

Regeringens proposition

2023/24:156



Ett levande hav – ökat skydd, minskad
övergödning och ett hållbart fiske

Prop.
2023/24:156

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 juni 2024

Lotta Edholm

Romina Pourmokhtari
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en inriktning för havsmiljöpolitiken. Regeringen föreslår två övergripande principer som ska gälla för havsmiljöarbetet framöver: att ekosystemansatsens tillämpning ska stärkas samt att övergödningen ska minska. Därutöver föreslår regeringen hur Sverige ska fortsätta arbeta internationellt för regleringar och kontroll av farliga ämnen så att tillförseln av farliga ämnen till havsmiljön minskar. Regeringen föreslår även att Sverige ska utöka och förstärka skyddet av marina områden för att bidra till att nå den internationella målsättningen om att 30 procent av de marina områdena ska vara skyddade till 2030. Av de skyddade områdena ska en tredjedel vara strikt skyddade, motsvarande 10 procent.

Propositionen innehåller också regeringens bedömningar av kopplingar mellan havet och klimatförändringar samt hur en förbättrad helhetssyn, i såväl planering som genomförande, mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammet för havsmiljön ska ge ett effektivare åtgärdsarbete från källa till hav och hur arbetet för att minska övergödningen ska bedrivas. Vidare lämnar regeringen sin bedömning av hur en hållbar fiskförvaltning samt förvaltning av predatorer ska kunna integreras starkare i, och växelverka med, havsmiljöarbetet. Regeringen lämnar också sin bedömning av hur sjöfartens påverkan på havsmiljön ska kunna minskas.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Ärendet och dess beredning	5
3	Övergripande utgångspunkter för havsmiljöpolitiken.....	6
3.1	Ekosystemansatsens tillämpning ska stärkas.....	7
3.2	Övergödningen ska begränsas	10
3.3	En fungerande och välmående havsmiljö är viktig för att hejda klimatförändringen.....	12
4	Mål på havsområdet och relevanta internationella processer.....	14
4.1	Miljömålssystemet	15
4.2	Relevanta mål och regleringar på EU-nivå.....	16
4.3	Uppdaterade planer och mål för Östersjön och Nordostatlanten	21
4.4	Globalt samarbete.....	22
5	Ett områdesinriktat och effektivare åtgärdsarbete från källa till hav	28
5.1	Ett samlat åtgärdsarbete för havs- och vattenmiljön.....	28
5.2	Stärkt regional åtgärdssamordning inom avrinningsområden	30
6	Åtgärder för minskad övergödning.....	33
6.1	Havsregionalt samarbete är avgörande för att förbättra havsmiljön och minska övergödningen	34
6.2	Öka återföringen av fosfor och kväve	36
6.3	Minska tillförsel av fosfor och kväve till mark och vatten.....	38
6.4	Åtgärder för att minska näringsförlusterna från jordbruket	39
6.5	Stöden för åtgärder inom jordbruket behöver utvecklas.....	41
6.6	Kompensationsåtgärder för minskad övergödning behöver utredas	43
6.7	Uppföljning och utvärdering av åtgärder mot övergödning behöver förbättras.....	45
7	Farliga ämnen och marint skräp.....	46
7.1	Internationella regelverk och utvecklingen inom EU.....	46
7.2	Marint skräp	47
8	Förvaltning av fisk som en del av havsmiljöförvaltningen	49
8.1	Målen och rådgivningen inom fiskförvaltningen samordnas bättre med havsmiljöförvaltningen.....	49
8.2	Kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktioner mellan utsjö och kust bör utvecklas	50
8.3	Försiktighetsansatsens tillämpning stärks	52
8.4	Regleringar av fiske utanför skyddade områden för att bevara naturvärden och ekosystemtjänster	53
8.5	Åtgärdsplaner för att öka andelen stor fisk i kustekosystemen.....	54

8.6	Förvaltning av predatorer bör ingå i en ekosystembaserad havsförvaltning	55
8.7	Frågan om det bör göras ändringar i fiskelagen avseende fiske efter ostron behöver utredas vidare	57
9	Sjöfartens påverkan på havsmiljön	58
9.1	Större hänsyn i känsliga kust- och havsområden.....	58
9.2	Utsläpp av tvättvatten från skrubbrar behöver regleras	60
9.3	Undervattensbullers påverkan på marina ekosystem.....	61
10	Skydd av marina områden.....	62
10.1	Skyddet av marina områden ska utökas och förstärkas	62
10.2	Sverige bidrar till det regionala och globala skyddet av marina områden	67
11	Konsekvenser	68
11.1	Konsekvenser av förslag om förstärkt integrering och samverkan mellan samhällssektorer i havsförvaltningen	68
11.2	Konsekvenser av förslag att begränsa övergödningen.....	69
11.3	Konsekvenser av förslag att regeringen fortsatt ska verka aktivt för genomförandet av EU:s kemikaliestrategi och stärka internationella regelverk	70
11.4	Konsekvenser av att utöka och förstärka skyddet av marina områden	72
Bilaga 1	Sammanfattning av Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83).....	74
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna till Miljömålsberedningens betänkande	78
Bilaga 3	Sammanfattning av Övergödningsutredningens betänkande Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)	80
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna till Övergödningsutredningens betänkande.....	86
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 juni 2024.....	88

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen godkänner regeringens förslag till inriktning för havs-
politiken (avsnitt 3.1, 3.2, 7.1 och 10.1).

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:74) med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Beredningen har tagit namnet Miljömålsberedningen (M 2010:04). Beredningens övergripande uppdrag är att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter.

Enligt ett tilläggsdirektiv som regeringen beslutade den 31 maj 2018 (dir. 2018:44) ska Miljömålsberedningen föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Strategin ska bidra till att relevanta delar av generationsmålet och de berörda miljökvalitetsmålen nås, och därmed även bidra till genomförande av mål 14 i Agenda 2030 om att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 1 december 2020. Genom ett nytt beslut förlängdes uppdraget till den 30 december 2020. Beredningens delbetänkande Havet och människan (SOU 2020:83) redovisades den 15 januari 2021. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Delbetänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Utredningen antog namnet Övergödningsutredningen (M 2018:02). Utredningen redovisade sitt betänkande Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10) den 28 februari 2020. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats och en sammanställning av remissinstanserna finns i *bilaga 4*.

