

Regeringens skrivelse

2009/10:213



Skr.
2009/10:213

Åtgärder för levande hav

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 maj 2010

Fredrik Reinfeldt

Andreas Carlgren
(Miljödepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar vi det fortsatta åtgärdsarbetet för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön i Östersjön och Västerhavet. Fokus ligger på att uppfylla åtagandena i Helcoms aktionsplan för Östersjön och att nå de miljö kvalitetsmål som är av betydelse för havsmiljön. En central utgångspunkt är att arbetet med olika mål, processer och handlingsplaner som är styrande för havs- och vattenmiljöarbetet effektiviseras, samordnas och integreras. Det krävs en större helhetssyn på vattenarbetet som sådant, varigenom havs- respektive övriga vattenfrågor bättre behöver samordnas och integreras, liksom att havsmiljöfrågorna tydligare behöver integreras i andra politikområden.

I skrivelsen presenterar vi en svensk handlingsplan för det internationella havsmiljösamarbetet samt åtgärder för minskad övergödning, ett rent och giftfritt hav och bevarande och hållbart nyttjande av havet och dess biologiska resurser.

| | | |
|--------|---|----|
| 1 | Ärendet och dess beredning..... | 5 |
| 2 | Ett sammanhållet åtgärdsarbete för havsmiljön..... | 7 |
| 3 | En svensk handlingsplan för det internationella havsmiljösamarbetet..... | 12 |
| 3.1 | Stora framgångar inom det internationella havsmiljösamarbetet under 2009..... | 13 |
| 3.1.1 | EU:s strategi för Östersjöregionen – en framgång under det svenska EU-ordförandeskapet..... | 14 |
| 3.2 | Från internationella överenskommelser till nationella åtgärdsprogram..... | 14 |
| 3.3 | Svensk handlingsplan 2010–2012 för prioriterade havsmiljöprocesser..... | 18 |
| 3.3.1 | EU:s havspolitik..... | 19 |
| 3.3.2 | Genomförandet av det marina direktivet..... | 20 |
| 3.3.3 | EU:s strategi för Östersjöregionen är viktig för att integrera miljöaspekterna djupare inom Östersjösamarbetet..... | 20 |
| 3.3.4 | EU:s jordbrukspolitik..... | 21 |
| 3.3.5 | EU:s fiskeripolitik..... | 21 |
| 3.3.6 | Helcom och Sveriges ordförandeskap 2010–2012..... | 23 |
| 3.3.7 | Aktivt deltagande i Oskar..... | 24 |
| 3.3.8 | Fortsatt svenskt engagemang inom det Internationella havsforskningsrådet ICES..... | 24 |
| 3.3.9 | Den internationella sjöfartsorganisationen IMO..... | 25 |
| 3.3.10 | Marint utvecklingssamarbete..... | 25 |
| 3.3.11 | UNEP-strategin 2008–2010..... | 26 |
| 3.3.12 | Internationellt och regionalt fiskerisamarbete..... | 27 |
| 4 | Åtgärder för minskad övergödning..... | 28 |
| 4.1 | Mål och åtaganden..... | 28 |
| 4.2 | Så har kväve- och fosforbelastningen minskat hittills..... | 30 |
| 4.2.1 | På väg att uppfylla våra mål och åtaganden..... | 30 |
| 4.3 | Regeringens havspolitik minskar utsläppen ytterligare..... | 31 |
| 4.4 | Åtgärder för att minska övergödningen..... | 34 |
| 4.4.1 | Minskade utsläpp från reningsverk..... | 37 |
| 4.4.2 | Beslutade åtgärder för att minska belastningen av kväve- och fosforföreningar från jordbruket..... | 37 |
| 4.4.3 | Effektiv miljötillsyn i jordbruket..... | 42 |
| 4.4.4 | Ytterligare möjligheter att minska utsläppen från jordbruket..... | 43 |
| 4.4.5 | Samarbete runt Östersjön för att minska belastningen från jordbruket..... | 45 |
| 4.4.6 | Fosfatförbud i maskindiskmedel..... | 46 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 4.4.7 | Tillämpning av lagstiftning för enskilda avlopp | 46 |
| 4.4.8 | Minskade utsläpp från industrin | 47 |
| 4.4.9 | Minskat läckage från skogsbruket | 47 |
| 4.4.10 | Åtgärder inom vattenmyndigheternas åtgärdsprogram | 48 |
| 4.5 | Kommer Sveriges åtaganden i Helcoms aktionsplan att uppfyllas? | 50 |
| 4.5.1 | Sveriges åtagande att minska kväve- och fosforföreningar | 50 |
| 4.5.2 | Övriga rekommendationer och överenskommelser i Helcoms aktionsplan för att minska övergödningen..... | 53 |
| 4.6 | Fortsatt arbete mot hav utan övergödning | 56 |
| 4.6.1 | Möjliga framtida åtgärder | 56 |
| 4.6.2 | Avgifts- och handelssystem för kväve- och fosforföreningar | 61 |
| 4.6.3 | Östersjön som ett pilotprojekt enligt marina direktivet..... | 65 |
| 4.6.4 | Framtida utveckling inom jordbrukssektorn ... | 65 |
| 5 | Åtgärder för ett rent och giftfritt hav | 67 |
| 5.1 | Mål och åtaganden..... | 67 |
| 5.2 | Farliga ämnen | 68 |
| 5.2.1 | Pågående arbete | 69 |
| 5.2.2 | Prioriterade områden | 70 |
| 5.2.3 | Ytterligare åtgärder mot farliga ämnen..... | 71 |
| 5.3 | Avfall från fartyg..... | 72 |
| 5.4 | Säker sjötrafik utan olycksrelaterade föroreningar | 73 |
| 5.5 | Minskade utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar och fartyg | 75 |
| 5.6 | Miljöövervakning och miljöräddningstjänst till sjöss..... | 78 |
| 6 | Åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av havet och dess biologiska mångfald | 81 |
| 6.1 | Mål och åtaganden..... | 81 |
| 6.2 | Förutsättningar för en ekosystembaserad förvaltning..... | 82 |
| 6.2.1 | Ekosystemforskning | 83 |
| 6.2.2 | Kunskap om historiska förhållanden | 84 |
| 6.2.3 | Marin kartering | 85 |
| 6.3 | Havsplanering..... | 86 |
| 6.4 | Nationell plan för restaurering..... | 87 |
| 6.5 | Hotade icke kommersiella fiskarter | 89 |
| 6.6 | Omprövning av vattendomar | 90 |
| 6.7 | Nätverk av marina skyddade områden | 91 |
| 6.8 | Hänsynsområden i kust och skärgård | 96 |
| 6.9 | Ingen spridning av främmande arter via fartyg | 97 |
| 6.10 | Marina däggdjur m.m. | 98 |
| 6.10.1 | Åtgärder för att minska interaktionen mellan säl, skarv och fiske..... | 100 |
| 6.11 | Fiske | 102 |

| | | | |
|--|---|-----|------------------|
| 6.11.1 | Fortsatt satsning på operativa programmet för fiskerinäringen 2007–2013..... | 103 | Skr. 2009/10:213 |
| 6.11.2 | Datainsamling och kunskapsuppbyggnad om svenskt fritidsfiske och fritidsfiskebaserat företagande..... | 105 | |
| 6.11.3 | Fleråriga planer för ål och lax | 105 | |
| 6.11.4 | Långsiktig förvaltning av kustfisk som i dag inte regleras | 108 | |
| 6.11.5 | Utveckling av skonsamma fångstmetoder och minskning av utkast av fisk..... | 109 | |
| 6.11.6 | Områdesbaserad fiskeriförvaltning med lokalt deltagande | 110 | |
| 6.11.7 | Utsättning av fisk | 111 | |
| 7 | Kulturarv och kulturmiljö | 112 | |
| 8 | Konsekvenser..... | 114 | |
| 8.1 | Konsekvenser för näringsliv | 114 | |
| 8.2 | Konsekvenser för kommuner och hushåll | 115 | |
| 8.3 | Konsekvenser för myndigheter | 116 | |
| 8.4 | Statsfinansiella konsekvenser..... | 116 | |
| 8.5 | Konsekvenser för miljön | 116 | |
| Bilaga 1: Sammanfattningen ur Naturvårdsverkets rapport Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan – Förslag till nationell åtgärdsplan..... | | | |
| | | 118 | |
| Bilaga 2: Förteckning över remissinstanserna avseende Naturvårdsverkets rapport Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan – Förslag till nationell handlingsplan..... | | | |
| | | 122 | |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 6 maj 2010 | | | |
| | | 123 | |

1 Ärendet och dess beredning

I mars 2009 lade vi fram propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299) med förslag om inriktningen på svensk havspolitik. I propositionen konstaterade vi att havsmiljöarbetet behöver intensifieras och ambitionerna höjas ytterligare i syfte att säkerställa ett långsiktigt hållbart nyttjande av havets och kustområdenas resurser. Vi presenterade också konkreta insatser för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön i Östersjön och Västerhavet.

I budgetpropositionen för 2010 aviserade vi en fortsatt satsning på havsmiljön genom att den beräknade nivån för anslaget *Havsmiljö* för 2011 bibehålls för 2012.

I november 2007 antog Helsingforskommissionen (Helcom) en aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan). I december 2007 gav vi Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Jordbruksverket och övriga berörda myndigheter ta fram ett komplett förslag till svenska nationella åtgärder för att uppfylla åtagandena i Helcoms aktionsplan. En delrapport lämnades våren 2008 (dnr M2008/2713/Na) och slutrapporten lämnades i juli 2009 (dnr M2009/2768/Na). Slutrapporten har remissbehandlats och en remissammanställning är under utarbetande i Miljödepartementet. Förslagen behandlas i kapitel 3-6.

Miljömålsrådet inom Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i april 2008 lämnat ett underlag till regeringens fördjupade utvärdering av miljömålssystemet genom rapporten Miljömålen – Nu är det bråttom (dnr M2008/1443/Mk). Rapporten har remissbehandlats. En remissammanställning finns tillgänglig i Miljödepartementet. Förslagen behandlas delvis i kapitel 6.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i november 2009 redovisat ett uppdrag att fortsätta kartlägga utsjöbankar inklusive fågel och fisk (dnr M2009/4341/Na). Frågan behandlas i avsnitt 6.7.

Transportstyrelsen har på regeringens uppdrag i november 2009 redovisat ett uppdrag att föreslå hur införandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar kan genomföras samt hur förvaltning och ansvarsfördelning av systemet med sugtömningsanläggningar bör hanteras (dnr N2009/9395/TE). Ärendet har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet. Förslagen behandlas i avsnitt 5.5.

Länsstyrelserna i de fjorton kustlänen har på regeringens uppdrag i december 2009 redovisat ett uppdrag att etablera hänsynsområden i särskilt känsliga områden i kust och skärgård, där buller och andra störningar ska vara försumbara (dnr M2009/4988/Na). Frågan behandlas i avsnitt 6.8.

I mars 2010 redovisade Vattenprisutredningen sitt betänkande Prissatt vatten? (SOU 2010:17). Ärendet remissbehandlas för närvarande. Frågan behandlas delvis i avsnitt 4.6.2.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag i april 2010 redovisat ett uppdrag att vidareutveckla förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor

(M2010/1908/Na). Ärendet remissbehandlas för närvarande. Frågan Skr. 2009/10:213 behandlas delvis i avsnitt 4.6.2.

2 Ett sammanhållet åtgärdsarbete för havsmiljön

Regeringens bedömning: Ett effektivt havsmiljöarbete förutsätter ett samordnat genomförande av relevanta handlingsplaner och åtgärdsprogram. Den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö kommer att ha en viktig roll i detta arbete.

Skälen för regeringens bedömning

Havsmiljöarbetet har fortsatt hög prioritet. I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299) konstaterade vi att havsmiljöarbetet behöver intensifieras och ambitionerna höjas och vi presenterade en rad åtgärder för att förbättra och återställa havsmiljön och för att förstärka det internationella samarbetet.

I den havspolitiska propositionen föreslog vi vidare att inriktningen på svensk havspolitik bl.a. är att havets och kustområdenas resurser ska nyttjas hållbart så att ekosystemen bevaras och restaureras. Samtidigt ska havsanknutna näringar kunna utvecklas, växa och bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft. Havspolitiken ska vara integrerad och sektorsövergripande och utgå från en helhetssyn på nyttjande och bevarande av resurserna. Det är inte bara ekologiskt utan även samhällsekonomiskt viktigt att säkerställa ett långsiktigt hållbart nyttjande av havets resurser. Riksdagen godkände denna inriktning.

Arbetet med havs- och vattenmiljöfrågor har ökat i omfattning under senare år och kommer fortsatt att öka, bl.a. till följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten), 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) och Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, november 2007). Av stor betydelse är även relevanta delar av EU:s strategi för Östersjöregionen (Europeiska kommissionens meddelande om Europeiska unionens strategi för Östersjöregionen (COM (2009) 248 final) och EU:s havspolitik (kommissionens meddelande om en integrerad havspolitik för Europeiska unionen (KOM (2007) 574 slutlig)) med tillhörande handlingsplan. De olika processerna och hur de samverkar beskrivs närmare nedan.

Det omfattande arbetet ställer krav på att de olika mål, processer och handlingsplaner som är styrande för havs- och vattenmiljöarbetet effektiviseras, samordnas och integreras. Det krävs en större helhetssyn på vattenarbetet som sådant, varigenom havs- respektive övriga vattenfrågor bättre behöver samordnas och integreras, liksom att havsmiljöfrågorna tydligare behöver integreras i andra politikområden.

I den havspolitiska propositionen (prop. 2008/09:170) konstaterade vi att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet som kan arbeta kraftfullt och fokuserat med havs- och vattenmiljöfrågor och som har förutsättningar att ta ansvar för en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning. Hösten 2009 tillsatte vi därför en utredning med uppdrag att föreslå vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor samt föreslå hur den nya myndigheten ska vara organiserad. Utredningen redovisade sitt betänkande En myndighet för havs- och vattenmiljö i februari 2010 (SOU 2010:8). Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu i Regeringskansliet. Nästa steg är att tillsätta en organisationskommitté som ska förbereda och genomföra bildandet av myndigheten. Myndigheten kommer att ha en viktig och central roll i arbetet med att åstadkomma en utvecklad samordning och integrering av havs- och vattenmiljöarbetet i syfte att effektivisera arbetet.

Förutsättningarna för att ytterligare stärka havsmiljöarbetet har förbättrats successivt de senaste åren. I 2007 års vårproposition avsattes en halv miljard kronor till havsmiljöinsatser för perioden 2007–2010. I budgetpropositionen för 2009 höjdes ambitionen ytterligare då ytterligare 655 miljoner kronor tillfördes för åren 2009–2011 för insatser för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön i Östersjön och Västerhavet. I budgetpropositionen för 2010 aviserades en fortsatt satsning på havsmiljön genom att den beräknade nivån för havsmiljöanslaget för 2011 bibehålls för 2012. En rad åtgärder har initierats och genomförts under dessa år eller pågår alltjämt. I denna skrivelse utvecklar vi hur anslagna medel kommer att användas. En central utgångspunkt är åtagandena i Helcoms aktionsplan för Östersjön.

I den havspolitiska propositionen beskrev vi vissa utgångspunkter och vägledande principer som gäller även för åtgärderna i denna skrivelse.

De nationella miljökvalitetsmålen

De av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen uttrycker den miljömässiga dimensionen av politiken för hållbar utveckling. Inte bara miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* är relevant för havet, utan ett flertal andra, i första hand *Ingen övergödning*, och *Giftfri miljö*, men även *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *Grunvatten av god kvalitet*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt odlingslandskap*.

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbetet (prop. 2009/10:155) presenterade vi en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen. Åtgärder för att nå målen som har bäring på havsmiljön presenteras dock till övervägande del i denna skrivelse.

Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten omfattar inlandsvatten, d.v.s. sjöar, vattendrag och grundvatten samt kustvatten och vatten i övergångszon. Huvud-

principen är att i dessa vatten upprätthålla eller uppnå god vattenstatus till 2015. Skr. 2009/10:213

Vattnet rör sig från källan ner mot havet. Det innebär att åtgärder som vidtas för att nå god vattenstatus enligt ramdirektivet för vatten i de flesta fall kommer att få direkt eller indirekt effekt på havet. Särskilt tydligt kan detta vara när det gäller exempelvis utsläpp av näringsämnen, där åtgärder som görs på land får effekter både på utsläppen i inlandsvatten och på belastningen på havsmiljön. Arbetet med ramdirektivet för vatten måste därför i hög grad samordnas med t.ex. Helcoms aktionsplan för Östersjön och det marina direktivet.

Helcoms aktionsplan för Östersjön

Östersjöländernas miljöministrar och Europeiska kommissionen beslutade i november 2007, inom ramen för Helsingforskommissionen (Helcom), om en gemensam åtgärdsplan, Helcoms aktionsplan för Östersjön. Syftet med planen är att uppnå god miljöstatus i Östersjön till 2021. Varje land ska presentera nationella genomförandeplaner vid Helcoms ministermöte i maj 2010 och vid Helcoms ministermöte 2013 ska planerna utvärderas för att se om ytterligare åtgärder behövs. Aktionsplanen utgör grunden för arbetet med att utse Östersjön till ett pilotprojekt under det marina direktivet i enlighet med Östersjöstrategins handlingsplan.

Marina direktivet

Marina direktivet trädde i kraft i juli 2008. Genom direktivet fastställs en ram inom vilken medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020. Varje medlemsstat ska för varje berörd marin region eller delregion utarbeta och genomföra en marin strategi för sina vatten enligt en särskild åtgärdsplan. För Sverige innebär det att strategier ska utarbetas för Östersjön respektive Nordsjön inklusive Kattegatt.

Om havets tillstånd är så kritiskt att det krävs omedelbara insatser bör, enligt direktivet, medlemsstater som gränsar till samma marina region tidigarelägga sina åtgärdsprogram samt eventuellt utforma striktare skyddsåtgärder. I sådana fall ska kommissionen informeras och uppmanas att överväga tillhandahållande av stöd för de förstärkta insatserna genom att göra den berörda regionen till ett pilotprojekt. Helcoms aktionsplan för Östersjön och de nationella genomförandeplanerna utgör ett bra underlag för att gå fram med Östersjön som ett sådant pilotprojekt (se avsnitt 3.3.2). Det finns med andra ord en nära koppling mellan åtgärdsprogram enligt Helcoms aktionsplan och åtgärdsprogram enligt marina direktivet och därmed stora överlappningar och möjligheter att uppnå synergieffekter vid genomförandet av båda.

EU:s havspolitik

Europeiska kommissionen lade i oktober 2007 fram ett meddelande om en integrerad havspolitik för Europeiska unionen, den s.k. Blåboken.

Samtidigt presenterade kommissionen en åtgärdsplan som syftar till att tydligt visa på länkar mellan olika politikområden. Avsikten med Blåboken är att med stöd av olika verktyg utforma en gemensam havspolitik genom samverkan mellan medlemsstaterna. Havspolitiken tar sin ansats i dels ett antal övergripande frågor som förvaltning, sjöövervakning, havsplanering samt data och information, dels ett antal sektorsvisa strategier. Den europeiska havspolitikens ekologiska dimension utgörs av det marina direktivet.

I december 2007 antog Europeiska rådet den föreslagna inriktningen på EU:s havspolitik. På uppmaning av Europeiska rådet lämnade kommissionen en återrapportering i oktober 2009 (Commission Progress Report on the EU's Integrated Maritime Policy (COM (2009) 540 final). I november 2009 antog allmänna rådet rådsslutsatser som anger inriktningen på det fortsatta arbetet med havspolitiken. En ny återrapportering från kommissionen har begärts för behandling av Europeiska rådet vid utgången av 2012.

EU:s strategi för Östersjöregionen

I juni 2009 överlämnade kommissionen sitt meddelande om EU:s strategi för Östersjöområdet (KOM(2009) 248). Strategin är ett dokument som identifierar övergripande utmaningar, berörda politikområden och arbetssätt. Bakgrunden till strategin är en kombination av Östersjöregionens geografiska läge, att området står inför gemensamma utmaningar och att åtta av de nio strandstaterna numera är medlemmar i EU. Utgångspunkten är att länderna ännu inte till fullo drar nytta av de möjligheter till samarbete och integration som EU-medlemskapet ger när det gäller gemensamt beslutsfattande och tillgängliga resurser. Kommissionen har identifierat fyra övergripande utmaningar som vägledande för strategin: 1) att skapa en hållbar miljö, 2) att öka välståndet, 3) att öka tillgängligheten och attraktionskraften och 4) att öka säkerheten och tryggheten i området.

Strategin bygger på grundtanken att inga nya institutioner bildas, att inga nya budgetmedel avsätts och att ingen särskild lagstiftning behövs. I stället ska konkreta resultat uppnås genom fokuserat och fördjupat samarbete och inom ramen för befintliga institutioner och resurser. Strategin kan på flera sätt bidra till att utveckla samarbeten som bidrar till att möta dessa utmaningar. Att verka för en hållbar miljö är en prioriterad utmaning i strategin och särskilt miljöproblemen i Östersjön.

Havsplanering

I november 2009 tillsatte vi utredningen Havspanering i svenska vatten (dir. 2009:109) för att reformera planeringen av merparten av territorialhavet och föreslå en planering av den ekonomiska zonen. Planeringen ska värna om och förbättra havsmiljön och vara grundad på ekosystemansatsen. Havspanering framhålls som en viktig komponent i EU:s havspolitik och Sverige kommer att vara fortsatt aktivt i EU:s arbete med havspanering och i samarbetet om havspanering i Västerhavet och i Östersjön.

3 En svensk handlingsplan för det internationella havsmiljösamarbetet

Regeringens bedömning: Internationell samverkan är nödvändig för att förbättra havsmiljön. En handlingsplan upprättas för Sveriges internationella havsmiljöarbete. För Sveriges närliggande havsområden prioriteras arbetet inom EU, Helcom, Ospar, Internationella havsforskningsrådet ICES och den internationella sjöfartsorganisationen IMO samt arbete genom internationella finansiella organisationer.

Att integrera havsmiljöaspekterna i andra politikområden som jordbruks-, fiske-, kemikalie-, transportpolitiken och regional tillväxtpolitik både nationellt och inom EU är högt prioriterat. Havsmiljöarbetet är också ett prioriterat område i svenskt utvecklings- och grannlandssamarbete, både multilateralt och bilateralt.

Skälen för regeringens bedömning: Vattnet flödar från källorna till havet. Det sammanbinder naturtyper, förenar människor och i och på vattnet sker en transport av material och varor. Vatten rinner oberoende av sektoriella, administrativa och politiska gränser. Däremot används och förvaltas vattnet i en starkt fragmenterad ordning, något som leder till intressekonflikter både inom och mellan olika sektorer och geopolitiska gränser. Inget land kan ensamt lösa de varierande problem och konflikter som kan uppstå genom vattnets användning och förvaltning. Internationellt samarbete är därför helt nödvändigt.

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) anges att Sverige fortsatt bör arbeta pådrivande och strategiskt för att stärka det internationella samarbetet om havsresursfrågor, att detta arbete skulle utformas i en särskild handlingsplan och att en utvärdering bör göras av hur arbetet och förhandlingsprocesserna fortlöper nationellt, regionalt och internationellt.

Det har saknats en samlad strategi för Sveriges internationella havsmiljöarbete, inklusive arbetet i globala och regionala marint orienterade konventioner samt för det marina utvecklingssamarbetet. Det internationella arbetet drivs på flera nivåer och omfattar en rad olika svenska aktörer. Sverige är ofta drivande i enskilda sakfrågor och strävar efter att förankra ett holistiskt synsätt i internationella, regionala och bilaterala havsrelaterade frågor såsom fosfatförbud i rengöringmedel, förbättrad avloppsrening, havsplanering och Östersjön som pilotprojekt. Sverige arbetar inom internationella organisationer och processer rörande havsmiljöfrågor såsom EU, Helcom (Helsingforskommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö) och Ospar (Ospar-kommissionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten). Svenska experter bidrar när det gäller genomförandet av det marina direktivet, inom Helcom och andra organisationer. Ett omfattande internationellt samarbete pågår på projektnivå, t.ex. mellan kommuner och andra lokala aktörer. Projekten är i många fall finansierade via EU:s strukturfonder. Sverige har en lång tradition av stöd till regionalt och globalt utvecklingsarbete inom

havsmiljöområdet genom finansiering och personalbistånd till regioner som Sydostasien, Östafrika och Karibien samt organisationer som United Nations Environmental Programme (UNEP), Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC), United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) och den internationella sjöfartsorganisationen IMO. Sverige har byggt upp ett nära samarbete med närliggande länder. Samarbetet med Ryssland sker genom konkreta projekt för att förbättra Östersjöns miljö, både genom kompetensutveckling och investeringar i miljöteknik. Samarbetet inom Nordiska ministerrådet är väsentligt och stärker skyddet av haven runt de nordiska länderna. Sverige verkar också genom internationella finansieringsinstitutioner och Nordliga dimensionens miljöpartnerskap.

I den svenska handlingsplanen nedan (avsnitt 3.3) redovisar vi prioriteringar och viktiga händelser inom centrala havsrelaterade processer. Gränsdragningen mellan sektorspolitik och andra processer som påverkar havsmiljön är svår, då många av problemen i Östersjön orsakas av mänsklig aktivitet på land. Ett exempel på detta är övergödningen där växtnäring förluster från jordbruk, utsläpp från reningsverk samt luftföroreningar är de största föroreningskällorna. Integrering av miljöaspekter i andra politikområden är därför mycket viktigt. Att integrera miljöaspekter i olika politikområden, exempelvis inom EU:s fiskeri-, jordbruks-, kemikalie-, transport- och regional tillväxtpolitik, har varit en prioriterad fråga under en lång rad av år. Integreringen av miljöaspekter i de olika politikområdena bör fortgå på alla beslutsnivåer. Politiken bör framöver i högre grad särskilt beakta de behov som finns beträffande känsliga havsområden såsom Östersjön.

Genom handlingsplanen avser vi att koordinera och samordna svenska insatser i det internationella havsmiljöarbetet. I handlingsplanen identifieras vidare strategiskt viktiga händelser och kritiska tidpunkter, möjliga synergieffekter, samarbetspartners, insatsbehov och andra avgörande faktorer för framgång i det internationella arbetet.

3.1 Stora framgångar inom det internationella havsmiljöarbetet under 2009

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) identifierade vi de processer och organisationer som bör prioriteras i det regionala havsmiljöarbetet. I havsmiljöarbetet har arbetet inom flera viktiga processer fortlöpt framgångsrikt. EU:s strategi för Östersjöregionen antogs av Europeiska rådet under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Genom rådsslutsatserna i miljørådet i december 2009 förstärktes genomförandet av de havsrelaterade delarna i strategin och behovet att skyndsamt utse Östersjön till ett pilotprojekt för snabbare och strängare åtgärder inom ramen för marina direktivet fick stöd. Rådsslutsatserna bidrog även till att stärka arbetet med genomförandet av EU:s marina och maritima politik i andra havsområden, liksom till att snabba på initiativet för ett förbud på EU-nivå mot fosfater i rengöringsmedel.

Att uppfylla de internationella åtagandena innebär stora utmaningar och kräver att åtgärder vidtas såväl i Sverige som i andra länder. Ett

omfattande arbete har utförts i Sverige för att ta fram åtgärdsprogram kopplade till arbetet med olika internationella processer som Helcoms aktionsplan, ramdirektivet för vatten och det marina direktivet.

3.1.1 EU:s strategi för Östersjöregionen – en framgång under det svenska EU-ordförandeskapet

Under det svenska ordförandeskapet i EU gav vi särskild prioritet till att stärka Östersjöregionen och insatserna för Östersjöns miljö. I oktober 2009 antog Europeiska rådet EU:s strategi för Östersjöregionen. Europeiska rådets beslut innebär att EU visar sitt engagemang för Östersjöregionens prioriteringar, däribland behovet av att förbättra Östersjöns miljösituation. Ett framtida genomförande av strategin säkrades även genom kompletterande rådsslutsatser i miljørådet som bl.a. framhävde att kommissionen snabbt borde göra Östersjön till ett pilotprojekt under det marina direktivet. Det övergripande syftet med EU:s strategi för Östersjöregionen är att samordnat arbeta på EU-nivå, regional och nationell nivå för att möta utmaningarna i regionen: att förbättra miljön i Östersjön och att öka integrationen och konkurrenskraften, tillgängligheten och säkerheten i Östersjöområdet. Strategin innehåller både övergripande prioriteringar för Östersjöregionen och en konkret åtgärdsplan med prioriterade områden och flaggskeppsprojekt.

EU:s strategi för Östersjöregionen har ett tvärsektorielt angreppssätt för att möta regionens utmaningar, t.ex. för att förbättra havsmiljön och stärka konkurrenskraften. Strategin innebär ett nytt sätt för länderna och EU:s organ att arbeta tillsammans mot gemensamma mål i en europeisk region med åtgärder på EU-nivå, kombinerat med åtgärder från regionens aktörer på regional, nationell, läns- och kommunnivå. Även om Östersjöstrategin är finansiellt neutral behöver den tas i beaktande för prioriteringar och användandet av existerande finansieringsmekanismer inom flera politikområden såsom jordbruk, fiske och regional tillväxtpolitik. Stödet från EU kan komma att vara betydande för genomförandet av projekt med bäring på havsmiljön och stödja aktörer som kommuner, lantbrukare och fiskare som genomför miljöförbättrande projekt.

I mars 2010 överlämnade vi en särskild skrivelse till riksdagen om genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen (skr. 2009/10:159).

3.2 Från internationella överenskommelser till nationella åtgärdsprogram

En förutsättning för framgång i arbetet med genomförandet av internationella överenskommelser är att varje land vidtar nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina åtaganden. Vi arbetar aktivt för att uppfylla Sveriges åtaganden och för att Sverige fortsatt ska vara ett föregångsland i det internationella havsmiljöarbetet. Att upprätta åtgärdsprogram för att uppfylla kraven på god ekologisk status/god miljöstatus i ramdirektivet för vatten, det marina direktivet och Helcoms aktionsplan är viktiga steg på vägen. Eftersom möjligheten att uppnå god miljöstatus är beroende av kopplingarna mellan land, yt- och grundvatten samt kust och hav så

kommer åtgärdsprogrammen till stor del att överlappa varandra. Detta innebär att det är av stor vikt att åtgärdsarbetet samordnas, vilket också möjliggör synergieffekter och kan ge förutsättningar för kostnads-effektivitet. Exempelvis kan åtgärder på land förbättra miljösituationen såväl i sjöar och vattendrag som i kustvatten och hav.

Den samhällsekonomiska nyttan av vatten är av stor betydelse och har bidragit till den ekonomiska välfärden inom flera regioner och sektorer. Värdet av havens många ekosystemtjänster överstiger vida kostnaderna för att bevara dem (NV rapport 5937). Denna fråga behandlades vid en internationell konferens om det ekonomiska värdet av havets ekosystemtjänster som Naturvårdsverket anordnade i september 2009 och vid högnivåmötet om Visioner om biologisk mångfald efter 2010 – Människor, ekosystemtjänster och klimatkrisen som hölls i Strömstad samma månad. I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) lyfte vi fram frågan om ekosystemtjänster bl.a. genom aviseringen av en utredning för att utveckla en strategi med verktyg för att synliggöra värdet av ekosystemtjänster och deras relevans för olika sektorer och näringar. Strategin ska även kopplas till insatser för att uppnå miljö kvalitetsmålen.

Syftet att uppnå god ekologisk status god kemisk status är bindande krav enligt ramdirektivet för vatten respektive det marina direktivet och överlappar till stor del Helcoms aktionsplan. Åtgärder som följer av lagkrav finansieras av berörda sektorer, medan de frivilliga åtgärdsprogrammets basfinansiering kan komma via etablerade kanaler inom de ekonomiska sektorerna såsom landsbygdsprogrammet, via kommuner eller via havsmiljöanslaget och anslag för ramdirektivets genomförande. För att uppnå kompletterande finansiering för åtgärder i Sverige kommer vi aktivt att stödja lokala aktörer i sina ansträngningar att söka projektfinansiering via EU:s strukturfonder, privata stiftelser, näringslivet och andra internationella finansieringskällor. Vi avser att även fortsättningsvis bidra till att finansiera internationella havsmiljöåtgärder, bl.a. genom fortsatt samarbete med internationella finansiella institutioner som t.ex. Europeiska utvecklingsbanken (EBRD), Nordiska Investeringsbanken (NIB) och Nordiska miljöfinansieringsbanken (NEFCO). Vi kommer också att arbeta för att de prioriteringar som fastställs i EU:s Strategi för Östersjöregionen ska beaktas vid fördelning av EU-stöd inom relevanta politikområden och program.

Sveriges åtaganden inom Helcoms aktionsplan för Östersjön ska uppfyllas

Naturvårdsverket har i samråd med Jordbruksverket och andra berörda myndigheter på regeringens uppdrag utarbetat ett förslag till nationell plan för att uppfylla det svenska åtagandet i Helcoms aktionsplan (dnr. M2009/2768/Na). Planen innehåller cirka 150 åtgärder och med tyngdpunkten på övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald inklusive fiske samt sjöfart. Dessutom behandlas utveckling av utvärderingsinstrument och metoder, ökad medvetenhet och kapacitetsuppbyggnad, finansiering samt genomförande och revidering av

aktionsplanen. Där det har varit möjligt har åtgärdernas kostnader uppskattats eller deras konsekvenser analyserats.

Naturvårdsverkets förslag sammanfaller i huvudsak med våra bedömningar vad gäller den nationella åtgärdsplanen. Verkets förslag uppfyller dock inte fullt ut Sveriges åtaganden. Eftersom utsläppen minskar, ett flertal åtgärder har vidtagits och många av de framtagna åtgärderna rymmer stora osäkerheter och stor variation är det mycket angeläget att precisera och revidera planen för att förutsättningarna ska finnas 2016 för att målet om god miljöstatus i Östersjön ska kunna nås 2021. Naturvårdsverket anser att det blir svårt att uppnå betingen om minskade utsläpp av kväveföreningar till Kattegatt och fosforföreningar till egentliga Östersjön. Naturvårdsverket framhåller också att det inte har varit möjligt att integrera förslaget med vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Flertalet av remissinstanserna är i princip positiva till Naturvårdsverkets förslag och att Sverige tar en ledande roll i arbetet med Östersjöns miljö. Flera länsstyrelser påpekar att genomförandet av åtgärderna innebär merarbete för utförande myndigheter. *Världsnaturfonden (WWF)* anser att förslaget är svagt och splittrat. Flera instanser påpekar svårigheterna att urskilja ett klart samband mellan åtgärdsförslag, lokala prioriteringar, genomförare och finansiering. *Sida* och andra instanser betonar vikten av att det gränsöverskridande samarbetet mellan Östersjöländerna upprätthålls och förstärks på olika nivåer, bl.a. genom projekt med stöd från EU. *Naturskyddsföreningen* betonar vikten att driva marina frågor i internationella fora, speciellt inom EU:s gemensamma politikområden.

Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Gävleborgs län påpekar att den nationella åtgärdsplanen bör omfatta hela Östersjön, dvs. också Bottenhavet och Bottenviken. *Helsingborg stad* betonar de speciella förhållandena i Öresund.

Flera instanser påpekar sambandet och synergien mellan åtgärdsprogrammen för Helcoms aktionsplan, ramdirektivet för vatten och det marina direktivet samt nationella miljömål. Flera länsstyrelser påpekar att i många recipienter är den ekologiska statusen måttlig eller sämre och ska ha nått god ekologisk status till 2015 eller i vissa fall 2021, vilket visar på ett behov av att vidta åtgärder. Vissa remissinstanser efterlyser en bättre integration mellan övergödningsåtgärder och åtgärder för biologisk mångfald och fiske.

Flera remissinstanser, bl.a. flertalet länsstyrelser, påpekar behovet av ökade resurser för att genomföra föreslagna aktiviteter. Behovet av en samlad havs- och vattenmyndighet påpekas av flera instanser. Kostnaderna för åtgärdsprogrammets genomförande samt finansiering framhålls av flera remissinstanser som ett hinder för genomförandet. Dessutom påpekas att finansieringen av åtgärdsprogrammet är oklar. Kostnadseffektivitet för föreslagna åtgärder diskuteras av de flesta instanserna, men *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anför att detta bör sättas i relation till lagstadgade krav för att uppfylla god ekologisk status. Systemövergripande åtgärder såsom ekonomiska styrmedel föreslås av flera remissinstanser och *Svenskt Vatten* föreslår ett branschspecifikt system (se avsnitt 5.7.1). *Länsstyrelserna i Skåne och Kalmar län* efterlyser en

diskussion om avgiftsfrågan både inom Helcoms aktionsplan och förordningen (2004:660) om kvaliteten på vattenmiljön.

Det finns ett stort engagemang hos lokala aktörer för att bidra till åtgärdsprogrammets genomförande. Flera remissinstanser anser att också aktiviteter för ökad medvetenhet och kapacitetsuppbyggnad, såsom Greppa Näringen, är relevanta för det nationella genomförandet. Flera instanser, bl.a. Naturskyddsföreningen och *Coalition Clean Baltic (CCB)* konstaterar att flera åtgärder är av utredande karaktär. Behovet av konkreta åtgärder betonas av bl.a. av *Länsstyrelsen i Gotlands län*, *Trelleborgs Kommun* samt *Kalmar kommun* som föreslår helhetslösningar för de stora miljöproblemen i Östersjön som går över sektorsgränserna. *Statens lantbruksuniversitet (SLU)* anser att den strikta sektorsuppdelningen är problematisk och WWF, Naturskyddsföreningen och Trelleborgs kommun anser att ansträngningarna att ta fram ett samlat förslag försvåras av att deltagande myndigheters bidrag inte har kunnat integreras. Flera remissinstanser tycker att föreslagna åtgärder mot miljöeffekter orsakade av jordbruk, fiske, avloppsrening och sjöfartens luftföroreningsutsläpp kan drivas längre.

Arbetet med att färdigställa den svenska genomförandeplanen pågår inför Helcoms ministermöte i maj 2010. En viktig uppgift för Naturvårdsverket, och sedermera för den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö, är att genomföra Helcoms aktionsplan inom sitt ansvarsområde. Myndigheten har även en viktig roll i att vara sammanhållande och pådrivande i genomförandet inom övriga berörda sektorer. Genomförandet ska finansieras inom befintliga budgetramar.

I avsnitt 4, 5 och 6 redovisar vi åtgärder som bör genomföras för att åtagandena i Helcoms aktionsplan ska uppfyllas. Åtgärderna är grupperade enligt aktionsplanens segment Övergödning, Farliga ämnen respektive Biologisk mångfald inklusive fiske. Åtgärder som finns upptagna i aktionsplanens segment Sjöfart redovisas i kapitlet om farliga ämnen respektive biologisk mångfald.

Ramdirektivet för vatten

I december 2009 fattade vattendelegationerna vid de fem vattenmyndigheterna, med underlag från alla länsstyrelser, beslut om åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten. Eftersom kunskapsunderlaget ännu utvecklas är dessa f.n. av generell karaktär. I ett regeringsbeslut om prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram i december 2009 underströk vi möjligheten att enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön ta fram preciserade delåtgärdsprogram för delar av vattendistriktet där speciella åtgärder behövs eller för sektor, fråga eller vattentyp som beaktar särskilda aspekter på vattenförvaltningen. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram riktar sig till myndigheter och kommuner. Parallellt med att preciserade delåtgärdsprogram tas fram kommer myndigheterna och kommunerna att inleda genomförandet av åtgärderna enligt åtgärdsprogrammen. För flera sektorer och miljöproblem finns det anledning att i det sammanhanget ta tillvara de synergier som kan finnas genom att åtgärderna direkt eller indirekt också har en positiv effekt på havsmiljön. Det är viktigt att ta

Marina direktivet

Genomförandet av det marina direktivet har hög prioritet under de kommande åren. Det är bl.a. avgörande för att de nationella miljökvalitetsmålen för havet ska nås och utgör grunden för den svenska handlingsplanen för internationellt samarbete om havsmiljön.

Genomförandet kommer att ske i olika steg. Senast i juli 2012 ska en inledande bedömning av aktuellt miljötillstånd och miljöpåverkan i de berörda vattnen vara avslutad. Vid samma tidpunkt ska det fastställas vad som avses med god miljöstatus och ett antal miljömål med tillhörande indikatorer ska också fastställas. Senast i juli 2014 ska övervakningsprogram för löpande bedömning och regelbunden uppdatering av målen finnas. Senast 2015 ska åtgärdsprogram vara utarbetade och senast 2016 ska de vara i kraft. Genomförandet förutsätter samverkan med de länder som gränsar till samma marina regioner. Ett nära samarbete inom Helcom och Oskar har därför stor betydelse. Vi har gett Naturvårdsverket i uppdrag att, i samråd med andra berörda myndigheter när så krävs, ansvara för genomförandet på myndighetsnivå. Detta avses sedermera bli en central uppgift för den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö.

I Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram de författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet i svensk rätt.

