedel och åtgärder behövs, särskilt med hänsyn till effekter av klimatförändringarna och havsförsurningen

Kunskapen om hav och klimat behöver stärkas

Kunskapen om hur klimatförändringarna påverkar havens ekosystem och resurser har stor betydelse för att kunna utforma och vidta åtgärder inom kust- och havsförvaltningen. För att tillgodose havsförvaltningens behov av kunskapsunderlag kan ytterligare insatser, ändrad ansvarsfördelning eller samarbete mellan berörda myndigheter och forskningsaktörer behövas.

Beredningen ska därför analysera om det behövs ytterligare styrmedel och åtgärder för att säkerställa nödvändig kunskapsförsörjning, för att effektivt kunna utforma och använda förvaltningsverktyg som nätverk av marina skyddade områden, ekosystembaserad havsplanering samt andra förvaltningsverktyg för hållbar förvaltning av kust och hav och dess resurser. Vid behov ska beredningen föreslå ytterligare styrmedel och åtgärder.

Förslag till nya etappmål

Etappmål beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå Generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Miljömålsrådet pekar på behovet av fler tydliga etappmål i miljömålssystemet som en del av det nationella genomförandet av Agenda 2030.

Beredningen ska därför, samt för att bidra till genomförande av beredningens förslag till strategi, utreda behovet av havsanknutna etappmål inom miljömålssystemet, värdera dem och vid behov föreslå sådana. Utgångspunkten ska vara analyser av kopplingen mellan miljömålssystemet och Agenda 2030. Exempel på områden där behovet av etappmål kan värderas är hanteringen av konsekvenser av havsförsurning, säkerställande av en källa till havsansats genom kopplingen mellan mål 14 och delmål 6.3 om att förbättra vattenkvaliteten och avloppsreningen, stärkande av kopplingen mellan mål 14 och miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö*, särskilt med hänsyn till behovet av etappmål för marint skräp och mikroplaster samt slutligen det eventuella behovet av att stärka kopplingen mellan mål 14 och mål 12 om hållbar produktion och konsumtion.

Regionalt samarbete – en integrerad del av åtgärdsarbetet

Merparten av utmaningarna i havsmiljöarbetet är beroende av regionalt samarbete. I genomförandet av havsanknutna miljömål och mål 14 är regionalt samarbete en nyckelfaktor.

Beredningen ska därför i förslag till styrmedel och åtgärder ta hänsyn till och värdera hur det havsregionala samarbetet på ett effektivt sätt kan bidra till genomförandet av havsanknutna miljökvalitetsmål och mål 14 i Agenda 2030, särskilt inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Ospar och samarbetet inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen.

Vikten av internationellt samarbete

Tydliga prioriteringar och en sammanhållen havspolitik på nationell, regional och internationell nivå, tillika i utvecklingssamarbetet, bedöms som effektiv användning av Sveriges resurser inom havsmiljöområdet. Beredningen ska därför övergripande redovisa utfallet av

relevanta internationella förhandlingar och beslut, som t.ex. mål, åtaganden eller avtal, och hur dessa kan inkluderas i nationella strategier, styrmedel och åtgärder för att genomföra mål 14 och havsrelaterade miljö kvalitetsmål.

Avgränsningar

Det pågår flera utredningar och regeringsuppdrag som har relevans för bedömningen av behov av strategier, styrmedel och åtgärder inom havsmiljöpolitiken, t.ex. om övergödning, plast och marint skräp, kemikalier och avfall samt läkemedelsrester. Det pågår även regeringsuppdrag kopplat till skydd av marina områden och havsplanering. Beredningen bör i genomförandet av uppdraget inte analysera och lägga förslag inom områden som direkt berörs av och överlappar andra utredningar och uppdrag. För att kunna ge ett samlat och ändamålsenligt underlag för en ny och långsiktig havsmiljöpolitik bör beredningen dock hänvisa till utredningar och uppdrag som gjorts under tiden för utredningen och om den finner det lämpligt ta hänsyn till och inkludera förslag i dessa.

Konsekvensbeskrivningar

Samhällsekonomiska konsekvensanalyser och analyser av kostnads-effektivitet i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) ska ligga till grund för de förslag som beredningen lägger, liksom för de viktigare åtgärder som beredningen övervägt men valt att inte föreslå. Det innebär t.ex. att beredningen ska analysera hur olika aktörer påverkas av förslagen avseende administrativa bördor, finansiering, deltagande i olika typer av insatser m.m. Beredningen ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Miljömålsberedningen ska följa andra pågående initiativ och processer med koppling till havspolitikerna samt föra en dialog med berörda myndigheter, främst Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sverige meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Kemikalieinspektionen, Riksantikvarieämbetet och Försvarsmakten samt andra pågående utredningar och processer som är relevanta för uppdraget.

Beredningen ska vidare föra en dialog med näringslivet och andra berörda aktörer föra att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2020.

(Miljö- och energidepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighetskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädarsvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapsammansättning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.
74. En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. Ju.
75. Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Fi.
76. Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. Fi.
77. Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
78. Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. M.

79. Effektivare tillsyn över
diskrimineringslagen
– aktiva åtgärder och det skollags-
reglerade området. A.
80. Äldreomsorgen under pandemin. S.
81. Genomförande av balansdirektivet
– balans mellan arbete och privatliv
för föräldrar och anhängvårdare. A.
82. Avgifter för information i elektronisk
form. I.
83. Havet och människan.
Volym 1 och 2. M.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visseblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]
- Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området. [79]
- Genomförande av balansdirektivet – balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare. [81]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]
- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]
- Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. [75]
- Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. [76]
- Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. [77]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]
- Avgifter för information i elektronisk form. [82]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]

En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Ett särskilt hedersbrott. [57]

En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. [74]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. [78]

Havet och människan. Volym 1 och 2. [83]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]

Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]

En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]

55 år och karensval. [65]

Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]
Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]
Äldreomsorgen under pandemin. [80]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola
– minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta
– betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning till nytta. [59]

Samverkande krafter
– för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn
– för bättre språkutveckling i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]