Resultaten av utredningarna ligger till grund för den havsmiljöpolitiska inriktning för regeringens politik som presenteras i denna proposition.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 20 (bet. 2015/16: MJU1 punkt 1, rskr. 2015/2016:103). Av tillkännagivandet följer bland annat att det är angeläget att regeringen återkommer till riksdagen med anledning av det problem som uppmärksammas i utskottets rapporter, att regeringen redovisar resultatet av de vidtagna åtgärderna mot övergödning för riksdagen och att Sverige också behöver minska sina utsläpp av fosfor och kväve enligt utsläppsbetinget i aktionsplanen för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP) (bet. 2015/16: MJU1 s. 14). Riksdagen har därefter på nytt tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 20 (bet. 2016/17: MJU1 punkt 1, rskr 2016/17:116). Av tillkännagivandet följer bland annat att man behöver bygga upp kunskap och utveckla metoder för att kunna mäta insatsernas resultat och för att kunna åstadkomma en mer effektiv styrning av medel till kostnadseffektiva åtgärder samt att det är angeläget att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till åtgärder med anledning av de problem som uppmärksammas i utskottets rapport om stöd till lokala

Prop. 2023/24:156 åtgärder mot övergödning (bet.2016/2017:MJU1 s.12 och 13). Genom de åtgärder som föreslås i denna proposition (se kapitel 3, 5 och 6) anser regeringen att tillkännagivandena i dessa delar är tillgodosedda. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2025 återkomma till tillkännagivandena i de resterande delar som gäller resultatredovisningen för utgiftsområde 20. Tillkännagivandena är inte slutbehandlade.

Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ålgräsängar (bet. 2021/22:MJU24 punkt 7, rskr. 2021/22:296). Av tillkännagivandet följer att regeringen behöver se över möjligheterna att förstärka insatserna för att anlägga och restaurera ålgräsängar längs kusterna (bet. 2021/22:MJU24 s.60). Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1, utg.omr. 20) gjort särskilda satsningar på akvatisk restaurering, akvatiskt områdeskydd och åtgärder för havsmiljön. Regeringen har vidare gett Havs- och vattenmyndigheten ett uppdrag i regleringsbrevet för 2024 att stärka arbetet med akvatisk restaurering. Genom dessa åtgärder och genom de åtgärder för den marina miljön som föreslås i denna proposition (se kapitel 3, 6, 9 och 10) ökar förutsättningarna betydligt för att ålgräsängar ska kunna skyddas, återställas och breda ut sig. Regeringen anser därmed att tillkännagivandet är tillgodosett och slutbehandlat.

3 Övergripande utgångspunkter för havsmiljöpolitiken

Sveriges kust- och havsområden är unika i sitt slag. Vattnet i Östersjön är bräckt, en blandning av söt- och saltvatten, och i det bräckta vattnet lever en unik blandning av söt- och saltvattensarter. I Västerhavet finns Sveriges saltaste vatten, och det salta vattnet gör havsområdet mycket artrikt. Sveriges skärgårdar, som saknar motsvarighet i världen, ger särskilda förutsättningar för både människor och djurliv.

Havet utgör en oumbärlig resurs som ger många nyttor för människan och samhället. Det är av stor vikt för sjöfarten, totalförsvarets militära del, livsmedelsproduktionen genom yrkesfiske och vattenbruk samt för produktion av förnybar energi. Havet har även ett stort värde och betydelse för rekreation såsom bad, båtliv, friluftsliv, kultur och fritidsfiske. Sverige har en av Europas längsta kuster, en koncentration av befolkningen längs kusterna och en stark tradition av maritim verksamhet. Havet har en stark dragningskraft för attraktivt boende och för fritidshus. Många näringar, bl.a. inom turismsektorn, är kopplade till en attraktiv och levande kust- och havsmiljö. Kust- och skärgårdslandskapen är med sina natur- och kulturmiljöer viktiga för Sveriges attraktionskraft som turistland och för en långsiktigt konkurrenskraftig besöksnäring.

Kust- och havsmiljöerna bidrar också med flera värdefulla ekosystemtjänster, till exempel produktion av syre och livsmedel. Ekosystemtjänster behöver skyddas och återställas genom ändamålsenliga åtgärder för att bibehålla och stärka sin funktion så att det finns en buffert för framtida behov. Biologisk mångfald är mycket viktig för ekosystemtjänsternas

funktion. Sammantaget skapar ekosystemtjänster förutsättningar för en långsiktig utveckling av en blå ekonomi, med en omställning av den havsanknutna ekonomin till en modern, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi, som syftar till stärkt innovationskraft och motståndskraft. För att skapa en hållbar produktion av mat, såväl från havet som från land, behöver flera sektorsanknutna mål uppnås samordnat.

Havets ekosystem och dess förmågor påverkas av mänskliga aktiviteter, exempelvis sjöfart, fiske och utsläpp från landbaserade källor, såsom industrier, transport, jordbruk och avloppssystem. För många fiskbestånd i Östersjön är situationen kritisk vilket har lett till att andra bestånd har ökat vilket skapar en obalans. Exempelvis misstänks minskningen av kustrovfiskarter såsom abborre och gädda ha lett till ökningen av spigg vilket i sin tur påverkar kustekosystemen negativt.

Det är viktigt att de åtgärder som vidtas är effektiva och tar hänsyn till att arbete måste vidtas från källa till hav för att återställa basen för social och ekonomisk hållbarhet. Det är tydligt till exempel när det gäller övergödning. I kustvatten och delar av Östersjön, är övergödningen ett omfattande problem för ekosystemen, med minskade fiskbestånd, obalans mellan förekommande arter och negativ påverkan på människors möjligheter och livskvalitet, samt på näringslivets utveckling. Det är angeläget med ett helhetsperspektiv och att arbeta med åtgärder från källa till hav, inte minst för att minska tillförseln av näringsämnen. Ett helhetsgrepp är viktigt också när det kommer till förvaltningen av viktiga fiskar som abborre och gädda. Förvaltning av livsmiljöer, av fisk och av predatorer som säl, skarv och spigg hänger tätt samman.

Havet påverkas av, och kan bidra till lösningar för, klimatförändringarna. Genom att minska övergödning och skydda viktiga ekosystem kan havets funktion som kolsänka stärkas. Farliga ämnen påverkar också våra hav, sjöar och vattendrag. Därtill så orsakar skräp som når havet stora problem för både människor och djur.

Målet är att god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls samtidigt som havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar liksom livsmedelsförsörjningen kan utvecklas. Ett samstämmigt, balanserat och integrerat arbetssätt från källa till hav behövs för att utforma och genomföra havsmiljöpolitikens åtgärder och samtidigt stärka den blå ekonomin vilket även bidrar till att andra samhällsmål kan nås. Pågående insatser inom de areella näringarna behöver vidareutvecklas för att bidra i havsmiljöarbetet. Regeringen anser att avgörande steg behöver tas för att de havs- och vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen ska kunna nås. För att värna havet föreslår regeringen några övergripande utgångspunkter för allt havsmiljöarbete.

3.1 Ekosystemansatsens tillämpning ska stärkas

Regeringens förslag: Havsmiljöförvaltningen ska integreras starkare och tydligare med andra sektorer förvaltning i syfte att uppnå en starkare ekosystembaserad förvaltning som kan hantera både dagens och morgondagens utmaningar.