3.3 Svensk handlingsplan 2010–2012 för prioriterade havsmiljöprocesser

Det marina direktivet syftar till att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön. För att nå dit behövs en integrering av miljöhänsyn i all relevant politik och sektorer som transport, energi, jordbruk och fiske måste ta ett ökat ansvar för sin påverkan på havsmiljön. De regionala havskonventionerna behöver stärkas och koordineras med arbetet för att genomföra det marina direktivet så snabbt som möjligt. För Östersjön är genomförandet av Helcoms aktionsplan prioriterat.

Inledningsvis kommer Sverige under perioden 2010–2012 att arbeta aktivt och målmedvetet för att genomföra det marina direktivet, ramdirektivet för vatten, EU:s havspolitik och EU:s strategi för Östersjöregionen. Vi kommer också att arbeta för att miljöaspekterna i än högre grad integreras i relevant sektorspolitik för fiske, jordbruk och sjöfart och därmed också med avseende på EU:s Strategi för Östersjöregionen och EU:s havspolitik. De regionala havskonventionerna Helcom och Oskar kommer att ha en viktig roll för att genomföra och anpassa arbetet till ett regionalt perspektiv samt för samarbetet med tredje land.

Ett koordinerat havsmiljöarbete inom EU och på regional nivå samt integrerad havsmiljöhänsyn i sektorspolitiken utgör grunden för den

svenska handlingsplan för internationellt samarbete som presenteras i Skr. 2009/10:213 följande avsnitt.

Projektverksamhet i samarbete med internationella finansiella institutioner har givit goda resultat, och bör fortsätta som en del i Sveriges arbete för att på ett regionalt plan minska utsläppen till framför allt Östersjön.

3.3.1 EU:s havspolitik

Regeringens bedömning: EU:s integrerade havspolitik är en övergripande och viktig komponent för det svenska havsmiljöarbetet. Det marina direktivets roll som havspolitikens miljöpelare bör därför stärkas genom att havsmiljöaspekter fortsatt utvecklas i berörd marin sektorspolitik, särskilt fiske- och sjöfartssektorerna. Förutom sektorsintegrationen bör planering av havsområden samt miljödatahantering prioriteras inom havspolitikerna.

Skälen för regeringens bedömning: Ansatsen om en samordnad havspolitik har sedan dess lansering 2007 fått en bred förankring på såväl lokal och regional nivå som nationell och EU-nivå. EU:s integrerade havspolitik spänner över alla politikområden som har haven som resurs.

Kommissionen har genom sin åtgärdsplan för perioden 2007–2009 tagit initiativ till projekt som skapar länkar mellan olika politikområden, bl.a. genom att utforma verktyg för planering av havsområden, inhämta och bearbeta data samt skapa övervakningssystem. Med stöd av dessa verktyg och genom samverkan mellan medlemsstaterna är målet att utforma en gemensam havspolitik inom EU. Ett fördjupat arbete med EU:s havspolitik förutses under den kommande femårsperioden med ett förnyat fokus på hållbar ekonomisk tillväxt.

Åtgärder inom olika sektorer måste utvecklas. Den handlingsplan som åtföljer kommissionens meddelande om en integrerad havspolitik för EU (den s.k. Blåboken) ger en klar uppfattning om mångfalden och omfattningen av det arbete som föreligger. Kommissionen lämnade en rapport om utvecklingen i förhållande till Blåbokens aktiviteter under hösten 2009.

Under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 antog rådet slutsatser om lägesrapporten och därigenom om inriktningen för det fortsatta arbetet med EU:s havspolitik. Slutsatserna antogs i samband med Allmänna rådets möte i november 2009. I slutsatserna framhålls bl.a. betydelsen av den sektorsövergripande ansatsen för havspolitiska frågor, inte minst ur ett tillväxt- och miljöperspektiv, samt behovet av en fortsatt utveckling av den integrerade havspolitikerna. Därutöver antogs också ytterligare slutsatser om sjöövervakning. Sverige var vidare som ordförandeland pådrivande för att EU antog rådsslutsatser om Arktis. Slutsatserna syftar till att öka EU:s engagemang för att stärka skyddet av den känsliga arktiska miljön och särskilt havsmiljön.

Regeringens bedömning: Sverige arbetar för att Östersjön snabbt ska utses till ett pilotprojekt inom ramen för marina direktivet i enlighet med rådsslutsatserna från miljöministerrådet i december 2009.

Skälen för regeringens bedömning: De medlemsstater som delar en marin region ska samarbeta för att de åtgärder som krävs för att uppnå direktivets mål är sammanhängande och samordnade inom respektive region. För Sveriges del är därför samarbetet inom Helcom och Oskar av stor vikt i arbetet med att genomföra det marina direktivet. Sverige ska genomgående aktivt verka för att samarbetet med regionala organisationer och andra länder, inklusive tredje länder, i genomförandet av direktivet blir så effektivt och framgångsrikt som möjligt.

En prioriterad fråga för oss är att Östersjön ska utses till ett pilotprojekt under det marina direktivet i enlighet med Östersjöstrategins handlingsplan och rådsslutsatserna från miljörådet i december 2009. Helcoms aktionsplan för Östersjön utgör grunden för detta. Vid Helcoms miljöministermöte i maj 2010 ska länderna presentera sina nationella genomförandepplaner med anledning av aktionsplanen. Vid samma möte kommer Helcoms miljöbedömning för Östersjön att presenteras (Holistic Assessment, Holas). Det finns ett gott underlag för EU-kommissionen att utse Östersjön till ett pilotprojekt. Detta skulle bl.a. kunna stödja en långsiktig samordning i genomförandet av det marina direktivet och Helcoms aktionsplan för Östersjön. Sverige kommer fortsatt att vara pådrivande för att så ska ske. Genom de åtgärder som finns i EU:s strategi för Östersjöregionen skapas möjligheter att kanalisera de stödjande åtgärder som nämns i regelverket för pilotprojekt i det marina direktivet.

3.3.3 EU:s strategi för Östersjöregionen är viktig för att integrera miljöaspekterna djupare inom Östersjösamarbetet

Regeringens bedömning: Sverige bör aktivt verka för att uppfylla målen och genomföra de prioriterade åtgärderna och flaggskeppsprojekten i EU:s strategi för Östersjöregionen och uppnå ett fördjupat samarbete i Östersjöregionen.

Skälen för regeringens bedömning: I EU:s strategi för Östersjöregionen framhålls vikten av ett integrerat samordnat arbetssätt på alla nivåer i Östersjöländerna för att uppnå strategins mål. Genom slutsatserna från EU:s allmänna råd (15018/09) understryks att genomförandet startar utan dröjsmål. En särskild högnivågrupp inrättas och kommissionen får en central roll i genomförandet.

Vidare betonar EU-länderna i Östersjöregionen i sin gemensamma deklARATION (SES2008/141/SES-09) av den 18 september 2009 vikten av de statliga myndigheternas engagemang i genomförandet av strategins samtliga prioriteringar. Vi har en aktiv roll i processen och verkar för att strategins innehåll ska bidra till fördjupat samarbete i Östersjöregionen,

och vi har därför inrättat ett särskilt sekretariat för genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen, liksom givit berörda myndigheter i uppdrag att leda och delta i prioriterade områden. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, SMHI, vattenmyndigheterna och Boverket har fått i uppdrag att vara pådrivande för bl.a. minskad användning av farliga kemikalier, förbud mot fosfater i rengöringsmedel, ökad avloppsrening, nätverk för grön upphandling och samarbete för hållbara städer.

Vad gäller fiskefrågor är målet att verka för ett hållbart resursutnyttjande både när det gäller fiske och vattenbruk. Sverige är koordinator för fiskearbetet inom strategin och Fiskeriverket är ansvarig för ett projekt med målet att nå ett hållbart fiske i Östersjön.

För en närmare beskrivning av genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen hänvisas till vår skrivelse 2009/10:159.

3.3.4 EU:s jordbrukspolitik

EU:s gemensamma jordbrukspolitik är en del av den inre marknaden. Politiken består av en första pelare (direkt- och marknadsstöd) och en andra pelare (landsbygdsutveckling).

Den andra pelaren har tre övergripande målsättningar: att främja konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket, att förbättra miljön och att stimulera en diversifierad ekonomi på landsbygden. Dessa målsättningar genomförs via landsbygdsprogrammet 2007–2013. Landsbygdsprogrammets åtgärder ska främja ett hållbart nyttjande av naturresurser, företagande, tillväxt inom både de areella näringarna och inom övrigt landsbygdsbaserat företagande. Det svenska programmet har en tyngdpunkt på miljöinsatser i syfte att bidra till flera av de nationella miljökvalitetsmålen. I samband med översynen av den senaste jordbruksreformen, den s.k. hälsokontrollen, beslutades en överföring av ytterligare medel från direktstöden till den andra pelaren. Medlen ska användas för insatser som syftar till att bevara den biologiska mångfalden, förbättra vattenförvaltningen både avseende kvalitet och kvantitet samt för klimat- och energiinsatser. En halvtidsutvärdering av landsbygdsprogrammen genomförs under 2010. Nästa programperiod börjar 2014 och löper till och med 2020.

3.3.5 EU:s fiskeripolitik

Regeringens bedömning: Den kommande revisionen av den gemensamma fiskeripolitiken innebär förnyade möjligheter att påverka politiken i enlighet med vår målsättning om en långsiktigt hållbar fiskeriförvaltning inom biologiskt säkra gränser och med regionalt förankrade beslut.

Skälen för regeringens bedömning: EU:s fiskeripolitik är liksom EU:s jordbrukspolitik en fullt utvecklad gemenskapspolitik, vilket innebär att alla gemenskapens länder omfattas av samma bestämmelser. Den gemensamma fiskeripolitiken, som är en del av den inre marknaden, är EU:s verktyg för att förvalta fiske och vattenbruk.

År 2008 inledde kommissionen en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen ska före utgången av 2012 rapportera till Europaparlamentet och rådet hur politiken fungerar och peka på behov av eventuella förändringar. I april 2009 presenterade kommissionen en grönbok om den framtida fiskeripolitiken utifrån en analys av den nuvarande politikens resultat och brister. Konsultationsprocessen med anledning av grönboken är nu avslutad och konkreta lagförslag väntas under 2011. I januari 2010 skickade Sverige in skriftliga synpunkter till kommissionen och har också i andra sammanhang framfört svenska prioriteringar på området.

Utgångspunkten är att den gemensamma fiskeripolitiken ska förbli gemensam med syfte att åstadkomma en långsiktigt hållbar förvaltning av alla berörda fiskbestånd för att kunna förse Europas konsumenter med ett viktigt och hälsosamt livsmedel. För detta krävs tillgång på långsiktigt hållbara fiskbestånd. Mot bakgrund av den bristande måloppfyllelsen med många fiskbestånd i en situation utanför biologiskt säkra gränser och låg lönsamhet i sektorn finns det behov av tydliga förbättringar av politikens genomförande. De vetenskapliga rekommendationer som utfärdas från ICES måste beaktas.

Vi anser att en framtida gemensam fiskeripolitik måste ha tydliga och sinsemellan prioriterade mål som utgår från ekosystemansatsen. Detta understödjer ett effektivt beslutsfattande som främjar en långsiktig hållbarhet. Samtidigt förespråkar vi en förändring av strukturen för beslutsfattande, där den politiska nivån – rådet och parlamentet – bör fokusera på grundläggande och normgivande principer och mål. Detaljbeslut på teknisk nivå bör i första hand överlåtas till kommissionen genom kommittologiförfarande eller delegeras i ökad omfattning till medlemsstaterna genom en regionalisering av genomförandet av politiken. Denna struktur för beslutsfattande blir tydlig för de långsiktiga förvaltnings- och återhämtningsplaner som vi anser bör tas fram för samtliga nyttjade fiskbestånd inom unionen. Minimistandarder och långsiktiga mål för planerna bör fastställas av rådet och Europaparlamentet medan de tekniska detaljerna och genomförandet av respektive plan beslutas på annan nivå. Vidare måste överkapaciteten inom den europeiska fiskeflottan åtgärdas. Det har en avgörande betydelse för såväl utvecklingen av beståndssituationen och lönsamheten i sektorn som kostnaderna för fiskerikontrollen. EU:s externa fiskeripolitik, särskilt de fiskepartnerskapsavtal som unionen har med många utvecklingsländer, måste förbättras i delar. Bland annat bör kostnaden för dessa avtal i framtiden ligga på de fiskande parterna i stället för att till största delen finansieras av unionen. Vi anser också att regelförenkling bör vara en hörnsten i arbetet och att den totala kostnaden för politiken ska minska.

3.3.6 Helcom och Sveriges ordförandeskap 2010–2012

Regeringens bedömning: Under det svenska ordförandeskapet i Helcom bör Sverige arbeta med följande fem prioriterade frågor:

- att säkra genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön,
- att genomföra årliga miljöministermöten,
- att förnya Helcoms organisation så att Helcoms roll stärks i det regionala havsmiljöarbetet,
- att stärka Helcoms roll i genomförandet av det marina direktivet och annan EU-policy, samt
- att säkra att Helcoms beslut grundar sig på bästa tillgängliga vetenskapliga grund.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige kommer att vara ordförande i Helcom den 1 juli 2010–30 juni 2012. Ordförandeskapet innebär en möjlighet att påverka organisationens strategiska arbete och anpassning till den nya situationen där Östersjön utgör ett gemensamt havsområde med endast Ryssland som tredje land. Mot bakgrund av att två miljöministermöten inom Helcom är planerade till 2010 och 2013 (se nedan), är inget formellt miljöministermöte planerat under det svenska ordförandeskapet.

En nationell stödgrupp för ordförandeskapet sammankallas och möts regelbundet under ordförandeskapet. Prioriterade frågor under ordförandeskapet är: a) att säkra genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön, b) att genomföra årliga miljöministermöten c) att förnya Helcom till en mer kraftfull organisation som involverar berörda sektorer så att Helcoms roll stärks i det regionala havsmiljöarbetet d) att stärka Helcoms roll i genomförandet av det marina direktivet och annan EU-policy, samt e) att säkra att Helcoms beslut grundar sig på bästa vetenskapliga grund.

Den mest prioriterade frågan för Sverige är genomförandet av Helcoms aktionsplan, för vilket ministermöten är planerade till 2010 och 2013. Sverige deltar i alla Helcoms arbetsgrupper och bör stödja projektinitiativ inom fler områden än hittills. Sådana projekt kan röra syresättning och miljöfarliga ämnen som dioxiner och PCB, indikatorer och miljömål, marina skyddsområden och planering av havsområden samt minskade utsläpp från jordbruket i den mån frågeställningarna inte omfattas i tillräcklig utsträckning av pågående eller planerade projekt inom ramen för EU eller annat internationellt samarbete. Miljöeffekter av fiske, utveckling av oljespillsberedskap, luftföroreningsutsläpp från sjöfarten och främmande arter är andra områden där Sverige bör kunna ta en ledande roll på expertnivå. Insatserna inom EU:s strategi för Östersjöregionen ska bidra till att stärka detta arbete.

Regeringens bedömning: Sverige bör mer aktivt engagera sig i Ospars arbete. Samarbetet mellan Ospar och Helcom bör stärkas, inte minst med beaktande av arbetet med det marina direktivet där de regionala konventionerna ges en framträdande roll. Det ökade svenska engagemanget i Ospar bör avspeglas i förberedelserna samt genomförandet av Ospars ministermöte i september 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Ospars ansvarsområde täcker Nordostatlanten. I Ospars arbete ska Sverige prioritera frågor som i första hand berör Nordsjön med Kattegatt och Skagerrak. För sådana frågor bör Sverige kunna ta på sig uppgiften att driva projekt inom relevanta områden i Ospars kommittéer.

I september 2010 hålls ett miljöministermöte inom ramen för Ospar. Arbetet med förberedelserna inför detta möte pågår. Bland de frågor som kommer att behandlas vid mötet återfinns bl.a. Ospars roll i genomförandet av det marina direktivet, förändring av Ospars strategier och struktur samt ett nätverk av marina skyddade områden.

Ospar har som regional havskonvention en viktig roll i genomförandet av det marina direktivet. Helcom har motsvarande roll för Östersjön, vilket gör att samordningen av arbetet mellan Ospar, Helcom och EU kommer att vara avgörande för hur Sverige lyckas med att genomföra det marina direktivet. Mot bakgrund av detta bedömer vi att Ospars arbete kommer att bli allt viktigare och att Sverige ytterligare bör prioritera arbetet inom ramen för konventionen.

3.3.8 Fortsatt svenskt engagemang inom det Internationella havsforskningsrådet ICES

Regeringens bedömning: Sverige bör fortsätta verka för att stärka ICES rådgivning som ett centralt inslag i en reformerad fiskeriförvaltning i EU.

Skälen för regeringens bedömning: Det internationella havsforskningsrådet ICES svarar för den vetenskapliga rådgivningen i både fiske- och miljöfrågor i Östersjön och Nordsjön. Tidigare var ICES verksamhet dominerad av samordning av medlemsländernas marina forskning. Med tiden har emellertid rådgivningen om fiskeriförvaltning och havsmiljö fått en central betydelse. Rådgivningen avseende fiskeriförvaltning har ökat i omfattning och upptar nu mellan 85–90 procent av den totala rådgivningen. EU är den viktigaste beställaren/mottagaren och ICES rådgivning avser ca 90 procent av de bestånd som regleras av den gemensamma fiskeripolitiken. Förutom EU:s och ICES medlemsländer, är Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC), Organisationen för att bevara atlantlaxen (NASCO) och Ospar uppdragsgivare till organisationen, medan Helcom nyligen beslutat att avsluta ett långvarigt samarbetsavtal. För de två sistnämnda har ICES en viktig roll i frågor om miljöövervakning och utvärdering av tillståndet i havsmiljön. Sverige bör fortsätta verka för att den av Sverige initierade reformen av organisationen – som bl.a. har ökat förutsättningarna för ekosystemrådgivning –

vidareutvecklas som komplement till den fiskeripolitiska rådgivning som är en nödvändig förutsättning för att det centrala målet för EU:s fiskeripolitik ska nås, dvs. ett återuppbyggande av de åtskilliga decimerade fiskbestånden.

Ett ökat engagemang från svensk sida för att delta i ICES miljöanknutna forskning är önskvärd. Likaså är det önskvärt att Sveriges representation i den centrala rådgivande kommittén även fortsättningsvis kommer att ha kompetens både om fiskerirelaterad forskning samt om forskning om den marina miljön.

3.3.9 Den internationella sjöfartsorganisationen IMO

Sjöfarten är en internationell näringsgren som i första hand måste regleras genom internationella regler såsom havsrättskonventionen (UNCLOS) och IMO:s konventioner. Sverige bör sträva efter globala samförstånds lösningar inom IMO, vilket i slutändan gynnar både handelssjöfarten och flagg-, kust- och hamnstaterna. Under 2009 beslutade IMO att revisionssystemet VISMAS för flaggstater på sikt ska göras obligatoriskt. Detta utgör ett viktigt steg i arbetet för att följa upp och tillförsäkra genomförandet av befintliga konventioner. För svenskt vidkommande är det prioriterat att driva på genomförandet av det fattade beslutet. Vidare nåddes i maj 2009 en överenskommelse om en konvention om återvinning av fartyg.

Vi anser att Sverige även fortsättningsvis ska driva frågor inom IMO i syfte att skapa goda förutsättningar för kvalitetssjöfart, dvs. den sjöfart som har en hög miljö- och säkerhetsstandard. Arbetet med att minska sjöfartens miljöpåverkan är mycket angeläget och principen om att förorenaren betalar för sin miljöpåverkan är väl etablerad. I likhet med vad som har angivits i EU:s sjöfartsstrategi fram till 2018 bör arbetet ske utifrån en nollvision vad gäller utsläpp till vatten och luft. Utnyttjandet av befintliga tekniska landvinningar och ytterligare forskning och utveckling inom miljöområdet är avgörande för att en sådan vision ska kunna förverkligas. Inriktningen är att regleringar inom miljöområdet ska ske genom globala regler för att omfatta samtliga aktörer och inte snedvrída konkurrensen. Arbetet inom organisationen bör även ske utifrån ett regelförenklingsperspektiv.

3.3.10 Marint utvecklingssamarbete

En policy för miljö- och klimatområdet inom utvecklingssamarbetet håller f.n. på att utarbetas inom Regeringskansliet för att beslutas av regeringen under 2010. Denna policy kommer även att behandla inriktningen av utvecklingssamarbetet inom det marina området.

Sverige har en lång tradition inom det marina utvecklingsarbetet och i internationella marina processer. Sverige har ingått flera bilaterala samarbeten och givit stöd till globala och regionala initiativ till marina processer genom FN:s generalförsamling, FN:s miljöprogram (UNEP), FN:s internationella sjöfartsorganisation (IMO), FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), Den mellanstatliga oceanografiska

kommissionen inom FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (IOC/UNESCO), Internationella arbetsorganisationen (ILO), Meteorologiska världsorganisationen (WMO), Den internationella sjökartläggningsorganisationen (IHO), Nordliga dimensionens miljöpartnerskap (NDEP), Nordiska Miljöfinansieringsbolaget (NEFCO), Världsbanken m.fl. Det marint inriktade utvecklingssamarbetet formuleras även i linje med Sveriges politik för global utveckling, (skr. 2007/08:89), den s.k. samstämmighetspolitiken. Politiken innebär att alla politikområden ska dra åt samma håll, med målet om en rättvis och hållbar global utveckling. Sveriges arbete för global utveckling är inriktat på att tackla olika globala utmaningar, som hindrar en rättvis och hållbar utveckling. Såväl det svenska biståndet som andra politikområden ska bidra till detta.

Det marina initiativet är ett svenskt långsiktigt handlingsprogram inom ramen för politiken för global utveckling som syftar till utveckling av uthålliga förvaltningssystem för havs- och kustområden i ett globalt, regionalt och nationellt sammanhang. Initiativet samordnas och inspireras av Marina rådet, vilket fungerar som ett rådgivande sekretariat för initiativet och dess medverkande aktörer, f.n. Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Sida, Världsnaturfonden (WWF) och Fiskesekretariatet. Arbetet i Marina rådet är bl.a. fokuserat på utvecklingssamarbete och rådgivning för svenska insatser med anknytning till liv, egendom, resurser, miljö, havsövervakning och säkerhetsfrågor.

Det marina initiativets övergripande utgångspunkter för de strategiska överväganden som ska styra planering och beredning av verksamheter relaterade till havs- och kustområden är att insatserna ska bidra till fattigdomsbekämpning samtidigt som krav på mänskliga rättigheter, miljö och jämställdhet lyfts fram. I proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) bedömde vi att Sida bör ges i uppdrag att vidareutveckla det marina initiativet.

3.3.11 UNEP-strategin 2008–2010

Regeringens bedömning: Sverige bör vara drivande för att UNEP:s roll ska vidareutvecklas i det globala havsmiljöarbetet i strävan att medverka till arbetet för att nå FN:s millennieutvecklingsmål.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige har länge samarbetat med och stött UNEP:s (FN:s miljöprogram) arbete med vattenfrågor. I den svenska UNEP-strategin 2008–2010 utgjorde havsmiljön ett av de prioriterade områdena för Sveriges fortsatta samarbete med UNEP. Det målstyrda Oceans and Coasts Programme har potentialen att bidra till en mer effektiv gemensam förvaltning för skydd och hållbart nyttjande av marina ekosystem, både innanför och utanför nationell jurisdiktion. UNEP bidrar genom regionalhavsprogrammet (Regional Seas) till ökad samverkan i genomförandet av regionala strategier för havsmiljöarbetet, t.ex. genom erfarenhetsutbyte mellan berörda konventioner. Svenska institutioners samverkan med UNEP ger Sverige en bättre möjlighet att etablera en kanal för svenskt samarbete om havsmiljöfrågor och på olika

3.3.12 Internationellt och regionalt fiskerisamarbete

Den internationella och regionala fiskeriförvaltningen baseras på FN-avtalet om gränsöverskridande fiskbestånd som innehåller riktlinjer för modern fiskeriförvaltning – inklusive ett tydliggörande av försiktighetsprincipens tillämpning – och etablerar det öppna regionala samarbetet som hörnstenar i det internationella samarbetet. Sveriges agerande styrs av detta avtal, Uppförandekoden för ansvarsfullt fiske samt olika internationella handlingsplaner och riktlinjer som har utarbetats inom FAO, FN:s fackorgan för fiske. Återuppbyggnad av decimerade bestånd är det centrala målet för Sveriges agerande.

I de regionala fiskeriorganisationerna – som utgör grundpelarna i det internationella systemet – agerar Sverige selektivt för att stärka beståndsförvaltningen och dess vetenskapliga underlag, främst i organisationer med svenskt fiskeintresse.

Inom FAO stöder Sverige övervakningen av beståndsutvecklingen i världen samt normativt arbete såsom de nyligen avslutade internationella riktlinjerna för djuphavsfiske samt det bindande avtalet om hamnstats-skyldigheter för att bekämpa olagligt fiske.

Inom FN har Sverige aktivt strävat efter en trovärdig utvärdering av de rekommendationer avseende djuphavsfiske som togs av Generalförsamlingen 2006. Utvärderingen av FN-avtalet om gränsöverskridande fiskbestånd 2010 är en annan prioriterad uppgift.

4 Åtgärder för minskad övergödning

4.1 Mål och åtaganden

Vi anser att det krävs ytterligare särskilda insatser för att minska övergödningen av haven. Utifrån principen om att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan bör ansvariga sektorer i högre grad bära sina egna miljökostnader. I detta avsnitt redovisas åtgärder för att begränsa utsläppen av övergödande ämnen. Åtgärderna syftar bl.a. till att visa på hur Sveriges åtaganden i Helcoms aktionsplan för Östersjön kan nås och hur kraven enligt ramdirektivet för vatten och det marina direktivet kan uppfyllas. Åtgärderna kommer samtidigt att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Ramdirektivet för vatten

Kraven enligt ramdirektivet för vatten innebär bl.a. att naturligt förekommande växter och djur inte är tydligt påverkade av övergödning. Vattenmyndigheternas inventering av näringstillståndet 2008 visar att kustområdena i egentliga Östersjön och Västerhavet till övervägande del har sämre än god status med avseende på övergödning. I de åtgärdsprogram som vattendelegationerna fastställt konstateras att betydande åtgärder krävs för att minska belastningen av kväve- och fosforföreningar om miljö kvalitetsnormerna för kustvattnen ska kunna nås och föreslår därför åtgärder och att styrmedel utarbetas av berörda myndigheter.

Marina direktivet

Marina direktivet innebär att de medlemsländer som gränsar till samma marina region måste komma överens om definitioner för vad god miljöstatus innebär och sedan ta fram åtgärder för att uppnå kriterierna. I direktivet listas elva s.k. deskriptorer som beskriver olika delar och problemområden i de marina ekosystemen, varav övergödning är en. Dessa ska utgöra ramverket för bedömningen av god miljöstatus. Med tanke på de stora övergödningproblemen i delar av Östersjön kommer det att krävas åtgärder mot övergödning för att genomföra direktivet.

Miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning

Miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* innebär att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte har någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Riksdagen har till miljö kvalitetsmålet fastställt fyra delmål om utsläpp av kväve- och fosfor-

föreningar till vatten samt ammoniak och kväveoxider till luft som ska uppnås till 2010. Miljömålsarbetet har gett arbetet mot övergödningen långsiktighet och gemensamma mål.

Uppfyllandet av de fyra delmålen är ett viktigt steg för att minska övergödningen av våra hav. Av särskild vikt för havet är delmålen om fosfor- och kväveföreningar till vatten och vi bedömer att ytterligare åtgärder krävs för att nå såväl delmålen som miljökvalitetsmålet.

En fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare arbete (prop. 2009/10:155).

Avloppsvattendirektivet

Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse ställer krav på kväverening. Den 6 oktober 2009 meddelade Europeiska unionens domstol sin dom i mål C-438/07 angående Sveriges underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter. Domstolen fällde Sverige för att inte senast den 31 december 1998 ordnat så att utsläpp från 37 i domen angivna reningsverk för avloppsvatten uppfyllde direktivets krav på kväverening. För närvarande pågår ett arbete i Miljödepartementet, berörda myndigheter och kommuner för att uppfylla avloppsreningsdirektivets krav även i de 37 nämnda reningsverken.

Helcoms aktionsplan för Östersjön

Den största utmaningen i Helcoms aktionsplan är att minska belastningen av näringsämnen. Planen innehåller ett delvis nytt angreppssätt. Baserat på den totala belastning som Östersjön tål om det ska gå att nå de miljömål som Helcom tidigare har beslutat, har en preliminär bördefördelning gjorts för hur mycket länderna behöver minska belastningen med näringsämnen (kväve- och fosforföreningar). För att beskriva målet om Östersjöns ekologiska status används vattnets siktdjup som indikator. Eftersom aktionsplanen bygger på den kunskap som var tillgänglig vid framtagandet kommer underlaget fortlöpande att ses över för att vid behov kunna revidera mål och åtgärdsplaner. I planen finns en första bedömning av hur mycket belastningen av näringsämnen måste minska för att det ska gå att nå Helcoms miljömål. Utifrån detta har det gjorts en preliminär bördefördelning, i ton kväve respektive fosfor, för hur mycket varje medlemsland behöver minska sin belastning. Utifrån denna preliminära bördefördelning ska utsläppen av kväve- och fosforföreningar från Sverige minska motsvarande totalt 20 800 ton kväve (till havsområdena egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt) och 290 ton fosfor (till egentliga Östersjön). Sveriges mänskligt orsakade utsläpp av till dessa havsområden beräknades 2006 motsvara 42 900 ton kväve och 460 ton fosfor. För vissa havsbassänger, t.ex. Bottenviken och Bottenhavet, finns enligt de initiala beräkningarna inget behov av minskade utsläpp. Enligt Helcoms aktionsplan har konventionsparterna kommit överens om att förutsättningar ska finnas senast 2016 för att minska närsaltstillförseln så att målet om god miljöstatus ska kunna uppnås 2021.

I samråd med berörda myndigheter har Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen utarbetat ett förslag till nationell plan för att uppfylla det svenska åtagandet (Rapport 5985).

I Helcoms aktionsplan finns även ett antal ytterligare preciserade överenskommelser med syfte att minska utsläppen av kväve- och fosforföreningar. Flera av dessa innebär att åtgärder enligt Helcoms rekommendationer som är knutna till Helsingforskonventionen ska genomföras. De aktuella rekommendationerna omfattar åtgärder som bör vidtas inom avlopps- och jordbrukssektorerna och i vissa fall har parterna genom aktionsplanen beslutat om att dessa bör stärkas på några punkter. Förutom förändringar i rekommendationerna finns ett antal åtaganden som enbart är preciserade som särskilda överenskommelser (avsnitt 4.5.2).

4.2 Så har kväve- och fosforbelastningen minskat hittills

Uppföljningen av belastningen av kväve- och fosforföreningar har fokuserats på utvecklingen under det senaste decenniet. Detta till stor del på grund av att systemet med miljökvalitetsmål infördes under 1990-talet med tidsatta delmål och regelbunden uppföljning av utvecklingen mot målen. En stor del av vattenvårdsarbetet har dock bedrivits sedan långt tidigare. Redan i slutet av 1960-talet började fosforering att införas och minskningen av utsläppen av fosforföreningar från reningsverken uppgår till över 95 procent sedan denna period. Data om hur mycket detta har minskat belastningen från reningsverken saknas. Uppskattningar gör dock gällande att minskningarna av utsläppen av fosforföreningar p.g.a. utbyggnaden av reningsverken motsvarar mer än dubbla Sveriges nuvarande totala mänskliga belastning av fosforföreningar till vatten. Därtill kommer stora minskningar från skogsindustrin.

För diffusa utsläpp, t.ex. från skogs- och jordbruksmark, är det svårare att bestämma ett utsläpp med samma noggrannhet. Men även inom jordbruket har åtgärder vidtagits under en längre tid, vilket kraftigt minskat belastningen av kväve- och fosforföreningar. En första mer systematisk beräkning gjordes av Naturvårdsverket i projektet Kväve från land till hav (Naturvårdsverkets rapporter 4735 och 4736). Där beräknades bruttoutlakningen av kväveföreningar från åkermarken ha minskat med ca 25 procent mellan 1985 och 1995.

4.2.1 På väg att uppfylla våra mål och åtaganden

Inom ramen för det svenska miljömålsarbetet med miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* har utsläppen av kväve- och fosforföreningar till vatten minskat väsentligt mellan 1995 och 2006. Även utsläppen av ammoniak och kväveoxider till luft har minskat kraftigt under samma period. För att nå delmålen har åtgärder vidtagits inom samtliga sektorer.

De årliga utsläppen av fosforföreningar till vatten har minskat med ca elva procent mellan 1995 och 2006. Minskningarna har främst skett genom åtgärder inom kommunala reningsverk och industrin, men även inom jordbruk och enskilda avlopp. Beräkningarna visar dessutom att de

mänskligt orsakade utsläppen av fosforföreningar är lägre än man tidigare har trott och den nationella potentialen för ytterligare minskningar är därför något begränsad, även om det regionalt kvarstår betydande problem.

De årliga utsläppen av kväveföreningar till haven söder om Ålands hav har minskat med ca 22 procent mellan åren 1995 och 2006. Stora minskningar har skett genom åtgärder inom kommunala reningsverk, industri och jordbruk. Beräkningar av utlakningen från åkermark (rotzonsutlakningen) visar på en årlig minskning av kvävebelastningen med tolv procent och av fosforbelastningen med sju procent under perioden 1995 t.o.m. 2005. Den minskade belastningen beror liksom under beräkningsperioden 1985 till 1995 i huvudsak på förändringar i utnyttjad areal åker, förbättrat växtnäringssystem samt genomförda åtgärder. I modellberäkningarna finns dock inte effekten av anlagda våtmarker och reducerad jordbearbetning med. Enligt beräkningar gjorda för dessa åtgärder har den årliga kvävebelastningen minskat med ytterligare 490 ton och fosforbelastningen med nio ton. Till 2008 har ytterligare minskningar i kväve och fosforbelastningen från jordbruket skett bl.a. beroende på ändrad grödfördelning. Utsläppen till havet har därmed årligen minskat med 380 ton kväve och elva ton fosfor. Även inom de kommunala reningsverken har utsläppen av fosforföreningar årligen minskat med ytterligare 15 procent (49 ton) mellan 2006 och 2008 (minskningen gäller dock vid källan och är mindre till havet).

4.3 Regeringens havspolitik minskar utsläppen ytterligare

Genom vår särskilda satsning på havsmiljön har ett stort antal nya åtgärder och styrmedel beslutats som ytterligare minskar utsläppen av kväve- och fosforföreningar. I propositionen En svensk sammanhållen havspolitik (prop. 2008/09:170) presenterade vi en rad viktiga insatser mot utsläpp av kväve- och fosforföreningar.

Vår havsmiljösatsning har lett till att ett stort antal åtgärder har beslutats och vidtagits. Dessa har dock ännu inte fått genomslag i de svenska belastningsberäkningarna och det går för närvarande bara delvis att kvantifiera hur mycket de kommer att minska belastningen. Vi bedömer dock att åtgärderna kommer att ha stor betydelse för arbetet att uppnå Sveriges mål och åtaganden.

Exempel på insatser är ROT-avdragets möjligheter för åtgärdande av enskilda avlopp, en rad initiativ när det gäller utsläpp av toalettavfall från fartyg och båtar, skärpningar av regler för spridning av stallgödsel, utvidgning av förbudet för fosfater i tvättmedel till att även gälla maskindiskmedel och förstärkningar inom landsbygdsprogrammet 2007–2013. Samtidigt införde vi bidraget om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA), som bedöms uppgå till 100–120 miljoner kronor per år från 2010. Bidraget ska användas till kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen av kväve- och fosforföreningar till Östersjön och Västerhavet. Länsstyrelserna tilldelades under 2009 totalt 35 miljoner kronor för att förstärka deras arbete med planering av åtgärder som bidrar till att minska belastningen av näringsämnen till Östersjön och Västerhavet. Utöver dessa insatser presenterade vi också

att ett antal förslag till åtgärder inom jordbruksektorn som var på väg att införas.

Under 2009 har Naturvårdsverket beviljat stöd via havsmiljöanslaget och LOVA till ett 120-tal insatser mot övergödningen. Genom LOVA bidraget har medel getts för ett 90-tal konkreta insatser som åtgärdande av enskilda avlopp, anläggning av våtmarker och dammar, tömningsstationer för båttoaletter, musselodlingar och systemlösningar för musselodling i kombination med biogas-, gödsel och foderproduktion. Ett antal större projekt för att minska övergödningen har dessutom beviljats stöd direkt genom havsmiljöanslaget, varav nedanstående är några exempel:

Information om enskilda avlopp

Projektet syftar till att samla och tillgängliggöra information som tagits fram samt att anordna regionala seminarier om enskilda avlopp. Exempelvis så genomför Naturvårdsverket en tillsynskampanj i samarbete med kommuner, länsstyrelser, SGU, Socialstyrelsen, Kunskapscentrum små avlopp och Avloppsguiden. Naturvårdsverket står för stöd till kommuner och centrala informationsinsatser till fastighetsägare med små avlopp, bland annat via media. Tillsynskampanjen är en del i ett pågående arbete med små avlopp. Ett stort antal kommuner har bedrivit tillsyn över små avlopp i många år, men det finns stora skillnader i hur mycket och vilka metoder man använt. En tanke med tillsynskampanjen är att återanvända bra metoder som redan tagits fram av några kommuner och sprida dem till övriga kommuner.

Marknadsöversikt – produkter för småskalig avloppshantering

Projektet syftar till att ge en översikt och jämföra de produkter för små avlopp som finns på den svenska marknaden, inklusive att klassificera dem med avseende på bl.a. hur väl de uppfyller funktionskraven i Naturvårdsverkets allmänna råd.

Uppbyggnad av ett kunskapscentrum för små avlopp

Projektet syftar till att skapa ett kunskapscentrum som kan bli en samlade källa för information och teknik, lagstiftning, planering och kommunikation om enskilda avlopp. Kunskapscentrumet avses även bli ett forum som myndigheter på nationell, regional och kommunal nivå kan använda för erfarenhetsutbyte, utbildning och användning av planeringsverktyg. Vidare ska kunskapscentrumet ge relevant och oberoende information till fastighetsägare och bransch.

Reningsgrader för små avloppsanläggningar

Projektet syftar till att ta fram schablonvärden för reningsgrader av närsalter hos olika typer av avloppsanläggningar, för tillämpning i särskilt känsliga recipienter där god ekologisk status inte enkelt kan uppnås.

Diken och sedimentfällor

Projektet innebär utgrävning av diken och anläggande av demonstrationsanläggningar för minskad transport av fosforföreningar till havet. Naturvårdsverket förväntar sig att resultatet av projektet

kommer att användas inom både lokal och nationell rådgivning för att minska läckaget av fosforföreningar. Skr. 2009/10:213

Pilotprojekt för samordnade åtgärder inom avrinningsområden

Projekt i Södra respektive Norra Östersjöns vattendistrikt ska samordna anläggning och uppföljning av åtgärder för att motverka övergödning i ett avrinningsområde med stor belastning på havet. Projekten syftar till att få till stånd en stor mängd åtgärder inom några begränsade avrinningsområden för att minska belastningen av kväve- och fosforföreningar till havet. Områdena ska kunna fungera som ett positivt pedagogiskt exempel som visar att (om) påtagliga belastningsminskningar är möjliga att genomföra och kan påvisas på avrinningsområdesskala. Områdena ska också kunna fungera som demonstrationsobjekt för väl fungerande åtgärder och för hur omfattande åtgärder kan få till stånd i ett avrinningsområde. Målet är att bl.a. hitta en arbetsmetodik för att effektivt genomföra åtgärder i belastade områden.

Kretsloppsprojektet i Trelleborgs kommun

Projektet syftar till att minska belastningen av näringsämnen till Östersjön genom att genomföra ett antal åtgärder inom framför allt jordbrukssektorn inom ramen för ett kretsloppstänkande. En del av projektet ska producera biogas av biomassor från djurhållning, odlade grödor i våtmarker, restprodukter från lantbrukssektorn och från avloppsreningsverk samt av alger och tång från kommunens strandområden. En annan del av projektet ska genomföra ett antal restaureringsåtgärder inom Tulltorpsåns avrinningsområde som t.ex. meandrande bäckfåra, översvämningzoner, slamfällor, våtmarker och kantavplaning. Projektet är speciellt genom att markägarna gemensamt driver projektet och att man tar ett helhetsgrepp om åns avrinningsområde. Stora delar av projektet är att betrakta som försöksprojekt

Handbok för skyddszoner

En handbok tas fram som ska samla den kunskap som finns om skyddszoners funktion och effekt inom jordbruket och ge goda råd om deras placering i landskapet och skötsel.

Musselodling i Östersjön som miljöåtgärd

Projektet syftar till att utveckla musselodling till en kostnadseffektiv miljöåtgärd för att förbättra kustvattenkvalitén i Östersjön genom att anpassa och optimera storskalig odlings- och skördeteknik för de särskilda förhållanden som gäller för musselodling i Östersjön, samt till att använda musslorna för produktion av musselmjöl som kan användas som gödselmedel i jordbruket för att demonstrera näringskretslopps lösningar.