Arbetet med hållbar förvaltning av fiskresurserna ska integreras och växelverka starkare i övrigt havsmiljöarbete. Det är en förutsättning för en ekosystembaserad fiskförvaltning och för att nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen. Regeringen avser att förtydliga Havs- och vattenmyndighetens uppgifter i syfte att stärka myndighetens arbete med att integrera havsmiljöarbetet med en hållbar förvaltning av fiskresurserna.

Miljömålsberedningen förslag överensstämmer i stort med regeringens. Beredningen föreslår dock en särskild havsmiljölag.

Remissinstanserna: Bland remissinstanserna finns ett starkt stöd för förslaget. *Havsmiljöinstitutet, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Hallands, Kalmar, Skåne, Uppsala och Västra Götalands län, Stockholms universitet, Naturskyddsföreningen, Sveriges lantbruksuniversitet, Swedish Pelagic Federation*, m.fl. pekar på vikten av att förtydliga hur ekosystemansatsen ska genomföras i praktiken. *Sveriges Fiskares Producentorganisation* anser däremot att bedömningen inte respekterar Sveriges medlemskap i EU.

Skälen för regeringens förslag: Situationen för Östersjöns ekosystem är ansträngd och allvarlig, vilket främst visar sig genom dålig beståndstatus hos viktiga fiskbestånd och att storleksfördelningen för fler bestånd är förskjuten till små individer. Det har bidragit till obalanser i det marina ekosystemet. För många fiskbestånd i Östersjön, både för bottenlevande och pelagiala bestånd, är situationen kritisk. I synnerhet har svaga bestånd av rovfisk i kombination med övergödning lett till sådana obalanser, inte minst i Östersjön.

För att skydda våra fiskbestånd och tillämpa en ekosystembaserad förvaltning bör en hållbar förvaltning av mänskliga aktiviteter som påverkar fiskresurserna negativt tydligare integreras i övrigt havsmiljöarbete. Med integrering avser regeringen att havsmiljöarbetet utvecklar kopplingarna till de samhällssektorer som bidrar med lösningar och utmaningar för havsmiljöarbetet. Det gäller i princip alla sektorer med mänskliga ekonomiska aktiviteter. Förändringar i förvaltningskulturen behövs. Det är kris i stora delar av fiskenäringsen, särskilt i Östersjön. Sedan 2019 har det varit stopp för torskfiske i östra Östersjön. Fångsterna av sill har minskat drastiskt i delar av Östersjön och i det kustnära fisket märks minskande bestånd av flera arter. Resultaten från provfiske efter gädda och abborre i Stockholms skärgård och söderut indikerar en kraftig tillbakagång. I Kattegatt är torskfisket fortsatt stängt och torsken och den kustlevande torsken i Västerhavet verkar inte kunna återhämta sig.

Det råder brist på stor fisk inom nästan alla arter och bestånd. Det är en ekologisk obalans mellan de olika fiskbestånden med ökning av t.ex. spigg medan andra arter successivt minskar. Detta är allvarligt, självklart för fiskets långsiktiga ekonomi och överlevnad, men lika allvarligt för havets ekologi och möjlighet att återhämta sig och på sikt kunna leverera viktiga ekosystemtjänster. I princip all ny forskning om sambanden mellan kommersiella fiskbestånd och ekosystemens utveckling, visar på att fisk har en stor roll i ekosystemens strukturer och funktioner. Ett exempel är att frånvaron av stor rovfisk i grunda kustnära områden ger negativa övergödningseffekter, både på västkusten och i Östersjön. Åtgärder i syfte att minska övergödningens effekter blir mer kostnadseffektiva om bestånden av rovfisk är i god status.

Ett koncentrerat uttag av vissa fiskbestånd påverkar även sjöfåglar, i synnerhet alkfåglar som sillgrisslor, och inte minst deras möjlighet att hitta föda och därmed utsikter till en lyckad häckning. Interaktionerna mellan bestånden av fisk i utsjö och kust är mer sammanlänkade än man tidigare trott. Samtidigt samverkar fiskbeståndens skick med utsläpp av näringsämnen och förstärker övergödningssymptom, särskilt när bestånden av rovfisk är dåliga i ett hav som är drabbat av övergödning. Det är därför viktigt att arbetet med hållbar förvaltning av fiskresurserna integreras och växelverkar starkare med övrigt havsmiljöarbete. Senare forskning visar på att denna negativa utveckling av rovfiskbestånden även återfinns i införda fredningsområden, främst kustnära, där mänsklig aktivitet och fiske förbjudits. Till följd av habitatutvecklingen och en ökad andel predatorer, i synnerhet säl och skarv, är det därför mycket viktigt med ett resultatdrivet och restaureringsorienterat havsmiljöarbete.

Målen för EU:s gemensamma fiskeripolitik anges i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG. Av artikeln framgår att den gemensamma fiskeripolitiken ska genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen, vilket påpekas av flera remissinstanser. Regeringen bedömer dock att det finns skäl att stärka det arbetet.

Havs- och vattenmyndigheten bildades bland annat för att integrera havsmiljöförvaltningen med en hållbar förvaltning av fisk och för att åstadkomma en utvecklad och sammanhållen havsförvaltning, vilket Havsmiljöutredningen beskrev behovet av i sitt betänkande En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48). Frågorna behöver integreras i högre grad på alla förvaltningsnivåer. En ekosystembaserad förvaltning ska genomsyra hela havsmiljöförvaltningen. Förvaltningen av fisk och dess predatorer samt fisket ska styras av alla tre hållbarhetsdimensioner: den miljömässiga, den ekonomiska och den sociala. Men det är centralt att den kortsiktiga förvaltningen utformas för att kunna möjliggöra långsiktig hållbarhet.

En ekosystembaserad förvaltning behöver ta hänsyn till alla tre dimensionerna samtidigt som den biologiska resursen utgör ett nödvändigt villkor för de andra dimensionerna. Ekosystemansatsen är en integrerad ansats i fiskeriförvaltningen och miljöförvaltningen. Förvaltningen och användningen av naturresurser ska bevara både den biologiska rikedomen och de biologiska processerna som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet. Även fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet ska beaktas. Samtidigt ska kunskaperna och osäkerheterna beaktas när det gäller ekosystems biotiska, abiotiska och mänskliga beståndsdelar. Det innebär också att naturvärden ska bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser. Det betyder bl.a. att fisket inte bör påverka marina pelagiska och bentiska arter, livsmiljöer och näringsvävar på ett sätt så att dess produktionskapacitet försämras eller att biologisk mångfald långsiktigt påverkas negativt. Det är viktigt att miljöförvaltningen och fiskförvaltningen samverkar för att uppnå positiv

Prop. 2023/24:156 habitattutveckling, fiskbestånd i gott skick och för att reglera eventuell negativ påverkan från predatorer eller andra fiskerioberoende faktorer.