Analys och utvärdering av musselodling i övergödda grundområden i Västerhavets vattendistrikt

Projektet syftar till att ta fram planeringsunderlag i Västerhavets vattendistrikt med rekommendationer och riktlinjer om odlingslägen, odlingsteknik och vilka produktionsvolymerna som krävs för att musselodling som en restaureringsinsats ska ha önskad effekt. I projektet ingår

att analysera tillväxthastighet i grundområden, modellera närsaltsupptag, produktionsvolym och effekter på indikatorer för vattenkvalitet, utprovning av teknik för odling och bortförel av nedfall under odlingar, utvärdering och syntes om var, när och hur en musselodling kan användas som restaureringsåtgärd.

Åtgärder för att skörda närsalter och återföra dem i kretslopp

Projektet syftar till att optimera odlingsmetodikerna för blåmussla till de förhållanden som råder kring Gotland för att kunna använda blåmussla som ett sätt att återföra näring till land.

Utveckling av modellunderlag

Baltic Nest Institute vid Stockholms universitet har fått bidrag för att utveckla modellunderlag för beslut om åtgärder mot övergödning av Östersjön i det internationella arbetet med att restaurera Östersjön.

Planering inför LOVA

Länsstyrelserna har fått bidrag för arbete med planering av åtgärder för att minska övergödning som ska ligga till grund för beslut inom LOVA.

4.4 Åtgärder för att minska övergödningen

Regeringens bedömning: För att nå Sveriges mål och åtaganden om övergödning krävs åtgärder inom samtliga berörda sektorer.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning. Vi anser dock att ytterligare åtgärder krävs för nå Sveriges mål och åtaganden.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser stödjer i stort de föreslagna åtgärderna, även om många synpunkter och andra förslag förs fram. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* finner att det är av största vikt att Skagerrak och dess tillrinningsområde omfattas av de föreslagna åtgärderna. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* föreslår att åtgärdsområdet utökas till Södra Bottenhavet för att Sveriges beting för fosfor till egentliga Östersjön ska klaras. *Världsnaturfonden (WWF)* är kritisk till att de åtgärder mot näringsläckage som föreslås inte räcker till för att uppfylla Sveriges åtagande i Helcoms aktionsplan. *Naturskyddsföreningen* ifrågasätter att det inte föreslås åtgärder för att genomföra strukturella förändringar inom jordbruket.

Stockholms stad anser att ytterligare krav på rening av utsläpp i de kommunala reningsverken måste kompenseras från statens sida och efterlyser ett brett samtal med kommuner om vilka åtgärder som kan göras utifrån gällande förutsättningar och de insatser som har gjorts. *Svenskt Vatten* ställer sig tveksamma till en ytterligare ökning av fällningskemikalier och efterlyser ett helhetsperspektiv där miljökonsekvenserna av en ökad kemikalieanvändning vägs mot miljövinsten av marginellt lägre utsläpp av fosforföreningar. De menar vidare att felaktiga data om genomförda insatser för fosforavskiljning vid reningsverken har lett till ett för högt fosforbeting för Sverige.

Stockholms stad instämmer i att det behövs incitament för att minska påverkan från dagvattenutsläpp. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Blekinge län bedömer att det finns en potential att minska bräddningar som inte är tillräckligt belyst. *Länsstyrelsen i Stockholms län* efterlyser mer generell vägledning för rening av kväveföreningar från mindre reningsverk och tillsynsvägledning om hög skyddsnivå för nya enskilda avlopp.

Länsstyrelserna i Stockholm, Kalmar och Uppsala län samt *Helsingborgs kommun* saknar förslag på kretsloppsanpassade åtgärder som t.ex. enskilda avlopp med återföring av urin och slam till åkermark. *Coalition Clean Baltic (CCB)* konstaterar att bara en av de föreslagna åtgärderna inom jordbruket (Greppa Näringen) avser ett mer effektivt utnyttjande av kväve- och fosforföreningar, som kan leda till ett minskad behov av tillförda gödningsämnen. Naturskyddsföreningen påpekar att de flesta åtgärder som diskuteras fokuserar på att ta bort delar av symptomen och inte på de bakomliggande orsakerna till problemen. Länsstyrelsen i Stockholms län efterlyser systemövergripande åtgärder för att minska överskottet i växtnärbalansen inom jordbruket. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* menar att nollutsläpp från enskilda avlopp (som mulltoa istället för vattenburet avlopp) och ytterligare våtmarksanläggning är exempel på åtgärder som troligen ligger inom samma kostnadseffektivitetsintervall som de föreslagna åtgärderna. Länsstyrelsen i Västmanlands län och WWF ser problem med att få till anläggning av våtmarker i de lägen där de är mest kostnadseffektiva p.g.a. avsaknad av effektiva styrmedel och lagstiftning som försvårar anläggning. WWF anser att uppföljning och utvärdering av Greppa näringen måste förbättras och göras av en oberoende instans. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* vill se att jordbruksstöden kopplas till krav på genomgången grundkurs inom Greppa Näringen. *Regionförbundet i Kalmar län* och länsstyrelsen i Blekinge län menar att Greppa näringen behöver utveckla metoder som involverar mindre lantbruk. *Länsstyrelsen i Gotlands län* menar att det är viktigt att finansieringsmöjligheterna inom landsbygdsprogrammet kvarstår efter 2013 och förstärks. *Regionförbundet i Kalmar län* efterlyser en bättre systemsyn mellan biogas och övergödning. *Trelleborgs kommun* anser att Jordbruksverket bör förorda lantbrukarna att bygga tillräckligt stora gemensamma anläggningar, i syfte att biogasen ska kunna användas kommersiellt samt kunna blandas med naturgas. Länsstyrelsen i Kalmar län anser att reglerbar dränering är en intressant åtgärd med stor potential, medan Naturskyddsföreningen ifrågasätter om reglerbar dränering är kostnadseffektivt. Länsstyrelsen i Kalmar län anser att gödselfria zoner inom jordbruket bör vara mer än två meter breda och gräsbevuxna. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att träd- och buskbevuxna skyddszoner mot vattendrag har stor betydelse för artrikedom och vattenkvalitet i vattendragen. Sådana zoner bedöms också i större utsträckning kunna minska förluster av växtnäring till vattendragen jämfört med rena ” gräsbevuxna skyddszoner. Länsstyrelsen i Västernorrlands län framför önskemål om att kraven på lagringskapaciteten för stallgödsel höjs. Flera länsstyrelser och *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* anser att flera av de åtgärder som berör jordbruket kan inriktas mer mot känsliga områden.

Länsstyrelsen i Gävleborg föreslår att ett lagstadgat krav på en skyddszon längs vattendrag införs för såväl skogsbruk som jordbruk. Även länsstyrelsen i Kalmar föreslår att möjligheterna obligatoriska skyddszoner utreds. SLU föreslår att åtgärder inom jord- och skogsbruk i framtiden värderas i ett bredare sammanhang än enbart ur växtnärings-synpunkt. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att de inte är acceptabelt att det fortfarande finns en kunskapsbrist kring skogbruksåtgärdernas effekt på läckaget av kväveföreningar då även små förändringar kan ändra belastningen väsentligt.

Skogsindustrierna anser att ytterligare åtgärder för att minska utsläppen av kväve- och fosforföreningar från massa- och pappersbruk är orimligt kostnadskrävande. Utsläppen kommer fortsatt att successivt minska i samband med omprövningar. De uppskattade kostnaderna för kantzoner mot vattendrag och skärmställningar är enligt *Skogsindustrierna* starkt underskattade. SLU menar att kantzoner möjligen kan vara aktuella i havsnära vattendrag, men är mer tveksamt för inlands-vatten där retentionen på väg till havet är stor. Länsstyrelsen i Kalmar län poängterar att det finns fler nyttor med kantzoner i skogsbruket längs vattendrag än som närsaltsfilter.

CCB anser att Sverige bör överväga att gå vidare med förbud av fosfater också i handdiskmedel.

Svenska Båtunionen påpekar att förslaget om förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar är en av de dyraste åtgärderna.

SGU påpekar att åtgärda enskilda avlopp har stor betydelse för grundvatten som nyttjas för enskild vattenförsörjning och därmed även betydelse för människors hälsa.

Skälen för regeringens bedömning: För att nå Sveriges mål och åtaganden om att kraftfullt motverka övergödningen av haven krävs åtgärder inom samtliga berörda sektorer. Vi anser att åtgärder bör vidtas i enlighet med Naturvårdsverkets förslag till nationell handlingsplan. Vi anser dock att även ytterligare åtgärder krävs för nå Sveriges mål och åtaganden. De åtgärder som har föreslagits inom jordbruket är nu beslutade genom de skärpningar av regelverket om miljöhänsyn i jordbruket som gjorts för att svensk lagstiftning ska klara nitratdirektivets krav och genom förstärkningar och nya satsningar i landsbygdsprogrammet från och med 2010.

I det följande redovisar vi åtgärder som vi bedömer är viktiga samt – där det är möjligt – hur mycket åtgärderna bedöms kunna minska belastningen. För alla åtgärder finns det osäkerheter och variationer i hur stor del av utsläppen från en källa som når havet. Denna andel bestäms av retentionen, upptaget mellan källa och recipient. För beräkningarna i denna analys har ett medelvärde av retentionen för de olika havsbassängerna använts så osäkerheten i denna faktor är densamma för alla åtgärder. Osäkerheten i retentionen påverkar utsläppsminskningens effekt på havet och därmed även den genomsnittliga reduktionskostnaden för åtgärden.

Även nedfallet av kvävehaltiga luftföroreningar bidrar till övergödningen av havet. Åtgärder mot dessa redovisas i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare arbete (prop. 2009/10:155) under miljö-kvalitetsmålem *Frisk luft* och *Ingen övergödning*.

Regeringens bedömning: Reningen av kväve- och fosforföreningar från kommunala reningsverk som påverkar övergödningssituationen i kust och hav bör förbättras ytterligare. Genom ytterligare rening kan utsläppen minska med motsvarande ca 3 000 ton kväve och 15 ton fosfor.

Skälen för regeringens bedömning: Naturvårdsverket har bedömt att det är samhällsekonomiskt effektivt att ytterligare förbättra reningen av kväve- och fosforföreningar i de större kommunala reningsverken för att nå Sveriges åtagande i aktionsplanen.

Genom att införa rening på minst 80 procent för kväveföreningar i de kommunala reningsverk som har en belastning på minst 10 000 person-ekvivalenter kan kvävebelastningen till havet kunna minska med drygt 3 000 ton per år.

Genom att öka doseringen av fällningskemikalier i vissa reningsverk som belastar egentliga Östersjön, och har en utgående halt över 0,2 milligram fosfor per liter kan fosforbelastningen minska med motsvarande ca 15 ton fosfor.

Reningen av kväve- och fosforföreningar från kommunala reningsverk bör förbättras ytterligare. Vi avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur reningen kan förbättras så att ovanstående minskning av kväve- och fosforföreningar kan nås. I uppdraget bör det ingå att efter samråd med branschen se om det finns andra möjligheter att uppnå motsvarande belastningsminskning från reningsverken än genom generella krav på reningsverken.

Genom tidigare åtgärder i reningsverken samt de vi redovisar här uppfyller Sverige rekommendationen i Helcoms aktionsplan om att minska utsläppen från avloppsreningsverk.

4.4.2 Beslutade åtgärder för att minska belastningen av kväve- och fosforföreningar från jordbruket

Regeringens bedömning: Jordbruket står för den största andelen av de samlade svenska utsläppen till havet men medverkar redan nu kraftigt till att Sverige ska kunna nå sitt åtagande om minskad närsaltsbelastning på Östersjön. De nya regler som har införts och de förstärkningar och nya insatser som har introducerats i landsbygdsprogrammet fr.o.m. 2010 är av särskild betydelse och bedöms minska den årliga belastningen till havet med mellan 1 600 och 2 100 ton kväve och ca 30 ton fosfor.

Skälen för regeringens bedömning

I propositionen En svensk sammanhållen havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299) redovisade vi att ytterligare regler skulle introduceras för att begränsa utsläppen av kväveföreningar från jordbruket, vilket nu har skett. Därtill redogjorde vi för den process som hade startats för att förstärka landsbygdsprogrammet 2007–2013

bl.a. med anledning av överföringen av de s.k. modulerade medlen. En av de utmaningar som särskilt prioriterades var att förbättra vattenkvalitet och därmed minska växtnäringsförlusterna till haven. Åtgärderna infördes från och med 2010 och det slutliga godkännandet av programmet erhöles av EU kommissionen i februari 2010. Det finns nu uppskattningsvis över 800 miljoner kronor per år inom landsbygdsprogrammet till att förbättra vattenkvaliteten och minska övergödningen, vilket motsvarar en ökning med bortemot 250 miljoner kr per år. I och med de åtgärder som har införts och de förstärkningar som har gjorts medverkar jordbruket än mer till att Sverige kan nå sina mål och åtaganden om minskad näringsbelastning till haven. I det följande ges närmare redovisningar av de förstärkningar som har gjorts fr.o.m. i år i lagstiftningen och i landsbygdsprogrammet 2007–2013 för att minska kväve- och fosforbelastningen till havet.

Förstärkt lagstiftning

Kommissionen har framfört ett antal synpunkter på det svenska genomförandet av nitratdirektivet och bl.a. påtalat att regelverket i några fall bör förtydligas och i andra fall kompletteras med ytterligare eller förstärkta krav. Ett antal ändringar, som trädde i kraft den 1 januari 2010, har därför införts i Statens jordbruksverks föreskrifter (2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket med avseende på växtnäring. Innebörden av ändringarna är att den svenska lagstiftningen nu på ett bättre sätt följer de krav som ställs i nitratdirektivet. Nedan följer kortfattade beskrivningarna i punktform av de viktigaste förändringarna.

- *Högsta mängd tillförd stallgödsel*
Bestämmelsen innebär att stallgödsel inte får tillföras i större mängd än vad som motsvarar 170 kg totalkväve per år.
- *Begränsad tillförsel inför höstsådd*
Inför höstsådd får enligt det nya kravet högst 60 kg lättillgängligt kväve tillföras.
- *Skyddsavstånd vid spridning av gödselmedel*
Regeln innebär att gödselmedel inte får spridas på jordbruksmark närmare än två meter från kant som gränsar till vattendrag eller sjö.
- *Spridning på lutande mark*
Bestämmelsen har till följd att det är förbjudet att sprida gödselmedel, undantaget mineralgödsel i växande gröda, på jordbruksmark invid vattendrag eller sjö om marken lutar mer än 10 procent.
- *Förlängt totalförbud för spridning av mineralgödsel*
Totalförbudet att sprida mineralgödsel har förlängts och gäller från 1 november till och med 28 februari.
- *Begränsning i spridningen av stallgödsel och andra organiska gödselmedel under höst och vinter*
Förbudet att sprida stallgödsel och andra organiska gödselmedel har förlängts och gäller från den 1 november t.o.m. den 28 februari. Vissa former av fastgödsel får dock spridas under en begränsad period och särskilda förhållanden. Dessutom har möjligheterna att sprida stallgödsel och andra organiska gödselmedel under perioden 1 augusti till

Förutom dessa skärpningar av regelverket har ytterligare förtydliganden gjorts när det gäller dokumentationskrav som ställs på brukarna och beskrivningarna av hur en balanserad gödselgiva och lagringskapaciteten ska beräknas. Genom de nu införda förstärkta åtgärderna i lagstiftningen uppskattas belastningen av kväve- och fosforföreningar på haven att minska med minst motsvarande 210 ton kväve per år och något ton fosfor. Ett antal ytterligare ändringar av de ovannämnda bestämmelserna kan komma att göras under 2010.

Förstärkta insatser i landsbygdsprogrammet 2007–2013

De förstärkningar som har gjorts i landsbygdsprogrammet i syfte att förbättra vattenhanteringen är i överensstämmelse med vad som omnämns av Naturvårdsverket i deras förslag till nationell åtgärdsplan för Östersjön. Förstärkningarna innebär att budgeten för programmet har utökats och att insatserna inom programmet för att förbättra vattenkvaliteten nu motsvarar över 800 miljoner kronor per år och beräknas ge förutsättningar för en årlig minskning av kvävebelastningen på Östersjön med ca 1 400 till 1 900 ton och ca 30 ton fosfor. Jordbruket kan därmed kraftfullt medverka till att utsläppen av växtnäringsämnen till haven minskar. De förstärkningar som görs kommer därtill att minska utsläppen av klimatgaser och underlätta anpassningen till ett förändrat klimat.

Nedan följer en kortfattad redovisning av de förstärkningar som har gjorts i syfte att minska jordbrukets negativa påverkan på vattenkvaliteten och begränsa belastningen av kväve- och fosforföreningar på havet.

Förstärkningar inom Axel 1 särskilt gällande kompetensutveckling och investeringar

I ändringarna i landsbygdsprogrammet 2007–2013 ingår förstärkta satsningar på kompetensutveckling inom axel 1, särskilt beträffande rådgivningsprojektet Greppa näringen. Det innebär bl.a. utökad rådgivning till företag inom de nitratkänsliga områdena och till brukare med arealer där avrinning sker till vattendrag med bristande vattenstatus. Finansieringen av den beslutade förstärkningen sker genom s.k. modulerade medel och omfattar totalt 24 miljoner kr per år. Den utvärdering av Greppa näringen och de aktiviteter som har genomförts hittills inom ramen för projektet visar på mycket positiva resultat. Utifrån dessa resultat har den nu utökade satsningen bedömts kunna minska belastningen med drygt 400 ton kväve per år och med ungefär 10 ton fosfor per år.

Inom Greppa-konceptet sker rådgivning både för att minska växtnäringsförlusterna till vatten och luft, utsläpp av växthusgaser samt för att minska riskerna vid användning av växtskyddsmedel. Rådgivningen omfattar vad som kan göras inom företagets djurhållning såväl som växtodling. I samband med rådgivningen ges även vägledning om de

olika ersättningsformer som man kan söka ersättning för, såsom odling av fånggrödor, vårbearbetning, anläggning av skyddszoner, våtmarker, dammar för fosforavskiljning och reglerbar dränering. Exempel på andra områden som tas upp i rådgivningen är vilka förbättringar som kan göras i utfodring och stallmiljö, hur en minskad jordbearbetning kan tillämpas och hur gödslingen bättre kan anpassas till grödornas behov.

En reducerad jordbearbetning innebär att plöjning undviks och att marken bearbetas lätt eller inte alls inför sådd. Att inte jordbearbeta bedöms oftast vara lönsamt för brukaren, men kan ibland öka ogräsförekomsten och behovet av bekämpning. En bättre anpassning av gödslingen kan både ske med hjälp av olika former av tekniska hjälpmedel som fastställer grödans behov, markens och stallgödselns innehåll av växtnäring och genom att gödselgivan delas upp och sprids vid flera tillfällen. Dessutom kan tekniska hjälpmedel användas för att jämna ut gödslingen i förhållande till det varierande behov som finns inom ett fält. Inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013 finns sedan programperiodens början möjlighet att erhålla stöd inom åtgärden Modernisering av jordbruksföretag för investeringar i sådana tekniska hjälpmedel. Dessa åtgärder har av Naturvårdsverket uppskattats kunna minska kvävebelastningen på haven med 550 ton per år.

Från och med 2009 görs en särskild satsning inom landsbygdsprogrammet 2007–2013 till investeringar i gårdsbaserad biogasproduktion. Totalt omfattar satsningen 200 miljoner kr. Förutom att en biogasproduktion kan sänka utsläppen av växthusgaser kan rötresterna utnyttjas och ha positiva effekter för att minska kväveutlakningen. I flera fall kan rötresterna vara lättare att sprida med god precision, vilket underlättar anpassningen av gödselgivan i både tid och rum. Information finns som visar på ett ökat intresse för att utnyttja stallgödseln såsom källa för biogasproduktion. Takten för att uppföra sådana anläggningar har dock initialt varit måttlig och då särskilt för större anläggningar. Under 2010 kommer Lantbrukarnas Riksförbund att genomföra en större rådgivningssatsning för att stimulera till ökade investeringar i biogasproduktion. Om biogasanläggningar byggs i proportion till potentialen i olika län uppskattas kvävebelastningen på havet minska med upp till 120 ton per år. Förutom satsningen på gårdsbaserad biogasproduktion har nu landsbygdsprogrammet förstärkts med 103 miljoner kr per år för satsningar inom klimat- och energiområdena.

Förstärkningar inom Axel 2 för att förbättra vattenhanteringen

En rad förstärkningar för att förbättra vattenhanteringen och minska övergödningen har gjorts inom ramen för landsbygdsprogrammets axel 2. Förstärkningarna har delvis gjorts genom omfördelning av budgetmedel över programperioden för landsbygdsprogrammet 2007–2013. Det gäller insatserna och delinsatserna som nedan numreras 1–3. För de förstärkningar som redovisas under punkterna 4–6 har de modulerade medlen utnyttjats och förstärkningen omfattar totalt 38 miljoner kr per år. En prioritering mellan ansökningar utifrån ett antal uppställda kriterier görs av länsstyrelserna för de delinsatser som ingår i insatsen Regionalt prioriterade ersättningar. Detta för att så långt som möjligt rikta

satsningar till områden där största miljönytta kan uppnås. Nedan ges en kortare redovisning av de ändringar som har gjorts. Skr. 2009/10:213

1) Minskade växtnäring förluster från jordbruksmark

A) Odling av fånggrödor och vårbearbetning

Områdena där ersättningar kan beviljas har utökats och omfattar nu de delar av de tre sydligaste vattendistrikten där öppen växtodling och särskilt spannmålsodling förekommer i någon större omfattning. Då nettokostnaderna för att odla fånggrödor och att avvakta med att bearbeta marken beräknas ha ökat under de senaste åren höjdes ersättningsnivån för alla delinsatser. Förstärkningen innebar att målet för insatsen har höjts från 147 000 hektar till 240 000 hektar.

B) Anläggning och skötsel av skyddszoner längs med vattendrag.

Även för denna delinsats utökas området där ersättning kan beviljas. Området omfattar nu hela Götaland och stora delar av Svealand där spannmålsodling förekommer i större omfattning. Ersättningsnivån höjdes samtidigt då nettokostnaderna för denna delinsats beräknas ha ökat sedan programmets början. Målet för delinsatsen höjdes från 7 000 hektar till 9 000 hektar.

2) Anläggning och skötsel av skyddszoner på erosionsbenägen mark

För att minska förlusterna av fosfor med avrinnande vatten via t.ex. ytvattenbrunnar eller dräneringsledningar då vatten ansamlats i svackor på åkern har en ny delinsats införts under insatsen Regionalt prioriterade ersättningar. Delinsatsen ger möjlighet för länsstyrelserna i hela landet att bevilja ersättning för anläggning och skötsel av skyddszoner på särskild erosionsbenägna områden på åkermark i respektive län. Målet för delinsatsen är att 5 000 hektar skyddszoner på erosionsbenägen mark ska anläggas och skötas under programperioden 2010–2013.

3) Andra insatser med positiva effekter för att minska förlusterna av kväve- och fosforföreningar

Delinsatser inom insatsen Miljöskyddsåtgärder, t.ex. att markkartera, att fastställa kväveinnehållet i flytgödsel och att upprätta en växtnäring-balans för företaget, ger brukaren verktyg för att minska växtnäring-förlusterna. Likaledes bör en vallodling som kan beviljas ersättning inom insatsen Extensiv vallodling för miljön och det öppna odlingslandskapet och att sköta våtmarkerna som är en delinsats inom insatsen Biologisk mångfald och kulturmiljöer i betesmarker, slåtterängar och våtmarker ge positiva miljöfördelar i form av minskade växtnäring förluster. För dessa ersättningsformer har ersättningsnivåerna från 2010 höjts då nettokostnaderna för att genomföra miljötjänsterna har ökat sedan programmets start. Den nu införda ersättningen till vall inom delinsatsen Certifierad ekologisk produktion borde också kunna ge ett mindre bidrag.

För att underlätta anläggningen och restaureringen av våtmarker har förutsättningarna för stödet revideras på några punkter. Revideringarna innebär att hela kostnaden kan ersättas vid större anläggnings- och restaureringsprojekt, och att även om en anläggning inte kan genomföras kan kostnaderna för projekteringen ersättas. Ändringarna bör kunna öka anläggnings- och restaureringstakten så att målet om 6 000 hektar kan uppnås under programperioden.

5) *Anläggning av dammar för fosforavskiljning*

Försök som gjorts i bl.a. Norge har visat att i särskilt utformade dammar kan fosforföreningar som förloras från åkermarken avskiljas från det avrinnande vattnet. Därmed motverkas en uttransport och belastningen på havet minskar. För att pröva denna typ av dammar under svenska förhållanden i en något större skala har en ny delinsats införts under insatsen Regionalt prioriterade ersättningar. Målet är att 200 hektar fosforavskiljande dammar ska anläggas under perioden 2010–2013. Delinsatsen innebär att en brukare kan beviljas stöd för de kostnader som är förknippade med anläggningen.

6) *Anläggning av reglerbar dränering*

En ersättning vid investering i reglerbar dränering har också införts som en ny delinsats under insatsen Regionalt prioriterade ersättningar. Genom att periodvis kunna höja grundvattennivå kan ett minskat utläckage från åkermarken åstadkommas. Metoden är hittills ganska oprövad i Sverige för att åstadkomma lägre växtnäringsförluster. Vissa erfarenheter finns dock i bl.a. Finland där metoden ingår som en åtgärd i deras landsbygdsprogram 2007–2013. För perioden 2010–2013 är målet att reglerbar dränering ska genomföras på 2 000 hektar.

4.4.3 Effektiv miljötillsyn i jordbruket

Tillsyn och egenkontroll är viktiga delar i miljöarbetet och är ett verktyg för att begränsa jordbrukets belastning på havet av övergödande ämnen. En effektiv tillämpning av miljöbalken krävs för att nå Sveriges mål och åtaganden. Lantbrukaren behöver ha gedigna kunskaper för att kunna bedriva sin verksamhet både utifrån ett ekonomiskt och miljömässigt hållbart perspektiv. Brukaren ska vidta åtgärder som behövs för att uppfylla miljöbalkens bestämmelser så att en god miljö och människors hälsa säkerställs. Egenkontrollen är därför ett viktigt verktyg för lantbrukaren. Den tillsyn som myndigheterna bedriver ska säkerställa att ändamålet med miljöbalken nås. Tillsynen kan både ske i kontrollerande syfte men även för att stödja lantbrukarna och underlätta arbetet med egenkontroll. Jordbruksverket har tillsammans med länsstyrelserna ansvar för att vägleda tillsynsmyndigheterna i deras arbete.

Ändamålet med flera av de bestämmelser som tidigare har utfärdats med stöd av miljöbalken och de bestämmelser som nu införts från och

med 2010 är att minska växtnäring förlusterna från jordbruket. Delar av dessa bestämmelser kan rent praktiskt vara svåra att kontrollera vad gäller den direkta efterlevnaden, eftersom det kräver att kontrollen görs precis när åtgärden vidtas. Tillsynen kan därför behöva inriktas mot lantbrukarnas egenkontroll och förutsättningar att uppfylla olika bestämmelser.

Enligt en studie som IVL Svenska Miljöinstitutet har genomfört på uppdrag av Miljömålsrådet bör tillsynen inriktas så att den förstärker kunskapen om miljölågstiftningen i stället för att vara enbart kontrollerande. Vi instämmer i vad som framkommit av IVL:s studie, men anser att det också är angeläget att informationsinsatser och kompetensutveckling om åtgärder för att förbättra miljön samordnas med tillsynen så att dessa aktiviteter kan förstärka varandra. Detta innebär att tillsynen behöver anpassas för att stärka jordbrukarnas egenkontroll och de insatser som görs för att öka miljönyttan och minska jordbrukets belastning på havet. Vi avser därför att ge Jordbruksverket i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter, kommuner och organisationer analysera och genomföra särskilda insatser för att stärka och effektivisera tillsynen och egenkontrollen samt öka samordningen med rådgivningen. Detta så att dessa aktiviteter tydligare verkar mot samma mål och kan bidra till förenklingar för lantbrukarna. Lämpliga insatser bör genomföras så att en effektivare tillsyn och egenkontroll erhålls.

4.4.4 Ytterligare möjligheter att minska utsläppen från jordbruket

Regeringens bedömning: Det finns framöver behov av fler åtgärder för att minska utsläppen från jordbruket. Exempelvis bör det finnas möjligheter att i samband med halvtidsutvärderingen av landsbygdsprogrammet prioritera särskilda åtgärder för att minska övergödningen och utsläppen av kväve och fosfor till haven. Tillsammans med de beslutade åtgärderna från 2010 bör utsläppen från jordbruket kunna minska med 3 500–6 250 ton kväve och ca 40 ton fosfor. Detta kommer att bidra till att förutsättningarna finns 2016 enligt Helcoms aktionsplan så att en god miljöstatus ska kunna uppnås 2021. Utgångspunkten vid val och utformning av åtgärder bör vara kostnadseffektivitet.

Skälen för regeringens bedömning: Vid halvtid ska en utvärdering göras av landsbygdsprogrammet. Sveriges lantbruksuniversitet fick därför i maj 2009 i uppdrag att genomföra halvtidsutvärderingen av det svenska landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013. Utvärderaren ska slutrapportera sitt uppdrag till regeringen den 1 november 2010. En delrapportering om hur arbetet fortskrider ska avlämnas i månadsskiftet april–maj 2010. Därefter ska regeringen överlämna utvärderingsrapporten till EU-kommissionen före utgången av 2010.

Flera av de frågeställningar som ska besvaras av utvärderaren finns angivna i riktlinjer utfärdade med stöd av EU:s landsbygdsförordning. Andra frågeställningar som ska belysas är av mer nationell karaktär. Bland annat ska utvärderaren i sin analys ta hänsyn till åtgärdsprogrammen enligt ramdirektivet för vatten och beakta miljömålsrådets

fördjupade utvärdering av de nationella miljökvalitetsmålen. Utvärderaren har också att granska hur de finansiella resurserna använts och om det skett på ett effektivt sätt och om uppställda mål nås. Utifrån sina slutsatser ska utvärderaren även rekommendera vilka ändringar som bör göras inom pågående programperiod och vilka som bör göras på längre sikt. I arbetet ingår också att utbyta erfarenheter med halvtidsutvärderarna i EU-länderna runt Östersjön som har bäring på arbetet inom Helcoms aktionsplanen för Östersjön.

Vi kommer noggrant att överväga vad som framkommer i halvtidsutvärderingen. Särskilt gäller det de rekommendationer som utvärderaren anser behöver göras för att de finansiella resurserna ska utnyttjas på ett effektivare sätt och för att målen ska kunna nås. Ändringarna i landsbygdsprogrammet bör kunna genomföras fr.o.m. 2012. Insatser för att minska jordbrukets närsaltsbelastning på haven kommer då att ha hög prioritet och kan därmed bidra till att vi uppfyller Sveriges åtagande i Helcoms aktionsplan.

Utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken utgör en viktig grund för att Sverige och andra länder kring Östersjön kan uppfylla sina åtaganden enligt Helcoms aktionsplan så att förutsättningarna finns 2016 så att en god miljöstatus ska kunna uppnås 2021.

Utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken utgör en viktig grund för att Sverige och andra länder kring Östersjön kan uppfylla sina åtaganden enligt Helcoms aktionsplan så att förutsättningarna finns 2016 så att en god miljöstatus ska kunna uppnås 2021. Målen kan inte nås om åtgärder ensidigt genomförs av ett land. Det svenska jordbruket ligger långt framme och genomför redan kraftfulla åtgärder vilket innebär att andra länders jordbruk måste genomföra åtgärder som motsvarar de utsläppsminskningar som respektive land åtagit sig. Att alla länder uppfyller sina åtaganden enligt Helcoms aktionsplan är också en förutsättning för att lika konkurrensvillkor ska råda mellan jordbruk i länderna runt Östersjön.

Vi bedömer att jordbruket genom de beslutade åtgärderna som redovisas i avsnitt 4.4.2 samt ytterligare frivilliga åtgärder bör kunna minska utsläppen med 3 500–6 250 ton kväve och ca 40 ton fosfor till havet. Detta kommer att bidra till att förutsättningarna finns 2016 enligt Helcoms aktionsplan så att en god miljöstatus ska kunna uppnås 2021. Utgångspunkten vid val och utformning av åtgärder bör vara kostnads-effektivitet.

Åtgärder som lyfts fram i Naturvårdsverkets rapport har översiktligt uppskattats ha goda möjligheter att genom frivilliga insatser minska kväveutsläppen till havet. Även utsläppen av fosfor torde med dessa åtgärder kunna reduceras till den nivå som eftersträvas av Sverige. Åtgärder som lyfts fram och som kan vara aktuella är:

- ökad fånggrödeodling,
- ökad areal skyddszon,
- ökad areal reglerbar dränering och
- förstärkta satsningar på biogas.

Dessutom torde satsningar på kompetensutveckling och miljöinvesteringar väsentligt kunna förstärka verkningssgraden av åtgärderna.

Det angeläget att de frivilliga åtgärderna utformas på sådant sätt att kostnadseffektivitet uppnås. Skr. 2009/10:213

Inför Helcoms ministermöte 2013, som är en kontrollstation, ska en utvärdering av effektiviteten av de nationella åtgärdsprogrammen som överlämnats 2010 genomföras. Syftet med utvärderingen är att se om ytterligare åtgärder krävs. Det ska samtidigt ges tillräcklig flexibilitet för länderna att välja kostnadseffektiva åtgärder för att nå reduktionsmålen.

4.4.5 Samarbete runt Östersjön för att minska belastningen från jordbruket

Förutom ovannämnda satsningar ingår inom ramen för återföringen av skattemedel från handelsgödselskatten under 2010 även stöd till grannlandssamverkansprojektet Baltic Agreement som drivs av Lantbrukarnas Riksförbund tillsammans med representanter från andra länder och organisationer. Projektet har sin upprinnelse i högnivåmötet inom Östersjöstaternas råd (Council of Baltic Sea States, CBSS) som hölls i Saltsjöbaden 2007. Fokus för projektet är miljörådgivning som styrmedel för att begränsa utsläppen av växtnäring från jordbruket. Inom ramen för projektet anordnades i Riga, Lettland, i slutet av november 2009 en konferens med temat A greener agriculture for a bluer Baltic Sea. Under konferensen diskuterades bl.a. ländernas miljörådgivning och åtgärder i landsbygdsprogrammen för perioden 2007–2013, men också innovativa tekniker och åtgärder och nya Östersjöinitiativ.

År 2009 var också startpunkten för interreg-projektet Baltic Compass. Ett övergripande syfte med Baltic Compass är att stödja genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön genom att minska miljöbelastningen från jordbruket. Ändamålet med projektet är bl.a. att stärka samarbetet transnationellt och mellan olika sektorer, att öka investeringstakten i lösningar som bygger på bästa möjliga teknik, att bidra till en harmonisering av metoder för miljöövervakning och resultatanalys och att öka kännedomen om nya lösningar. Baltic Compass ska genomföras i ett internationellt partnerskap med institutioner, intresseorganisationer och myndigheter i Östersjöländerna. Från svensk sida deltar bl.a. Sveriges lantbruksuniversitet, Stockholm Environment Institute och Jordbruksverket. Vi stödjer projektet bl.a. genom att bidra med finansiella medel.

Förutom dessa samarbetsprojekt ser vi mycket positivt på att Lantbrukarnas Riksförbund tillsammans med en rad andra jordbruksorganisationer i länderna runt Östersjön vill åta sig att genomföra ett omfattande projekt, *Putting best practices in agriculture into work*, som har pekats som ett s.k. flagskeppssprojekt under det första aktivitetsområdet inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen. Syftet med detta projekt är att öka medvetenheten och kompetensen bland jordbrukarna runt Östersjön och därmed begränsa miljöpåverkan, samtidigt som konkurrenskraften bibehålls och stärks. Projektet har redan vunnit stort intresse och anses vara särskilt värdefullt då det är ett av få projekt inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen där en sektor inom näringslivet vill driva ett projekt. Den mellanstatliga fond, inom Nordiska Investeringsbanken (NIB) och det Nordiska Miljö-

finansieringsbolaget (NEFCO), som vi finansierat med 90 miljoner kronor, kommer att bidra med finansiering till demonstrationsanläggningar m.m. inom projektet.

Inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen utvecklas nu också ett närmare samarbete mellan de olika nationella landsbygdsnätverk som har bildats för att samla nationella aktörer med syfte att genomföra ländernas landsbygdsprogram på ett effektivt sätt. Utgångspunkten för samarbetet är flaggskeppsprojektet *Sustainable rural development* under aktivitetsområde 9. Det svenska landsbygdsnätverket är tillsammans med Polen projektkoordinatorer.

Vi ser mycket positivt på de initiativ och projekt som nu bedrivs för att på olika sätt bidra till ett ökat samarbete och utbyte av kunskaper och erfarenheter mellan länder, näringen och frivilliga organisationer runt Östersjön. Ett utökat samarbete och erfarenhetsutbyte bör på sikt kunna ge en rad positiva effekter för genomförandet av de åtagande som medlemsländerna gjort inom ramen för Helcoms aktionsplan för Östersjön och därmed medverka till lägre närsaltsbelastning på Östersjön.

4.4.6 Fosfatförbud i maskindiskmedel

Regeringens bedömning: Förbud mot fosfater i maskindiskmedel för enskilt bruk har beslutats att införas fr.o.m. den 1 juli 2011. Förbudet innebär att belastningen till havet minskar med 9 ton, varav 5 ton till egentliga Östersjön.

Skälen för regeringens bedömning: 1 mars 2008 infördes ett förbud mot fosfater i tvättmedel i Sverige, vilket beräknas medföra att belastningen till havet minskar med motsvarande 12,5 ton fosfor per år, varav 8 ton till egentliga Östersjön. Vi har nu gått vidare med att förbudet även ska gälla maskindiskmedel för enskilt bruk. Förbudet ska gälla från med 1 juli 2011. Förbudet innebär att belastningen till havet minskar med ytterligare 9 ton, varav 5 ton till egentliga Östersjön.

Genom det genomförda förbudet för tvättmedel har Sverige uppfyllt Helcoms rekommendation i aktionsplanen om att ersätta fosfater i tvättmedel till 2012.

4.4.7 Tillämpning av lagstiftning för enskilda avlopp

Regeringens bedömning: Tillämpning av gällande lagstiftning för enskilda avlopp är en viktig åtgärd för minska utsläppen av fosforföreningar till såväl havet som till sjöar och vattendrag. Genom åtgärdandet av enskilda avlopp kan belastningen till havet minska med motsvarande ca 180 ton kväve och 33 ton fosfor.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt gällande lagstiftning ska alla enskilda avlopp ha längre gående rening än slamavskiljare. Enligt de allmänna råd som Naturvårdsverket har tagit fram med rekommendationer till kommuner ska enskilda avlopp i områden med normal

skyddsnivå ha rening på minst 70 procent för fosforföreningar. I områden med hög skyddsnivå ska de enskilda avloppen ha en rening på minst 90 procent för fosfor och 50 procent för kväveföreningar. Om samtliga enskilda avlopp åtgärdas i enlighet med lagstiftningen och exempelvis installerar en ny slamavskiljare och en markbädd beräknas belastningen av kväveföreningar till havet minska med motsvarande 180 ton kväve och av fosforföreningar med ca 33 ton fosfor per år. Kustnära anläggningar med ringa retention och med den sämsta standarden bör kunna åtgärdas upp till minst 90 procent fosforrening, vilket motsvarar hög skyddsnivå. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram bör kunna användas som underlag för denna bedömning men programmen behöver utvecklas för att kunna ge det stödet. Vi beslutade att vattenmyndigheterna ska upprätta delåtgärdsprogram när vi bedömde om programmets innehåll behövde prövas. Om åtgärder. Om åtgärder för att nå minst 90 procent fosforreduktion genomförs för de enskilda avlopp med enbart slamavskiljare, har beräkningar genomförts som visar att utsläppen av fosforföreningar till havet skulle minska med motsvarande ca 41 ton fosfor per år. Det s.k. ROT-avdraget bör ha positiv betydelse för genomförandet.

Genom en effektiv tillämpning lagstiftningen för enskilda avlopp bedömer vi att Sverige kommer uppfylla Helcoms rekommendation i aktionsplanen om att förbättra reningen av enskilda avlopp.

4.4.8 Minskade utsläpp från industrin

Naturvårdsverkets analys visar att genom fortsatt kontinuerliga förbättringar och kompletterande rening på några anläggningar inom skogsindustrin kan utsläppen till havet av kväve- och fosforföreningar minska med motsvarande ca 200 ton kväve och 10 ton fosfor per år. Det finns även en liten potential att minska utsläppen från järn- och stålindustrin. För att få till stånd ytterligare åtgärder krävs omprövning av gällande tillstånd.

Genom tidigare åtgärder i industrin samt fortsatta kontinuerliga förbättringar bedöms Sverige uppfylla åtagande i Helcoms aktionsplan om att minska närslutsutsläppen från industrin.

4.4.9 Minskat läckage från skogsbruket

Frågan om hur olika skogsbruksåtgärder påverkar utlakningen av fosfor och kväveföreningar från skogsmarken och vilken effekt olika motåtgärder har för att minska denna utlakning är komplex. Föryngrings-avverkning bedöms vara den skogsbruksåtgärd som under omloppstiden ger upphov till störst utlakning, främst av kväve. Också kvävegödsling kan leda till något förhöjd utlakning.