Utformningen av havsmiljöarbetet för att stärka kommersiella fisk- och skaldjursbestånd och dessas ekosystem är viktig för att kunna säkra den framtida resursen för ett hållbart nyttjande. Regeringen anser därför att all förvaltning av mänsklig aktivitet liksom förekomsten av predatorer och annan dynamik i ekosystemen som påverkar fiskresurserna behöver ses i ett ekosystembaserat helhetsperspektiv tillsammans med havsmiljöförvaltningen och bidra till samhällsnyttan genom ekosystemtjänster och livsmedelsförsörjning. Som ett led i detta bör Havs- och vattenmyndighetens uppgifter ses över för att myndighetens arbete med hållbar förvaltning av fiskresurserna tydligare och starkare ska integreras och växelverka med övrigt havsmiljöarbete.

3.2 Övergödningen ska begränsas

Regeringens förslag: För att begränsa övergödningen ska åtgärdsarbetet vara långsiktigt, samordnat och bidra till cirkulära flöden av fosfor och kväve. Regeringen ska verka för att återföringen och effektiviteten i användningen av växtnäringssämnen ska öka och att åtgärdsarbetet i avrinningsområden ska utvecklas för att minimera tillförsel av fosfor och kväve till kust och hav. Kust- och havsmiljöförvaltningen behöver utvecklas för att minska effekterna av övergödningen på arter och livsmiljöer.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men miljömålsberedningen förtydligar också kopplingen till relevanta miljömål.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker bedömningen i huvudsak, däribland *länsstyrelserna i Hallands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län, Naturvårdsverket* samt *Sveriges Fiskares Producentorganisation*. Ingen instans avstyrker miljömålsberedningens bedömning.

Skälen för regeringens förslag: Övergödningen är en av de största utmaningarna för Östersjön och ett betydande problem i många kustvattenområden, så även i Västerhavet. Övergödningen av Östersjön har lett till storskaliga algbloomingar och syrebrist i havsbotten. Följderna är påverkan på havets funktioner och möjligheter att leverera ekosystemtjänster, dvs. havets nyttor för människan. Tillståndet i havet påverkar mänskliga aktiviteter, såsom turism och rekreation, yrkesfiske samt fritidsfiske och begränsar utvecklingspotentialen i den blå ekonomin. Studier visar att turismen, mätt i antalet gästnätter, är högst i kustområdet kring Egentliga Östersjön. I detta område syns effekterna av övergödningen i form av algbloomingar vid vissa tidpunkter, ofta under turistsäsong. Studier visar också att det finns en stark betalningsvilja hos befolkningen för att uppnå god miljöstatus i svenska havsvatten.

Regeringen bedömer att ett utvecklat åtgärdsarbete för att begränsa övergödningen är nödvändigt inte minst för att förbättra rekreativ- och skapande möjligheter och skapa långsiktiga förutsättningar för näringarnas utveckling.

Övergödningen och effekterna i form av syrefria bottnar och storskaliga algbloomningar har länge uppmärksamats. Sedan 1980-talet har omfattande insatser gjorts för att minska tillförseln av fosfor och kväve till sjöar, vattendrag och hav, både lokalt, regionalt och nationellt. Genom gemensamma ansträngningar av Östersjöländerna inom Helcom, liksom ett aktivt nationellt och lokalt åtgärdsarbete i Sverige, har utsläppen kunnat begränsas. Stora utsläppsminskningar har skett. Det är viktigt att åtgärderna fortsätter, inte minst då förbättringarna i havet syns först efter lång tid. Sverige uppnår inte miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Klimatförändringarna väntas ytterligare förvärra övergödningens problematiken. Ökad nederbörd och avrinning förväntas bidra till en ökad belastning av näringsämnen som i sin tur påverkar havets syrehalt, vilket också kan få följdverkningar på marina arters levnadsvillkor.

Regeringen bedömer att en begränsning av övergödningen är ett av de huvudsakliga insatsområdena för att nå god ekologisk status och god miljöstatus i kustvatten och hav. Att begränsa övergödningen är i dag också en fråga om att stärka samhällets beredskap, till exempel bidrar övergödning åtgärder till att öka möjligheterna att säkerställa dricksvattnets kvalitet. Därtill är åtgärder mot övergödning centralt för att förbättra tillståndet i havet och öka motståndskraften mot klimatförändringar, vilket i sin tur är en förutsättning för tryggad tillgång på fisk från haven. Att hantera övergödningen är tätt förknippat med samhällets omställning mot mer cirkulära flöden, i detta fall av kväve och fosfor, för att öka samhällets resurseffektivitet.

Eftersom övergödningen är ett gränsöverskridande miljöproblem behöver alla länder i ett havsområde ta ett gemensamt ansvar för att komma till rätta med problemet. En minskning av utsläppen av näringsämnen ger även effekt lokalt. Detta innebär att nationella och lokala åtgärder vid Sveriges kust kommer hela Sveriges befolkning och näringar till del. Regeringens förslag inriktas på att skapa nödvändiga förutsättningar för att nå såväl de utsläpps- och överenskommit mellan Östersjöländerna inom Helcom som att stärka arbetet med att nå relaterade mål i EU:s havsmiljödirektiv och vattendirektiv samt de svenska miljö kvalitetsmålen.

Miljömålsberedningen, liksom Övergödningens utredningen, presenterade en rad bedömningar, förslag på styrmedel och åtgärder för att begränsa övergödningen och förbättra resurseffektiviteten genom ökade cirkulära flöden.

Regeringens förslag tar sin utgångspunkt i de fyra delar som Miljömålsberedningen bedömt som centrala, och förslaget innebär att

- utveckla ett långsiktigt och samordnat arbete som styr mot cirkulära flöden av fosfor och kväve,
- öka återföringen och effektiviteten i användningen av växtnärsämnen,
- minimera tillförsel av fosfor och kväve till vatten och hav, samt
- utveckla kust- och havsmiljöförvaltningen för att minska effekterna av övergödningen på arter och livsmiljöer och snabba på återställningstakten och öka havets motståndskraft.

Prop. 2023/24:156 Regeringen anser liksom Övergödningsutredningen att ett lokalt åtgärdsarbete är en viktig del i att nå målet Ingen övergödning. En central del av regeringens förslag är att särskilt uppmärksamma och skapa förutsättningar för att långsiktigt utveckla lokal åtgärdssamordning inom avrinningsområden. Arbetssättet syftar till ett kunskapsbaserat arbete i relevant geografisk skala där berörda aktörer deltar i åtgärdsarbetet hela vägen från planering, genomförande och uppföljning av åtgärder för att öka precision och effektiviteten i åtgärdsarbetet. Behovet av dialog och samverkan och tillgodogörandet av lokal kunskap och ägarskap ska genomsyra åtgärdsarbetet. Denna ansats, med lokalt åtgärdsarbete och samordning från källa till hav, kan öka innovationskraften i den cirkulära ekonomin och stimulera företagsutveckling.

En förbättrad helhetsyn mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammet för havsmiljön i såväl planering som genomförande ger ett effektivare åtgärdsarbete från källa till hav.

För att begränsa övergödningen behöver arbetet med en innovativ och samverkande förvaltning påskyndas från källa till hav. Att snabbare omsätta kunskap till lösningar som svarar upp mot samhällets behov är nödvändigt för att vända den negativa utvecklingen av havsmiljön och säkra utvecklingen av en blå ekonomi. Regeringens föreslagna insatser påskyndar återställningstakten och ökar havets motståndskraft.

3.3 En fungerande och välmående havsmiljö är viktig för att hejda klimatförändringen

Regeringens bedömning: För att minska effekterna av en allt snabbare klimatförändring bör kopplingen mellan hav, klimatförändringar och havsförsurning beaktas i allt relevant åtgärdsarbete.

Miljömålsberedningen lämnade inga särskilda förslag, men understryker i betänkandet att kopplingen mellan hav, klimat och havsförsurning behöver inkluderas i allt arbete med havsmiljö. Beredningen påpekar även att effekterna av klimatförändringen ligger helt eller delvis till grund för flera av beredningens förslag. Regeringens bedömning överensstämmer i sak med beredningens slutsatser.

Remissinstanserna: Många länsstyrelser, däribland *länsstyrelserna i Gotlands, Norrbottens, Västernorrlands och Västmanlands län, Världsnaturfonden (WWF)* och *Naturvårdsverket* framhåller att beredningens uppdrag anger att ekosystembaserad förvaltning och resiliens för klimatförändringar särskilt ska integreras i beredningens förslag. Man efterfrågar särskilt analyser kring påverkan på ekosystemen. Länsstyrelsen i Norrbottens län stöder slutsatserna om att integrering i grunden är väsentligt för att nå utsläppsminskning av växthusgaser och klimatanpassning. Naturvårdsverket ser behov av att anpassa olika åtgärder för att bevara arter och naturtyper med särskilda värden i samband med ett framtida, förändrat klimat och här ingår områden skyddade för att bevara livsmiljöer i ett förändrat klimat, så kallade klimatrefugier. Naturvårdsverket framför även att möjligheten att bilda naturreservat med klimatanpassning som syfte redan finns i det befintliga syftet om att bevara

värdefulla naturmiljöer. *Svensk Vindenergi* och *Svenska kraftnät* lyfter vikten av havsbaserad vindenergi och transmissionsnät i klimatarbetet och pekar på möjligheterna till samexistens av olika intressen. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödömsstolen)* anser att det inte är tydligt vilken innebörd begreppet klimatanpassa har och det vore önskvärt om den närmare innebörden kunde förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Havet har en stor betydelse för klimatet och bromsar dagens klimatförändringar. Havet absorberar 25 procent av koldioxidutsläppen och 90 procent av värmen. Men absorptionen av värme och koldioxid har även effekter på havet och dess ekosystem. Regeringen konstaterar i den nationella strategin och regeringens handlingsplan för klimatanpassning (2023/24:97) att ett friskt hav kan fungera som en kolsänka, medan ett ekosystem i obalans i stället kan leda till ökad klimatpåverkan. Klimatförändringen riskerar att minska havets förmåga att producera fisk, binda kol och i grunden förändra ekosystemet så att dess nyttor och förmåga att stödja samhället försvagas.

Klimatförändringarna ställer ökade krav på åtgärdsarbetet inom vatten- och havsmiljöförvaltningen. För att kompensera för de negativa effekterna av klimatförändringen behöver ambitionen för åtgärdsarbetet mot övriga typer av mänsklig påverkan höjas ytterligare. Detta innebär både att stärka mål och gränsvärden samt framför allt att accelerera åtgärdsarbetet. Insatser för att accelerera åtgärdsarbetet redovisas separat under respektive åtgärdsområde och sektor i denna proposition.

Miljömålsberedningen konstaterar att kopplingen mellan hav, klimatförändringar och havsförsurning behöver beaktas i allt arbete med havsmiljö och att havsmiljöförvaltningen behöver få en mer tydlig roll i klimatarbetet. Genom en sådan ansats kommer de marina ekosystemens resiliens mot klimatförändringarna att stärkas. Utredningen lämnar dock inga förslag utan konstaterar bara att ett effektivt åtgärdsarbete inom alla de sektorer som påverkar de marina ekosystemen för att t.ex. minska övergödningen, men även skydda arter och livsmiljöer har stor betydelse för att minska klimatförändringarnas effekter på havsmiljön och att säkra viktiga ekosystemtjänster.

Havsmiljön är i dag redan starkt påverkad av mänskliga aktiviteter. Exempel på detta är tillförsel av näringsämnen från land till hav som accelererar övergödningens problematik. Sjöfart påverkar genom föroreningar och undervattensljud, fisket och predatorer förändrar sammansättningen av viktiga nyckelarter i ekosystemet, föroreningar av farliga ämnen har effekter på fortplantning och status hos marina djur. Enligt Helcoms senaste regionala utvärdering HOLAS III skulle en återställd marin miljö i Östersjön kunna värderas till 5.6 miljarder euro årligen för Östersjöregionens befolkning enligt studier av betalningsvilja.

Effekterna av klimatförändringen måste i sammanhanget ses som ytterligare en påverkansfaktor på dessa ekosystem. Framför allt handlar det om ökade temperaturer och att havet försuras på grund av den ökande mängd koldioxid som tas upp av havet från ökande mänskliga koldioxidutsläpp. När havet försuras och blir varmare samtidigt som salthalt och skiktning i vattnet förändras påverkas de marina ekosystemen. En studie av SMHI visar att effekten av klimatförändringen kommer att bli lika stor eller större än de kumulativa effekterna av alla andra studerade påverkansfaktorer såsom övergödning, fiske och transporter.

Svenska och internationella studier visar att friska marina ekosystem, i tillägg till de upptag av koldioxid och värme som sker direkt till vattnet, även är en viktig kolsänka genom att kol fastläggs i botten genom de biologiska processer som sker. Detta understryker vikten av att minimera de negativa effekterna på dessa ekosystem för att säkerställa en hög fiskproduktion och bevara biodiversiteten men även för att bibehålla de processer som fastlägger kol. Detta är också bakgrunden till att regeringen, i budgetpropositionen för 2024 och i klimatanpassningsstrategin, har aviserat att förstärka arbetet med akvatiskt områdesskydd. Regeringen ska verka för att nå målsättningen om 30 procent marint områdesskydd till 2030 som nyligen antagits inom EU:s biodiversitetsstrategi, de regionala havskommissionerna Helcom och Ospar, samt i det nya globala ramverket för biologisk mångfald i konventionen för biologisk mångfald (CBD).