Trädbevuxna skyddszoner mot vatten

Skyddszoner med träd eller buskar mot vatten kan minska läckaget av näringsämnen, främst kväveföreningar från skogsmarken till vatten. Att

lämna ekologiskt funktionella kantzoner ger en rad positiva effekter på såväl sötvattenmiljön som livsmiljön i själva kantzonen. Redan i dag genomförs därför åtgärder genom lagstiftning, informations- och rådgivningsinsatser och utbildning. Genom ökad rådgivning skulle andelen ändamålsenliga skyddszoner kunna öka och leda till minskad kväveutlakning. Trädbevuxna skyddszoner motverkar med största sannolikhet även fosforutlakningen. De insatser som görs inom skogssektorn med hänsyn till sötvattenmiljöerna har i förlängningen även betydelse för havsmiljön. Det är dock osäkert hur stor nytta för havsmiljön är av dessa insatser. Sambanden mellan å ena sidan skyddszonens bredd, markförhållanden, lutning, vegetationssammansättning m.m. och å andra sidan transport av näringsämnen från mark till vatten är komplexa och det finns behov av ytterligare forskning inom detta område. I de mätprogram som finns för vattendrag saknas koppling till vad som har skett i skogen uppströms. Genom att inkludera skogsvatten i miljöövervakningen kan kunskapen om skogsbrukets generella påverkan på vattenkvaliteten öka tillsammans med kunskapen om hur effektiva olika hänsynsåtgärder är för att minska kväveutlakningen. En osäkerhetsfaktor är även hur stor del av det utlakade kvävet som försvinner innan det riskerar att nå ända fram till haven, dvs. hur stor kväveretentionen är. Det är troligt att insatser i kustnära områden har störst effekt.

Som en följd av av propositionen En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108) gav vi Skogsstyrelsen ett uppdrag att bl.a. bedöma hur skogsbruket påverkas av och kan bidra till genomförandet av ramdirektivet för vatten, där en möjlig åtgärd är att arbeta med skyddszoner. Uppdraget redovisades till regeringen den 31 mars 2010 och beredning sker i regeringskansliet. Vår bedömning är att resultatet av uppdraget kommer att vara av betydelse för såväl sötvattenmiljöer som för havsmiljön.

Vi bedömer att tillämpandet av ändamålsenliga skyddszoner är ett sätt att uppfylla åtagandet i Helcoms aktionsplan om att minska skogsbrukets påverkan på övergödningen.

4.4.10 Åtgärder inom vattenmyndigheternas åtgärdsprogram

Regeringens bedömning: De åtgärder som avses genomföras inom ramen för vattenmyndigheternas åtgärdsprogram kommer att vara av väsentlig betydelse för att uppnå Sveriges mål och åtaganden och det finns betydande möjligheter till synergieffekter i arbetet mot övergödningen. Genomförandet av åtgärdsprogrammen förväntas minska belastningen till havet så att det motsvarar ca 2 150 ton kväve och ca 110 ton fosfor.

Skälen för regeringens bedömning: Vattenmyndigheterna har i sina miljöproblemanalyser konstaterat att det krävs ett omfattande och brett åtgärdsarbete för att minska övergödningen och att följa miljö kvalitetsnormerna. I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram förs det fram att arbetet behöver utvecklas genom övergripande nationella styrmedelsåtgärder för att myndigheter och kommuner ska kunna vidta åtgärder på

vattenförekomstnivå, men även direkta åtgärder kopplade till vissa vattenförekomster eller sakområden efterfrågas.

Vattenmyndigheterna påpekar vidare i sina åtgärdsprogram att ett viktigt steg i åtgärdsarbetet är att utveckla det kunskapsunderlag som behövs för att vidta de mer specifika åtgärderna för olika vattenförekomster. Vattenmyndigheterna menar att kunskapsunderlaget inte är tillräckligt för att ange mer preciserade åtgärder för varje vattenförekomst, vilket behöver basera sig på bättre underlag om påverkan och påverkanskällor, åtgärdsbehov och vilken åtgärd som kan ge bäst effekt för varje vattenförekomst.

Vattenförvaltningen är uppbyggd i 6-årscykler som följer s.k. adaptiv förvaltning. Det innebär en kontinuerlig process där metoder och mål anpassas efter nya kunskaper, t.ex. förbättrad kartläggning, uppmätta effekter av genomförda åtgärder och förbättrade bedömningsgrunder. Omfattningen av åtgärder, vilka åtgärder som kommer att behöva vidtas och lokalisering av dessa kan alltså till vissa delar behöva omprövas när nya kunskaper framkommer. Detta fortsatta arbete borgar för ett framtida mer lokalt anpassat arbete mot övergödningen. I det kommande åtgärdsarbetet för att följa miljö kvalitetsnormerna behöver ansvariga myndigheter och kommuner utveckla handlingsplaner på lokal och regional nivå i samverkan med vattenmyndigheterna/länsstyrelserna samt andra befintliga organisationer och avnämare.

Vattenmyndigheterna har bl.a. i sina åtgärdsprogram bedömt att Jordbruksverket och länsstyrelserna behöver rikta miljörådgivningen till företag inom områden med vattenförekomster som inte uppnår eller riskerar att inte nå uppnå god ekologisk och/eller kemisk status. Detta är något som har påbörjats under 2010 bl.a. med hjälp av de finansiella medel som tillförts åtgärden kompetensutveckling och särskilt projektet Greppa näringen inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013.

Fyra av de fem vattenmyndigheterna har bedömt att Jordbruksverket bör ta fram underlag för att utveckla föreskrifter eller andra styrmedel med syftet att minska sektorns inverkan i områden med vattenförekomster som inte uppnår eller riskerar att inte nå uppnå god ekologisk och/eller kemisk status. Vi bedömer att ett sådan arbete behöver samordnas med den långsiktiga utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och budgetramen för perioden efter 2013.

Vi konstaterar att de åtgärder som exemplifieras i åtgärdsprogrammen i många delar överensstämmer med de åtgärder som vi redovisar i denna skrivelse. Vi ser därför stora möjligheter till synergieffekter i arbetet. Många av åtgärderna i åtgärdsprogrammen riktar sig mot övergödning i sjöar och vattendrag. Dessa åtgärder kan ofta ge positiva effekter på övergödningen i nedströms belägna kustområden. Åtgärdsprogrammen innehåller åtgärder som beräknas minska belastningen till egentliga Östersjön med motsvarande ca 110 ton fosfor per år. Kväveåtgärder har inte kvantifierats separat i åtgärdsprogrammen, utan enbart som en bieffekt av åtgärder mot fosforutsläpp. De kommer därför i realiteten att vara betydligt mer omfattande. Som bieffekt till åtgärderna för minskad fosforbelastning beräknas belastningen av kväveföreningar till havet att minska med motsvarande 2150 ton kväve per år. Åtgärdsprogrammen är av mer generell karaktär och många åtgärder kan sammanfalla med andra

åtgärder som redovisas i denna skrivelse. Detta göra att det finns en risk att minskningsuppskattningarna delvis kan räknas dubbelt.

Genom att åtgärdsprogrammen är fastställda bedöms Sverige kunna uppfylla åtagandet i Helcoms aktionsplan om att fastställa och om tillämpligt inkludera nödvändiga och lämpliga åtgärder i nationella program/förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt enligt EU:s ramdirektiv om vatten.

4.5 Kommer Sveriges åtaganden i Helcoms aktionsplan att uppfyllas?

4.5.1 Sveriges åtagande att minska kväve- och fosforföreningar

Regeringens bedömning: Belastningen av kväve- och fosforföreningar har minskat kraftigt och kommer att fortsätta att minska betydligt. Genom denna positiva trend, ytterligare insatser och det framtida åtgärdsarbetet bör förutsättningarna för att uppfylla det svenska åtagandet för fosfor och kväve finnas till 2016. Utvecklingen bör noga följas för att ha beredskap för att genomföra eventuella ändringar i Sveriges åtgärdsplan. Utvärderingen av åtgärdsplanerna vid Helcoms ministermöte 2013 och omräkningen av de preliminära bördefördelningarna utgör en grund för eventuell ändringar och förstärkningar av åtgärdsplanen.

Skälen för regeringens bedömning: I Sverige har belastningen av kväve- och fosforföreningar minskat betydligt under en lång rad av år. Detta innebär att en stor del av Sveriges åtagande enligt den preliminära bördefördelningen redan är uppfyllt. Naturvårdsverket har bedömt att det 2006 återstod ca 16 500 ton kväve och 280 ton fosfor av Sveriges åtagande i Helcoms aktionsplan till 2016. Motsvarande minskningstrend finns även i de flesta andra Östersjöländer. Därefter har ytterligare minskningar skett och åtgärder beslutats och minskningar förväntas ske genom tidigare beslut. Nya åtgärder redovisas i denna skrivelse och framtida prognoser för såväl utsläpp av luftburna kväveföreningar som läckage från jordbruket pekar på kraftiga minskningar framöver.

Hur grödfördelningen inom jordbruket kommer att förändras under den period som aktionsplanen för Östersjön ska genomföras kommer att påverka belastningen av kväve- och fosforföreningar och kan komma att betyda minst lika mycket som de åtgärder som redovisas. Som ett underlag till Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar (Ds 2009:63) till FN:s klimatsekretariat gjordes en beräkning som visar hur odlingen av grödor och djurhållningen förväntas utvecklas till 2020. Inom ramen för detta arbete har det beräknats hur förändringen av odlingen kan förväntas påverka belastningen av kväve- och fosforföreningar från jordbruket. Totalt kan läckaget av kväve- och fosforföreningar från åkermark i det område som påverkar Kattegatt, Öresund och egentliga Östersjön minska med motsvarande ca 2 500 ton kväve och 90 ton fosfor (varav 55 ton till egentliga Östersjön) fram till 2020. På grund av rådande trender och redan beslutade åtgärder och styrmedel

förväntas nedfallet av kväveföreningar på egentliga Östersjön minska med motsvarande ca 1 000 ton kväve från 2007 års nivå. Till detta kommer ytterligare åtgärder som har föreslagits i landsbygdsprogrammet och åtgärder som har beslutats via havsmiljöanslaget att ge betydande minskningar (se avsnitt 4.3 och 4.4).

Genom nya åtgärder som redovisas i denna skrivelse samt genom havsmiljöanslaget och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram kommer åtgärder genomföras under de närmaste åren. Minskad övergödning är ett prioriterat område i EU:s strategi för Östersjöregionen och ett ökat antal projekt inom detta område kan förväntas finansieras med EU-medel som Intertreg.

Vid beräkningen av de preliminära bördefördelningen i aktionsplanen användes för svensk del en lägre reningsgrad för fosforföreningar i de kommunala reningsverken än vad Sverige hade i verkligheten, vilket innebär att Sveriges åtagande troligen kan komma att bli lägre än den preliminära beräkningen. Helcom har dessutom en årlig uppföljning av den totala belastningen av näringsämnen och metaller på egentliga Östersjön, och denna visar på att det kvarvarande svenska åtagandet för fosfor vid mitten av 2000-talet var ca hälften av den preliminära beräkningen. Bördefördelningen är baserad på belastningen av kväve- och fosforföreningar från olika länder under perioden 1997–2003. Referensperioden var dock regnig och avrinningen hög. Ytterligare omräkningar skulle kunna göras för att få en rättvisande jämförelse med ett normalår vad gäller nederbörd och avrinning. Det skulle reducera det samlade behovet av minskad belastning som utgör grunden för bördefördelningen och därmed ländernas åtagande.

Under 2010 har ett arbete inom Helcom med att förbättra dataunderlaget och justera den beräkningsmetodik som användes vid beräkningarna av den preliminära bördefördelningen startat. I arbetet ingår bl.a. att beakta den tillförsel av kväveföreningar som sker via nedfall från luften. Utsläppen och nedfallet av kväveföreningar från landbaserade källor har minskat kraftigt under senare år och väntas genom åtgärder inom europeiska luftvårdsarbetet samt arbetet inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO minska betydligt på sikt. Då ca en tredjedel av tillförseln av kväveföreningar till Sveriges havsområden kommer via nedfallet av luftburna kväveföreningar så kommer reduktioner i nedfallet att minska den totala mängden kväve och fosfor som ska fördelas mellan länderna. Sverige står för en mindre del av nedfallet av kväveföreningar på Östersjön vilket innebär att inkluderande av luftnedfallet bör minska Sveriges relativa andel av det totala minskningsbehovet.

Det pågår även en revision av den modell, den s.k. Baltic Nest-modellen, som har använts för att beräkna hur stor belastning av kväve- och fosforföreningar som Östersjön tål. Då det kontinuerligt kommer att ske förbättringar av bl.a. dataunderlag och modellverktyg är avsikten att fortlöpande uppdatera beräkningarna, vilket i sin tur kan komma att innebära justeringar av de totala närslutsutsläppen och fördelningen av nödvändiga utsläppsminskningar mellan länderna inom de närmaste åren.

Hur mycket belastningen och utsläppsbetingen kommer att minska samt bördefördelningen mellan länderna efter revideringen är oklart vilket försvårar arbetet med de nationella åtgärdsplanerna som i

dagsläget baseras på de preliminära bördefördelningarna. Baserat på att luftnedfallet kommer att inkluderas samt den generella minskningstrenden av belastningen så bedömer vi dock att det totala minskningsbehovet kommer att bli mindre. I och med de insatser vi redovisar i denna skrivelse skapar vi tydliga förutsättningar för att Sveriges åtagande ska kunna nås. Vi bedömer att den positiva trenden samt de ytterligare åtgärder och framtida insatser som redovisas här gör att förutsättningarna för att nå det svenska åtagandet bör finnas 2016 så att en god miljöstatus kan nås till 2021. I tabell 1 ges en översiktlig summering av ovanstående bedömning baserat på Naturvårdsverkets beräkningar i förslaget till nationell handlingsplan (rapport 5985 och 5985). Det bör dock påpekas att de beräkningar som har tagits fram för åtgärderna bygger på stora osäkerheter och endast får ses som riktmärken för kostnader och effekter.

Tabell 1. Summering av hur mycket som bedöms återstå av Sveriges preliminära minskningsåtagande i Helcoms aktionsplan jämfört med de insatser, åtgärder och prognoser som redovisas i skrivelsen.

| Åtgärder och minskningar som kan tillgodoräknas | Kväve (ton/år) | Fosfor (ton/år)* |
|--|-----------------------|------------------|
| Förändrad belastning 2000-2006 | -4 200 | -10 |
| Tidigare beslutade åtgärder och ytterligare minskningar efter 2006** | > -2 100 | > -60 |
| Ytterligare åtgärder | | |
| Ytterligare rening i reningsverk | -3 000 | -15 |
| Ytterligare minskning av utsläppen från jordbruket 2010-2016 | -3 500–6 250 | -40 |
| Förbud mot fosfat i maskindiskmedel | | -5 (-9) |
| Åtgärder inom industrin | -200 | -10 |
| Skydds zoner i skogsbruket | -x | |
| Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram*** | -2 000 | -100 |
| Summa minskning | -15 000–17 750 | -240 |
| Sveriges preliminära minskningsåtagande | 20 800 | 290 |
| Återstår att nå till 2016 | 3 050–5 800 | 50 |
| Prognos till 2020 för jordbrukets utsläpp**** | -2 500 | -55 (-90) |
| Omräkning av det preliminära betinget 2013***** | -x | -x |
| Återstår till 2016 efter revidering av åtagande och prognos | <550–3 300 | <0 |

* Gäller endast utsläpp till egentliga Östersjön. Inom parentes är totala minskningen till egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt.

** Nya åtgärder har genomförts efter 2006 som inte kan uppskattas för närvarande men bedöms ha minskat utsläppen betydligt mer än 2100 ton kväve och 60 ton fosfor.

*** Åtgärdsprogrammen innehåller generella åtgärder och kan därför överlappa de andra åtgärderna genom dubbelräkning av förväntad minskning som följd. Därför har siffrorna avrundats nedåt i tabellen jämfört med avsnitt 4.4.10.

**** Prognos för jordbrukets utveckling till 2020.

***** Bedöms minska det svenska åtagandet väsentligt bl.a. eftersom kvävenedfall från luft kommer inkluderas vilket motsvarar ca 1/3 av den totala belastningen. Ytterligare omräkningar kommer troligen göras för att kompensera för att referensperioden var regnig och avrinningen hög. Detta skulle minska det samlade det totala minskningsbehovet som utgör grunden för ländernas åtaganden.

x = uppskattning saknas men bedöms minska Sveriges åtagande väsentligt.

Som nästa steg i genomförandet avser vi att noggrant följa utvecklingen för att ha beredskap för att genomföra eventuella ändringar av Sveriges åtgärdsplan.

Utvärderingen av åtgärdsplanerna vid Helcoms ministermöte 2013 och omräkningen av de preliminära bördefördelningarna utgör en grund för eventuella ändringar och förstärkningar av åtgärdsplanen, i syfte att Helcoms miljömål ska kunna nås. Skr. 2009/10:213

4.5.2 Övriga rekommendationer och överenskommelser i Helcoms aktionsplan för att minska övergödningen

Regeringens bedömning: Genom tidigare beslut och redovisade insatser i denna skrivelse bör Sverige kunna uppfylla rekommendationerna och överenskommelserna om att minska övergödningen i Helcoms aktionsplan för Östersjön.

Skälen för regeringens bedömning: Förutom bördefördelningen inbegriper övergödningsssegmentet ett antal preciserade åtaganden för att minska utsläppen av kväve- och fosforföreningar till Östersjön. Flera av åtagandena innebär att rekommendationer och bilagor knutna till Helsingforskonventionen inom avlopps- och jordbrukssektorerna stärks på ett antal punkter. Slutligen ingår även ett antal särskilda överenskommelser av övergripande karaktär som inte har någon direkt anknytning till någon specifik rekommendation. Vi bedömer att Sverige kommer att uppfylla rekommendationerna och överenskommelserna om övergödning. Överenskommelserna och rekommendationerna redovisas under de olika redovisade åtgärderna och sektorerna med undantag för de som redovisas nedan.

Sveriges genomförande av Helsingforskonventionens bilaga III

I regeringens proposition Godkännande av vissa marina konventioner m.m. (prop. 1992/93:237, bet. 1992/93:JoU26, rskr. 1992/93:382) ges en beskrivning av 1992 års Helsingforskonvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö. Konventionens artikel 6 innebär bl.a. att parterna ska tillämpa de förfaranden och vidta de åtgärder som anges i bilaga III. Denna bilaga har därefter utvidgats med en del II och den förändrade bilagan trädde i kraft i december 2000. Del II omfattar ett antal mer specificerade krav för att förhindra föroreningar från jordbruket både avseende växtnäring och växtskyddsmedel. Dessutom finns krav avseende tillståndsplikt, uppföljning samt utbildning och rådgivning.

Flera av kraven och rekommendationerna beträffande växtnäring motsvarar i stora drag de krav som ställs enligt nitratdirektivet. I många fall är dock bilagan mindre preciserad, vilket gör att utrymme lämnas för länderna att genomföra åtgärderna utifrån de naturgivna förutsättningarna i respektive land.

Genom Helcoms aktionsplan för Östersjön görs ett antal tillägg i bilaga III och dess del II. Tilläggen består bl.a. av en ny rekommendation om begränsning av stallgödselspridningen till 170 kg per hektar och år och 25 kg fosfor per hektar och år. Dessutom förtydligas bilagans regler om tillståndsplikt för stora djuranläggningar med gränser för när en djuranläggning ska omfattas av tillståndsplikt. De införda gränserna för

svin och fjäderfäanläggningar är i överensstämmelse med Rådets direktiv (96/61/EG) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar det s.k. IPPC-direktivet (Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/1/EG) och för nötkreatur preciseras gränsen för tillståndsplikt till 400 djurenheter. Slutligen betonas i övergödningssegmentet att åtgärderna bör genomföras med hänsyn till bästa möjliga teknik (BAT) och bästa miljöpraxis (BEP).

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) beskrev vi kortfattat att ett antal kompletterande regler ska införas för att Sverige på ett bättre sätt ska följa kraven som ställs i nitratdirektivet. Bland annat nämns att det svenska regelverket förtydligas genom att den årliga stallgödselspridningen begränsas till 170 kg kväve per hektar. Förtydligandet kompletterar den tidigare svenska bestämmelsen som innebär att mängden fosfor som får spridas inte får överstiga 22 kg per hektar. Detta tillägg är en del i ett flertal ändringar som nu har gjorts i Statens jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:62). Ändringarna beskrivs närmare under avsnitt 4.4.2.

Bästa möjliga teknik och bästa miljöpraxis finns reglerat i Sverige genom miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna, vilket innebär att aktionsplanen är genomförd sedan tidigare i denna del. I Sverige gäller även de gränser för tillståndsplikt som nu har införts i bilaga III del II. Bilagans krav och rekommendationer beträffande växtskyddsmedel uppfylls genom de svenska reglerna för att minska hälso- och miljöriskerna vid användning av dessa produkter. Även det som anges beträffande uppföljning samt rådgivning och information uppfylls av Sverige.

Förtydligandena innebär därmed inte något behov av att ytterligare ändra det svenska regelverket, utan bilaga III och dess del II bedöms fullt ut genomförda av Sverige.

Största källan till utsläpp och utpekande av känsliga områden

Att jordbruk är den största källan till utsläpp av näringsämnen till Östersjön är något som specifikt omnämns i segmentet om övergödning i Helcoms aktionsplan. Vidare anges att varje land ska vidta alla nödvändiga steg för att förteckna de områden som är relevanta såsom nitratkänsliga områden. I Sverige ingår ca 60 procent av den totala jordbruksmarken i s.k. nitratkänsliga områden enligt rådets direktiv (91/676/EEG) om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, det s.k. nitratdirektivet. Områdena innefattar de mer intensiva jordbruksområdena i Götalands och Svealands slätt- och mellanbygder. EU-kommissionen har inte framfört någon synpunkt på den svenska förteckningen av känsliga områden. Emellertid föreskriver nitratdirektivet att översyner av de känsliga områdena ska göras vart fjärde år. Nästa översyn kommer att rapporteras till kommissionen sommaren 2010. Jordbruksverket ska enligt förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och genom särskilt uppdrag ta fram underlag för rapporteringen, vilket ska överlämnas till regeringen senast 26 maj 2010.

Under övergödningssegmentet anges särskilt att ökningen av odlingen av energigrödor bör uppmärksammas och att länderna ska vidta lämpliga åtgärder för att begränsa växtnäringens förluster från odlingen.

En rad grödor som odlas i Sverige kan användas för bioenergiproduktion. Odlingen omfattar främst Salix, hybridasp, poppel, spannmål och oljeväxter samt i viss mån vall. De regler som finns i den svenska lagstiftningen för att begränsa utsläppen av växtnäringssämnen omfattar såväl odling av grödor för energiproduktion som odling för livsmedels- och foderändamål. Inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013 finns möjlighet att erhålla stöd för odling av Salix, hybridasp och poppel. Hittills har dock endast bortemot 900 hektar anlagts med hjälp av stödet.

Arealen av spannmål och oljeväxter som används för energiändamål och framställning av etanol och rapsmetylester (RME) motsvarar i dag ca 100 000 hektar. Växtnäringens förluster vid denna odling bör vara något lägre än vid odling till livsmedel eller foder, eftersom hög proteinhalt inte eftersträvas. Vall används ibland som en källa för biogasproduktion. Odling av vall ger mestadels lägre förluster av växtnäring än öppen växtodling.

Länderna har genom aktionsplanen och dess övergödningssegment även kommit överens om att bl.a. pälsdjursuppfödningen som källa till övergödning kräver särskild uppmärksamhet. Pälsdjursuppfödningen i Sverige har minskat kraftigt under den gångna tioårsperioden och omfattade 2007/08 ca 100 uppfödare. Detta tillsammans med att djurhållning omfattas av de allmänna hänsynsreglerna liksom alla preciserade regler avseende lagring och spridning av stallgödsel gör att dess inverkan på övergödningssegmentet bör ha minskat under samma period. Sverige bör kunna framföra till Helcom att vi har uppmärksammat dessa frågeställningar och att dessa inte i nuläget bör medföra någon högre risk för ökade växtnäringens förluster och därmed ökad belastning på Östersjön.

Ytterligare överenskommelser i aktionsplanen

I Helcoms aktionsplan välkomnas det meddelande som väntades om den s.k. hälsokontrollen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Medlemsländerna kom även överens om att avge en kortare gemensam åsiktsförklaring. Åsiktsförklaringen lyfte särskilt fram behovet av att förstärka och bättre integrera de specifika miljöfrågor som gäller för Östersjön och nödvändigheten av att vidta ytterligare riktade åtgärder för att minska övergödningssegmentet. Åsiktsförklaringen överlämnades till EU-kommissionen i maj 2008.

Genom aktionsplanens övergödningssegment beslutades även att etablera en lista på s.k. Hot Spots d.v.s. de stora anläggningar med nötkreatur, svin och fjäderfä som inte uppfyller bilaga III, del II i konventionen. Ett arbete inom ramen för Helcom har därefter startats bl.a. för att i ett första steg revidera tidigare antagna kriterier för upptagande och borttagande av Hot Spots. Beslut om nya kriterier är tänkt att fattas vid ministermötet i Moskva 2010. Sverige har även börjat initiera gemensamma åtgärder mot utsläpp från Vitryssland och Ukraina i

enlighet med överenskommelserna i aktionsplanen. Det finns även några överenskommelser kring luftföroreningsutsläpp som Sverige inte kan driva ensamt utan måste ske i samarbete med de övriga medlemsländerna. Utsläpp av luftföroreningar behandlas även i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare arbete (prop. 2009/10:155).

4.6 Fortsatt arbete mot hav utan övergödning

Regeringens bedömning: Arbetet mot övergödning bör fortsatt ha hög prioritet för att Sveriges mål och åtaganden ska nås. Genom fortsatt utveckling och nya initiativ finns flera möjligheter att genomföra förbättringar när det gäller de olika åtgärderna och deras kostnads-effektivitet.

Skälen för regeringens bedömning: Genomförandet av arbetet för att nå Sveriges mål och åtaganden kräver insatser av vilka många presenteras i denna skrivelse. Arbetet mot övergödningen bör fortsatt ha hög prioritet. Det är viktigt att följa utvecklingen och vid behov förstärka eller förändra de insatser som görs allteftersom ny kunskap kommer fram. Genom nya initiativ finns flera möjligheter att genomföra förbättringar när det gäller de olika åtgärderna och deras kostnads-effektivitet.

4.6.1 Möjliga framtida åtgärder

Regeringens bedömning: Det bör vara möjligt att förbättra nuvarande åtgärder men också att utveckla några potentiella och lovande åtgärder för att ytterligare minska utsläppen av fosfor- och kväveföreningar till haven.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning. Vi anser dock att några av de potentiella åtgärderna bör kunna vidtas redan nu.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Kalmar län* menar att det är utopiskt att utnyttja hela potentialen för åtgärder inom landsbygdsprogrammet så länge åtgärderna är utformade som miljöstödd och frivilliga att söka.

Regionförbundet i Kalmar län stödjer förslaget till subventioner eller andra ekonomiska incitament för musselodling i Östersjön och menar att möjligheterna att nyttja musslor för biogasproduktion bör studeras. *WWF* påpekar att bristen på kostnader för recirkulering av kväve/fosfor för musslor gör detta till ett teoretiskt exempel och utan återanvändning blir musslorna bara ett nytt ”avfallsproblem”. *WWF* vill därför understryka att det absolut effektivaste sättet är att angripa övergödningens problematiken vid källan. *Vattenbrukarnas Riksförbund (VRF)* och *Länsstyrelsen i Blekinge län* förordar förslaget om ökad kunskapsuppbyggnad kring musselodling. *VRF* bedömer att kostnaderna för musselodling är underskattade. *VRF* föreslår att stöd för musselodling förs in i landsbygdsprogrammet. *Regionförbundet i Kalmar län* och

Länsstyrelserna i Kalmar och *Gotlands län* anser att skörd av alger och tång i kombination med biogasproduktion är en intressant åtgärd som bör undersökas vidare.

Skogsindustrierna, Skogstyrelsen och *Länsstyrelsen i Västernorrland* är tveksamma till skärmställningar då de ökar risken för stormfällningar.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att det bör föreslås 80 procentig rening av kväveföreningar även för de reningsverk med 2 000–10 000 personekvivalenter som har utsläpp direkt till kusten. *Svenskt Vatten, Sveriges Kommuner och Landsting* och *Karlskrona kommun* anser att kostnaderna för att införa kväverening är kraftigt underskattade för de små reningsverken och att det ökar energiåtgången kraftigt. Om det behövs mer avskiljning kväveföreningar kan *Svenskt Vatten* istället teoretiskt tänka sig att högre kväveavskiljning införs vid de större reningsverken.

Länsstyrelserna i Kalmar och *Uppsala län* anser att kalkfilter, kalkfilterdiken och strukturkalkning är intressanta och att det är viktigt att genomföra pilotprojekt för dessa med noggrann uppföljning. WWF anser att fler av de åtgärder som nu listas som potentiella och lovande borde föreslås. *Länsstyrelsen i Skåne län* tycker att frågan om permanent träda är otillfredsställande utredd.

Länsstyrelsen i *Gotlands län* menar att forskning behövs för åtgärder som syftar till att den interna belastningen i Östersjön minskar. Länsstyrelsen i *Uppsala län* saknar restaureringsåtgärder som använts framgångsrikt i sjöar, och som har god potential att lyckas även i brackvatten. Det gäller exempelvis tekniska metoder för att binda fosfor i läckande bottensediment samt biomanipuleringsmetoder (t.ex. utfiskning).

Skälen för regeringens bedömning

I Naturvårdsverkets förslag till nationell handlingsplan redovisas, förutom de föreslagna åtgärderna, även s.k. potentiella och lovande åtgärder. Potentiella åtgärder bedöms vara möjliga men svåra att genomföra p.g.a. höga kostnader, utvecklad eller komplicerad teknik, bristande kunskaper om effekter eller andra svårigheter. Lovande åtgärder anses i dagsläget inte möjliga att genomföra, men kan bli det på sikt.

Det bör vara möjligt att förbättra nuvarande åtgärder men också utveckla några potentiella och lovande åtgärder för att minska utsläppen av fosfor och kväve till haven. Exempel på potentiella och lovande åtgärder redovisas nedan,

Kunskapsuppbyggnad och utveckling av potentiella åtgärder inom jordbruket

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) har vi beskrivit det arbete som har bedrivits, särskilt med avseende på de försöks- och utvecklingsåtgärder som gjorts under 2009, för att öka kunskaperna och utveckla åtgärder för att minska förlusterna av växtnäring från jordbruksmarken.

För att jordbruket fortsatt aktivt ska kunna bidra till att begränsa utsläppen av växtnäring så att en god vatten- och havsmiljö kan nås, krävs både en fortsatt uppbyggnad av kunskaperna och att de åtgärder som nu vidtas utvecklas och att nya åtgärder kommer fram. Bland annat finns det ett fortsatt stort behov av kunskaper om under vilka förhållanden det sker mer omfattande förluster av fosforföreningar från jordbruksmarken. Likaledes är det väsentligt att veta och pröva ut hur gamla såväl som nya åtgärder för att begränsa utsläppen av kväve- och fosforföreningar bör vara utformade för att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt uppnå önskad miljönytta. Därtill krävs att åtgärderna bidrar till att hållbara produktionsmetoder skapas. Inom ett flertal områden sker det för närvarande olika former av försök och utveckling. Det gäller förbättrad spridning av stallgödsel i tid och rum för att minska förlusterna av växtnäring, effekter av odlingen av fånggröda med hänsyn till gröda, insådd m.m. samt åtgärder som kalkfilterdiken och strukturkalkning.

Vi har därför beslutat att under 2010 satsa ca 35 miljoner kronor av de skattemedel som återförs till näringen på kunskapsuppbyggnad och försöks- och utvecklingsarbete. I satsningen ingår också medel för att säkra jordbrukets deltagande i arbetet med att genomföra ramdirektivet för vatten, då detta är väsentligt för att uppnå god status i Sveriges vatten.

Förbättra reningen av enskilda avlopp

Det finns teknik för att öka reningen vid enskilda avlopp ytterligare. Om Naturvårdsverkets rekommendationer för hög skyddsnivå med 50 procents kväverening genomförs för enskilda avlopp som belastar Östersjön uppskattas belastningen av kväveföreningar från enskilda avlopp att minska med ytterligare motsvarande ca 170 ton kväve per år. Samtidigt skulle belastningen till havet kunna minska med ytterligare motsvarande 15 ton fosfor per år.

Kostnadsökningen att gå till 88 procents kväverening har av Naturvårdsverket beräknats till 62 kr/kg kväve. Detta gäller under förutsättning att alla åtgärder genomförs samtidigt. Ska en reningsanläggning som redan har uppnått normal skyddsnivå kompletteras med ytterligare åtgärder ökar kostnaden.

Om man i stället inför åtgärder för att minska fosforläckaget utöver normal skyddsnivå minskar belastningen till havet med ytterligare motsvarande 15 ton fosfor per år. Samtidigt skulle belastningen minska med ytterligare motsvarande 33 ton kväve per år. Den extra kostnaden för att komplettera markbädden med en fosforfälla samtidigt som investeringen görs för att uppfylla normal skyddsnivå har beräknats till 3 500 kr/kg fosfor. För att komplettera en befintlig anläggning som redan uppfyller lagkravet ökar kostnaden.

Ytterligare rening av enskilda avlopp kan således vara kostnadseffektivt under vissa förhållanden och beroende av teknikutvecklingen kan kostnaderna troligen minska ytterligare.

Skärmställningar innebär att man vid avverkning lämnar kvar träd relativt tätt så att överskottskväve tas upp av träden. Föryngring genom skärmställningar kan leda till minskad kväveutlakning från skogsbruket till vattendrag, sjöar och hav. Vi bedömer dock att kostnaden för att lämna skärmställningar vid föryngringsavverkning i många fall är för hög i förhållande till nyttan för att kunna motiveras som generell metod för att minska växtnäringssläckaget. Risken för stormfällning av skärmställningen är även stor vilket, när det sker, innebär att effekten av åtgärden försvinner. Det är därför viktigt att skärmställningar i första hand används på marker där detta är en lämplig föryngringsmetod.

Musselodling

Genom att odla musslor för konsumtion eller för att användas som råvara i ekologiskt foder, gödselmedel eller för framställning av biogas kan man föra kväve- och fosforföreningar ur ekosystemet. Att odla musslor för att minska övergödningen bedöms som en kostnadseffektiv åtgärd. Nedan ges exempel kostnader och potential vid möjliga scenarier för olika havsområden:

– Kattegatt: Vid en total odlingsyta på exempelvis 100 hektar tas motsvarande 260–360 ton kväve årligen ur havsbassängen till en bruttokostnad av ca 85–120 kr/kg kväve.

– Östersjön: Vid en total odlingsyta på exempelvis 300 hektar som fördelas lika mellan norra och södra egentliga Östersjön skulle totalt motsvarande 180–270 ton kväve och 14–18 ton fosfor årligen kunna tas ur havsbassängen till en bruttokostnad av ca 140–230 kr/kg kväve eller 2 000–3 000 kr/kg fosfor.

I dag odlas musslor i större utsträckning endast i Skagerack där de bästa svenska förutsättningarna finns. Försöksverksamhet med att odla musslor pågår i Kalmarsund och vid Åland och ska även påbörjas utanför Trosa och i Bråviken.

Musslor från framför allt egentliga Östersjön är för små för att säljas som livsmedel och därför måste alternativa användningsområden finnas. De alternativ som är aktuella är att använda musslor som fodertillsats i hönsfoder, gödselmedel inom jordbruket eller för produktion av biogas. Genom att torka och mala musslor till musselmjöl kan man eventuellt använda dem som ersättning för fiskmjöl som proteinkälla i ekologiskt foder för exempelvis värphöns. Ett projekt för att utveckla möjligheten att använda musselöfoder till hönsfoder finansieras genom havsmiljöanslaget (se avsnitt 4.3.). Eftersom musselodlingar skapar en extern positiv effekt (närsaltsupptag) som inte reflekteras i marknadspriset på musslor finns det motiv för någon form av ekonomiskt incitament för att få till stånd en ökad produktion. Enligt beräkningarna ligger nettokostnaden för musselproduktion mellan 0,6–1,9 kronor per kilo musslor. Då räknar man med försäljning till foderproduktion (0,75 kronor per kilo). Denna nettokostnad måste troligen subventioneras om musselodlingar ska komma till stånd i större skala. Det ekonomiska incitamentet kan vara en direkt subvention eller någon form av handelssystem (se

avsnitt 4.6.2 om avgifts- och handelssystem för kväve- och fosforföreningar). Genom exempelvis ett avgifts- och handelssystem för kväve- och fosforföreningar öppnas möjligheten för användningen av kompensatoriska åtgärder i stor skala, något som det endast finns begränsade möjligheter för i dag. Musselodling har p.g.a. sin kostnadseffektivitet potential som kompensatorisk åtgärd.

De nya statliga bidragen till lokala vattenvårdssatsningar mot övergödning (LOVA) är en existerande subvention som kommer att leda till att fler musselodlingar kommer till stånd. Ett antal projekt om musselodlingar beslutades inom ramen för LOVA redan under 2009.

Vi bedömer att Sverige genom en ökad musselodling kan nå åtagandet i Helcoms aktionsplan om att reducera näringsbelastningen genom odling av musslor.

Omhändertagande av avfall (fiskrens) från fiske

Fiskeriverket har gjort en undersökning av dioxin i torskrens från Östersjön (Finfo 2009:3). I denna konstateras att fiskrens bidrar till viss del till återföring av miljögifter till havsmiljön men framför allt har övergödande påverkan.

Näringsinnehållet i torskrens är betydande och effekten för att minska övergödningen i Östersjön kan därför vara av intresse. En minskning av belastningen av kväve- och fosforföreningar, motsvarande de mängder som omhändertagandet av torskrens innebär, skulle med alternativa åtgärder kosta ca 17–20 miljoner för kväveföreningar (ca 285 kr/kg kväve) och ca 88 miljoner kr för fosforföreningar (ca 2 000 kr/kg fosfor), givet 2007 års fångstnivå i hela Östersjön. Utifrån detta beräkning så bedömer Fiskeriverket att åtgärden är relativt kostnadseffektiv. Vi anser att åtgärden är intressant då den har effekt både på näringsämnen och dioxin. Åtgärden borde kunna fungera som en kompensatorisk åtgärd p.g.a. av sin relativt låga kostnad. För att åtgärden ska kunna genomföras som exempelvis kompensatorisk åtgärd behövs styrmedel som främjar sådana åtgärder. Detta kan exempelvis ske genom ett handelssystem för kväve- och fosforföreningar (se avsnitt 4.6.2). Åtgärden bör utredas vidare liksom möjligheten att inkludera omhändertagande av fiskrens från andra fiskarter. Hur fiskrenset ska omhändertas behöver också utredas vidare. Exempelvis skulle rötning av fiskrens kunna vara en möjlighet att öka synergieffekterna ytterligare. Vi avser därför att ge den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö i uppdrag att utreda frågan vidare.

Minska den interna belastningen av fosforföreningar i Östersjön

Förutom åtgärder mot belastningen av fosforföreningar från land kan åtgärder för att minska den interna belastningen av fosforföreningar från syrefria bottenar ha en stor potential att minska övergödningen i Östersjön. Även om belastningen från land minskar i enlighet med Helcoms aktionsplan så bedöms det ta många decennier innan Östersjöns ekosystem har återhämtat sig och restaurerande åtgärder har potential att skynda på återhämtningen avsevärt. Fysiska restaureringsåtgärder längs kusterna liksom möjliga åtgärder för att minska läckaget av fosfor-

föreningar från syrefria sediment kan komma att bli nödvändiga framöver. Skr. 2009/10:213

Naturvårdsverket som har analyserat möjligheterna anser att de mest intressanta för fortsatt utveckling är:

- ventilationsinriktade åtgärder som tillför syre till djupvatten,
- fällningsinriktade åtgärder som permanent fastlägger fosfor i sedimenten och
- åtgärder för att återställa och förstärka reningen i kustzonen.

Naturvårdsverket har tillsammans med Vinnova och Formas beviljat medel till två projekt som kommer att undersöka om syresättning är en möjlig metod för att minska sedimentläckage av fosfor från Östersjöns syrefria botten. Projekten delar på drygt 30 miljoner kronor som ska användas under en treårsperiod. Naturvårdsverket har vidare beviljat bidrag till Länsstyrelsen i Uppsala län om 1 400 000 kronor till att under 2010–2011 ta fram en plan för utförande av fullskalig aluminiumbehandling av sediment för att minska fosforhalten i vattnet till önskad målnivå. Även tekniskt tillvägagångssätt, miljökonsekvenser och långsiktighet samt kostnadsberäkning av åtgärden kommer utredas inom ramen för projektet.

Utvecklingsarbete för att minska läckaget från botten har goda förutsättningar att leda till kostnadseffektiva åtgärder med snabb effekt i miljön och utvecklingsarbetet och bör fortsätta.