Klimatanpassning för att säkerställa motståndskraftiga ekosystem med stor mångfald

Sverige har en lång kust med skilda förhållanden varför behoven av klimatanpassning ser olika ut längs kusten och i olika havsbassänger. Kust- och havsmiljöförvaltningen behöver utvecklas för att med välriktade insatser minska de negativa effekterna av föroreningar och resursutvinning på arter och livsmiljöer, snabba på återställningstakten och öka havets motståndskraft. Den fysiska planeringen har en central roll för att ta höjd för klimatförändringarna och förbereda för åtgärder, till exempel grön infrastruktur. För att stärka motståndskraften och ge ekosystem en chans att anpassa sig till förändrade klimatförhållanden behöver det marina områdesskyddet och restaureringsåtgärder i ökad utsträckning utformas för att säkerställa livskraftiga ekosystem med stor mångfald.

Övergödningen kan ge en ökad klimatpåverkan. Varmare vatten innehåller en mindre mängd syre. Utbredningen av syrefria botten och syrefattiga områden kan leda till att Östersjön går från att vara en kolsänka som binder koldioxid till att bli en källa till klimatgaser. Ett hav som inte är i balans kan även bidra till ökade utsläpp av metan, en potent växthusgas. Fungerande kustekosystem i balans är en förutsättning, inte bara för sociala värden som fiske och rekreation men också för det framtida klimatet.

4 Mål på havsområdet och relevanta internationella processer

I detta avsnitt görs en översikt av relevanta mål och regleringar på havsmiljöområdet. Först redovisas mål i det svenska miljömålssystemet, därefter EU-direktiv, regionala handlingsplaner och slutligen globala mål.

Målen för miljöpolitiken är strukturerade i enlighet med miljömålssystemet, enligt följande (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377):

- Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen (generationsmålet)
- Miljökvalitetsmål som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till
- Etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå Generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Miljömålen utgör det nationella genomförandet av Agenda 2030:s miljörelaterade mål och delmål.

Miljökvalitetsmål som är särskilt relevanta för havsmiljöarbetet

Följande miljökvalitetsmål aktualiseras i havsmiljöarbetet:

- Begränsad klimatpåverkan
- Giftfri miljö
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Ett rikt växt- och djurliv.

Etappmål

Regeringen har samtidigt som denna proposition beslutat om ett etappmål om övergödning.

Etappmålet innebär att till 2030 ska

- stallgödsel i stadigt ökande grad tas tillvara på ett resurseffektivt sätt för att såväl förlusterna av kväve till luft och vatten som förlusterna av fosfor till vatten stadigt ska minska över tid,
- genom en årlig uppföljning säkerställas att tillförseln av kväve och fosfor till vatten över tid minskar i enlighet med Sveriges åtaganden i aktionsplanen för Östersjön. samt att dessa minskningsåtaganden uppnås inom uppsatta tidsramar, och
- genom en årlig uppföljning säkerställs att tillförseln av ammoniak till luft minskar i enlighet med Sveriges åtaganden i takdirektivet samt att detta minskningsåtagande nås inom uppsatta tidsramar.

Havs- och vattenmyndigheten ska i samverkan med Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket ansvara för uppföljning, utvärdering och rapportering av etappmålet.

Havsmiljödirektivet

Havsmiljöförvaltningen omfattar förvaltning av kustvatten och hav och utgår från EU:s havsmiljödirektiv (2008/56/EG) som antogs år 2008. EU:s havsmiljödirektiv fastställer en ram inom vilken medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå eller upprätthålla god miljöstatus i den marina miljön. Havsmiljödirektivet har införlivats i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Sverige är indelat i två marina förvaltningsområden, Nordsjön och Östersjön, men Havs- och vattenmyndigheten har enligt havsmiljöförordningen ett utrymme att besluta om s.k. delområden som är lämpliga för åtgärdsarbetet inom havsmiljöförvaltningen. I enlighet med havsmiljödirektivet sker en regional samordning och harmonisering av havsmiljödirektivet samt genomförande och rapportering av Helcom och Ospar.

I förvaltningscykeln görs en bedömning av miljötillståndet och miljö kvalitetsnormer med indikatorer uppdateras för att kunna bedöma om den goda miljöstatusen upprätthålls eller nås. Havs- och vattenmyndigheten tar fram program för övervakning samt ett program för åtgärder, vilket är en förutsättning för att närma sig målet om att upprätthålla eller nå en god miljöstatus. Arbetet med att ta fram förslag till åtgärder görs i flera steg och genom bred samverkan och dialog för att säkerställa ett åtgärdsarbete från källa till hav. Åtgärdsprogrammet innehåller förvaltningsåtgärder som stärker samordning av förvaltning, ekonomiska incitament, kommunikation eller åtgärder för förbättring och återställning.

Ramdirektivet för vatten

EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) antogs år 2000 för att skapa en enhetlig förvaltning av sjöar, vattendrag, kust och grundvatten i EU. Det anger vad EU-länderna minst ska uppnå vad gäller vattenkvalitet och tillgång på vatten. Syftet med vattendirektivet är att förebygga och minska föroreningar, främja en hållbar vattenanvändning, skydda och förbättra vattenmiljön och mildra konsekvenserna av översvämningar och torka. Vattendirektivet har införlivats i svensk lagstiftning genom 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen (2004:660), och förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Arbetet med att uppnå god vattenstatus bör genomföras för varje avrinningsområde så att åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma system samordnas. Vattendirektivet fastslår att länderna ska utgå från avrinningsområdets gränser och inte från administrativa gränser för att arbeta med vattenförvaltning och åtgärda brister i vattenmiljö och vattenkvalitet. Vattendirektivet ställer krav på att länderna ska jobba systematiskt under sexåriga förvaltningscykler. Länderna ska bl.a. dela in vattnen i vattenförekomster och bedöma status, påverkan, risk, åtgärdsbehov samt ta fram mål och åtgärdsprogram och genomföra åtgärder. Vattendirektivet ställer också detaljerade krav på vad, hur och när vattenförekomster ska övervakas.

Prioämnesdirektivet (2008/105/EG) är ett s.k. dotterdirektiv till EU:s ramdirektiv för vatten och reglerar halter för kemiska ämnen med effekter på miljön och/eller människors hälsa och bestämmer den kemiska statusen på ytvattenförekomster enligt vattendirektivet. Direktivet reglerar över 40 kemiska ämnen och ämnesgrupper, till exempel tungmetaller som kvicksilver och organiska ämnen som PFOS. En revidering av prioämnesdirektivet och grundvattendirektivet och därav berörda delar av ramdirektivet för vatten inleddes 2022 och pågår under 2024.

Nitratdirektivet

Även nitratdirektivet (91/676/EEC) utgör en integrerad del av EU:s ramdirektiv för vatten. Nitratdirektivet syftar till att skydda vattenkvalitet genom att minska kvävebelastningen från jordbruket till grund- och ytvatten. Sverige har pekat ut särskilda nitratkänsliga områden enligt direktivet och upprättat åtgärdsprogram för att minska förlusterna av kväve från jordbruket. Bestämmelser som genomförs utifrån direktivet styr bl.a. att rätt mängd kvävegödsel ska tillföras grödorna, hur lagring av gödsel ska gå till och hur och när stallgödsel får spridas. Dessutom finns riktlinjer för god jordbrukarsed för områden även utanför de nitratkänsliga områdena för att uppnå en allmän skyddsnivå mot nitratföroreningar från jordbruket. EU-kommissionen har under 2024 påbörjat en översyn av nitratdirektivet. Nitratdirektivet genomförs i svensk rätt främst genom 12 kap. miljöbalken och förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

Takdirektivet

EU:s direktiv (2016/2284/EU) om minskade nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, det så kallade takdirektivet, gäller för alla länder i EU. Takdirektivet anger hur mycket EU:s medlemsstater får släppa ut av olika luftföroreningar till 2020 och 2030. I kraven ingår även att utsläppen ska minska linjärt mellan 2020 och 2030 och det finns därför även ett indikativt mål till 2025 för att följa upp detta. De luftföroreningar som direktivet omfattar är svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen exklusive metan, ammoniak och små partiklar (PM_{2,5}). Direktivet innehåller även krav på rapportering av utsläppsstatistik, scenarier för luftföroreningar, rapportering av ekosystemeffekter och upprättande av nationella luftvårdsprogram. Takdirektivets bestämmelser genomförs i luftvårdsförordningen (2018:740).

Havsplaneringsdirektivet

År 2014 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättandet av en ram för havsplanering (2014/89/EU), det s.k. havsplaneringsdirektivet. Direktivet sätter ramarna för medlemsstaternas havsplanering i syfte att främja hållbar tillväxt i havsrelaterade ekonomier, hållbar utveckling i havsområden och en hållbar användning av marina resurser.

Prop. 2023/24:156 Direktivet är införlivat i svensk lagstiftning genom miljöbalken (1998:808) och havsplaneringsförordningen (2015:400). Enligt 4 kap. 10 § miljöbalken ska det för vart och ett av havsområdena Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet finnas en havsplan som ger vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på användning av området. Syftet med havsplanerna ska vara att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Regeringen beslutade havsplanerna den 10 februari 2022.

EU:s integrerade havspolitik

Den integrerade havspolitiken är avsedd att ge ett helhetsperspektiv på all EU-politik med anknytning till havet. Den integrerade havspolitiken innefattar områden som fiske och vattenbruk, sjöfart och hamnar, havsmiljö, havsforskning, havsbaserad energiproduktion, varvsindustri och havsrelaterade näringar, övervakning till sjöss, havs- och kustturism, sysselsättning, utveckling av kustregioner och yttre förbindelser avseende havsfrågor. EU:s havsmiljödirektiv är miljöpelaren i den maritima politiken och EU:s havsplaneringsdirektiv stärker den maritima politiken genom att främja hållbar tillväxt i havsrelaterade ekonomier, hållbar utveckling i havsområden och en hållbar användning av marina resurser.

EU:s integrerade havspolitik tog sin början 2012 genom Limassol-deklarationen, en handlingsplan för att skapa tillväxt och arbetstillfällen inom den marina sektorn. Därtill presenterade EU-kommissionen samma år ett meddelande med en strategi om blå möjligheter till en hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn. Strategin innefattar riktade åtgärder för näringar med hög potential för hållbar tillväxt, integrerade åtgärder inom kunskap, havsplanering och sjöövervakning samt havsregionala strategier, till exempel EU:s strategi för Östersjöregionen. EU-kommissionen presenterade sedan ytterligare ett meddelande 2014 som särskilt fokuserar på innovationsfrågor inom den blå ekonomin. Havs- och vattenmyndigheten har på uppdrag av regeringen följt upp det svenska arbetet med en maritim strategi, inklusive arbetet med indikatorer för årlig och fördjupad uppföljning.

Art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet

Viktiga EU-rättsakter för arbetet med biologisk mångfald är de två s.k. naturvårdsdirektiven som innefattar fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter).

Fågeldirektivet innehåller regler till skydd för samtliga naturligt förekommande fågelarter inom EU. Art- och habitatdirektivet syftar till att säkra den biologiska mångfalden genom bevarandet av livsmiljöer och arter. Båda direktiven ålägger medlemsstaterna att utse Natura 2000-områden. Direktiven genomförs i svensk rätt med bl.a. bestämmelser i miljöbalken, jaktlagen (1987:259), förordningen (1998:1252) om

EU:s förordning om restaurering av natur

EU-kommissionen presenterade i juni 2022 ett förslag till ny förordning om restaurering av natur (COM(2022) 304 final). Våren 2024 är förhandlingen om förslaget ännu inte avslutad. Den biologiska mångfalden inom EU lider stora förluster som inte bara kan bromsas genom att skydda natur, det krävs även att skadade ekosystem restaureras. Förslaget till förordningen om restaurering av natur sätter upp bindande tidsatta mål för medlemsstaternas arbete med detta. Förordningsförslaget innehåller mål som gäller för restaurering av utpekade naturtyper och specifika krav för olika ekosystem. Det handlar om land-, kust-, sötvattensekosystem samt marina och urbana ekosystem, och även ekosystem i jordbruks- och skogslandskapet samt pollinatörer. Till 2030 är målsättningen att medlemsstaterna ska genomföra restaureringsåtgärder på minst 20 procent av EU:s havsområde och till 2050 alla ekosystem som är i behov av restaurering. Medlemsstaterna ska, enligt förslaget till förordning, ta fram nationella restaureringsplaner som revideras minst vart tionde år. Medlemsstaterna ska i dessa redogöra för hur man avser att uppfylla kraven, samt hur man avser att prioritera olika åtgärder. Det första planförslaget ska lämnas in till EU-kommissionen två år efter förordningens ikraftträdande. Om förordningen antas kommer efterlevnaden av förordningen att kräva kunskapsuppbyggnad, planering och genomförande av åtgärder samt övervakning och rapportering.