4.6.2 Avgifts- och handelssystem för kväve- och fosforföreningar

Regeringens bedömning: För att klara Sveriges mål och åtaganden krävs styrmedel som omfattar många källor av fosfor- och kväveföreningar och styr mot de åtgärder som är kostnadseffektiva. Ekonomiska styrmedel har bedömts öka möjligheten för att kostnadseffektiva åtgärder mot övergödning vidtas. Avgifter på och handel med fosfor- och kväveföreningar bedöms, under vissa förutsättningar, ha potential som styrmedel för att nå mål och åtaganden. En särskild utredning bör därför tillsättas för att ge förslag på hur avgifter på och handel med kväve- och fosforföreningar kan utformas och genomföras.

Skälen för regeringens bedömning: För att klara Sveriges mål och åtaganden krävs styrmedel som omfattar många källor av fosfor- och kväveföreningar och styr mot de åtgärder som är kostnadseffektiva. Avgifter på och handel med fosfor- och kväveföreningar har bedömts ha potential, under vissa förutsättningar, som styrmedel för att nå relevanta mål och åtaganden på ett kostnadseffektivt sätt. Genom sådana ekonomiska styrmedel kan kompensatoriska åtgärder stimuleras och nya kostnadseffektiva åtgärder utvecklas.

Naturvårdsverket rapporterade i december 2008 sitt uppdrag om möjligheten att införa ett avgifts- och handelssystem för kväve- och fosforföreningar. Naturvårdsverket föreslog en fortsättning dels genom en fördjupad analys 2009–2010 och dels en praktisk test i ett område

2010–2012. Vi gav därför Naturvårdsverket i uppdrag att vidareutveckla förslaget till den 1 april 2010. Utgångspunkten för uppdraget utgjordes av de frågor som identifierades under det tidigare arbetet.

Naturvårdsverket konstaterar i sin rapportering av regeringsuppdraget Vidareutveckling av förslag till avgiftssystem för kväve och fosfor (dnr M2010/1908/Na) att det inte är enkelt att infoga avgiftssystemet inom gällande konstitutionella, EU-rättsliga och miljörättsliga ramar. En mängd aspekter måste hanteras för att det ska vara möjligt att genomföra systemet. Detta gäller framför allt möjligheterna att sätta utsläppstak och att ta ut avgifter. Dessa förutsättningar gäller även vid en pilotstudie av systemet i ett geografiskt begränsat område. Naturvårdsverket konstaterar att det inte går att testa ett avgifts- och handelssystem fullt ut innan de rättsliga aspekterna är hanterade.

Naturvårdsverket ser flera svåra frågor som behöver lösas om avgiftssystemet ska kunna bli kostnadseffektivt och bidra till påtagliga belastningsminskningar. En central och grundläggande fråga som gäller både i det korta som det långa perspektivet är om en satsning ska göras på marknadsbaserade styrmedel istället för på reglering, för att minska utsläppen av kväve- och fosforföreningar till havet. Ett avgiftssystem som i grunden bygger på flexibilitet, i fråga om vilka verksamheter som vidtar åtgärder och var de genomförs, kan inte i längden fungera om utsläppskraven samtidigt skärps via lagstiftning på de verksamheter som omfattas av avgiftssystemet. Detta skulle enligt Naturvårdsverket med stor sannolikhet undergräva potentialen för avgiftssystemet.

Naturvårdsverkets analyser visar att avgiftssystemet, under vissa förutsättningar, har potential att vara kostnadseffektivt på kort sikt. Potentialen påverkas av transaktionskostnadernas storlek och endast grova uppskattningar av dessa har kunnat göras. Utifrån dessa grova uppskattningar, bedömer Naturvårdsverket att transaktionskostnaderna kan hållas på en rimlig nivå för det kortsiktiga avgiftssystemet men på lång sikt kan de komma att stiga när fler sektorer ska förses med utsläppstak.

Naturvårdsverket menar att på kort sikt behöver följande förutsättningar vara uppfyllda för att kunna genomföra ett system:

- På kort sikt kan avgiftssystemet fungera parallellt med den integrerade tillståndsprövningen av kväve- och fosforföreningar, men det är inte lämpligt att i samband med avgiftssystemets införande skärpa utsläppskraven i nationella föreskrifter för de verksamheter som förses med utsläppstak. Detta skulle kunna slå undan benen för avgiftssystemet.
- Miljö kvalitetsnormerna för vatten är direkt bindande för myndigheter och kommuner. Avgiftssystemet måste beakta miljö kvalitetsnormerna för vatten då utsläppstaken fastställs och de kompensatoriska åtgärderna anskaffas. Miljö kvalitetsnormerna utgör ett potentiellt hinder för avgiftssystemets flexibilitet. Normernas rättsliga status behöver förtydligas för att det ska bli tydligare vad ett hänsynstagande till dessa innebär. Dessutom krävs vidare utredning om hur hänsynen till miljö kvalitetsnormerna i praktiken ska gå till.
- Det finns befintliga bidragssystem som kan förväntas konkurrera med avgiftssystemet på ett sätt som begränsar vilka möjliga kompensato-

riska åtgärder som kan anskaffas. Det innebär att systemen behöver anpassas för att kunna fungera tillsammans med avgiftssystemet eller, om inte detta är möjligt, tas bort.

Naturvårdsverket menar att ett första rimligt steg är att sätta utsläppstak för större avloppsreningsverk och skogsindustriföretag. En schablonmässig differentiering av avgiften föreslås, där man delar in källor i ett handelsområde i geografiska zoner med olika avgift per kilo utsläpp beroende på deras påverkan på övergödning av haven. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att avgiftssystemet införs i tre handelsområden vilka följer utformningen av de tre södra vattendistrikten. Enkla belastningsschabloner föreslås användas inledningsvis för att beräkna effekten vid källan och i havet. Den reglerande myndigheten, som kan vara en länsstyrelse eller en vattenmyndighet, föreslås ha ansvar för att tilldela utsläppstak, ta ut avgifter samt att anskaffa och bedöma effekterna av kompensatoriska åtgärder. Avgiftssystemet verkar på kort sikt parallellt med den integrerade tillståndsprövningen. Naturvårdsverket justerar den ursprungliga avgiftsmodellen genom att öppna upp för handel mellan punktkällor parallellt med de övriga aktiviteterna i avgiftssystemet. De belastningsminskningar som kan uppnås med det kortsiktiga avgiftssystemet kan motsvara cirka 25 procent av kvävebetinget och 15 procent av fosforbetingen i Helcoms aktionsplan.

Naturvårdsverket anser det inte motiverat att införa ett avgiftssystem som endast är tänkt att verka på kort sikt. Innan beslut fattas om fortsatt utredning av avgiftssystemet måste därför ställning till tas till, och utreda, följande frågor:

- På lång sikt bedömer Naturvårdsverket att kväve och fosfor måste lyftas ur den integrerade tillståndsprövningen för att avgiftssystemet fortsatt ska kunna bidra till väsentliga belastningsminskningar och kostnadseffektivitetsvinster. Detta skulle i så fall innebära en genomgripande förändring i svensk miljöpolitik.
- Om avgiftssystemet ska kunna åstadkomma några betydande utsläppsreduktioner på lång sikt, måste ytterligare sektorer regleras i avgiftssystemet, främst jordbruk, järn- och stålindustrin och kemisk industri. För att kunna förse jordbruk med utsläppstak krävs ett omfattande FoU-arbete för att hitta en metod för hur utsläppstak ska formuleras och vilka konsekvenser sådan reglering skulle kunna få.

Naturvårdsverket konstaterar att fortsatt utredning behövs både för att kunna införa det anpassade avgiftssystemet och ett utvidgat avgiftssystem på längre sikt.

I mars 2010 lämnade Vattenprisutredningen sitt betänkande Prissatt vatten? (SOU 2010:17). Utredningen bedömer att förutsättningarna för att kostnadseffektiva åtgärder ska vidtas ökar om ekonomiska styrmedel används i större utsträckning. Sverige utnyttjar i mycket begränsad omfattning ekonomiska styrmedel inom vattenmiljöarbetet. Huvudsakligen används regleringar baserade på miljöbalken och EU-direktiv. Enligt utredningen kan reglerande styrmedel (som tillstånd) behöva minska till förmån för ökad flexibilitet när det gäller hur och var åtgärder ska vidtas. Utredningen ger bl.a. exempel på hur inslag av ekonomiska

styrmedel skulle kunna kombineras med dagens regleringar. Vattenprisutredningen föreslår en ändring i miljöbalken som ger möjlighet för verksamhetsutövare att vid miljöprovning av verksamhet välja att betala en avgift för intrånget/skadan istället för att bekosta eller utföra kompensatoriska åtgärder. Avgifterna ska användas för miljövårdande åtgärder, som då kan vidtas där man får mest miljönnytta för pengarna.

Naturvårdsverkets förslag och Vattenprisutredningens betänkande remissbehandlas samlat under våren.

Svenskt Vatten har föreslagit ett ekonomiskt VA-branschspecifikt styrmedel enligt samma grundprinciper som lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Principerna för Svensk vattens förslag innebär avgifter per utsläppt kilo fosfor och kväve samt återbetalning per ansluten personekvivalent. Denna utformning av avgiftssystemet innebär – systemet om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider – att teknikutveckling, kostnadsoptimering och att de mest effektiva anläggningarna gynnas. Svenskt vatten menar att generella föreskrifter innebär stor risk att skapa ett system med låg kostnadseffektivitet och att individuella omprövningar arbetsmässigt krävande för tillståndsgivande myndigheter. Svenskt Vatten har lämnat en skiss på ett möjligt branschvist avgiftssystem för VA-sektorn enligt följande:

- Avgiftssystemet för att minska utsläpp av kväve- och fosforföreningar från reningsverken kan bygga på att en avgift tas ut per kilo utsläppt kväve och fosfor. För de reningsverk som mynnar ut i Bottenviken och Bottenhavet tas det bara ut en avgift för totalfosfor då kväveutsläpp ej ger någon övergödning i dessa vattendrag eller havsområden. Avgiftsnivån kan även variera i andra delar av landet beroende på den regionala betydelsen av fosfor- och kväveavskiljning.
- Pengar betalas sedan tillbaka från avgiftssystemet till reningsverken beräknat på hur många personer som är anslutna till reningsverken. Med denna konstruktion gynnas de reningsverk som tar bort mest fosfor- och kväveföreningar per ansluten person, dvs. de reningsverk som är mest effektiva. Systemet innebär vidare incitament att fortsätta satsa på rening och insatser som får stor effekt gynnas.
- För att få en nära koppling kan avgiftssystemet administreras regionalt av respektive Vattenmyndighet. Avgiftssystemet ska täcka sina egna administrativa kostnader.
- Ett pilotområde bör utses av regeringen i ett av vattendistrikten i södra Sverige för att där införa och utvärdera ett branschvist avgiftssystem för VA-verken.

Vi anser att det finns flera intressanta möjligheter att införa ekonomiska styrmedel i syfte att nå relevanta mål och åtaganden på ett kostnadseffektivt sätt. Avgifter på och handel med fosfor- och kväveföreningar bedöms kunna ha potential under vissa förutsättningar. Ett sektorsövergripande system kommer dock ta lång tid att genomföra i sin helhet. Konsekvenserna för företagen av ett sådant system behöver också utredas vidare.

Vi anser därför att de kan vara det lämpligt att parallellt också se på möjligheten med att införa ett avgränsat avgifts- och handelssystem till geografiska områden, begränsade till en viss bransch eller sektor. Vi avser därför att tillsätta en särskild utredning för att ge förslag på genomförande.

Skr. 2009/10:213

4.6.3 Östersjön som ett pilotprojekt enligt marina direktivet

Regeringens bedömning: Inrättandet av Östersjön som ett pilotprojekt inom ramen för det marina direktivet bör ge betydande möjligheter till att vidta gemensamma åtgärder mot övergödningen i Östersjön.

Skälen för regeringens bedömning: Rådsslutsatserna som antogs i december 2009 under Sveriges ordförandeskap föreslår ett snabbt etablerande av ett pilotprojekt inom ramen för det marina direktivet och bjuder in kommissionen att inleda stödåtgärder genom EU:s Strategi för Östersjöregionen.

I aktionsplanen till EU:s Strategi för Östersjöregionen är minskningen av näringsbelastningen det första av femton prioriterade områden och innehåller konkreta strategiska och samarbetsåtgärder som genomförande av åtgärder i Helcoms aktionsplan, minska näringsbelastningen från jordbruket samt etablering av våtmarker. Flera s.k. flaggskeppsprojekt föreslås inom detta prioriterade område som borttagande av fosfater i tvättmedel, bättre avloppsrening, bästa praxis inom jordbruket och fullt genomförande av ramdirektivet för vatten. Även inom andra prioriterade områden inom strategin föreslås flaggskeppsprojekt för att minska övergödningen såsom begränsning av luftföroreningsutsläpp från sjöfarten, eliminera toalettutsläpp från fartyg och hållbar lantbygdsutveckling med minskat närsaltsläckage samt ett forum för innovativ och hållbar gödselhantering.

4.6.4 Framtida utveckling inom jordbrukssektorn

Regeringens bedömning: Utvecklingen inom jordbrukssektorn torde, inom en nära framtid, innebära att utsläppen av kväve och fosfor från jordbruksmarken minskar. Samtidigt står sektorn inför nya utmaningar såsom ett ökat behov av anpassning till ett förändrat klimat.

Skälen för regeringens bedömning: All jordbruksproduktion påverkar miljön eftersom produktionen förutsätter att naturresurserna brukas. Sådan påverkan kan ha positiv eller negativ inverkan på miljön. Sedan 20 år tillbaka har det funnits åtgärdsprogram för att minska växtnäring förlusterna från jordbruket. Ny kunskap, nya krav och möjligheter har samtidigt lett till att åtgärderna i programmen kontinuerligt reviderats och nya tillkommit.

Under denna 20-årsperiod har stora förändringar skett i strukturen inom jordbrukssektorn men också i odlingen liksom i djurhållningen. Strukturförändringarna inom jordbruket kommer att fortgå framöver. Scenarioberäkningar fram till 2020 visar på en minskning av den odlade

arealen liksom minskat antal djur parallellt med bibehållen produktionsvolym genom att produktiviteten ökar. Antalet jordbruksföretag sjunker men på samma gång blir de kvarvarande företagen allt större. Större företag har oftast bättre möjligheter att utnyttja tekniska innovationer och vidta åtgärder som innebär större investeringar. Enligt internationella prognoser kommer priserna på jordbruksprodukter fluktuera mer än hittills. I ett kort perspektiv väntas priserna på jordbruksprodukterna förbli på en lägre nivå än den höga nivå som gällde under 2008. Den högre prisnivån under 2008 kan därför betraktas som ett undantag. Alla de ovannämnda förändringarna tyder på betydande lägre utsläpp av kväve- och fosforföreningar från jordbruksmarken i Sverige, särskilt på kort sikt. Enligt de scenarierberäkningar som redovisas i Naturvårdsverkets förslag till handlingsplan så uppskattas den årliga kvävebelastningen på havet minska med bortemot 2 500 ton och fosforbelastningen med bortemot 100 ton till år 2020.

Att anpassa sig till förändringarna i klimatet kommer att vara en stor utmaning för jordbruket. Det gäller globalt, i Europa men också i Sverige eftersom odlingsförutsättningarna, valen av grödor men också djurhållningen bör påverkas och behöva förändras. Klimatförändringarna kommer också att påverka utsläppen av kväve- och fosforföreningar från jordbruket, både med avseende på omfattningen och när utsläppen sker. Det är i dag inte möjligt att ge en klar bild vad detta kan innebära med avseende på övergödningen av haven. Vi avser därför att noga följa de förändringar som sker i den svenska jordbrukssektorn med koppling till olika miljöhänseenden och vid behov vidta de åtgärder som kan behövas för att ytterligare minska jordbrukets negativa miljöpåverkan. Principen att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan ska vara vägledande i detta arbete.

5 Åtgärder för ett rent och giftfritt hav

5.1 Mål och åtaganden

EU-lagstiftning och internationella överenskommelser ligger till grund för arbetet med att åstadkomma ett rent och giftfritt hav. De nationella miljö kvalitetsmålen *Giftfri miljö* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* är centrala i åtgärdsarbetet. EG-förordningen om kemikalie-registrering (Reach, EG-förordning 1907/2006), ramdirektivet för vatten, det marina direktivet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester (mottagningsdirektivet) är viktig EU-lagstiftning som ställer krav på att åtgärder vidtas. EU:s strategi för Östersjöregionen har ett särskilt avsnitt om farliga ämnen. Arbetet med att höja sjösäkerheten och minska sjöfartens miljöpåverkan sker i första hand i den internationella sjöfartsorganisationen IMO, men också i EU och Helcom.

Helcoms aktionsplan för Östersjön har dels ett avsnitt om farliga ämnen, dels ett om sjöfart. En del av aktionsplanens åtgärder mot farliga ämnen är starkt knutna till EU-arbetet och genomförandet är beroende av EU-lagstiftningen på detta område. Beräkningarna av användning och utsläpp av de ämnen som har prioriterats i aktionsplanen är mycket osäkra. Detsamma gäller kännedomen om vilka effekter dessa ämnen kan ha på livet i havet. En viktig del av aktionsplanen handlar därför om att förbättra kunskaperna om spridningen av giftiga ämnen i Östersjön och att ta fram verktyg för att bättre kunna kartlägga eventuella skadeverknings.

Många av aktiviteterna i aktionsplanens sjöfartsavsnitt utvecklas i Helcoms två arbetsgrupper på sjöfartsområdet (Maritime och Response) och är till sin karaktär gränsöverskridande. Det gäller t.ex. frågor om fartyg i sjönöd, om oljespill eller om olika övervakningssystem. Ett fåtal åtgärder är rent nationella till sin karaktär.

I det följande redovisar vi en rad åtgärder som leder till att åtagandena i aktionsplanen för Östersjön kan uppfyllas vad gäller farliga ämnen och sjöfart och som samtidigt bidrar till genomförandet av ramdirektivet för vatten och marina direktivet samt bidrar till att relevanta nationella miljö kvalitetsmål nås. Förhindrande av spridning av främmande organismer via fartygs barlastvatten behandlas dock i avsnitt 6.9.

5.2 Farliga ämnen

Regeringens bedömning: En stor del av arbetet med att fasa ut farliga ämnen pågår internationellt och inom EU och Sverige har en aktiv roll i det arbetet. Genomförande och utveckling av Reach är avgörande för att minska tillförsel av farliga ämnen till havsmiljön. Dioxiner och tungmetaller innebär fortsatta problem i havsmiljön och ytterligare insatser krävs. För att Sverige ska uppfylla åtagandena i Helcoms aktionsplan för Östersjön vad gäller farliga ämnen behövs bl.a. ett förbättrat kunskapsläge vad gäller miljörisiker vid nedlagda avfallsdeponier.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: *Sveriges geologiska undersökning* tillstyrker förslaget att undersöka utsläpp från deponier och menar att även läckage till grundvattenzonen bör inkluderas. *Kemikalieinspektionen* och *Jernkontoret* stödjer den generella slutsatsen att Sverige har vidtagit eller är på väg att vidta de åtgärder som krävs i aktionsplanen vad gäller farliga ämnen. *Jernkontoret* menar också att många av åtgärderna är kopplade till arbetet med Reach. *Länsstyrelserna i Gävleborgs, Västernorrlands och Västra Götalands län* anser att särskilda medel behöver avsättas för efterbehandling av nedlagda deponier och andra förorenade områden. *Länsstyrelsen i Uppsala län* vill se fler åtgärder för att höja kunskapsnivån om farliga ämnen hos tillverkare, leverantörer, konsumenter och utövare av miljöfarlig verksamhet och inom sjukvården. *Länsstyrelsen i Blekinge län* ställer sig frågande till Naturvårdsverkets uppfattning att aktiva deponier inte utgör betydande källor till farliga ämnen och menar att förorenade områden i marin miljö behöver uppmärksammas mer än i dag. *Helsingborgs stad* anser att identifiering av källor till giftiga ämnen är en viktig åtgärd, men att det är en brist att förorenade områden och marint skräp inte behandlas i rapporten. *Stockholm stad* menar att det är importen av textilier m.m. som har bidragit till farliga ämnen i vattnet.

Skälen för regeringens bedömning: Utsläppen av farliga ämnen från industrier och förbränningsanläggningar har till största del åtgärdats. Ytterligare åtgärder kan vara aktuella vid tillståndsprövning av verksamheterna. Samtliga deponier som tar emot avfall ska från utgången av 2008 uppfylla kraven i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponeringsdirektivet). Kunskapen om miljörisiker vid äldre, nedlagda avfallsdeponier är dock bristfällig och behöver förbättras. Eftersom farliga ämnen sprids långväga via vatten, atmosfären eller genom varuhandel krävs fortsatt arbete internationellt och inom EU för att minska användning, utsläpp och spridning av farliga ämnen. Genomförande och utveckling av Reach är avgörande för att man ska erhålla mer kunskap om kemikaliers egenskaper och för att förbjuda och begränsa användningen av särskilt farliga ämnen. Det behövs

ytterligare kunskap om källor till farliga ämnen bl. a. dioxiner. Inom Helcom pågår flera projekt för ökad kunskap om förekomst av farliga ämnen såsom screening av prioriterade ämnen i östra delen av Östersjön och analys av komplexa utsläpp från avlopp. Genom att organisationen för sanering av förorenade områden effektiviseras kan fler objekt saneras, se även propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare arbete (prop. 2009/10:155).

5.2.1 Pågående arbete

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) redovisade vi en rad åtgärder rörande farliga ämnen. Åtgärderna omfattar bl.a. farliga ämnen i båtottenfärger, miljörisker vid ägarlösa vrak, minskade utsläpp av kadmium, kvicksilver och nonylfenol, ökad kunskap om förekomst av dioxiner i fisk och läkemedelsrester i vattenmiljön. Vi har infört ett statligt bidrag till etablering av båtottentvättar inom ramen för de bidrag till lokala vattenvårdssatsningar som länsstyrelserna hanterar fr.o.m. 2010. Syftet är att stimulera användning av båtottentvättar för att minska behovet av båtottenfärger som innehåller farliga ämnen. Sverige har etablerat ett system för kontroll av att fartyg uppfyller kraven i den internationella sjöfartsorganisationens IMO:s konvention om förbud av farliga ämnen i båtottenfärger (Antifoulingkonventionen). Vi har gett Sjöfartsverket i uppdrag att inventera förekomst av och miljörisker med ägarlösa vrak (dnr N2009/4683/TR). Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för 2010 fått i uppdrag att föreslå ett system för att omhänderta uttjänta båtar i syfte att förebygga uppkomsten av nedskräpande vrak samt att föreslå ett system för att omhänderta nedskräpande eller uppenbarligen övergivna båtar. Uppdraget ska redovisas senast i mars 2011.

Vidare har vi i regleringsbrevet för 2010 gett Livsmedelsverket och Fiskeriverket i uppdrag att bl.a. undersöka variationen av dioxinhalter i fisk. Resultatet kommer att vara en del i den analys myndigheterna ska göra av det undantag som Sverige har från EU:s regler för dioxinhalter i fisk. I februari 2010 inkom myndigheterna med en delrapportering av uppdraget. Naturvårdsverket studerar källor till dioxiner i Östersjön och har kommit fram till att atmosfären är den största källan (Rapport 5912, 2008). Verket pekar på en rad aktuella forskningsområden och arbetet fortgår med att närmare identifiera utsläppskällor för dioxiner. Vi har även gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att, efter samråd med Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket, genomföra en bedömning av riskerna för människors hälsa och miljö beträffande kadmium. I uppdraget ingår att uppmärksamma ett eventuellt behov av lägre nationellt gränsvärde för kadmium i handelsgödsel. Uppdraget ska redovisas senast i november 2010. Inom Helcom har länderna kommit överens om gränsvärden för högsta tillåtna halter av kadmium i handelsgödsel inom ramen för Helcoms aktionsplan.

Naturvårdsverket arbetar med genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (dotterdirektivet om prioriterade ämnen). Under 2009 infördes ett totalförbud mot använd-

ningen av kvicksilver i Sverige, med undantag för sådan användning som är reglerad inom EU. Vad gäller läkemedel pågår ett omfattande forskningsprogram om nedbrytning och miljöeffekter av läkemedel som beräknas slutföras 2012 (MistraPharma). Läkemedelsverket har i sin redovisning av ett regeringsuppdrag lämnat förslag på hur miljöpåverkan från produktion och användning av läkemedel kan minska (dnr M2009/4816/Kk). Läkemedelsverkets förslag bereds inom Regeringskansliet.

Mycket av det pågående kemikaliearbetet innebär minskad påverkan på havsmiljön från farliga ämnen, t.ex. genomförandet av Reach, omarbeting av direktiv 2002/95/EG om begränsning av farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter (RoHS-direktivet) och förhandlingar om en ny biocidförordning (KOM 2009(267)), sanering av förorenade områden samt det internationella arbetet med SAICM (Strategic Approach to International Chemicals Management), Stockholmskonventionen och en ny kvicksilverkonvention. Parterna till Stockholmskonventionen beslutade under hösten 2009 att förbjuda ytterligare nio långlivade organiska föroreningar (POP:s).

I maj 2009 antog IMO en ny konvention, Hong Kong-konventionen om återvinning av fartyg. Konventionen innehåller regler för att säkerställa att varken miljön eller människors hälsa skadas vid nedmontering och återvinning av fartyg. Konventionen kommer att träda i kraft två år efter att minst 15 av IMO:s medlemsstater, som motsvarar minst 40 procent av världshandelstonnaget och har kapacitet att skrota och återvinna tre procent av tonnaget, har ratificerat konventionen.

EU:s strategi för Östersjöregionen

EU:s strategi för Östersjöregionen (se avsnitt 3.1.1) innehåller ett avsnitt om farliga ämnen. Sverige leder arbetet med att genomföra åtgärderna i det avsnittet. Det handlar till stor del om att stärka EU-ländernas insatser för att fasa ut farliga ämnen och genomföra de rekommendationer som har antagits av Helcom. Områden som särskilt lyfts fram är begränsning av spridningen av hormonliknande ämnen, mer forskning om farliga ämnen, miljörisker med vrak och dumpade kemiska vapen. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för arbetet med farliga ämnen i strategin.

5.2.2 Prioriterade områden

Farliga ämnen som förekommer i havsmiljön och som innebär negativ påverkan är bl.a. dioxiner, tributyltenn, kadmium, kvicksilver, flamskyddsmedel, perfluorerade ämnen och nonylfenol/nonylfenoletoxylater. Verksamma ämnen i läkemedel kan också leda till påverkan på marina organismer. Nya ämnen som vi ännu inte känner till riskerna med kan också spridas till vattenmiljön. I Helcoms aktionsplan listas elva farliga ämnen eller grupper av ämnen som är av särskild betydelse för Östersjöns miljöstatus.

De stora utsläppskällorna i Sverige är till största del åtgärdade och arbetet måste därför fokuseras på den diffusa spridningen och de långväga transporterna. Det handlar om spridning av farliga ämnen från

varor, trafik både på land och till sjöss, avlopp, jordbruk, föroreningar i mark och sediment samt atmosfäriskt nedfall av dioxiner och kvicksilver från främst förbränning och energiproduktion. Landbaserad verksamhet kan förorena havsmiljön genom avrinning eller via atmosfären. Naturvårdsverket lyfter i rapporten Havet 2009 fram att det i havet finns en mängd mikroskopiska partiklar, vilka bl.a. består av plast, naturfibrer och slitagepartiklar från fordon. Antalet partiklar är fler än man tidigare har trott. Närmare kunskap om partiklarnas ursprung och effekter på miljön finns dock inte. Fet fisk från Östersjön innehåller ofta högre halter av dioxiner än vad EU:s gränsvärden tillåter. Halterna har sedan en tid minskat, men det är inte känt varför minskningen nu har planat ut. Samma sak gäller också för kadmium. Diffusa källor till utsläpp av farliga ämnen bl.a. dioxiner måste fortsatt analyseras och identifieras och kunskapsnivån om farliga ämnen behöver höjas där det i dag finns kunskapsluckor.

5.2.3 Ytterligare åtgärder mot farliga ämnen

I syfte att möta åtagandena i aktionsplanen för Östersjön vad gäller farliga ämnen behöver Sverige vidta ytterligare åtgärder utöver vad som redan sker. En analys och sammanställning av miljörisker med nedlagda deponier behöver genomföras och vid behov bör åtgärder vidtas. Vi avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att sammanställa information om nedlagda deponier och vid behov föreslå åtgärder. Eftersom många deponier faller under kommunalt ansvar är det främst kommunerna som bör ta fram informationen. De förslag Naturvårdsverket lämnar om utfasning av vissa farliga ämnen kommer att hanteras i det löpande EU-arbetet, bl.a. inom Reach, där Sverige har en aktiv roll. Inom EU är Sverige pådrivande för nya och skärpta regler kring bl.a. kadmium i handelsgödsel, farliga ämnen i batterier och elektronik samt kvicksilver i mätinstrument. Den kommande översynen av EU:s kvicksilverstrategi är viktig och vi avser att vid behov ta initiativ till ytterligare åtgärder inom ramen för strategin.

Utöver åtagandena i aktionsplanen ser vi behov av andra åtgärder. En övergång till båtottenfärger som inte innehåller farliga ämnen kräver fortsatta insatser. Vi avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att följa upp tidigare beslut om statliga bidrag till etablering av båtotten-tvättar och ta fram kriterier för sådana tvättar samt annan information som underlättar etableringen. Fortsatt arbete med att analysera och identifiera källor till utsläpp av farliga ämnen såsom dioxiner är betydelsefullt för möjligheten att kunna vidta ytterligare åtgärder. Det är också angeläget att förekomsten av utsläppskällor för mikroskopiska plastpartiklar och deras påverkan på havsmiljön fortsatt undersöks. Detta är en fråga som har uppmärksamrats inom ramen för FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD).

Det internationella kemikaliearbetet är prioriterat för att förebygga och minska utsläpp och spridning av farliga ämnen. Vi avser att fortsatt vara aktiva i arbetet med de internationella kemikaliekonventionerna. Sverige är t.ex. pådrivande för att förhandlingarna om en ny global kvicksilverkonvention kan slutföras till 2013 och att den innehåller ambitiösa

åtaganden inom kvicksilvrets hela livscykel. Vi förbereder det första förhandlingsmötet som kommer att äga rum i Stockholm under 2010. I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare arbete (prop. 2009/10:155) redogör vi närmare för åtgärder som syftar till att minska användning, utsläpp och spridning av farliga ämnen.

5.3 Avfall från fartyg

Regeringens bedömning: Det är angeläget att se över EU:s direktiv om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester, särskilt mot bakgrund av de brister som finns med det s.k. no-special-fee-systemet. En enhetlig tillämpning av reglerna inom Östersjöområdet bör eftersträvas.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. *Sveriges hamnar* och *Sveriges redareförening* påtalar att det finns brister i såväl tillämpningen av no-special-fee-systemet som förmågan i hamnarna att ta emot fartygsgenererat avfall.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns brister i hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester (mottagningsdirektivet) är genomfört i olika medlemsländer. Därför är den översyn av direktivet som kommissionen har aviserat mycket angelägen. Sjöfartsverket har utfört en studie av tillämpningen av det s.k. no-special-fee-systemet, dvs. systemet med att hamnar inte får ta ut några särskilda avgifter för att ta emot avfall från fartyg. Verket har bl.a. kunnat konstatera en mängd felaktigheter i den tillgängliga statistiken, såväl vad gäller uppgifter om vilka kvantiteter fast avfall och oljehaltigt avfall som har lämnats. Vidare har man funnit skillnader i den prissättning som tillämpas av hamnar, vilket avviker från principen om no-special-fee. Sjöfartsverket rekommenderar att fortsatta studier görs i syfte att tydliggöra bakomliggande orsaker till detta samt för att undersöka i vilken mån fartyg/rederier upplever hamnarnas prissättningar som entydiga och lättförståeliga. Vidare bör de skillnader som finns mellan olika rapporteringssystem bättre kunna utnyttjas för att upptäcka eventuella brister i rapportering och hantering av avfall. Vi överväger om det krävs ytterligare studier i enlighet med Sjöfartsverkets rekommendation.

Merparten av de svenska hamnarna har infört ett system för omhändertagande av fartygsavfall enligt no-special-fee-systemet. Sverige bör fortsätta arbeta för att få till stånd en enhetlig hantering inom EU, i synnerhet i Östersjöområdet, och det är bl.a. angeläget att EU-direktivet revideras.

Det är vidare angeläget att se till att hamnarna har förmåga att ta emot avfall från alla fartyg som vill lämna avfall i land. Vi avser därför att ge Sjöfartsverket i uppdrag att tillsammans med övriga berörda aktörer se

5.4 Säker sjötrafik utan olycksrelaterade föroreningar

Regeringens bedömning: Åtgärder för att ytterligare öka säkerheten till sjöss och minska risken för olyckor är angelägna. Det pågående arbetet med att analysera trafikflöden och föreslå trafiksepareringsåtgärder och gemensam trafikövervakning bör därför prioriteras. Utvecklingen av nya tekniska system för navigering och övervakning kan på sikt skapa nya möjligheter att öka sjösäkerheten. Svenska myndigheter bör därför verka för en fortsatt utveckling av olika tekniska tjänster på området.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. *Transportstyrelsen* och *Sjöfartsverket* påtalar dock att flera av förslagen redan är genomförda i nationella och internationella regelverk och att ett omfattande arbete pågår för att genomföra övriga förslag i Helcoms aktionsplan. Sveriges redareförening framhåller att utvecklingen vad gäller kontrollen av sjötrafiken bör fortsätta och att utvecklingen av gemensamma VTS-centraler i Östersjön bör övervägas.

Skälen för regeringens bedömning

Den täta sjötrafiken i Sveriges närområde ställer krav på fortsatta insatser för att minska risken för olyckor. I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) beskrev vi arbetet med miljöskydd och säkerhet på sjöfartsområdet, bl.a. åtgärder för ökad trafikreglering, sjöövervakning och sjötrafikövervakning. Arbetet med att se över behovet av ytterligare trafiksepareringsåtgärder fortgår. Transportstyrelsen har bjudit in företrädare för sjösäkerhetsmyndigheterna i de övriga Östersjöländerna för att diskutera om ytterligare trafikreglerande åtgärder behöver vidtas för att öka sjösäkerheten i Östersjöområdet. Ur detta arbete har ett antal konkreta åtgärder utkristalliserats och flera av dessa har godkänts av IMO, t.ex. trafiksepareringsåtgärder vid Gotland och i Ålands hav. Arbetet att tillsammans med Danmark inrätta ett fartygsrapporteringssystem i Öresund pågår.

Det arbete Transportstyrelsen har inlett med att tillsammans med Danmark se över fartygstrafiken i Kattegatt är angeläget för att minska riskerna för olyckor. Målet är att eventuella behov av nya trafiksepareringsåtgärder ska kunna tillställas IMO under 2012. På motsvarande sätt är målet för det påbörjade arbetet att tillsammans med Finland se över behovet av trafiksepareringsåtgärder framför allt i Kvarkenområdet, att en ansökan ska kunna lämnas till IMO under 2012–2014.

IMO har beslutat om krav på elektroniska sjökort (ECDIS) för fartyg över en viss storleksklass. Sjökortet ska införas successivt fram till 2018. Även om beslutet inte omfattar samtliga fartyg är det centralt för den

fortsatta utvecklingen inom området. Sverige bör fortsätta att vara pådrivande i utvecklingen av elektroniska sjökort i syfte att ytterligare öka sjösäkerheten och underlätta för fartygstrafiken.

Ett åtagande i Helcoms aktionsplan är att samarbeta kring Differential Global Navigation Satellite System (DGNSS), via AIS-systemet (Automatic Identification System) till stöd för navigering. Därmed kan riskerna för olyckor minskas.

Sverige bör fortsatt verka för att AIS-systemet kan användas för utökad tillsyn och övervakning av fartyg i enlighet med Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (Paris MoU). Vidare har Helcom-länderna tagit fram underlag till en gemensam skrivelse till IMO om behovet av att modifiera AIS-informationen för att öka sjöfartsäkerheten.

I syfte att skydda miljön och öka säkerheten till sjöss är ett effektivt genomförande av IMO:s antifoulingkonvention och motsvarande regler inom ramen för Paris MoU och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll mycket angelägna. Direktivet, som i huvudsak sätter i kraft de principer som finns i Paris MoU, träder i kraft under 2010. De nya reglerna utgör ett viktigt steg för att ytterligare stärka sjösäkerheten. Införlivandet av det riskanalysbaserade arbetssättet som har förhandlats fram inom Paris MoU och som nu införs i EU-rätten utgör ett viktigt steg för en mer effektiv tillsyn inriktad på s.k. högriskfartyg. Detta bör bidra till att öka träffsäkerheten i inspektionsverksamheten och skapa ett tydligare fokus på högrisksjöfarten, samtidigt som det underlättar för kvalitetssjöfarten.

I november 2009 överlämnade utredningen Tredje sjösäkerhetspaketet ett delbetänkande (SOU 2009:90) med förslag för genomförande av bl.a. det aktuella direktivet. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet och vi avser att återkomma till riksdagen med en proposition inom kort. De ändrade reglerna på området kommer att innebära en utveckling av hamnstatskontrollverksamheten.

Sjöövervakning

Arbetet med sjöövervakning är ett fortsatt prioriterat område. De myndigheter som har ansvar till sjöss har behov av ett ökat informationsutbyte för att kunna förbättra säkerhet, framkomlighet, gränskontroller och för att kunna bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Flera nya system både inom EU och internationellt har nyligen tagits i drift. Under hösten 2009 antogs, inom ramen för EU:s havspolitik, rådsslutsatser om en integrerad sjöövervakning inom unionen. Inriktningen är en sektorsövergripande ansats och integreringen ska ske utifrån målsättningen att göra befintliga, planerade och kommande system mer interoperabla, för att på så sätt bidra till en förbättrad övervakning och ökad kostnadseffektivitet. Vi anser att det är angeläget att öka integrationen och att svenska myndigheter, utöver arbetet inom respektive sektor, fortsätter arbetet med att driva en ökad integration mellan olika sektorer.

Försvarsmakten lämnar bearbetad sjölägesinformation till Kustbevakningen, sammanställd för civila behov. Kustbevakningen har i uppgift att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation, och att förmedla denna till berörda myndigheter. Uppgiften

innebär att Kustbevakningen ska samla in, säkerställa, bearbeta och förmedla information från civila myndigheter som arbetar med sjöfart, fiske och miljö. Vid Kustbevakningen finns ett samrådsorgan för sjöövervakning och sjöinformation kopplat till uppgiften (Sjöövervakningsrådet), där Fiskeriverket, Försvarmakten, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Polisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Transportstyrelsen, Sveriges Geologiska Undersökning, Sjöfartsverket, SMHI och Tullverket deltar. Systemet bidrar till en bättre möjlighet att dela information mellan berörda myndigheter och har därmed bidragit till att förbättra övervakning och kontroll.

Rapportering och övervakning av fartyg

Under senare år har det skett en relativt omfattande utveckling både inom ramen för IMO och EU ifråga om vad fartyg ska rapportera och mängden information som inhämtas från fartyg. Samtidigt befinner sig det s.k. E-navigationskonceptet på ett tidigt stadium och nästa generations navigationsmetodik är under utveckling. Sverige har under en lång period varit ett föregångsland inom den maritima utvecklingen där flera tekniska system, t.ex. AIS, varit resultatet av svenska forskningsinsatser. Vi anser att utvecklande av produkter och system i ett tidigt skede bör ges prioritet. Vidare finns behov av att överväga och utveckla de nya möjligheter som systemen erbjuder, bl.a. vad avser en säkrare sjöfart.

Som ett led i arbetet med att förstärka säkerheten vid vintersjöfart enligt Helcoms rekommendationer bör Sverige verka inom Helcom för att isbrytningsverksamheten i Östersjön ska vara s.k. Core Service och därmed få fortsatt tillgång till satellitbilder. Säkerheten vid vintersjöfart bör även stärkas genom användning av utbildad besättning samt utnyttjande av islots. Ett samarbete inom området har etablerats.

5.5 Minskade utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar och fartyg

Regeringens bedömning: Ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar bör införas. Sverige bör även fortsatt arbeta aktivt för ett totalförbud mot utsläpp av toalettavfall från samtliga fartyg i Östersjön.

Transportstyrelsens rapport: Enligt Transportstyrelsen finns i dag inget lagstadgat förbud i Sverige mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar. Transportstyrelsen förordar ett sammanhållet regelverk, d.v.s. en anpassning till lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Transportstyrelsen är av uppfattningen att befintlig lag och förordning redan i dag ger utrymme för att genomföra ändringar genom myndighetsföreskrifter.

Remissinstanserna: Rapporten har remitterats till 77 remissinstanser. En övervägande majoritet välkomnar och tillstyrker förslaget. *Svenska Kryssarklubben* och *Svenska Båtunionen* är de enda instanserna som avstyrker förslaget och menar att en lösning av problemet ska bygga på frivillighet och en kraftig utbyggnad av landbaserade toaletter och

sugtömningsanläggningar. *Åklagarmyndigheten i Malmö* anser att det redan i dag finns straffbestämmelser i miljöbalken som kan tillämpas när någon släpper ut toalettavloppsvatten. Flera kommuner menar att förslaget kommer att leda till ökade kostnader för kommunerna. De kräver kompensation av staten för de ökade kostnaderna. Vidare anser kommunerna att miljöbalkens grundprincip att förorenaren betalar ska gälla. Flera remissinstanserna menar att de 120 miljoner kronorna i LOVA-bidrag (statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt) som har avsatts för bl.a. detta ändamål inte är tillräckligt, eftersom driften och underhållet av mottagningsanordningarna kräver betydligt mer resurser. Vissa kommuner pekar på, förutom en utbyggnad av infrastrukturen, att de reningsverk som finns, t.ex. i fritidshusområden, inte är dimensionerade för att ta emot ytterligare avfall från fritidsbåtar. Vid områden där det inte finns något allmänt kommunalt avloppsnät kan det komma att bli nödvändigt att förbättra väganslutningar då slamsugningsfordonen är stora och tunga. *Kustbevakningen* är emot den föreslagna tillsynsordningen. Myndigheten menar att förslaget innebär nya befogenheter för kontroll av fritidsbåtar och nya arbetsuppgifter för Kustbevakningen, vilket i sin tur kräver tillskott av anslagsmedel alternativt omprioriterade resurser. Flera remissinstanserna efterfrågar vidare klargöranden vad gäller bl.a. vilka och hur stora fritidsbåtshamnar som ska omfattas av skyldigheten att inrätta toalettavfallsmottagningar, vem som ska stå för kostnaderna, vem som ska ansvara för drift och underhåll och huruvida äldre fritidsbåtar kommer att undantas.

Skälen för regeringens bedömning

Sverige har genom Helsingforskonventionen har förbundit sig att införa ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar. Helcomländerna har enats om att allt avfall som inte får släppas ut till sjöss ska lämnas iland och att medlemsstaterna ska se till att mottagningsanordningar finns. Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar leder bl.a. till att vattnet tillförs fosfor- och kväveföreningar samt bakterier. Utsläppen av toalettavfall från fritidsbåtar sker under en för Östersjön mycket känslig period och är koncentrerade till en kort tid av året. Lokala utsläpp av toalettavfall i större mängder medför att det upplevs som otrevligt och icke estetiskt tilltalande att vistas i närheten. Vid de stränder där det under högsäsong vistas ett större antal båtar kan vattenkvaliteten dessutom bli så dålig på grund av utsläppen att det är hälsovådligt att bada där. Toalettavfallet kan ge upphov till både mag-, tarm-, öron-, näs-, hals- och hudinfektioner. Smittan sker via sår eller genom att badande sväljer vatten.

I maj 2009 gav vi Transportstyrelsen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Sjöfartsverket föreslå hur införandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar kan genomföras samt hur förvaltning och ansvarsfördelning av systemet med sugtömningsanläggningar bör hanteras. I december samma år redovisade Transportstyrelsen ett förslag innehållande tre delar:

- Ett generellt förbud som stadgar att fritidsbåtar med fast toalettinstallation inte får släppa ut toalettavfall. Detta ska gälla fritidsbåtar

inom Sveriges sjöterritorium och svenska fritidsbåtar inom andra vattenområden.

- Ett konstruktionskrav att samtliga fritidsbåtar med fast toalettinstallation ska ha en tank med möjlighet till sugtömning till mottagningsanordning i land. Om denna möjlighet inte finns måste toaletten tas bort från båten.
- Ett förtydligande av kravet att samtliga fritidsbåtshamnar ska ha mottagningsanordningar som kan ta emot det toalettavfall som de fritidsbåtar som anlöper hamnen har behov av att lämna dit. Det kan omfatta landtoaletter, utslagsvaskar och sugtömningsanläggningar. Vilka möjligheter som ska finnas i en hamn beror på hur behoven ser ut.

Vid en avvägning mellan miljövinster och kostnader för anläggandet av mottagningsstationer är det enligt Transportstyrelsen mer kostnads-effektivt att införa ett utsläppsförbud och medföljande krav på hamnar i de känsligare områdena än att bygga ut ett nationellt heltäckande mottagningsnätverk för toalettavfall från fritidsbåtar. När sedan resultaten kan utvärderas av detta första genomförande och utbyggnadsmöjligheterna av mottagningsanordningar ökar kan införande av utsläppsförbud samt krav på hamnar ske smidigare även i de i dag mindre känsliga områdena.

Genom ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar bedöms utsläppen av fosforföreningar kunna minska med motsvarande ca 4 ton fosfor årligen. Direktutsläppen av kväveföreningar minskar även med uppskattningsvis 32 ton kväve, men en påtaglig del av detta går sedan genom reningsverken och ut i vattnet. De nämnda talen är behäftade med en osäkerhet mellan ca halva och dubbla värdet. Dessutom minskar risken för smittspridning och nedskräpning.

För att genomföra ett förbud är det viktigt att det finns mottagningsanläggningar på plats i tillräcklig omfattning. Enligt den inventering av befintliga mottagningsanordningar i hamnar som Transportstyrelsen har låtit göra finns det i dag 451 torrtoaletter/mulltoaletter längs kusterna, på öar och i naturhamnar. I inventerade gästhamnar samt klubbhamnar har kartläggningen visat att det finns 105 sugtömningsanordningar. För att påskynda utbyggnaden av mottagningsanläggningar har vi infört möjligheten för kommuner och ideella organisationer att söka bidrag via det statliga bidraget till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) för detta. Redan under 2009 beviljades medel till ett 20-tal projekt för olika typer av mottagningsanläggningar inom ramen för LOVA och ett större antal har redan beviljats medel för 2010.

Vi anser att ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar ska införas och avser att ge Transportstyrelsen i uppdrag att arbeta vidare med sitt förslag. Transportstyrelsen ska utarbeta en utvecklad konsekvensbeskrivning som inkluderar beräkning av kommunernas kostnader för infrastruktur samt en definition av begreppen fritidsbåtshamn och gästhamn som ska åläggas skyldighet att installera mottagningsstation för toalettavfall. Ett förbud ska förknippas med dispensmöjlighet för äldre fritidsbåtar där kostnaden för installation av systemet är hög jämfört med båtens värde eller att en installation av

systemet är tekniskt svår. I arbetet ska Transportstyrelsen samverka med Kustbevakningen i de delar som berör Kustbevakningens verksamhet och särskilt beakta Kustbevakningens remissvar. Kustbevakningen ska ges möjlighet att lämna en utvecklad konsekvensbeskrivning av förslaget som berör Kustbevakningens verksamhet.

Minskade utsläpp av toalettavfall från passagerarfartyg och handelsfartyg

Som en del i Helcoms aktionsplan har Sverige tillsammans med övriga Östersjöstater ansökt hos IMO om skärpta regler för kryssningsfartyg och passagerarfärjors utsläpp av toalettavfall i Östersjön. Målet är att helt förbjuda utsläppen. Enligt förslaget tillåts dessa fartyg som alternativ ha en reningsanläggning ombord som även renar utsläppen av kväve- och fosforföreningar. En ansökan har godkänts av Helcom, skickats in till IMO:s miljöskyddskommitté och behandlats där i mars 2010. Majoriteten av IMO:s medlemsstater var positiva till förslaget, men flera hade farhågor om bl.a. mottagningsanordningarnas kapacitet och tillgången till adekvata reningssystem. Östersjöstaterna ombads återkomma med kompletterande information, som tar hänsyn till dessa aspekter, till nästa möte i miljöskyddskommittén som äger rum i september 2010.

Vissa kategorier av fartyg (t.ex. lastfartyg) har inte tillräcklig tank- och pumpkapacitet och skulle behöva genomgå konstruktionsändringar för att behålla toalettavfallet ombord så att de kan lämna avfallet till mottagningsanordning. Antalet personer på dessa fartyg är litet och effekten på miljön av toalettavfallsutsläpp från sådana fartyg bör utvärderas av Östersjöstaterna i ett andra steg. Vi anser att Sverige bör ta initiativ till en sådan utredning och har gett Transportstyrelsen i uppdrag att initiera en översyn i samverkan med övriga Östersjöstater. Uppdraget ska delrapporteras i april 2011 och slutrapporteras i april 2012. Vi avser att driva att handelssjöfarten ska omfattas av skärpta regler för utsläpp av toalettavfall i Östersjön genom Helcom och IMO.

5.6 Miljöövervakning och miljöräddningstjänst till sjöss

Regeringens bedömning: Sverige bör ha en god förmåga att förebygga och hantera kriser till sjöss. I denna förmåga ingår kapacitet att bedriva miljöövervakning och miljöräddningstjänst till sjöss. De olika regionala och internationella samarbetsavtalen om kapacitet för miljöräddningstjänst till sjöss är viktiga verktyg för att hantera stora olyckor.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Arbetet har påbörjats med att genomföra Helcoms rekommendation om att förstärka det subregionala samarbetet om miljöräddningstjänst i ett första steg som handlar om riskanalyser för sex områden i Östersjön. Kustbevakningen ansvarar för

två av dessa riskanalyser, dels i subregionen Sverige–Estland–Lettland, dels i subregionen Bottenhavet–Bottenviken.

Inom Helcom genomförs regelbundna övningar för att stärka kapaciteten till miljöräddningstjänst till sjöss. I ett särskilt projekt (BRISK-projektet) pågår ett arbete som ska inventera de resurser som finns tillgängliga för miljöräddningstjänst i Östersjöområdet. Syftet med projektet är att identifiera behov av fartygs- och flygplansresurser. Projektet ingår dessutom i handlingsplanen för EU:s strategi för Östersjöregionen under delområdet Säker och trygg Östersjö. Delområdet innefattar bl.a. arbete med sjösäkerhet, hantering av maritima olyckor, skydd mot svåra olyckor samt arbete mot gränsöverskridande brottslighet.

För att utveckla teknologin och kapaciteten att hantera olyckor i svåra yttre omständigheter såsom mörker och hårt väder pågår inom Helcom ett arbete med att utveckla ett system för gemensamma beslut och ageranden mellan ansvariga myndigheter i berörda länder. I Helcoms aktionsplan har länderna åtagit sig att till 2009 utveckla och till 2010 anta en plan för skyddade platser för fartyg i svårigheter samt hur kostnaderna ska fördelas. En överenskommelse på politisk nivå är nödvändig, sannolikt genom en Helcom-rekommendation där alla länder förklarar sig beredda att samarbeta om presentation av befintliga nationella planer och att erbjuda skyddad plats. En särskild korrespondensgrupp inom Helcom, ledd av Kustbevakningen, presenterade ett förslag under hösten 2009.

Parallellt med Helcoms arbete med nationella planer och skyddade platser har utredningen Tredje sjösäkerhetspaketet lämnat ett delbetänkande Tredje sjösäkerhetspaketet - Hamnstatskontrolldirektivet, Övervakningsdirektivet, Flaggstatsdirektivet (SOU 2009:90). Utredningen föreslår bl.a. att Transportstyrelsen ska vara behörig myndighet för mottagande av fartyg i behov av assistans samt framhåller behovet av att se över hur möjligheterna att handla effektivt i samband med mottagande av fartyg i nöd kan förbättras. Vi avser att tillsätta en utredning för att ytterligare förbättra möjligheterna att ta emot fartyg som har eller riskerar att orsaka utsläpp av farliga ämnen. Vi anser att de olika samarbetsavtalen är viktiga verktyg för att hantera stora olyckor till sjöss.

Vi har beslutat om investeringar i Kustbevakningens verksamhet för att utveckla kapacitet för miljöräddningstjänst till sjöss och sjöövervakning. Nya flygplan för sjöövervakning levererades under 2008. Vidare levereras tre nya stora miljöskyddsfartyg under perioden 2009–2010 och fyra kombinationsfartyg 2010–2014. De stora miljöskyddsfartygen kan bogsera stora fartyg med en lastkapacitet på upp till 150 000 ton, vilket ökar möjligheten att hantera en större olycka. De stora miljöskyddsfartygen har också utrustning för brandsläckning och kraftfull oljeupptagnings- och läktringsutrustning. Kustbevakningen använder i sitt dagliga arbete satellitbilder från European Maritime Safety Agency (EMSA) som sedan 2007 ansvarar för tillgången till satellitbilder inom EU. Medlemsländerna kan kostnadsfritt ta del av satellitbilder, vilkas räckvidd täcker stora havsområden.

Som ett led i samverkan för utveckling av ”best practice” för omhändertagande av föroreningar i strandzonen arbetar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) inom ramen för Central Baltic Intereg (EnSaCo-projektet) med cross-border cooperation med inriktning

på utbildning och övning av strandnära räddningstjänst. Detta sker i samarbete med tio räddningstjänster i Sverige och Kustbevakningen. En rapport som har tagits fram visar att resurserna i Sverige för att ta hand om oljeskadade fåglar är små och ojämnt fördelade över landet.

Satellitövervakning av oljespill sker dagligen genom det s.k. Clean sea net. Kustbevakningen har också tillsammans med SMHI och MSB utvecklat oljedriftprognossystemet Sea Track Web med AIS-information och satellitbilder för att göra det möjligt att följa spill i efterhand för att kunna hitta och möjliggöra lagföring av illegala utsläpp.

Under miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* anger delmålet om minskning av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg att sådana utsläpp ska minimeras och vara försumbara senast 2010. I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) bedömer vi att delmålet bör kunna nås inom tidsramen. Kustbevakningen har ansvar för miljöövervakning i syfte att förebygga miljöbrott till sjöss. Genom Kustbevakningens ökade närvaro i luften och till sjöss, ökade kapacitet att bogsära stora icke manöverdugliga fartyg samt låga toleransnivå när det gäller brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (vattenföreningenslagen), i kombination med en ökad förmåga att föra fler brott till lagföring, bedöms antalet illegala utsläpp minska.

6 Åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av havet och dess biologiska mångfald

6.1 Mål och åtaganden

Västerhavet och Östersjön har genomgått stora förändringar som en följd av mänsklig påverkan. Jakt reducerade på ett tidigt stadium bestånden av sälar och tumlare och därefter har utsläpp av bl.a. närsalter samt ett allt mer storskaligt fiske också påverkat ekosystemet.

Ett omfattande arbete har bedrivits under flera decennier för att minska utsläppen av närsalter till havsområdena, men också för att minska utsläppen av farliga ämnen. Genom tillkomsten av ramdirektivet för vatten, det marina direktivet och Helcoms aktionsplan för Östersjön har det internationella samarbetet förstärkts med syfte att bl.a. återskapa goda förhållanden för havsmiljön. Detta arbete omfattar ett stort antal aktörer och sker i en väl sammanhållen process. Nyttjandet av havet behöver utgå från ekosystemansatsen med hänsyn till försiktighetsprincipen och baserat på bästa tillgängliga vetenskapliga bedömningar. Målet är att ekosystemens struktur och funktion så långt som möjligt ska återspegla naturliga förhållanden med dess arter och bestånd.

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) beskriver vi miljötillståndet för de havsbassänger som omger Sverige. Där redovisar vi också ett antal sektorsrelaterade åtgärder samt mer generella åtgärder för att bevara och restaurera havet. Detta arbete pågår nu på berörda sektorsmyndigheter och på Naturvårdsverket.

Nyttjande och bevarande av havens biologiska mångfald regleras både av nationella beslut, EU-lagstiftning och internationella överenskommelser. De nationella miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag* är centrala i arbetet. EU-direktiv som art- och habitatdirektivet, ramdirektivet för vatten och det marina direktivet är alla av stor betydelse. EU:s fiskeripolitik är en fullt utvecklad gemenskapspolitik, vilket innebär att alla länder omfattas av samma bestämmelser och att politiken reglerar alla aspekter på fisket från hav till konsument.

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Enligt miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska Västerhavet och Östersjön ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. I sötvatten ska den naturliga produktionsförmågan finnas kvar. Arbetet är beroende av hur länderna i omvärlden agerar och då inte minst hur en rad olika politikområden inom EU utvecklas. Ramdirektivet för vatten innebär att alla vattenförekomster ska uppnå god ekologisk och kemisk status senast 2015 eller 2021 utom för de vatten som karaktäriseras som konstgjorda eller kraftigt modifierade för vilka särskilda regler gäller. Värdena för ytvattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer ska uppvisa små av mänsklig verksamhet

framkallade störningar och endast i liten omfattning avvika från de värden som normalt gäller för ytvattenförekomsten vid opåverkade förhållanden.

Helcoms aktionsplan för Östersjön har ett särskilt segment om biologisk mångfald inklusive fiske, som innehåller åtgärder av olika karaktär. Många av dessa åtgärder ska genomföras i samarbete inom olika internationella organisationer. En betydande del av åtgärderna inom fisket hänger samman med Sveriges åtagande inom den gemensamma fiskeripolitiken. De innehåller bl.a. skydds- och förvaltningsåtgärder som fiskefria områden och förvaltningsplaner för torsk och ål.

I de följande avsnitten redovisar vi en rad åtgärder som Sverige har åtagit sig genom Helcoms aktionsplan för Östersjön och som följer av ramdirektivet för vatten, det marina direktivet och den gemensamma fiskeripolitiken och som därigenom även bidrar till att relevanta nationella miljökvalitetsmål nås. Därutöver redovisar vi åtgärder som bygger på en utveckling av det arbete som redan pågår och som vi särskilt vill lyfta fram eller som behöver genomföras för att effektivisera det totala havsmiljöarbetet.

6.2 Förutsättningar för en ekosystembaserad förvaltning

Utifrån uppställda mål saknas i dag kunskap om vad som karaktäriserar opåverkade förhållanden och vad som är mer eller mindre naturliga svängningar i ekosystemen. Det senare gäller främst egentliga Östersjön som har genomgått både naturliga och mänskligt betingade förändringar.

Bevarande, hållbart nyttjande och restaurering av skadade miljöer och bestånd i haven förutsätter en översiktlig analys och planering. En ekosystembaserad förvaltning av kustzonen förutsätter god kunskap om ekosystemets komponenter, funktioner och mänsklig påverkan. Mycket information saknas dock fortfarande. Tillämpad grundforskning som undersöker struktur och funktion av Östersjöns ekosystem bör eftersträvas.

Ett av huvudmålen i Helcoms aktionsplan är att Östersjön ska bli en modell för god förvaltning av mänskliga aktiviteter i enlighet med ekosystemansatsen. En förutsättning för detta är ett annat av huvudmålen, nämligen att utveckla och tillämpa principer för fysisk marin planering baserad på ekosystemprincipen till skydd för den marina miljön.

Den övergripande planeringen för Östersjön är i dag inte fullt samordnad, varken nationellt eller internationellt. Det finns dock ett initiativ som verkar i den riktningen. EU:s strategi för Östersjöregionen fyller en viktig funktion i ett flertal havsmiljörelaterade projekt. Helcom har en viktig roll i detta sammanhang. Även det marina direktivet syftar till att utveckla ett sådant samarbete. Nationellt kommer bl.a. ramdirektivet för vatten att styra utvecklingen inom ramen för miljökvalitetsmålen.

Regeringens bedömning: Forskning om ekosystemets struktur och funktion är nödvändig för förståelsen av ekologiska samband i haven både mellan arter, mellan olika geografiska områden och mellan biologiska och icke biologiska komponenter. Forskningen bör bedrivas så att man så långt som möjligt kan bedöma direkta och indirekta effekter av mänsklig påverkan på ekosystemens alla delar.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Forskning om ekosystemets struktur och funktion är nödvändig för förståelsen av ekologiska samband i haven både mellan arter, mellan olika geografiska områden och mellan biologiska och icke biologiska komponenter. En av huvudmålsättningarna med detta arbete är att kunna bedöma effekter av mänsklig påverkan på havets ekosystem både i form av tillskott av närsalter och farliga ämnen, förändrad syrehalt i bottenvattnet och intern fosforbelastning samt fångst av fisk och jakt på rovlevande djur som säl och skarv. En viktig komponent är att öka förståelsen av hur toppredatorer interagerar med t.ex. växt- och djurplankton.

Modeller rörande främst övergödning togs fram inom det nu avslutade projektet MARE och utvecklas vidare inom Baltic Nest Institute. Forskningsfinansiärer i Östersjöländerna inklusive svenska myndigheter samarbetar inom projektet BONUS som omfattar studier av ekosystem, övergödning, klimat och biologisk mångfald och där bl.a. forskare från Baltic Nest Institute deltar. I detta arbete görs också försök att inkludera fisksamhällen, marina däggdjur och kustområden i modellarbetet.

Projekt rörande effekter av syresättning av havs- och kustbottnar finansieras av Naturvårdsverket och Vinnova. Inom ramen för ett regeringsuppdrag till Fiskeriverket genomförs studier av sambandet mellan skarpsill och andra nivåer i näringskedjan i kustnära delar av västra Östersjön. Genom tillfällig, kraftig reduktion av skarpsill inom ett utvalt område studeras bl.a. den lokala effekten på djur- och växtplankton. Inom ramen för detta arbete undersöks även om minskade bestånd av gädda, abborre och sik har direkt samband med ökade bestånd av skarpsill. Vidare studeras ekosystemeffekterna av en för systemet främmande manetart. Huvudmålsättningen för projekten är att utveckla grundläggande kunskap om ekosystemet för att därigenom skapa tillräckligt underlag för en hållbar förvaltning av Östersjön, inkluderande hållbart fiske, bibehållen biodiversitet och en fungerande näringsväv. Projektet rörande effekter av skarpsill på ekosystemet i övrigt, som får stöd av de remissinstanser som kommenterat frågan, bör utvärderas med utgångspunkt i angivna hypoteser, som grund för en bedömning av projektets framtida inriktning och utformning.

Regeringens bedömning: Ekosystembaserad förvaltning med EU:s marina direktiv och ramdirektivet för vatten som grund förutsätter vetenskaplig kunskap inte bara om nuvarande utan också om tidigare förhållanden i havens ekosystem. Sådana biologiska och kemiska uppgifter bör därför sammanställas och redovisas för olika vattensystem.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Behovet av en ekosystembaserad förvaltning baserad på vetenskaplig kunskap om tidigare och nuvarande förhållanden i både sött och salt vatten har tidigare poängterats. Växt- och djursammansättningen var tidigare annorlunda i kust- och kustnära områden och vattnet var ofta klarare. Övergödning och försurning har i väsentlig grad påverkat många vattenmiljöer. Omfattande restaureringsåtgärder har initierat processer som med varierande hastighet har förbättrat förhållandena. Försurade sjöar förekommer i dag främst i sydvästra Sverige, där ytterligare åtgärder kan komma att behövas. Antalet övergödda sjöar med nedströms belägna vattenområden beräknas i dag uppgå till knappt 1 000 stycken, vilket är en minskning från tidigare förhållanden. Övergödda sjöar tycks inte ha förekommit före 1900, men det finns behov av att klarlägga detta, liksom omfattningen av förekomsten av naturligt sura sjöar.

Östersjöns kustfisksamhällen består av en blandning av fiskarter, både marina arter och arter med sötvattensursprung. Flera av dessa fiskarter är starkt påverkade av mänsklig aktivitet, bl.a. genom övergödning, habitatförändringar i kustzonen och i kustmynnande vattendrag samt genom fiske och bifångst.

Vandringsfiskar är beroende av vandringsvägar mellan de miljöer där olika livsstadier uppehåller sig samt goda reproduktionsområden i vattendragen. Under industrialiseringen har dessa miljöer i många fall skadats och vandringshinder skapats samtidigt som försurning och övergödning påverkat vattensystemen. Utsättning av både utländska och för vattensystemet främmande men inhemska arter skett under lång tid. Den ursprungliga vattenfaunans utbredning är därför i dag osäker.

Genomförandet av ramdirektivet för vatten bygger bl.a. på att tidigare biologiska och kemiska förhållanden är någorlunda kända. Uppgifter om detta finns vid universitet och andra institutioner. I Statistiska centralbyråns arkiv finns uppgifter om fiskfångst under 1910, varigenom olika arters utbredning och t.ex. vattnets pH-värde och närsaltstatus kan bedömas. Sådana uppgifter bör sammanställas och redovisas för olika vattensystem. Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för 2009 i uppdrag att bearbeta en mindre del av detta material. Fiskeriverket utför i sin tur studier av historisk förekomst av vissa kommersiella fiskbestånd i Västerhavet och Östersjön. Vi anser att detta arbete är viktigt och att det bör fortsätta.

Regeringens bedömning: Framtagandet av marina landskapskartor behöver fortsätta genom såväl kartering i fält som genom utveckling av modeller.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer med i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. Ett betydande antal remissinstanser lyfter fram behovet av marin kartering.

Skälen för regeringens bedömning: Det saknas en sammanhållen marin kartering som underlag för skötsel, ett hållbart nyttjande och planering av Östersjön. Interreg-projektet BALANCE har tagit fram kartunderlag som har övertagits av Helcom och kan utgöra en av utgångspunkterna för det fortsatta arbetet.

Marina landsskapskartor är ett av flera nödvändiga underlag för en integrerad havsförvaltning utifrån ekosystemansatsen. De behöver innefatta fysiska faktorer som geologi och hydrografi, vilka dessutom är nödvändiga för modellering när biologiska data saknas. Sådana kartor ska enligt Helcoms aktionsplan tas fram till 2012 i skala 1:100 000 varvid EUNIS-systemet (European Nature Information System) ska användas. Arbetet kommer att fortgå löpande.

Kartor med större upplösning (habitatkartor) är väsentliga för ett kostnadseffektivt skydd av biologisk mångfald. Helcom har särskilt pekat ut tång, ålgräs och blåmusslor som nyckelarter i detta sammanhang och har även angett uppväxtområden för kustfisk, vilka ofta finns i dessa miljöer. Modeller och andra verktyg behöver tas fram så att ett mer generellt angreppssätt för att minska negativ påverkan kan utvecklas.

Vi bedömer att framtagandet av marina landskapskartor behöver fortsätta genom såväl kartering i fält som utveckling av modeller. Möjligheterna att använda nya mätningar genom ny teknik för att ersätta bearbetning av äldre mätningar eller modellering bör övervägas. Utredningen om havsplanering i svenska vatten (dir 2009:109) kommer också att belysa behovet av bättre underlag för havsplanering.

Naturvårdsverket fick 2007 tre uppdrag med relevans för planering av havsområden. Ett uppdrag var att genomföra en utökad marin basinventering där möjligheten att placera vindkraft i skyddade områden särskilt analyserades. Ett annat uppdrag var att kartera havsbotten och genomföra habitatmodelleringar. Dessa två uppdrag redovisades i maj 2009 (dnr M2009/2225/H). Det tredje uppdraget redovisades i november 2009 och beskrivs närmare i avsnitt 6.7. Resultaten från de båda förnämnda uppdragen utgör underlag för planering, projektering och tillståndsansökningar för havsbaserad vindkraft. Även andra verksamheter tillsammans med kommande planeringsinsatser i havet kan nyttiggöra den information och kunskap som tagits fram.

Regeringens bedömning: Arbetet med att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig planering av de svenska havsområdena fortsätter och förslag till en ny planering ska lämnas av havsplaneringsutredningen. Planeringen bör värna om och förbättra havsmiljön och vara grundad på ekosystemansatsen.

Sverige bör fortsätta att stärka samarbetet om utvecklingen av havsplanering med övriga länder i Västerhavet och Östersjön och inom EU. Centrala för detta arbete är organisationer som Helcom, Ospar och Vasab.

Skälen för regeringens bedömning: En utvecklad havsplanering är nödvändig för att skapa en samordning mellan olika slags sektorplanering och utnyttjanden av havet, värna och förbättra havsmiljön och främja en hållbar utveckling för havsområdena. I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) konstaterade vi att Sverige i dag saknar en utvecklad, ändamålsenlig och sammanhållen planering av territorialhavet och att planering av den ekonomiska zonen saknas helt. Vi slog fast att en ändamålsenlig planering av havet bör skapas och att ekosystemansatsen bör vara utgångspunkten för denna. I november 2009 tillsatte vi en utredning med uppdrag att reformera planeringen av merparten av territorialhavet och föreslå en planering av den ekonomiska zonen. Ekosystemansatsen ska ligga till grund för förslagen. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2010.

Den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö avses få ansvar för den statliga havsplaneringen. Denna uppgift kommer att ställa särskilda krav på samordning och samverkan med kommuner, länsstyrelser, regionala organ och berörda myndigheter.

För en ny ändamålsenlig statlig havsplanering och en utvecklad kommunal planering av kustvattnen krävs att information och data om havsmiljön och dess nyttjande tas fram och ställs samman, särskilt anpassat som underlag för planeringen. Insatser för detta har gjorts i olika projekt, bl.a. Interreg-projektet BALANCE, och marina landsskapskartor framstår som ett av flera nödvändiga underlag för en tillämpning av ekosystemansatsen. Naturvårdsverket redovisade 2009 tre uppdrag av värde för havsplaneringen vilka gällde möjligheten att placera vindkraft i skyddade områden, kartering av havsbotten och habitatmodelleringar (se avsnitt 6.2.3).

Inom EU framhålls havsplanering som ett viktigt verktyg för EU:s havspolitik. Kommissionen publicerade 2008 ett meddelande med en färdplan för fysisk planering i kust- och havsområden vilken innehåller tio principer för denna planering. Principerna diskuterades på ett antal seminarier som kommissionen höll under 2009; det sista anordnades i Stockholm tillsammans med det svenska EU-ordförandeskapet. Kommissionen avser att under 2010 ta fram en rapport om resultaten av diskussionerna med eventuellt fortsatta initiativ på området.

Åtgärdsplanen för EU:s strategi för Östersjöregionen innehåller en s.k. horisontell åtgärd om havsplanering. Den syftar till att främja använd-

ningen av havsplanering i alla medlemsstater vid Östersjön och utveckla en gemensam inställning till gränsöverskridande samarbete om planeringen, där Helcom och det mellanstatliga östersjösamarbetet om regional utvecklingsplanering, VASAB (Visions and strategies around the Baltic Sea), lyfts fram. För att stödja medlemsstaternas arbete har kommissionen utlyst stöd till projekt om havsplanering i Östersjön och Nordsjön, där Helcom har tagit initiativ när det gäller projekt för Östersjön.

Dessa organisationer har en betydelsefull roll när det gäller att främja och skapa samordning mellan ländernas insatser för havsplanering. VASAB påtalade vid ett ministermöte i oktober 2009 vikten av att en gemensam havsplanering utvecklas för Östersjön och en expertgrupp har bildats för ändamålet. I Helcoms aktionsplan för Östersjön finns ett åtagande om att till 2010 ta fram och till 2012 tillämpa och utvärdera principer för havsplanering. Ett samarbete mellan Helcom och VASAB i dessa frågor håller f.n. på att utvecklas, vilket skulle skapa en mer enad kraft för Östersjösamarbetet.

Inom Nordiska ministerrådet beslöt miljöministrarna 2008 att fördjupa sitt samarbete om de nordiska havsområdena och lät ta fram en rapport med förslag för utveckling och tydligare nordisk samordning av initiativ till planering, skydd och förvaltning av de nordiska ländernas havsområden (TemaNord 2010:504). Nordiska rådets grupp för akvatiska ekosystem har fått utvidgat mandat att arbeta med frågor om havsplanering.

Behovet av ett fortsatt engagemang inom EU för havsplaneringsfrågorna är uppenbart, inte minst med tanke på den roll havsplaneringen kan spela för genomförandet av det marina direktivet och för en hållbar utveckling av EU:s marina regioner. Sverige kommer att vara fortsatt aktivt i EU:s arbete liksom i det regionala samarbetet för havsplanering i Västerhavet och Östersjön.

6.4 Nationell plan för restaurering

Regeringens bedömning: Det långsiktiga målet med restaureringsarbetet är att uppnå så naturliga marina landskap som möjligt till 2021. Den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö bör ges i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna och berörda myndigheter utarbeta en övergripande nationell plan för hur restaureringsarbetet i kustområdena ska bedrivas så att arbetet med att återskapa olika arters nationella utbredning kan bedrivas med hänsyn till de enskilda huvudvattensystemens särskilda förutsättningar på ett kostnadseffektivt sätt.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. Flertalet instanser understryker behovet av omfattande åtgärder för att restaurera kustområdena. Bland annat *länsstyrelserna i Gävleborgs, Uppsala, Västra Götalands* och *Västernorrlands län* liksom *Havsmiljöinstitutet* och *WWF* betonar det

generella behovet av nationell samordning som detta skapar. Alla åtgärder som vidtas bör prioriteras ur ett nationellt och regionalt perspektiv och samordnas med andra lokala insatser.

Skälen för regeringens bedömning: Kustområden i hela landet har sedan lång tid påverkats av fysiska ingrepp och övergödning. Bebyggelse, hamnanläggningar och vägar har skadat många känsliga miljöer. Byggandet av dammar, vägar, sågverk och kraftverk har sedan flera hundra år successivt begränsat eller helt förhindrat naturlig vandring och därigenom skadat eller helt utrotat ett stort antal bestånd utmed hela kusten. Övergödningen har gjort att sund har växt igen och grunda vikar har drabbats av syrebrist och lokala algbloomningar. Det har lett till förstörda uppväxtområden för fisk och andra djur, men också till spolerade badvikar. Produktionen av arter som gädda, abborre och sik kan antas vara begränsad bl.a. på grund av skador på den fysiska miljön i nyckelhabitat. Allt detta är problem som man har börjat ta itu med, men där mycket återstår att göra.

Framför allt ostkustens djursamhällen, men också de innersta delarna av västkustens vikar, domineras av sötvattensarter för vilka kustmynnande vatten är viktiga både som lek- och uppväxtområden och som fysiska tillflyktsområden vid höga salthalter. Även för havsvandrande arter som lax, öring, sötvattenslekande sillar, ål och nejonöga är tillgång till sötvatten nödvändig. Utter och bäver behöver sötvattensmiljöer för bl.a. reproduktion och övervintring.

Först under de senaste decennierna har en motsatt utveckling initierats, som för många arter har varit mycket framgångsrik i främst mindre vatten. Sett ur ett kust- och havsperspektiv är dock förändringen mindre och mycket återstår att göra för att också de marina ekosystemen ska få del av denna positiva utveckling. Åtgärder som kan vara aktuella är skapandet av vandringsvägar i rinnande vatten, restaurering av fysiska miljöer, våtmarker, syresättning av syrefria bottnar, muddring av sund och vikar och återetablering av försvunna arter och bestånd. Dessa åtgärder behöver kombineras på olika sätt för att i de enskilda fallen uppnå bästa möjliga resultat. Åtgärderna är av grundläggande betydelse för att uppnå det långsiktiga målet i Helcoms aktionsplan om att återskapa så naturliga marina landskap som möjligt till 2021 och utgör en väsentlig del av de i aktionsplanen utpekade åtgärderna. Åtgärder för fysisk restaurering måste på ett kostnadseffektivt sätt kopplas till bevarande och återskapande av biologiska förhållanden.

Satsningen på återskapandet av djur- och växtsamhällen behöver i möjligaste mån utgå från varje enskilt huvudvattensystem och arternas historiska utbredning. Samtidigt måste en övergripande planering ske så att alla arter förekommer i tillräckligt många livskraftiga bestånd inom sina naturliga utbredningsområden. Detta arbete omfattar i första hand vatten nedanför nedersta, naturliga vandringshinder för de olika arterna, men åtgärder också uppströms dessa hinder bör ske när så är relevant eller lämpligt att samordna av andra skäl.

Vi avser att ge den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö i uppdrag att i samråd med vattenmyndigheterna utarbeta en övergripande nationell plan för hur restaureringsarbetet ska bedrivas så att arbetet med olika arters utbredning i landet kan bedrivas utifrån de särskilda förutsättningar och behov som kan finnas i de enskilda huvudvatten-

systemen. Länsstyrelserna bör bidra i arbetet med kunskapsunderlag, erfarenheter och regionala restaureringsplaner. Härvid bör såväl behovet av skyddade områden som önskemål om ett hållbart nyttjande beaktas.

Fiskeriverket har genomfört utvärderingar av åtgärder riktade mot olika kustlevande fiskarter. Studierna har visat att restaureringen av även små mynningsområden kan producera stora mängder utvandrande yngel. Ett fortsatt samarbete sker med lokala initiativtagare och projektägare, t.ex. kommuner och fiskevårdsorganisationer i framför allt landsbygd och kustnära samhällen. Inom samarbetet förs lyckade exempel fram som demonstrationsprojekt. Vi bedömer att kunskapen bör ökas och spridas ytterligare vad gäller lämpliga åtgärder för att restaurera värdefulla reproduktions- och uppväxtområden för en rad olika djurarter.

6.5 Hotade icke kommersiella fiskarter

Regeringens bedömning: Arbetet med att bevara hotade bestånd och arter av fisk som inte nyttjas kommersiellt bör fortsätta, liksom arbetet med att återskapa försvunna bestånd. Möjligheten att återintroducera tidigare helt utslagna arter bör undersökas.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. Flera instanser påpekar vikten av att utöka satsningarna på arter och bestånd ur strikt mångfaldssynpunkt.

Skälen för regeringens bedömning: Åtgärdsprogram för hotade arter är vägledande dokument som fastställs av Naturvårdsverket. Ett åtgärdsprogram ska innehålla översikt av kunskaperna om den hotade arten, artgruppen eller naturtypen och föreslå konkreta åtgärder för bevarade, ansvarsfördelning och uppföljning.

Besluten om hotade fiskarter inklusive kräftdjur och mollusker tas gemensamt med Fiskeriverket när detta är befogat, som då också tar fram förslagen till åtgärdsprogram för dessa. Även länsstyrelserna kan ta fram åtgärdsprogram då många av de hotade arterna bara finns kvar på några få ställen i landet. De olika länsstyrelserna får då huvudansvaret för de arter som finns i deras län. ArtDatabanken vid Sveriges Lantbruksuniversitet har också en viktig roll med sin kunskap om hotade arter. Programmen genomförs under 2–5 år, men oftast är den tiden för kort för att säkra en återhämtning. Därför planerar Naturvårdsverket för fortsatta insatser efter utvärdering av programmen.

Både vid vattendomar och vid restaurering av rinnande vatten har laxartad fisk traditionellt stått i främsta rummet. Även om detta förhållande har ändrats under senare decennier är behovet av restaurering av bestånd av icke laxartad fisk utöver ål mycket stort. Till denna grupp av fiskar hör arter som stäm, färna, asp, mal, sötvattenslekande sillar och stör.

Malen är ursprungligen en kustbunden sötvattensfisk som också har spridits vidare genom utsättning. Fiskeriverket och länsstyrelserna har sedan lång tid framgångsrikt bevarat och stärkt bestånd av denna art

liksom av flera mörtfiskarter. Möjligheterna till naturlig spridning via utvandring till angränsande vattensystem bör gynnas och försök göras att återskapa tidigare bestånd i de nedre delarna av de vattensystem där arten tidigare har förekommit.

Stör är en fiskart som helt har försvunnit ur den svenska faunan. Aktionsplanen för Östersjön inkluderar återinförandet av stör (*Acipenser oxyrinchus*) i Östersjön och arbete har påbörjats i Tyskland och Polen. Förutsättningarna för att återetablera stör i Sverige på lokaler där arten bedöms ha kunnat finnas bör undersökas.

6.6 Omprövning av vattendomar

Regeringens bedömning: En översyn behövs av hur behovet av omprövning av vattendomar ska kunna hanteras så att skadade vattensystem kan restaureras utifrån de krav som bl.a. miljömålsarbetet och ramdirektivet för vatten ställer samtidigt som de totala kostnaderna minimeras och produktionen av vattenenergi garanteras.

Skälen för regeringens bedömning: Ett grundläggande problem vad gäller restaureringen av rinnande vatten utgörs av de dämmen och regleringar av vattenflödet som förekommer. Vattenmyndigheterna kommer i sina åtgärdsplaner att bedöma vilka av dessa ingrepp som ska bestå och när så är fallet vilka åtgärder som behöver vidtas inom ramen för kategorin ”kraftigt modifierade vatten”. Man kan utgå från att alla större och medelstora vattenkraftverk kommer att inkluderas i denna kategori och därför behöver anpassas till den nya lagstiftningen. En sådan anpassning behövs också därför att klimatförändringen bedöms leda till större vattenflöden med behov av modifierad funktion hos bl.a. kraftverk för att kunna utnyttja denna ökning på bästa sätt. Miljöanpassningar som kan komma att aktualiseras handlar då både om exempelvis byggandet av vandringsvägar för vattenanknutna djur och om förändrade flödesregimer.

Ramdirektivet för vatten utgår från en helhetssyn på varje enskilt vattensystem. Varje fysisk, kemisk eller biologisk förändring får konsekvenser för systemet nedströms förändringen. Vissa fysiska och många biologiska förändringar kan dessutom skapa effekter uppströms eller vara beroende av uppströms belägna ekosystem. Ur vattenproduktionssynpunkt är dessa sammanhang en självklarhet och är anledningen till skapandet av gemensamma regleringsföretag för varje enskild älv. Detta synsätt måste vara utgångspunkten för allt framtida vattenarbete. Vid den ökande omprövning av vattendomar som kommer att bli aktuell är det problematiskt att vattendomarna utgår från varje enskild fallrättighet som dessutom kan ägas av olika bolag. Vi bedömer att ytterligare försök att på frivillig grund råda bot på detta förhållande vore av stort värde.

För det kommande arbetet med restaurering av reglerade älvar behövs en plan för det övergripande arbetet som tar hänsyn till såväl de biologiska som de produktionsmässiga förhållandena.

Vår avsikt är att en översyn ska göras av hur behovet av omprövning av vattendomar ska kunna hanteras och hur samhället som helhet på bästa sätt ska kunna vidta nödvändiga åtgärder för att så långt möjligt förbättra den biologiska mångfalden i vid mening i skadade vattensystem. Hänsyn måste härvid också tas till ramdirektivet för vatten och de åtgärder som behövs till följd av internationella överenskommelser.

För att påskynda detta arbete bör stöd ges till pilotprojekt som syftar till att för enskilda huvud- eller delvattensystem skapa åtgärdsplaner som syftar till att uppfylla dessa målsättningar. Vattenprisutredningen har i sitt betänkande *Prissatt vatten?* (SOU 2010:17) bl.a. behandlat frågan om medel för genomförande av ramdirektivet för vatten. Utredningen remissbehandlas för närvarande.

6.7 Nätverk av marina skyddade områden

Regeringens bedömning: Insatserna för att kartlägga naturvärden och att skapa nätverk av marina skyddade områden, inklusive inrättandet av marina naturreservat, har hög prioritet och bör intensifieras. Arbetet med permanenta eller temporära fiskefria områden behöver utvecklas. Arbetet med bildande och skötsel av skyddade områden i havsmiljön bör kunna ske med större inslag av lokal förankring, delaktighet och samverkan.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Överensstämmer i huvudsak med Naturvårdsverkets förslag. Ett stort antal instanser, bl.a. *WWF*, påpekar behovet av att skapa nätverk som fungerar ur ett ekosystemperspektiv med kopplingar till både hotade, migrerande arter och till kopplingen mellan sött, salt och bräckt vatten. Flera instanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Havsmiljöinstitutet*, pekar på behovet av fler fiskefria områden liksom av att bredda skyddet till också andra påverkansfaktorer.

Skälen för regeringens bedömning: Under miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag* finns delmål om skydd av vattenmiljöer och kust- och skärgårdsområden. I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) beskrivs delmålen tillsammans med våra bedömningar om måluppfyllelsen.

Vi ser positivt på det arbete som pågår med att kartlägga och skydda marina miljöer och som ger ett nödvändigt underlag för en havsförvaltning ur ett ekosystemperspektiv. I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete konstaterar vi att arbetet med skydd av marina miljöer har gått framåt och att det finns goda förutsättningar att nå målet om antalet marina naturreservat. Insatserna för att kartlägga naturvärdena och att skapa nätverk av skyddade områden, inklusive inrättandet av marina naturreservat, har hög prioritet och måste intensifieras för att miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska nås.

Skyddet av marina miljöer kan avse olika bevarandebehov, alltifrån skydd som innebär att opåverkade områden avsätts av rena bevarandeskäl till områden där olika former av nyttjande kan förekomma. Skyddet kan regleras på olika sätt. Miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd kan skydda marina miljöer. Fiskelagens bestämmelser kan nyttjas för att reglera fiske både separat och i kombination med annan lagstiftning. I de områden där nyttjande kan förekomma bör möjligheterna undersökas att finna synergieffekter från både bevarande- och nyttjandesynpunkt.

Skyddet av marina miljöer bör – liksom vid allt områdesskydd – grunda sig på en bedömning av vilka begränsningar och åtgärder som behövs för att nå bevarandemålen. Det kan röra sig om specifika skydd eller åtgärder som syftar till att tillgodose enstaka arters behov under vissa årstider. I vissa fall krävs mer ingripande restriktioner i syfte att begränsa påverkan av all lokal, mänsklig verksamhet. Befintliga skyddade kustområden där havsmiljöer ingår bör ses över så att eventuella marina naturvärden dokumenteras och tillvaratas. Det bör ske genom översyn av exempelvis syfte, skyddsbestämmelser och skötselplaner.

För att effektivt skydda områdets biologiska liv kan restriktioner behövas också utanför den egentliga värdekärnan (det skyddsvärda området). Detta innebär att ett större område med en buffertzona skyddas. Skyddsbehoven kan tillvaratas genom en zoneringsplan från ett kärnområde med starka restriktioner till en buffertzona med mer differentierat skydd, en zoneringsplan. Denna typ av zoneringsplan i marin miljö har använts i det nya, fiskefria området i Kattegatt och utvecklas vidare i projektet om samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden (se nedan).

Formerna för skydd av marin miljö omfattar i dag nationalparker, naturreservat, Natura 2000-områden, fågelskyddsområden och säl-skyddsområden. Kosterhavets nationalpark är den första marina nationalparken. Till detta kommer ett stort antal områden där fiske i olika grad är begränsat under hela eller delar av året. Sverige har inrättat fem områden där allt fiske är helt förbjudet (se nedan). I tabell 2 framgår antalet marina naturreservat, nationalparker och Natura 2000-områden, deras andel av territorialvattnet respektive svensk ekonomisk zon samt den totala skyddade arealen. I tabell 3 framgår dessutom antalet områden som ingår i Helcoms nätverk av skyddade områden (Baltic Sea Protected Areas, BSPA) respektive Osparns nätverk av marina skyddade områden (Marine Protected Areas, MPA) samt arealer.

Tabell 2. Marina skyddade områden enligt miljöbalken (naturreservat, nationalpark och Natura 2000-områden) den 31 december 2009 (källa: Naturvårdsverket). Områdena bedöms som skyddade enligt delmål 1 under miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Arealerna för naturreservat och nationalpark överlappar till stor del med arealerna för Natura 2000-områden. Den totalt skyddade arealen redovisas dock utan överlappningar.

| | Marina naturreservat | | Marina Nationalparker | | Natura 2000 områden | | Totalt skyddat areal | |
|--------------------|----------------------|------------------|-----------------------|------------------|---------------------|------------------|----------------------|------------------|
| | Antal | % av total areal | Antal | % av total areal | Antal | % av total areal | Areal (ha) | % av total areal |
| Territorial vatten | 20 | 2 % | 1 | 0,5 % | 269 | 6 % | 513 490 | 6 % |
| Ekonomisk zon | 0 | 0 % | 0 | 0 % | 5 | 4 % | 265 270 | 4 % |
| Totalt | 20 | 1 % | 1 | 0,2 % | 274 | 5 % | 779 760 | 5 % |

Tabell 3. Områden som Sverige har rapporterat till Helcom som Baltic Sea Protected Areas (BSPA) och till Oskar som Marine Protected Areas (MPA). Alla MPA-områden är även skyddade enligt svensk lagstiftning. Ett antal större BSPA-områden saknar dock formellt områdesskydd för hela eller delar av området. Fem områden är både BSPA och MPA, varför antalet och ytan BSPA- och MPA-områden inte kan adderas i tabellen.

| | Helcom BSPA | | Oskar MPA | | Totalt | | |
|--------------------|-------------|------------------|-----------|------------------|-----------|----------------|------------------|
| | Antal | % av total areal | Antal | % av total areal | Antal | Areal (ha) | % av total areal |
| Territorial vatten | 22 | 5,8 % | 5 | 1,1 % | 25 | 551 406 | 6,8 % |
| Ekonomisk zon | 6 | 3,6 % | 3 | 0,4 | 6 | 263 515 | 3,6 % |
| Totalt | 28 | 5 % | 8 | 1 % | 31 | 814 921 | 5 % |

Naturreservaten, nationalparken, Natura 2000-områdena och andra skyddade områden utgör tillsammans med BSPA- och MPA-områdena grunden för ett nätverk av skyddade marina områden. Nätverket bör kompletteras med ytterligare områden i framför allt öppet hav för att skapa ett representativt urval av skyddade marina områden som sammantaget bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och därmed så långt som möjligt säkerställer ekosystemens funktion i framtiden. Särskilda insatser kommer att behövas för att förbättra möjligheterna till införande av områdesskydd i den ekonomiska zonen.

I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214) konstaterar vi att det finns ett behov av att vidareutveckla förvaltningsformer för bevarande och nyttjande av större värdefulla kust- och havsområden. I många områden är det varken lämpligt eller nödvändigt att införa ett genomgående områdesskydd i hela området. En sammanhållen förvaltning kan vara viktig för att få ett samlat grepp om ett

områdes nyttjande, värdekärnor och arter. Ett fåtal större BSPA-områden saknar dessutom förvaltningsplaner, vilket samtliga områden ska ha senast 2010 enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön. I fyra av dessa BSPA-områden samt i ett område på västkusten pågår därför ett treårigt pilotprojekt om samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden. Syftet är att utveckla nya arbetssätt utifrån ekosystemansatsen med fokus på lokal förankring, delaktighet och samverkan, men där förvaltningen samtidigt uppfyller kravet på förvaltningsplaner enligt Helcom och Ospar. Flera typer av verktyg kan vara aktuella, t.ex. miljöbalkens skyddsformer och fiskelagstiftningens möjligheter till reglering av fisket. Översiktplanering enligt plan- och bygglagen är ytterligare ett viktigt verktyg. Projektet leds av Naturvårdsverket tillsammans med fem länsstyrelser och ska slutföras under 2010 för att utvärderas våren 2011.

Ett av de största hindren för att åstadkomma ett representativt nätverk av marina skyddade områden är bristen på karteringar och kunskap om marina processer. Det medför att länsstyrelser och kommuner kan ha svårt att peka ut de mest skyddsvärda områdena. Det gör också att det är svårt att bedöma det totala skyddsbehovet för olika livsmiljöer eller för olika arter. Vi behandlade denna fråga mer utförligt i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170).

Vi konstaterar att det fortlöpande görs insatser för att kartlägga det marina landskapet. Exempelvis genomför länsstyrelserna inventeringar och karteringar med stöd av Naturvårdsverket och Fiskeriverket i syfte att förbättra kunskapen om skyddsvärda marina miljöer. I maj 2009 lämnade Naturvårdsverket på regeringens uppdrag en redovisning som visade på möjligheterna att använda marin habitatmodellering som komplement till inventeringar. Arbetet med utvecklande av yttäckande marin modellering är snart avslutat i två kustlän. År 2007 gav vi Naturvårdsverket i uppdrag att fortsätta arbetet med kartläggning av utsjöbankar som påbörjades några år tidigare. Kartläggningen inkluderar nu även fågel och fisk och ska inriktas på områden som bedöms vara av intresse för naturvård eller för vindkraftsetablering. Resultaten ska kunna utgöra ett viktigt underlag för havsmiljöåtgärder och annan planering, t.ex. projektering och tillståndsprövning av vindkraft. Synergier mellan havsbaserad vindkraft och biologisk mångfald ska särskilt vägas in. Uppdraget delredovisades i november 2009 (dnr M2009/4341/Na). Resultaten från båda kartläggningsprojekten kommer att utvärderas tillsammans och slutredovisas i december 2010.

Fredningsområden inom fiskeriförvaltningen

I Sverige har man genom fiskerilagstiftningen sedan länge infört olika slags begränsningar i syfte att skydda fisk och/eller naturvärden. Fredningsområden har en lång tradition inom svensk fiskeriförvaltning. Inom ett sådant kan arter fredas permanent eller temporärt i sina lekområden eller uppväxtområden samtidigt som användningen av redskap begränsas. Fiskeriverket kan t.ex. stänga områden för fiske för att bevara eller restaurera hotade fiskbestånd, eller förbjuda botten-trålning i områden för att skydda känsliga bottenar. Längs den svenska kusten finns också en trälgräns som utesluter trålning från de kustnära

ekosystemen. Regeringen har vid flera tillfällen betonat att möjligheterna att finna synergieffekter ur både bevarande- och nyttjandesynpunkt bör eftersträvas (skr. 2005/06:171 och prop. 2008/2009:170).

I enlighet med miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* inrättades ett område med permanent fiskeförbud till 2006. Området ska utvärderas till 2010.

Inom ramen för miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* har Fiskeriverket haft i uppdrag att till 2010 skapa ytterligare sex fiskefria områden utöver det som redan finns runt Gotska Sandön. Avsikten med dessa områden är att få naturligt fungerande ekosystem med bl.a. fiskbestånd med diversifierad storleksfördelning. Samtidigt kan andra naturvärden påverkade av fiske bevaras och områdena kan därutöver fungera som referensområden. Fiskeriverket har inrättat fyra sådana områden och arbetar vidare med att uppnå målet om sex områden, även om de två sista inte kommer att hinna inrättas 2010. Ett av de beslutade områdena är det fiskefria området i södra Kattegatt som syftar till att skydda torsk och som beslutades 2008 i samarbete med Danmark.

Regleringar av fiske i skyddade områden och inrättandet av fiskefria områden bör ske med stöd av fiskelagstiftningen. Samverkan med naturvårdande myndigheter bör ske. Möjligheten att skapa fredningsområden där andra medlemsstaters fiske berörs kräver enligt den gemensamma fiskeripolitiken ömsesidiga eller gemensamma beslut, då den gemensamma fiskeripolitiken är en s.k. fullt utvecklade unionspolitik (se skrivelsen En redovisning av fiskeripolitiska insatser (skr. 2009/10:187) och propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170)).

Syftet med områdena är bl.a. att bidra till att minska risken för beståndskollaps, bygga upp fiskbestånd med diversifierad storleksfördelning och en naturlig genetisk sammansättning. Fiskeförbud förväntas även utgöra ett skydd för ekosystemet och den biologiska mångfalden mot alla negativa effekter av fiske. De inrättade områdena ska utvärderas till 2015 med avseende på de mer långtgående biologiska effekterna. Vid samma utvärdering ska fiskets påverkan bedömas och de ekonomiska konsekvenserna uppskattas.

Sett ur ett ekosystemperspektiv är fisk och fiske ofta viktiga komponenter i arbetet också med marina skyddade områden. Initiativet för modernisering och vidareutveckling av bevarandeplaner/föreskrifter för olika former av marina skyddade områden (Marine Protected Areas, MPA) ligger hos Naturvårdsverket och länsstyrelserna, utom vad gäller fiskeregleringar.

Införandet av permanenta eller temporära fredningsområden för fiskbestånd inom marina skyddade områden behöver utvecklas och följas upp. Naturvårdsverket och Fiskeriverket arbetar gemensamt med att ta fram vägledning för reglering av fiske i skyddade marina områden med utgångspunkt i syftet med områdesskyddet och olika juridiska förutsättningar och förutsättningar för ersättning.

Regeringens bedömning: Länsstyrelsernas arbete med att inrätta hänsynsområden i särskilt känsliga områden i kust och skärgård bör fortsätta.

Skälen för regeringens bedömning: På uppdrag av regeringen redovisade år 2007 länsstyrelserna i kustlänen en samlad handlingsplan för att nå delmålet om begränsning av buller och andra störningar från båttrafik under miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. I handlingsplanen föreslog länsstyrelserna att minst tre hänsynsområden (områden fria från buller och andra störningar från båttrafik) skulle inrättas på försök i kust- och skärgårdsområden och utvärderas 2009 samt att man under 2010 skulle ha fortsatt möjlighet att genomföra åtgärder för att nå delmålet. Samma år uppdrog vi åt länsstyrelserna att genomföra handlingsplanen och att etablera hänsynsområden på försök. Uppdraget redovisades i december 2009 (dnr M2009/4988/Na).

I propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) redovisar vi att sammanlagt sju hänsynsområden har inrättats och att ytterligare fyra områden förväntas under 2010. Endast fem av fjorton kustlän (Stockholm, Västra Götaland, Blekinge, Östergötland och Södermanland) har pekat ut hänsynsområden. Övriga länsstyrelser bedömer att det i dagsläget inte finns behov av sådana områden eller att man vill avvakta utvärderingen av försöksområdena innan man går vidare.

Länsstyrelsernas erfarenheter hittills är att allmänheten är mycket positiva till tanken med hänsynsområden. Länen har valt att arbeta med rekommendationer i stället för bindande regler, vilket de bedömer sannolikt har bidragit till det positiva mottagandet. Enkätundersökningar i de utpekade områdena visar att rekommendationer som syftar till ökat hänsynstagande efterlevs relativt bra och att bullernivåerna över lag är acceptabelt låga. Sannolikt kan man nå ännu längre med fortsatt informationsspridning. Många besökare i områdena efterfrågar sopbodas och toaletter, samtidigt som erfarenheten från Stockholms län är att det lätt blir skräpigt lokalt runt befintliga sopbodas. Utvärderingen uppmärksammar samtidigt behovet av fungerande återvinning i skärgården. Fortsatt uppföljning av såväl buller som nedskräpning kommer att visa hur rekommendationerna efterlevs på längre sikt.

Länsstyrelserna anser att hänsynsområden företrädesvis bör ligga i naturskyddsområden alternativt i likvärdiga områden, där acceptansen förväntas vara hög och där störningsnivåerna fortfarande är låga. Arbetet med hänsynsområden skulle därför kunna ingå som en del i befintligt arbete med bildande av naturreservat i kust och skärgård. Länsstyrelserna menar dock att det är lämpligt att först utreda närmare om någon genomförandeprocess eller val av områden är bättre än andra samt om man ska eftersträva en enhetlig modell som kan användas av både länsstyrelser, kommuner och eventuellt andra aktörer som vill införa hänsynsområden. Samtidigt bör även en vägledning för etablering av hänsynsområden tas fram.

Under 2010 planerar länsstyrelserna att vidta åtgärder för att komma till rätta med eventuella kvarvarande störningar i etablerade hänsynsområden samt att fortsätta informationsinsatserna. Eventuellt kommer fler områden att pekas ut. I Stockholms och Västra Götalands län planeras uppföljningar i fält. Fram t.o.m. 2015 är planen att resterande föreslagna områden etableras och att uppföljande utvärderingar och återkopplingar genomförs. Därefter kommer nya områden att etableras vid behov eller efter önskemål från länsstyrelser, kommuner eller eventuellt andra aktörer.

Vi ser mycket positivt på länsstyrelsernas arbete med att inrätta hänsynsområden. De utvärderingar som hittills har gjorts pekar på att arbetet går i rätt riktning och åtgärden bidrar till att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* kan nås. Samtidigt konstaterar vi att hänsynsområden f.n. bara finns eller planeras i fem av fjorton kustlän. Vi förväntar oss därför att även övriga län fortsätter eller påbörjar arbetet med att överväga och inrätta hänsynsområden och vi avser att ge länsstyrelserna i uppdrag att återkomma med en uppföljning av det fortsatta arbetet.

6.9 Ingen spridning av främmande arter via fartyg

Regeringens bedömning: För att förhindra spridning av främmande arter via barlastvatten bör Sverige verka för att ytterligare stater ansluter till IMO:s barlastvattenkonvention, så att konventionen kan träda i kraft så snart som möjligt. Vidare är det angeläget att ytterligare ansträngningar görs för att utveckla och förbättra tekniken för behandling av barlastvatten.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Miljömålsrådets förslag: Miljömålsrådet har föreslagit att samtliga fartyg i internationell trafik som anlöper svenska hamnar senast 2015 bör vara utrustade med godkända tekniska system för behandling av barlastvatten som förhindrar spridning av främmande arter samt att fartyg i nationell fart senast 2015 har vidtagit lämpliga åtgärder grundat på riskanalyser som stödjer barlastvattenkonventionen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter i huvudsak till Naturvårdsverkets och Miljömålsrådets förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Östersjön är som brackvatten-system med mycket få arter unikt i världen och extra känsligt för introducerade arter eller bestånd, vilka kan åstadkomma stora effekter på ekosystemet. I november 2009 tillträdde Sverige IMO:s barlastvattenkonvention som tredje EU-land. Att barlastvattenkonventionen träder i kraft så snart som möjligt är av betydelse för att förhindra spridningen av främmande arter, då trafiken utmed svenska kuster angör en rad olika Östersjöhamnar. Nationella åtgärder för fartyg i internationell trafik bedöms således ha begränsad effekt och åtgärderna bör istället inriktas mot att ett tillräckligt stort antal stater ansluter sig till konventionen, så att den träder i kraft.

I fråga om ytterligare åtgärder för att förhindra spridning har vi gett Transportstyrelsen i uppdrag att analysera behovet av ett förbud mot byte av barlastvatten i vissa områden (regleringsbrevet för 2010). I uppdraget ingår även att titta på spridningen av främmande organismer genom påväxt på fartygs skrov, s.k. biofouling. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

Frivilliga riktlinjer om att peka ut områden utanför Östersjön för byte av barlastvatten är framtagna i samarbete mellan Oskar och Helcom, vilket även återfinns som en åtgärd i Helcoms aktionsplan för Östersjön. Dessa riktlinjer har trätt i kraft och avser skifte av barlastvatten för fartyg som går ut ur Östersjön och genom nordöstra Atlanten. För arbetet inom ramen för Oskar och Helcom är det dock angeläget att ytterligare ansträngningar görs för att utveckla och förbättra tekniken för behandling av barlastvatten, eftersom skifte av barlastvatten inte alltid är lämpligt och i vissa fall dessutom kan innebära en säkerhetsrisk för besättning och fartyg under vissa förhållanden.

Spridningen av främmande arter kan medföra stora negativa konsekvenser för samhället när en ny art introduceras till den marina miljön. Ett effektivt genomförande av konventionens bestämmelser bidrar betydligt till att minska riskerna för spridning av vattenlevande organismer som kan vara skadliga. Dessutom torde de samhällsekonomiska vinsterna härav vara stora. Inom ramen för forskningsprogrammet AquaAliens har det konstaterats att kostnaderna för skador som följer av introduktion av fyra främmande arter (en laxbakterie, signalkräfta, sjögull och slät havstulpan) skulle uppgå till mellan 500–1 000 miljoner kronor per år. Av dessa arter är det dock endast slät havstulpan som kan spridas genom barlastvatten i larvstadiet.

Ett genomförande av konventionens bestämmelser medför administrativa och ekonomiska konsekvenser för framför allt berörda myndigheter och sjöfartsnäringen. En uppskattning av kostnaderna som gjorts av Lloyds register är att en snittkostnad för rening av barlastvatten kan komma att ligga på ca 47 dollar per 1 000 kubikmeter. Bestämmelserna om skifte av barlastvatten kommer att gälla för vissa fartyg fram till och med 2016, varefter behandlingssystem blir ett obligatoriskt krav för samtliga fartyg. Kostnaderna för skifte av barlastvatten är kraftigt varierande, beroende på bl.a. typ av fartyg och dess storlek. Enligt en uppskattning gjord i samband med Norges ratifikation av konventionen har kostnaderna för ett skifte av barlastvatten beräknats till 8 200–82 300 norska kronor för en oljetanker och till 2 000–20 000 norska kronor för containerfartyg.

6.10 Marina däggdjur m.m.

Regeringens bedömning: Arbetet med att genom forskning och konkreta åtgärder stärka bestånden av tumlare bör fortsätta och informationen till allmänheten bör stärkas.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning vad gäller tumlare.

Remissinstanserna: Överensstämmer i huvudsak med Naturvårdsverkets förslag. Flera instanser, bl.a. *Naturskyddsföreningen*, pekar på ytterligare behov av konkreta åtgärder beträffande marina däggdjur i allmänhet.

Skälen för regeringens bedömning

Antalet marina däggdjur som sälar och tumlare uppgick fram till slutet av 1800-talet till närmare 500 000 och hade troligen stor påverkan på ekosystem och fisk. I Nordsjön förekom då också betydligt större bestånd av bardvalar än nu. Därefter reducerades bestånden av säl och tumlare så kraftigt att de runt 1960 saknade ekologisk betydelse, men har nu åter ökat till omkring 40 000 sälar, medan tumlarna på väst- och sydkusten är runt 25 000. Detta bestånd förekommer också i sydvästligaste Östersjön. Tumlarbeståndet i egentliga Östersjön, som anses vara genetiskt isolerat, uppgår endast till omkring 200 individer och är ett av världens mest hotade valbestånd. Bestånden av vikval och sillval i Nordostatlanten har ökat och uppgår nu till runt 50 000 och förekomsten av stora valar ökar långsamt också i våra hav.

Bevarande av tumlare

Arbetet för att bevara tumlare sker i första hand i ASCOBANS (Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas) men även EU, Helcom och Oskar är engagerade i detta arbete. Då både EU:s gemensamma fiskeripolitik och det marina direktivet nu är inriktade mot ökad regionalisering kan den framtida organisationen för att bevara tumlare behöva ses över för att effektivisera arbetet och klargöra ansvarsförhållanden. ASCOBANS bildades 1992 och Sverige ratificerade konventionen i mars 1992. Första partsmötet hölls i Stockholm 1994. Konventionens mål är att bevara och stärka bestånden av små valar i vad som ursprungligen var delar av Nordsjön och hela Östersjön. ASCOBANS har genom ett beslut 2004 utvidgat sitt geografiska ansvarsområde till att omfatta allt vatten inom EU i Atlanten exklusive Färöarna och Medelhavet, där en annan regional organisation, ACCOBAMS (Agreement on the Conservation of Cetaceans in the Black Sea Mediterranean Sea and Contiguous Atlantic Area) har ansvaret.

Sverige utvecklar för närvarande ett rapporteringssystem för observationer, strandningar och bifångster av tumlare. Huvudansvarig för systemet är Naturhistoriska riksmuseet. Samtidigt sker också rapportering till Sveriges lantbruksuniversitets Artportal och en samordning av denna verksamhet är önkswärd. Naturvårdsverket har identifierat potentiella tumlarhabitat i Östersjön, som en del av ett regionalt Östersjöprojekt. Det planeras också akustisk inventering av tumlare genom hydroforer. Fiskeriverket har genomfört ett program med observatörer på vissa större fartyg utan att bifångster noterades och nät från större fartyg har försetts med ljudskrämmor. För att minska bifångsterna av tumlare i bl.a. torskfisket utvecklas f.n. burar som alternativ till nät (garn). Vi bedömer att arbetet med att genom forskning och konkreta åtgärder stärka bestånden av tumlare bör fortsätta och

informationen till allmänheten bör stärkas. Ömsesidigt samarbete med andra länder i första hand inom ramen för arbetet i relevanta internationella organisationer bör uppmuntras.

Bevarande av sälar och andra vattenlevande däggdjur

Nationella bevarandeplaner för knubbsäl, gråsäl och vikare har utarbetats av Naturvårdsverket i samarbete med Fiskeriverket och med Sveriges grannländer inom ramen för Helcom. Målet för planerna är att återskapa livskraftiga bestånd inom arternas ursprungliga utbredningsområden. Gifthalterna i säl har sjunkit väsentligt och bestånden av alla tre arterna ökar. Problemen med vissa former av nya flamskyddsmedel måste dock uppmärksammas. Sälarnas späcklager har dock på senare år minskat kraftigt och antalet riktigt magra djur ökat. Detta försämrar sälarnas energibalans och minskar kutarnas näringsintag. Orsaken till försämringen är inte klarlagd. Tillväxten i gråsälspopulationerna har under senare år avstannat, vilket kan indikera att den närmar sig nivån för vad som f.n. utgör den ekologiska bärkraften. Beroende på beståndsutvecklingen kan det dock bli aktuellt med en mer aktiv förvaltning av gråsälbeståndet till skydd för fisket inom vissa områden.

Bestånden av utter och bäver ökar vid Östersjöns kuster. En nationell bevarandeplan finns för utter och kommer att förnyas under 2010. Arten finns utmed i stort sett hela ostkusten men saknas på syd- och västkusten liksom på Öland och Gotland. Ökande bestånd av utter och bäver kan leda till ökande problem med bifångster i fisket, vilket bör beaktas.

6.10.1 Åtgärder för att minska interaktionen mellan säl, skarv och fiske

En långsiktig plan för utvecklingen av bestånden av säl och skarv i olika områden bör utarbetas. Såväl bevarande som nyttjandebestånd kan därmed tillgodoses på ett sätt som främjar en rik biologisk mångfald och bidrar till utvecklingen av en ekonomiskt bärkraftig levande kust- och skärgård.

Skälen för regeringens bedömning

I dag förekommer ingen allmän jakt på säl. En begränsad skydds jakt på ca 230 gråsäl och 50 knubbsäl för att skydda fisket är dock tillåten i norra Östersjön respektive längs västkusten. Satsningar på utveckling av nya sälsäkra fiskeredskap och fällor för skadegörande säl är metoder som tillsammans med jakt kan bidra till att minska konflikterna mellan säl och fiske. Äldre laxfällor har i dag ersatts av nya sälsäkra redskap, vilka också nu kan fånga säl levande för transport till andra områden eller för avlivning. Bottengarn har försetts med sälsäkert material och försök för att skapa sälsäkra torskburar som ersättning för garnfisket pågår och bör utvecklas.

Beståndsökningen för säl har eventuellt avstannat, medan populationen av skarv fortsätter att öka. Detta kan innebära ökande konflikter med

andra intressen. En långsiktig plan för utvecklingen av bestånden av säl och skarv i olika områden bör utarbetas. Åtgärder för att minska interaktionerna mellan säl och fiske och motverka spridning av parasiter är väsentliga. Såväl bevarande- som nyttjandeperspektiven kan genom en sådan plan tillgodoseas på ett sätt som möjliggör en rik biologisk mångfald och gynnar utvecklingen av en levande ekonomiskt bärkraftig kust och skärgård. Grunden bör vara en aktiv och nationellt sammanhållen förvaltning av bestånden där åtgärderna skiftar utifrån lokala och regionala förutsättningar. En sådan plan bör ta i beaktande ett ekosystemperspektiv där både arternas direkta och indirekta påverkan på näringsväven samt interaktionerna mellan dessa arter och näringar och intressen i övrigt redovisas. En plan skulle också kunna utgöra en grund för att medge handel med sälprodukter utifrån de krav som ställs av EU:s förordning om handel med sälprodukter.

Vi avser därför att ge berörda myndigheter i uppdrag att föreslå en långsiktig förvaltningsplan för hur utvecklingen av säl och skarv ska ske i olika områden.

Bifångster

Miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* innefattar ett delmål om bifångster som också berör fiske i sötvatten. Bifångster av däggdjur och fåglar i fiskeredskap utgör ett betydande problem för vissa arter, men är också ett problem för yrkes- och fritidsfisket. För tumlaren i Östersjön är en minskning av bifångsterna avgörande för beståndets överlevnad. Kunskapen om bifångster i både yrkes- och fritidsfisket är i dag bristfällig. Åren 2006–2008 genomfördes ett observatörsprogram för bifångster av tumlare på större svenska trålare vid fiske i den fria vattenmassan i Östersjön. Totalt har 225 fiskedagar på ett fåtal båtar observerats, men inga tumlare rapporterades vid dessa tillfällen. År 2008 testades ett automatiskt videosystem för att dokumentera bifångster på mindre båtar med lyckat resultat. Under 2009 har det förberetts för en större undersökning med samma system längs den svenska västkusten i områden där det kan förväntas bifångster av tumlare. Under senare år har ett fåtal större fartyg haft observatörer ombord och redskap från andra fartyg har försetts med ljudskrämmor (s.k. pingars). Dessa utvecklas nu till att aktiveras enbart när tumlare närmar sig.

Rapporteringsystem

En effektiv uppföljning och rapportering av bifångster av däggdjur och fåglar inom fisket förutsätter tillförlitliga rapporteringssystem och data. Fiskeriverket har tidigare använt sig av frivillig rapportering av bifångst av däggdjur och fåglar samt säl- och skarvskador i yrkesfisket. Detta system bedöms inte motsvara de behov som i dag finns inom analys och förvaltning. För att säkerställa en tillräcklig kvantitativ bedömning av bifångster av fåglar och däggdjur inom fisket behövs information från såväl yrkes- som fritidsfisket inom ramen för ett effektivt rapporteringssystem. Åtagandet utgör ett fundament för att uppnå målsättningen om en

signifikant reducering av bifångsten av däggdjur och fåglar till 2015. Säljar och tumlare är som toppkonsumenter i näringskedjan viktiga indikatorer på förändringar i havsekosystemet, varför övervakning av dessa populationer är en viktig åtgärd. Insamling av döda individer ger värdefull information om beståndsutveckling och hälsostatus.

För att förbättra insamling av uppgifter provas digitala kameror för observation av fisket. Försöket har ett gott resultat och har välkomnats av näringen. Liknande projekt utvecklas i Norge i samband med övervakningen av valjakt och Internationella valfångstkommissionen IWC förordar en sådan övervakning i en ny föreslagen förvaltningsplan för stora valar.

Bifångster av fågel (alfågel) studeras utanför Gotland och i södra Östersjön. En handlingsplan för hur bifångsterna ska minskas inom fisket och komma i nivå med uppställda miljö kvalitetsmål och andra krav ska utvecklas liksom ett tillräckligt effektivt rapporteringssystem.

Vi anser att rapportering från fisket bör utvecklas, t.ex. genom användning av kamerateknik. Möjligheterna att samordna övrig marin miljöövervakning, bifångstrapportering och rapportering rörande fångstmängd bör särskilt beaktas.

6.11 Fiske

Fisket på de flesta kommersiella arterna omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken (GFP), vilket innebär att alla medlemsländer i EU följer samma bestämmelser. Det finns även ett utrymme för nationella bestämmelser på eget territorialvatten och i sötvatten när det gäller icke reglerade arter. Regelverket för fisket inbegriper dels EU:s förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, dels nationell lagstiftning med utgångspunkt i fiskelagen (1993:787). Flera av överenskommelserna om mål och åtgärder i Helcoms aktionsplan för Östersjön är relevanta för den gemensamma fiskeripolitiken. Även arbetet inom EU:s strategi för Östersjöregionen berör frågor som regleras av den gemensamma fiskeripolitiken. Åtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken och nationellt beslutade åtgärder rörande fisk och fiske bidrar med andra ord till att åtagandena i Helcoms aktionsplan kan uppfyllas. De bidrar också till att bl.a. mål i miljömålsarbetet rörande såväl hållbart fiske som biologisk mångfald uppnås.

Fiskeripolitiken ska reformeras och EU-kommissionen lade i april 2009 fram grönboken Reform av den gemensamma fiskeripolitiken – Grönbok (KOM (2009) 163), som utgör underlag för diskussioner med medlemsstater och intressenter. En beskrivning av GFP:n finns i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) samt i skrivelsen Redovisning av fiskeripolitiska insatser (skr. 2009/10:187). En ny gemensam fiskeripolitik ska träda i kraft 2013.

Fiskelagen reglerar rätten till fiske och fiskets bedrivande inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Enligt fiskelagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar:

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

Nästan samtliga nationella föreskrifter om fiske finns samlade i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS). I oktober 2007 tillsatte vi en utredning om en ny fiskelagstiftning (dir 2007:125). Utredningen ska senast i juni 2010 lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning och förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna som gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket samt den biologiska mångfalden. Den huvudsakliga framtida regleringen av fisket ska utformas som en fiskevårdsplan som utgår från ekosystemansatsen, försiktighetsprincipen och vetenskapliga bedömningar.

6.11.1 Fortsatt satsning på operativa programmet för fiskerinäringen 2007–2013

Regeringens bedömning: En fortsatt satsning på det operativa programmet för fiskerinäringen för Sverige 2007–2013 bidrar till att uppfylla Sveriges åtaganden i aktionsplanen för Östersjön. Ytterligare resurser tillförs under 2011 och 2012 för att höja den nationella offentliga medfinansieringen inom de av programmets områden som möjliggör stöd till åtgärder som bidrar till en förbättrad havsmiljö och ett mer miljöanpassat fiske.

Skälen för regeringens bedömning: Det operativa programmet för fiskerinäringen 2007–2013 är en grundpelare inom den gemensamma fiskeripolitiken för att uppnå ett hållbart fiske. Programmets målsättningar sammanfaller till stor del med målsättningen i Helcoms aktionsplan för Östersjön. Sveriges utformning av det operativa programmet har en stark koppling till miljödimensionen av hållbart fiske och åtgärderna inom programmet ska bl.a. bidra till att de nationella miljö kvalitetsmålen, bl.a. *Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag, Ett rikt växt- och djurliv* samt *Ingen övergödning*, uppnås. Målsättningen och förutsättningarna för det operativa programmet är utförligt beskrivet i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170).

I samma proposition tillförde vi resurser under 2009 och 2010 för att höja den nationella offentliga medfinansieringen inom de av programmets områden som möjliggör stöd till åtgärder som bidrar till en förbättrad havsmiljö och ett miljöanpassat fiske. Under året har stöd lämnats till ett stort antal restaureringsåtgärder som gynnar havsmiljön, däribland restaurering av korallrev i Kosterfjorden. Vidare har medfinansiering getts till vattenbruk, bl.a. till musselodling i syfte att rena vattnet från kväve. Tio fiskeområden har startats och ytterligare fyra kommer att utses, i syfte att stärka företagsamheten, utveckla samarbetsformer och ny teknik samt ge arbetstillfällen inom t.ex. fisketurism. Stöd har också lämnats till utveckling av selektiva redskap och restaurering av det europeiska ålbeståndet.

Vi avser nu att fortsätta denna satsning under 2011 och 2012 inom programmets prioriterade områden där havsmiljörelaterade åtgärder har sitt fokus (områdena 2, 3 och 4). En sådan förstärkning bidrar till att åtagandena i Helcoms aktionsplan kan uppfyllas och att de nationella miljökvalitetsmålen kan nås på ett integrerat och kostnadseffektivt sätt.

Den fortsatta satsningen med höjd nationell medfinansiering ska riktas mot åtgärder för att uppnå positiva miljöeffekter. Inom område 2 innebär det en satsning på åtgärder inom vattenbruk, insjöfiske och beredningsindustri. Målsättningen här är att utveckla livskraftiga företag som kan producera livsmedel av hög kvalitet och skapa sysselsättning under miljömässigt goda former. Inom vattenbruket kan t.ex. tillväxt inom musselodling främjas, vilket kan bidra till närsaltreduktion i havet. En annan viktig åtgärd är ett förbättrat samarbete mellan näringen och forskare för åtgärder för miljövänlig produktion.

Inom område 3 ska satsningen riktas mot åtgärder av gemensamt allmänt intresse, vilket inkluderar bl.a. skydd och utveckling av den akvatiska faunan och pilotprojekt vars syfte är att förbättra miljön i havet. Häri ingår t.ex. åtgärder för förbättrad redskapsselektivitet och miljömärkning av fisk, liksom åtgärder för att förbättra eller skapa naturliga lek-, uppväxt- och vandringsmöjligheter för fiskarter av kommersiellt intresse och utsättning av fisk vid skador på fiskbestånd. Delområdet pilotprojekt omfattar åtgärder för att utveckla innovativa metoder och ge förbättrade kunskaper vad gäller t.ex. minskning av bifångster och motverkande av effekter av predation från säl och skarv. Åtgärder för att minska bifångsterna av marina däggdjur, fåglar och fisk av önskad art eller storlek omfattas också av området. Satsningen möjliggör även att demonstrationsprojekt inom fiskevårdsarbetet kan stärkas.

Inom område 4 ska satsningen riktas mot åtgärder för en hållbar utveckling av fiskeområden och har särskilt fokus på socioekonomiska åtgärder och skapande av nya arbetstillfällen genom lokal förankring och integrerande strategier. Inrättandet av ett fiskeområde möjliggör aktiviteter som omfattas av övriga prioriterade områden i fiskeprogrammet. Det betyder att ett fiskeområde kan söka medel för projekt inom alla delar av fiskeprogrammet. Genom att ta tillvara lokala kunskaper och engagemang inom fiskeområdena kan möjligheter skapas för ny utveckling av såväl arbetssätt och förvaltning som produkter och marknader både inom och utanför fiskesektorn. I ett havsmiljöperspektiv är en utveckling av former för lokal samförvaltning av fisket av särskilt intresse vad gäller hänsynstagandet till andra aktörer inom ramen för ekosystemansatsen. Åtgärder inom fiskeområdena bör även så långt möjligt integreras med det arbete som beskrivs i avsnitt 6.11.6.

Då vårt syfte med en fortsatt satsning på den nationella medfinansieringen är att den ska bidra till att Sverige uppfyller åtagandena i aktionsplanen för Östersjön, ska medlen tydligt riktas mot sådana åtgärder som leder till detta. Satsningen innebär en förstärkning från havsmiljöanslaget med minst 15 miljoner kronor per år under 2011 och 2012. Vi avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Fiskeriverket analysera vilka åtaganden i aktionsplanen, varav de mest prioriterade beskrivs i de följande avsnitten i denna skrivelse, som kan uppfyllas genom det operativa programmet. Den blivande myndigheten

för havs- och vattenmiljö får därefter genom havsmiljöanslaget höja medfinansieringen ytterligare om bedömningen är att det behövs för att aktuella åtgärder så långt som möjligt ska kunna finansieras via det operativa programmet.

Skr. 2009/10:213

6.11.2 Datainsamling och kunskapsuppbyggnad om svenskt fritidsfiske och fritidsfiskebaserat företagande

Regeringens bedömning: Datainsamling och kunskapsuppbyggnad om svenskt fritidsfiske och fritidsfiskebaserat företagande behövs.

Skälen för regeringens bedömning: Fritidsfiskets, den utländska fisketurismens och det fritidsfiskebaserade företagandets stora omfattning och värde samt de ökande beröringspunkterna med den gemensamma fiskeripolitiken utgör sammantaget viktiga motiv för en ökad datainsamling och kunskapsuppbyggnad. Datainsamlingen och kunskapsuppbyggnaden är av stor betydelse för politikområdena fiske, miljö, friluftsliv och näring.

Fritidsfisket har successivt blivit en allt viktigare avnämare för förvaltningen av fiskbestånden. Attraktiva fiskemöjligheter för fritidsfisket och fisketurismen ställer större krav på fiskbeståndens status och utbredning än den traditionella fiskerinäringen, särskilt på en mer naturlig andel stor fisk i bestånden, men också på starkare bestånd som ger goda fångstmöjligheter även med relativt ineffektiva redskap. För att kunna ta tillvara och utveckla svenska intressen är det därför nödvändigt att öka datainsamling och kunskapsuppbyggnad om svenskt fritidsfiske, utländsk fisketurism till Sverige och det företagande som baseras på dessa verksamheter liksom om de aktuella bestånden.

Viss datainsamling runt fritidsfiske sker inom ramen för datainsamlingsförordningen (EG199/2008) och kan komma att ske även inom kontrollförordningen (EG1224/2009), men i huvudsak nationellt.

6.11.3 Fleråriga planer för ål och lax

Regeringens bedömning: Långsiktig förvaltning av ål och lax är väsentligt och bör genomföras.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. Flera instanser, bl.a. *länsstyrelserna i Blekinge och Västra Götalands län*, *Coalition Clean Baltic* och WWF, pekar på behovet av ytterligare åtgärder som snabb utbyggnad av fiskvägar vid kraftverk, reducerad utsättning av odlad lax och öring samt stopp för allt fiske på ål.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002

om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken ska förvaltningsplaner upprättas för fiskbestånd som befinner sig inom eller vid säkra biologiska gränser. För bestånd som nyttjas och ligger utanför säkra biologiska gränser ska i första hand återhämtningsplaner skapas. Fleråriga planer för bl.a. lax och ål bidrar även till att nå uppsatta mål i Helcoms aktionsplan.

Under de senaste tio åren har fiskeriförvaltningen inom gemenskapen i ökande grad bedrivits genom fleråriga planer. Det finns i dagsläget förvaltningsplaner för ett tjugotal olika fiskbestånd av betydelse för svenskt fiske. Planer ska finnas för kommersiella fiskbestånd och ska utarbetas på grundval av ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen, vara fleråriga och inkludera mål mot vilka beståndsbevarandet ska bedömas.

Förvaltningsplanen för ål

Det europeiska ålbeståndet är allvarligt hotat. År 2007 antogs rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007

om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål, där varje medlemsstat ges möjlighet att upprätta avrinningsområdesvisa planer för förvaltning av ålbeståndet. Målet med förvaltningen är att minska dödligheten så att 40 procent av ålens biomassa i ett av människan opåverkat bestånd ska kunna påbörja lekvandringen till Sargassohavet. Sveriges nationella förvaltningsplan för ål godkändes av EU-kommissionen i oktober 2009. Planen består av fyra huvudinriktningar:

- 1) skärpta regleringar av fisket,
- 2) utökade kontrollåtgärder,
- 3) ökade utsättningar av ål och
- 4) åtgärder för att minska dödlighet hos blankål i vattendrag.

Hela Sverige betraktas som ett enda förvaltningsområde, vilket möjliggör ekonomiskt och ekologiskt effektiva insatser. Förvaltningen ska vara adaptiv med kontinuerlig uppföljning och anpassning av åtgärderna. Särskild vikt bör läggas vid samverkan mellan relevanta myndigheter och intressenter utanför fiskesektorn som påverkar ålens beståndssituation och vandring. Fortsatta åtgärder inom ramen för den nationella planen för återhämtning av den svenska delen av det europeiska beståndet av ål är angelägna. Arbetet bör när så är relevant bedrivas så att också andra hotade arter och bestånd gynnas.

Ålförvaltningsplanens genomförande kräver åtgärder och uppföljning och omfattar bl.a. förbättrade möjligheter till vandring upp- och nedströms i sötvatten, liksom utsättning av ålyngel. Detta bör främst bekostas av kraftindustrin inom ramen för befintliga eller omprövade vattendomar. Medel behövs även för t.ex. pilotstudier och uppföljning, i syfte att öka kunskapen och verifiera effekter av vidtagna restaureringsåtgärder. Till exempel krävs märkning av ålyngel som sätts ut och analys av individernas livshistoria. Åtgärderna finns beskrivna i den nationella förvaltningsplanen för ål. Kostnader för förbättring av vandringsmöjligheter och utsättningar förutsätts framför allt finansieras via kraftindustrin och den europeiska fiskerifonden.

Laxbestånden i Östersjön utvecklas för närvarande i huvudsak positivt, bl.a. till följd av förbudet mot drivgarnsfiske i södra Östersjön. Vissa vildlaxstammar i ett antal mindre skogsälvar är dock fortsatt svaga. Även för havsöringen är situationen dålig i hela Bottniska viken.

En betydande del av produktionen av, och därmed fisket på, framför allt lax och havsöring sker genom kompensationsodling och utsättning i nedströms utbyggda vattendrag. Härvid kan det finnas risk för överutnyttjande av vilda bestånd vid ett fiske på blandbestånd, men också risker för hybridisering med självreproducerande bestånd.

En aktionsplan för lax i Östersjön har fastställts av den numera nedlagda International Baltic Sea Fisheries Commission (IBSFC). Det finns nu behov av en fortsatt process för en flerårig plan för laxen i Östersjön inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. En samrådsprocess har påbörjats inom EU och ICES har till EU-kommissionen föreslagit hur den framtida förvaltningen bör utformas. Bland annat föreslås att målet bör vara att minst 75 procent av den potentiella möjliga produktionen är uppnådd senast 2020 och att särskilda åtgärdsprogram ska sättas in för de svagaste laxälvarna.

Enligt EU:s förordning om datainsamling inrättar Sverige för närvarande tre s.k. indexälvar där uppvandring av fisk och utvandring av smolt ska följas. Lek- och uppväxtområdena bör återställas i såväl större som mindre älvar. I samband med det pågående arbetet att ompröva vattendomar granskas särskilt objekt som innebär vandringshinder för lax, havsöring och ål och därmed möjligheterna att i överenskommelse med kraftindustrin eller genom beslut i domstol åstadkomma fiskvandring förbi dessa objekt.

Sverige har inom ramen för aktionsplanen för Östersjön åtagit sig att bidra till aktivt bevarandearbete i några hotade vildlaxälvar i Östersjöområdet samt att återinföra ursprunglig östersjölax i minst fyra potentiella laxälvar senast 2009. En utvärdering av återintroduktionsverksamheten bör ske inom ramen för det nationella åtgärdsprogrammet för lax och vara kopplat till den planerade inventeringen av vattendrag med migrerande fiskarter. En översyn av förvaltningen och av övriga faktorer som kan tänkas påverka de mycket svaga laxbestånden bör också genomföras.

Lax och havsöring och ibland även annan vandringsfisk förekommer ofta i samma vattensystem och särskilt i reglerade vatten har konkurrensen mellan dessa arter ökat och bestånden minskat. I dessa vatten kan särskilda åtgärdsplaner behöva skapas varvid hänsyn också kan behöva tas till de fall där kustområden utnyttjas för yngeltillväxt.

Långsiktig förvaltning av lax i Västerhavet

På svenska västkusten finns drygt 20 vattendrag med laxförekomst som främst utnyttjas genom sportfiske i vattendragen. Förutsättningarna för att förvalta varje enskilt laxbestånd utifrån dess beståndssituation är därför goda.

Beståndsutvecklingen för laxbestånden i Atlanten har generellt sett varit dålig under lång tid. North Atlantic Salmon Conservation Organi-

zation (NASCO) bedömer att atlantlaxbestånden 2009 var de svagaste sedan beståndsuppskattningarna startade på 1960-talet. Detta bedöms i första hand bero på försämrade överlevnad under havsvistelsen i Atlanten, men också på parasitangrepp, fiske och försämrade förhållanden inklusive försurning i vattendragen.

Utvecklingen av de svenska laxbestånden följer i väsentliga delar den internationella trenden, trots stora beståndsvårdande insatser av samhället och inte minst frivilliga krafter. Fiskeriverket har utarbetat en plan för att genomföra NASCO:s råd för förvaltningen. Under 2010 kommer en samrådsgrupp att bildas bestående av berörda länsstyrelser samt de intressenter som främst berörs, i syfte att genomföra ny rådgivning från NASCO i den svenska förvaltningen samt för att främja kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring till förvaltare av fisket i vattendragen. Liksom på ostkusten kan härvid hänsyn behöva tas till konkurrens med annan vandringsfisk.

6.11.4 Långsiktig förvaltning av kustfisk som i dag inte regleras

Regeringens bedömning: Förvaltningsplaner för kustfisk som i dag inte regleras inom den gemensamma fiskeripolitiken behöver utarbetas.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. Flera instanser, bl.a. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, pekar på behovet av att skydda icke kommersiella fiskarter, liksom på behovet av att kraftigt begränsa fritidsfisket med fasta redskap.

Skälen för regeringens bedömning: Kunskapen om icke-kommersiella fiskarters status är generellt sett låg och fragmenterad eftersom studierna är få och arterna ofta förekommer i många lokala bestånd. Dessa arter utgör en stor del av Östersjöns fiskfauna och bidrar till ekosystemets struktur och funktion samt till de tjänster ekosystemet levererar. Vissa av bestånden fungerar dessutom som strukturerande bestånd i sina respektive ekosystem. Flera av dessa fiskarter är starkt påverkade av mänsklig aktivitet genom bl.a. övergödning, habitatförändringar i kustzonen och i kustmynnande vattendrag och genom fiske. För att ta fram långsiktiga åtgärdsplaner för kustfisk behövs i ett första steg en analys och utvärdering av arternas historiska och nuvarande beståndsstatus samt hur miljöförhållanden påverkar dessa bestånd. Planerna bör i första hand genomföras på nationell nivå, men det är önskvärt med en gemensam strategi mellan Östersjöländerna för hur detta bör ske.

Traditionella beståndsskattningsmetoder för kommersiella fiskarter lämpar sig sällan för kustnära fiskbestånd där tillgången till data oftast är begränsad, bestånden ofta är lokala och andra faktorer än fiske ofta kan vara betydelsefulla dödlighetsfaktorer. För att förbättra bevarandestatusen av arter i Östersjön inklusive arter med bestånd som nu är klassificerade av Helcom som hotade eller minskande behövs därför alternativa metoder för beståndsuppskattning.

Skyddet av biologisk mångfald i Östersjön kräver ett gemensamt klassificeringssystem för arter och habitat. EU har utvecklat ett sådant system (EUNIS), vilket nu anpassas till Östersjöns speciella miljöer med låg och geografiskt varierande salthalt. Helcoms rödlista avseende arter och habitat behöver uppdateras och spridas till berörda personer och organisationer. Vi anser att detta arbete bör fullföljas.

6.11.5 Utveckling av skonsamma fångstmetoder och minskning av utkast av fisk

Regeringens bedömning: Satsningen på ett långsiktigt program för arbetet med skonsamma fiskeredskap, minskade bifångster och utkast bör fortsätta.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. Flertalet instanser understryker behovet av att utveckla mer skonsamma fiskeredskap. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* och *Coalition Clean Baltic* betonar vikten av att stoppa utkast av fisk.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan den 1 januari 2009 är det i västerhavet förbjudet för fiskare att kasta ut fiskarter som är kvoterade och som lagligen kan landas enligt gällande föreskrifter. Samma reglering gäller fr.o.m. 2010 för Östersjön I och med kommissionens beslut har man visat på en väg för ett regimskifte i den gemensamma fiskeripolitiken där förvaltningen grundas på fångstdata i stället för landningsdata. Detta ställer högre krav på yrkesfisket att aktivt delta i processer som leder till mer selektiva fångstmetoder och kraftigt reducerade utkastmängder.

Eftersom ett generellt utkastförbud är svårt att kontrollera behöver ett förbud kompletteras med åtgärder som medför ökad selektivitet i fisket och minskade incitament att uppgradera fångsten. Exempel på åtgärder som bidrar till detta är utveckling och införande av selektiva redskap, försök med områdesvisa stängningar samt användande av t.ex. bifångstkvoter eller fri landning oavsett fiskens storlek.

Regeringen har tidigare uppdragit åt Fiskeriverket att utarbeta ett långsiktigt program för arbetet med skonsamma fiskeredskap och strategier för minskade bifångster och utkast. Detta arbete drivs nu tillsammans med näringen i internationellt samarbete bl.a. genom en teknisk arbetsgrupp för att ta bort utkast i Östersjön.

Det är angeläget att en fortsatt satsning görs på arbete med att utveckla skonsamma fångstmetoder och minskade bifångster och utkast. Dessa åtgärder bidrar till att de nationella miljökvalitetsmålen uppnås samt att Helcoms aktionsplan för Östersjön kan fullföljas.

Regeringens bedömning: Fiskeriverket bör ges i uppdrag att i samverkan med berörd länsstyrelse/vattenmyndighet utreda förutsättningarna för att i vissa utvalda områden genom konkreta fiskevårdande och miljöförbättrande åtgärder utveckla en samrådsprocess som kan utvecklas till nationella pilotprojekt för en ekosystembaserad fiskevård. Utgångspunkten bör bl.a. vara existerande samverkansprojekt och fiskeområden på nationellt vatten i såväl sjöar och rinnande vatten som längs kusten.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. *Länsstyrelsen i Blekinge län, SLU, WWF* och *Coalition Clean Baltic* understryker vikten av lokalt förankrade samarbetsformer utifrån ekosystemet som helhet och behovet av tillräckliga resurser.

Skälen för regeringens bedömning: I december 2006 redovisade Fiskeriverket ett uppdrag om pilotprojekt för lokal och regional samförvaltning. Erfarenheterna visar att det finns intresse både bland de fiskande och andra intressenter att utveckla ett konstruktivt samarbete. Ett områdesbaserat och pluralistiskt arbetssätt med brukare som centrala aktörer bör därför kunna utvecklas. För detta krävs resurser för att genom bl.a. möten och information bidra med ytterligare kunskap om lagstiftning, samarbetsformer, fiske och miljövård. Nya förvaltningsinstrument som t.ex. långsiktiga förvaltningsplaner och ekosystemanpassad förvaltning bör härvid prövas. I och med den nya programperioden 2007–2013 för den Europeiska fiskerifonden (EFF) har möjligheter öppnats för finansiering av detta arbete.

Även Naturvårdsverket har initierat arbete med samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden. Vissa av dessa utvalda områden överlappar med de fiskeområden som bedrivs med stöd av EFF. Naturvårdsverket avser också att i nästa fas inkludera sötvatten i detta arbete.

Vår bedömning är att ett reellt förverkligande av den helhetssyn som ekosystemansatsen innebär bör kunna leda till såväl livskraftig, lokal näringsverksamhet som livskraftiga fiskbestånd och bevarade ekosystem. Förvaltningen bör bedrivas genom ökad samverkan mellan intressenter. Flera vattensystem har goda förutsättningar för lokala och regionala förvaltningsprocesser runt fisket, förutsatt att kunskapen och intresset är tillräckligt stort. Vi avser därför att ge Fiskeriverket i uppdrag att i samverkan med berörd vattenmyndighet i vissa utvalda områden utreda förutsättningarna för att utveckla en samrådsprocess – en konsultativ modell – i områden som kan utvecklas till nationella pilotprojekt för en ekosystembaserad fiskevård. Härvid bör bl.a. existerande samverkansprojekt och fiskeområden utnyttjas så långt som möjligt för projekt på nationellt vatten i såväl sjöar och rinnande vatten som längs kusten.

Regeringens bedömning: Kompensationsodlingen bör ses över och alternativa åtgärder som främst syftar till att långsiktigt bevara fiskresurser och biologisk mångfald bör övervägas.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med vår bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna ansluter sig i huvudsak till Naturvårdsverkets förslag. Flera instanser, bl.a. *SLU* och *Coalition Clean Baltic*, pekar på behovet av att förändra nuvarande utsättningsstrategi antingen genom mer naturanpassat material eller genom minskade utsättningar och då inte minst utsättningar för sportfiske.

Skälen för regeringens bedömning: I Sverige finns en lång tradition hos såväl kraftindustrin som myndigheterna av vetenskapligt övervakad utsättning av lax och öring. Verksamheten har varit avgörande för att bevara många bestånd i reglerade älvar och för att kompensera fiske och skador på biologisk mångfald till följd av vattenkraft. En rad problem har dock uppmärksammats under senare år, såsom ökad dödlighet på utsatt fisk och genetiska och därmed ekologiska förändringar hos bestånden. Synen på nyttjande och bevarande av naturresurser har också förändrats. Samtidigt finns nu, till följd av bl.a. EU:s ramdirektiv för vatten och miljömålsarbetet, ökande krav på miljöförbättringar i bl.a. utbyggda vatten. Detta sammantaget leder till alternativa åtgärder som mer uttalat syftar till att ur ett ekosystemperspektiv långsiktigt bevara fiskresurserna och den biologiska mångfalden. Vår avsikt är att behovet av förändringar i verksamheten med kompensationsodling ska ses över.

7 Kulturarv och kulturmiljö

Regeringens bedömning: Havets, kustens och skärgårdslandskapets kulturmiljöer och kulturarv bör bevaras, användas och utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Det svenska kust- och skärgårdslandskapen är speciella kulturmiljöer som har höga kulturvärden. Dessa värden har tillkommit genom många generationers anpassning till och utnyttjande av naturresurser av olika slag. Även de svenska havsmiljöerna, särskilt Östersjön, besitter unika kulturvärden, inte minst på grund av de ovanligt goda bevaringsförhållandena för vrak och andra lämningar under vatten.

Det maritima kulturarvets möjligheter tas bäst tillvara när en mångfald av aktörer, såväl enskilda som myndigheter, institutioner, organisationer och näringsliv bidrar med sina perspektiv och använder kulturarvet utifrån olika utgångspunkter. För att kulturarvet ska vara levande och utvecklas behöver kulturmiljöernas betydelse för att skapa goda livsmiljöer lyftas fram. I det följande beskrivs viktiga insatser för detta:

- Ökad samverkan inom kulturmiljöarbetet. Myndigheterna inom kulturmiljöområdet arbetar redan i dag strategiskt för att lyfta fram kulturarvs- och kulturmiljöaspekterna inom olika samhällsområden som miljövård, fysisk planering, näringslivsutveckling och entreprenörskap samt jord- och skogsbruk. Det har bidragit till en större medvetenhet om betydelsen av att kulturarvs- och kulturmiljöaspekter finns med i olika samhällsprocesser. Kulturmiljöns betydelse för landsbygdsutveckling samt lokal och regional tillväxt bör särskilt lyftas fram. Det är därför av stor vikt att kulturmiljöarbetet utvecklar metoder och samverkansformer som ger såväl enskilda som organisationer, nätverk, entreprenörer och företag möjligheter att använda och utveckla även de maritimt präglade kulturmiljöerna. Det maritima kulturarvet blir därigenom en resurs som hålls levande och bevaras.
- Förstärkt samverkan mellan den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö och andra berörda myndigheter, framför allt kulturarvsmyndigheter som Riksantikvarieämbetet och Statens maritima museer, skapar förutsättningar för att även kulturlämningar i havet beaktas i tidiga skeden inom all fysisk planering relaterad till havsmiljön.
- Fortsatt arbete för att stärka kunskapsunderlagen om havets samt kust- och skärgårdslandskapens kulturvärden.
- Inrättande av kulturrestat för ett urval kulturmiljöer som inte ges tillräckligt skydd genom kommunala beslut.
- Vård av skyddade byggnader samt vård av kulturlandskap inom skyddade områden i maritimt präglade miljöer.

I skrivelsen Vissa kulturmiljöfrågor (skr. 2009/10:74) bedömde vi att den europeiska landskapskonventionen bör ratificeras i Sverige, utan några författningsändringar. I skrivelsen anförde vi bl.a. att en ratificering bör kombineras med ett utvecklingsarbetet avseende landskapskonventionens tillämpning i Sverige. Vi avser därför att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att i samverkan med andra berörda myndigheter bl.a. föreslå hur begreppet landskap enligt konventionen utifrån svenska förhållanden ska tillämpas i olika samhällsprocesser så att konventionen efterlevs. Detta kommer även att innefatta kust- och skärgårdslandskapen.

8 Konsekvenser

Det övergripande syftet med denna skrivelse, dvs. de konsekvenser som eftersträvas, är att havets och kustområdenas resurser ska nyttjas hållbart så att ekosystemen bevaras och restaureras. Genomförandet av flertalet av åtgärderna bidrar till att uppfylla flera mål eller krav vilket innebär att kostnaden för att genomföra åtgärderna kan fördelas mellan dessa.

Genom åtgärderna som redovisas i denna skrivelse så ökar möjligheten väsentligt för Sverige att uppfylla krav och åtaganden inom ramdirektivet för vatten, marina direktivet och Helcoms aktionsplan. Dessa krav och åtaganden har Sverige förpliktat sig att uppfylla. De kostnadsbedömningar som ges nedan baseras på Naturvårdsverkets beräkningar (rapport 5984 och 5985). Då det inte har varit möjligt att identifiera samtliga konsekvenser och värdera dessa monetärt inom ramen för föreliggande skrivelse förs här ett övergripande resonemang om vilken påverkan åtgärderna kan ha. De effekter och kostnader som redovisas är generaliserade och karaktäriseras av osäkerheter.

8.1 Konsekvenser för näringsliv

Nyttan av att övergödningen minskar tillfaller i första hand de som på något sätt kommer i kontakt med vattendrag, sjöar och kuster eller på annat sätt utnyttjar de ekosystemtjänster som tillhandahålls. Det handlar då främst om yrkes- och fritidsfiskare, turistnäringen samt boende i berörda områden.

Vissa åtgärder kommer på sikt att innebära förbättrade rekreativmöjligheter i kustområdena. Rekreativvärdet i detta sammanhang är enormt. Turistnäringen i Östersjöregionen uppskattas i Naturvårdsverkets rapport Vad kan havet ge oss? till 90 miljarder Euro per år, och en stor del av detta har koppling till Östersjön. I samma rapport har verket uppskattat att det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att stoppa övergödningen i Östersjön i enlighet med ett av målen i Helcoms aktionsplan. Modellberäkningar och värderingsstudier indikerar en vinst totalt för alla länder, på drygt två miljarder euro per år. Sverige och Finland skulle vara de som vinner mest på internationellt samarbete mot övergödningen.

Åtgärderna för ett rent och giftfritt hav handlar bl.a. om att minska utsläppen, minimera användningen av farliga kemikalier samt effektivisera energi och annan resursanvändning och avfallshantering. Framför allt krävs en fortsatt kunskapsuppbyggnad. Eventuella kostnader för att inventera äldre deponier finansieras med avgifter för tillsyn.

Havsmiljöfrågor har en hög prioritet i samhället och är viktigt för många människor. Detta innebär även att företag som engagerar sig på olika sätt, både ideellt och affärsmässigt, har stora möjligheter att få ut s.k. goodwill av sitt engagemang.

Flera av åtgärderna skapar direkt eller indirekt möjligheter för näringslivsutveckling t.ex. åtgärder kopplade till utveckling av miljöteknik.

För fiskföretagen bedöms förslagen inte medföra några nya skyldigheter och således inte några ökade kostnader. Genom det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013 ges ökade möjligheter till stöd för åtgärder, som syftar till att skapa såväl hållbara fiskebestånd som till ett hållbart fiske. Detta kommer att vara till nytta för fiskeföretagen. Genom ett hållbart fiske ges också förbättrade möjligheter för sysselsättning i sektorn.

Kompletterande rening inom skogsindustrin på några anläggningar bedöms kunna utföras till en kostnad av ca 100 kr/kg kväve och 1 000 kr/kg fosfor. Den årliga kostnaden har uppskattats till 30 miljoner kr. Till detta kommer även administrativa kostnader för prövning. Åtgärderna förväntas utföras inom ramen för kontinuerliga förbättringar och genom omprövning. Kostnaderna för åtgärderna bedöms falla på verksamhetsutövarna.

8.2 Konsekvenser för kommuner och hushåll

Miljöarbetet berör många aktörer i samhället och det kommer att krävas insatser även från hushållen och kommunerna. Många av de åtgärder som föreslås påverkar kommunerna i deras arbete och förutsätter kommunernas medverkan. Kommunerna har en central roll i havsmiljöarbetet, t.ex. vid tillsynen av enskilda avlopp. Samtidigt har det nya statliga bidraget för lokala vattenvårdsåtgärder skapat förutsättningar att prioritera havsmiljöarbetet på lokal nivå. Härigenom stärks även den lokala delaktigheten i arbetet med havsrelaterade frågor.

Ökad rening av kväveföreningar till 80 procent i de kommunala reningsverken över 10 000 personekvivalenter beräknas ge en årlig kostnad på omkring 190 miljoner kronor. Den genomsnittliga kostnaden beräknats ligga mellan 38–102 kr/kg kväve. Ökad dosering av fällningskemikalier vid vissa reningsverk som belastar Egentliga Östersjön ger genomsnittlig kostnad av 180 kr/kg fosfor. Den årliga kostnaden är 2,8 miljoner kronor. Genomförandet av de föreslagna åtgärderna kräver ytterligare krav på kommunala reningsverk och åtgärderna vid reningsverken genomförs normalt genom enskild prövning. Med nuvarande styrmedel riktade mot reningsverk är det hushållen som är anslutna till reningsverken som via VA-taxan får bära kostnaden. Vår bedömning är dock att kostnaderna för varje enskilt hushåll kommer att bli små om det berör större reningsverk med många anslutna hushåll som delar på kostnaderna.

När det gäller enskilda avlopp ska dessa enligt lag ha längre gående rening än slamavskiljare, vilket många avlopp i dag inte har. Detta är med andra ord en åtgärd som redan borde ha genomförts och bekostats av fastighetsägarna. Kostnaderna kan dock bli höga för enskilda hushåll.

Värdet av en förbättrad havsmiljö är viktig för de flesta människor. Genom att det vidtas åtgärder för att förbättra havsmiljön och för att utveckla berörda näringar så kommer havsrelaterade frågor och havsmiljöarbetet uppmärksammas.

För kommunerna och andra intresserade ges ökande möjligheter för stöd genom det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige

8.3 Konsekvenser för myndigheter

De myndigheter som främst berörs är Naturvårdsverket, Fiskeriverket och länsstyrelserna. Det kan innebära att exempelvis tillsyn måste prioriteras för att redovisade åtgärder ska kunna genomföras. Genomförandet av ökade reningskrav på kommunala reningsverk och industrin kräver omprövning, ibland via initiativärenden. Sådana ärenden är resurs- och tidskrävande för tillståndsmyndigheterna. Åtgärderna är en del av myndigheternas löpande arbete och finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten eller genom avgifter.

Naturvårdsverket får fyra regeringsuppdrag som en följd av våra bedömningar i denna skrivelse. Den blivande myndigheten för havs- och vattenmiljö får tre uppdrag. Fiskeriverket, Jordbruksverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, länsstyrelserna i kustlänen, och Riksantikvarieämbetet får ett uppdrag vardera.

8.4 Statsfinansiella konsekvenser

En rad nya miljöåtgärder aviseras i denna skrivelse, andra åtgärder har inletts tidigare och fortsätter. Finansiering av havsmiljöåtgärder sker genom anslaget 1:12 *Havsmiljö*. Anslaget uppgår till 384 miljoner kronor 2010. För 2011 och 2012 beräknas anslaget till 285 miljoner kronor per år. Detta utgör den centrala finansiella ram inom vilken åtgärderna i denna skrivelse har utformats. En stor kostnad för staten ligger i den ersättning som betalas ut genom landsbygdsprogrammet för att få olika åtgärder till stånd inom jordbrukssektorn. Åtgärderna i avsnitt 4.4.2 inom jordbruket är finansierade genom budgetpropositionen för 2010. Finansieringen har för åtgärderna skett genom förstärkningar och omfördelning inom landsbygdsprogrammet.

Samtliga budgetära konsekvenser till följd av denna skrivelse ska finansieras inom befintliga anslagsramar på statsbudgeten.

8.5 Konsekvenser för miljön

Åtgärder som presenteras i denna skrivelse bedöms ge betydande positiva effekter på flera miljökvalitetsmål. De miljökvalitetsmål som huvudsakligen påverkas är *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Ingen övergödning* och *Gifrfri miljö*, men även *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt odlingslandskap*.

Våra intentioner i det internationella arbetet är av stor betydelse för möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen då flera av miljökvalitetsmålen endast kan nås om åtgärder även genomförs i andra länder. Den internationella handlingsplan som redovisas bedöms kunna ge särskilt positiva effekter på miljötillståndet i Sveriges hav. Åtgärderna kommer

att underlätta genomförandet av EU-lagstiftningen på vattenområdet och uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden inom bl.a. Helcoms aktionsplan för Östersjön. Skr. 2009/10:213

Oberoende av vilka åtgärder som genomförs för att minska övergödningen erhålls en miljönytta till följd av att kväve- och fosforbelastningen minskar. Dessa positiva konsekvenser består främst av en förbättrad havsmiljö, framför allt i kustområdena, i form av minskad algbloomning, ökad syretillgång och ökat siktdjup. Därtill minskar övergödningens problemen i sjöar, vattendrag, skogsmark och grundvatten. Åtgärderna i denna skrivelse innebär att omfattande utsläppsreduktioner genomförs. Därmed minskar övergödningen inte bara i egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt utan även i sjöar och vattendrag i inlandet.

Åtgärderna och det pågående arbetet leder till minskade utsläpp av farliga ämnen till havsmiljön och därmed skyddas och stärks havets ekosystemtjänster, t.ex. möjligheten att sälja och konsumera fisk från Östersjön och förutsättningarna för att se rovfåglar som havsörn. Det kan dock ta lång tid innan effekterna i havsmiljön blir märkbara. Den fortsatta utvecklingen av sjöövervakningen och ny tekniska system inom ramen för E-maritime bedöms bidra till positiva effekter inom ett flertal områden, t.ex. gräns-, tull- och fiskerikontroll, sjösäkerhet, sjötrafik-tjänster, sjö- och miljöräddning, sjöfartsskydd, polisiär verksamhet, säkerhetsrelaterade frågor samt för underlättandet av sjötransporter, vilka kan ge positiva miljöeffekter.

Bilaga 1: Sammanfattningen ur Naturvårdsverkets rapport Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan – Förslag till nationell åtgärdsplan

Målet för Östersjöländernas miljöministrars och EU-kommissionens gemensamma åtgärdsplan, Baltic Sea Action Plan (BSAP) för Egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt är att få god ekologisk status i dessa havsområden till år 2021. Målet har fyra delmål: Östersjön opåverkad av övergödning, liv i Östersjön opåverkat av farliga ämnen, en gynnsam bevarandestatus av Östersjöns biologiska mångfald och miljövänlig sjöfart i Östersjön.

Planen innehåller ca 150 åtgärder och består av fyra huvudsegment och fyra andra segment eller avsnitt. Huvudsegmenten behandlar övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald inklusive fiske och maritima frågor (sjöfart, olyckor, räddningstjänst m.m.). De fyra övriga avsnitten tar upp utveckling av utvärderingsinstrument och metoder, ökad medvetenhet och kapacitetssuppleering, finansiering samt genomförande och revidering av planen.

Enligt planen ska Östersjöländerna ta fram nationella genomförandeplaner till år 2010. Planerna ska utvärderas vid ett ministermöte 2013. För övergödning gäller att åtgärderna ska vara genomförda år 2016 med undantag för vissa av de åtgärder som avser sektorn avloppsvatten. Där har andra tidplaner lagts fast i rekommendationer som redan har antagits.

De åtgärder som tas upp i planen innebär så vitt Naturvårdsverket kan bedöma att åtagandet i BSAP kan uppfyllas i alla delar utom när det gäller läckaget av kväve till Kattegatt och fosfor till Egentliga Östersjön.

Målet att i tillräcklig omfattning minska belastningen av närsalter på havet är det som ställer störst krav på åtgärder och då i första hand med avseende på jordbrukssektorn och avloppsreningsverken.

Många av de framtagna åtgärderna rymmer stora osäkerheter och stor variation. Därför är det mycket angeläget att precisera och revidera planen. Planen bygger på den bästa kunskap som är tillgänglig i dag.

Flera av åtgärderna finansieras redan eller börjar finansieras i år via havsmiljöanslaget. Men detta motsvarar bara en liten del av den totala kostnaden på flera miljarder kronor per år för samtliga de åtgärder som redovisas i planen.

Övergödning

Den största utmaningen i BSAP är att minska belastningen av näringsämnen. Sverige ska enligt den preliminära bördefördelningen mellan länderna minska sin belastning av kväve med ca 21 000 ton och av fosfor med 290 ton per år till år 2021. För kväve gäller detta Egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt, medan det enligt bördefördelningen för fosfor inte krävs någon ytterligare minskning till Öresund och Kattegatt. Betinget för Sveriges del kan komma att justeras ner något. När detta skrivs pågår förhandlingar om att revidera belastningsberäkningarna

Eftersom en betydande del av den totala belastningen av kväve och fosfor utgörs av naturlig belastning (bakgrundsbelastning), inriktas BSAP på de antropogena källorna. Det handlar i huvudsak om utsläpp från jordbruket och kommunala reningsverk. Också enskilda avlopp, skogsindustrin och skogsbruket bidrar, men i lägre grad. Dessutom står utsläpp till luft för en betydande del av den antropogena belastningen.

De åtgärder som nu redovisas innebär en möjlig minskning av belastningen med ca 15 500 ton kväve och ca 170 ton fosfor. Det krävs alltså ytterligare åtgärder, och det även för att klara eventuella nya lägre belastningsvärden.

Åtgärds katalogen är mycket omfattande, framför allt i fråga om jordbruket, med allt från utökad areal för skyddszoner och biogasproduktion av flytgödsel till fler våtmarker i odlingslandskapet.

Bland övriga åtgärder mot övergödning finns ökad kväverening i reningsverk, minskade närsaltsutsläpp från industrin främst skogsindustrin, minskade kväveoxidutsläpp till luft från industri, vägtrafik och sjöfart, förbättrad rening av enskilda avlopp och storskalig musselodling.

Åtgärderna ska i huvudsak vara genomförda senast 2016. Det är tveksamt om detta låter sig göras med tanke på att t ex prövning av reningsverk och industrier tar lång tid.

Farliga ämnen

En del av planens åtgärder mot farliga ämnen är starkt knutna till EU-arbetet, och genomförandet är beroende av EG-lagstiftningen på detta område. För flera av de prioriterade giftiga ämnena kan utsläppen mycket väl vara större från länder som Sverige och Finland än från länderna i det tidigare östblocket. Ett exempel på sådana ämnen är perfluorerade ämnen.

Beräkningarna av användning och utsläpp av de ämnen som prioriterats i planen är mycket osäkra. Detsamma gäller kännedomen om vilka effekter dessa ämnen kan ha på livet i havet. En viktig del av planen handlar därför om att förbättra kunskaperna om spridningen av giftiga ämnen i Östersjön och att ta fram verktyg för att bättre kunna kartlägga eventuella skadeverkningar.

Biologisk mångfald och fiske

Segmentet biologisk mångfald, inklusive fiske, innehåller åtgärder av olika karaktär. Många ska genomföras i samarbetet inom olika internationella organisationer. De åtgärder som föreslås inom området biologisk mångfald är inriktade på bl.a. marina skyddsområden och utveckling av kunskapsunderlag i form av marina landskaps- och habitatkartor.

En betydande del av åtgärderna inom fisket hänger samman med Sveriges åtagande inom den gemensamma fiskeripolitiken. De innehåller bl.a. skydds- och förvaltningsåtgärder som t ex fiskefria områden, förvaltningsplaner för torsk och ål och förbättrad övervakning.

Många av aktiviteterna i sjöfartsavsnittet utvecklas i Helcoms arbetsgrupper Maritime och Respons och är till sin karaktär gränsöverskridande. Det gäller t.ex. frågor om fartyg i sjönöd, om oljespill eller om olika övervakningssystem. Ett fåtal åtgärder är rent nationella till sin karaktär. Däribland kan nämnas att ta hand om marint skräp. Av stor betydelse för hela Egentliga Östersjön är att minska sjöfartens utsläpp av kväveoxider i rökgaserna.

Övriga avsnitt

De fyra övriga avsnitten innehåller utveckling av utvärderingsverktyg och metoder, allmänhetens deltagande och ökande medvetenhet, finansiering, samt genomförande och revidering av planen. Övervakning, utvärdering och dataförsörjning till modeller är viktiga element i ett genomförande av BSAP. Samtidigt drar sådana aktiviteter ofta stora kostnader. Det är därför viktigt att granska behov och relevans när nya eller reviderade instrument, modeller och metoder föreslås.

De två sista segmenten har inte bedömts relevanta för den svenska planen och tas därför inte upp.

Det bör påpekas att flera av de föreslagna åtgärderna också har föreslagits inom ramen för de fördjupade utvärderingarna av miljömålen, liksom i Aktionsplan för havsmiljön och i En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) m.fl.

Samhällsekonomisk kostnad och nytta

Värdet av havens många tjänster överstiger vida kostnaderna för att bevara dem (NV rapport 5937). Som vanligt är nytta svårare att beräkna i kronor än vad kostnaden är.

Nyttan av att övergödningen minskar tillfaller i första hand dem som på något sätt kommer i kontakt med kuster och hav eller på annat sätt drar nytta av de ekosystemtjänster som havet tillhandahåller. Det handlar då främst om yrkes- och fritidsfiskare, turismnäringen, det rörliga friluftslivet och de som bor i de berörda områdena. Nyttan av att reducera fosforutsläppen tillfaller alla. Minskade fosforutsläpp är en långsiktigt mycket viktig fråga, eftersom fosfor är en ändlig men livsnödvändig resurs.

Färre farliga ämnen i miljön ger gynnsamma hälsoeffekter för människor och djur. Biologisk mångfald stärker motståndskraften i ekosystemen och främjar ett hållbart resursutnyttjande. Färre olyckor, bidrag till minskad övergödning och minskad risk för spridning av invasiva främmande arter är exempel på positiva effekter av åtgärder inom sjöfartens område.

Bättre kunskap ökar förståelsen för ekosystemtjänsterna och för hur de påverkas av mänskliga aktiviteter. Därigenom ökar också förståelsen för behovet av att genomföra åtgärder. Bättre kunskap leder till mer kostnadseffektiva åtgärder.

Kostnaden för de redovisade åtgärderna beräknas uppgå till ca 2-2,5 miljarder kronor per år de närmaste 20 åren. För att uppfylla hela övergödningsbetinget kan ytterligare flera miljarder komma att behövas. Osäkerheten i dessa siffror är mycket stor. Det är alltså att få bukt med övergödningen som är svårast, och står för långt över 90 procent av de uppskattade kostnaderna. Kostnaderna för att uppfylla åtagandena inom de andra områdena stannar vid drygt 200 miljoner kronor om året fram till åtminstone 2013, varav åtgärderna för att trygga den biologiska mångfalden och att hållbarhetsanpassa fisket står för merparten.

Staten kommer antagligen att behöva stå för en betydande del av kostnaderna. Valet av styrmedel kommer att påverka såväl vem som får stå för kostnaderna gällande enskilda åtgärder, som den slutliga kostnaden.

Skr. 2009/10:213
Bilaga 1

Bilaga 2: Förteckning över remissinstanserna avseende Naturvårdsverkets rapport Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan – Förslag till nationell handlingsplan

SIDA, Kustbevakningen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Vattenmyndigheten för Södra Östersjön, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Vattenmyndigheten för Västerhavet, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Vattenmyndigheten för Norra Östersjön, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Vattenmyndigheten för Bottenhavet, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Vattenmyndigheten för Bottenviken, Havsmiljöinstitutet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Fiskeriverket, Transportstyrelsen, Kemikalieinspektionen, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens energimyndighet, Norrtälje kommun, Stockholms Stad, Österåkers kommun, Borgholms kommun, Kalmar kommun, Västerviks kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Helsingborgs kommun, Landskrona kommun, Simrishamns kommun, Trelleborgs kommun, Lysekils kommun, Göteborg Stad, Stenungsunds kommun, Strömstads kommun, Söderhamns kommun, Kungliga skogs- och lantbruksakademien, Sveriges kommuner och landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas riksförbund, Hushållningssällskapens förbund, Svenskt Vatten, Jernkontoret, Skogsindustrierna, Sveriges Redareförening, Avfall Sverige, Baltic Sea 2020, Coalition Clean Baltic, Ekologiska Lantbrukarna, Fiskbranschens Riksförbund, Greenpeace, Kemisk Tekniska Leverantörsförbundet, Plast- och Kemiföretagen, Samverkansorganet i Blekinge län (Region Blekinge), Samverkansorganet i Gävleborgs län (Region Gävleborg), Samverkansorganet i Hallands län (Region Halland), Samverkansorganet i Skåne län (Region Skåne), Samverkansorganet i Västerbottens län (Region Västerbotten), Samverkansorganet i Kalmar län (Regionförbundet i Kalmar län), Samverkansorganet i Södermanlands län (Regionförbundet Sörmland), Samverkansorganet i Uppsala län (Regionförbundet Uppsala län), Samverkansorganet i Östergötlands län (Regionförbundet Östsam), Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Hamnar, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening, Vattenbrukarnas Riksförbund, Världsnaturfonden

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 6 maj 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Krantz, Ohlsson.

Föredragande: Carlgren

Regeringen beslutar skrivelse 2009/10:213 Åtgärder för levande hav.