Den gemensamma jordbrukspolitiken

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) syftar bland annat till att jordbrukarna ska garanteras en skälig levnadsstandard och att naturresurserna och miljön ska skyddas. Utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken har stor betydelse för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten för jordbruksföretagen. GJP bidrar också till att nå EU:s mål om miljö och klimat och kan därmed även bidra till en god havsmiljö. Hur jordbrukspolitiken sedan genomförs i Sverige har betydelse för måluppfyllelsen för flera nationella miljömål. Jordbruksmarken är en källa för tillförsel av övergödande näringsämnen i sjöar, vattendrag och till havet. Därför genomförs åtgärder för att minska jordbruksmarkens växtnäring förluster.

Den gemensamma fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken syftar till att säkerställa att verksamheten i fiskeri- och vattenbrukssektorerna är miljömässigt hållbar på lång sikt och förvaltas på ett sätt som överensstämmer med målen om att uppnå ekonomiska, sociala och sysselsättningsmässiga fördelar samt bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Det mål i grundförordningen (EU) nr 1380/2013 som särskilt berör förvaltningen av fiskeresursen och havets

Prop. 2023/24:156 miljötillstånd är att säkerställa att nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning (MSY). I syfte att nå detta mål ska nyttjandetakten för MSY ha uppnåtts senast 2020. Fiskeripolitiken ska även vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 i enlighet med artikel 1.1 i havsmiljödirektivet.

Förutom att den gemensamma fiskeripolitiken omfattar unionens medlemsländers vattenområden skriver unionen avtal med just nu 19 länder utanför unionen om tillträde till deras vatten för unionens fiskeflottor. Dessa avtal innebär för EU-fartyg att likvärdiga regler ska tillämpas utanför EU som i unionens vatten.

EU:s kemikaliepolitik

EU-reglerna på kemikalieområdet har ofta formen av helt harmoniserade förordningar, dvs. EU:s medlemsstater måste tillämpa reglerna direkt och utan avvikelser. Miljömålsberedningen beskriver i SOU 2020:83 Havet och människan (kapitel 15.5.3) befintliga regelverk för kemikalier i EU. De två centrala EU-förordningarna på området är Reach-förordningen och förordningen för klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP-förordningen).

- Reach-förordningen innehåller bl.a. regler om registrering av ämnen, förbud eller andra restriktioner för ämnen, krav på tillstånd för särskilt farliga ämnen samt regler om att informera kunder. I princip omfattas alla ämnen av Reach-förordningen. Det betyder att ämnen i t.ex. industriprodukter och målarfärger liksom i varor som kläder och hushållsapparater omfattas. En revidering av Reach-förordningen aviserades till 2022 i EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet, men har ännu inte lagts fram.
- CLP-förordningen innehåller regler för att klassificera, märka och förpacka kemiska produkter. En revidering av förordningen har nyligen avslutats och nya faroklasser för bl.a. hormonstörande, långlivade och mobila ämnen har förts in i regelverket.

Det finns också EU-regler som avser utsläppande på marknaden och användning av kemikalier för särskilda definierade användningsområden. Sådana regler finns bl.a. för växtskyddsmedel, biocider, kosmetika, läkemedel, livsmedel och livsmedelstillsatser. Bekämpningsmedel regleras i EU dels genom växtskyddsmedelsförordningen, som gäller för jordbruk, trädgårdsbruk och skogsbruk, dels biocidförordningen, som rör övriga bekämpningsmedel, t.ex. träskyddsmedel och båtbottnfärger. Det finns också ett EU-direktiv om hållbar användning av bekämpningsmedel.

Vidare finns flera EU-regler som behandlar användningen av kemikalier i specifika varugrupper. Dessa så kallade produktregler finns för bl.a. elektroniska produkter, leksaker och fordon.

EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet presenterades 2020 som en del av kommissionens gröna giv. Strategin har som mål att avsevärt stärka skyddet för människors hälsa och för miljön mot farliga kemikalier, särskilt när det gäller sårbara grupper i befolkningen. Strategin syftar bland

annat till att fasa ut användningen av de farligaste ämnena från konsumentprodukter och ta itu med kombinationseffekter av kemikalier. EU:s strategi från jord till bord är också en del av kommissionens gröna giv och presenterades 2020. I denna strategi finns bland annat mål om att minska användningen av och riskerna med kemiska växtskyddsmedel. Dessutom finns mål om att minska användningen av mer farliga växtskyddsmedel. Målet är en minskning med 50 procent till 2030.

Läkemedel och kosmetika

Ett förslag om revidering av regelverket för godkännande av läkemedel presenterades av kommissionen 2023 och är under förhandling. Förslaget omfattar flera skärpta krav med hänsyn till den miljöriskbedömning som tillverkare gör i samband med sin ansökan om marknadsgodkännande av läkemedlet. En revidering av kosmetikaförordningen aviserades till 2022 i EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet men har ännu inte presenterats.

Avloppsdirektivet

Rådets direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG) antogs 1991. Kommissionen presenterade den 26 oktober 2022 förslag till reviderat direktiv om avlopp från tätbebyggelse med syfte att öka direktivets förenlighet med de strategier om nollutsläpp, klimat, energi och cirkulär ekonomi som ingår i den gröna giv. Förslaget innebär att direktivets syfte, utöver skydd för miljön utökas. I förslaget ingår förutom förbättrad rening av avloppsvatten, minskning av utsläpp av växthusgaser, rening av läkemedelsrester och andra mikroföroreningar, förbättrad återvinning av energi och näringsämnen och en förbättrad styrning och transparens av sektorn. Det slutliga kompromissförslaget efter trilogförhandlingar godkändes preliminärt av rådet den 1 mars och förväntas kunna antas under 2024.

4.3 Uppdaterade planer och mål för Östersjön och Nordostatlanten

Helsingforskonventionen (1974) syftar till att skydda Östersjöns marina miljö. I arbetet med att genomföra konventionen behandlas frågor som övergödning, spridning av miljöfarliga ämnen och skydd och bevarande av den biologiska mångfalden i havet. En uppdaterad aktionsplan för Östersjön (BSAP – Baltic Sea Action Plan) beslutades av Helsingforskommissionen (Helcom) 2021 och avsikten är att den ska vara genomförd i sin helhet till 2030. Den innehåller 199 åtgärder för att komma till rätta med miljöproblemen i Östersjön varav hälften är nationella och hälften sådana som ska genomföras gemensamt av parterna. Åtgärderna är uppdelade på områdena Biodiversitet, Övergödning, Farliga ämnen och skräp samt Havsbaserade aktiviteter och berör åtgärder både på land och till havs.

Osparkonventionen (1992) syftar till att skydda den marina miljön i Nordostatlanten, där Nordsjön, Skagerrak och delar av Kattegatt ingår. År 2021 fattade Osparkommissionen beslut om en uppdaterad miljöstrategi för Nordostatlanten. Strategin innehåller både långsiktiga mål och cirka 50 operativa mål att nå fram till 2030 för att förbättra havsmiljön i Nordostatlanten fördelat mellan fyra tematiska områden; Rena hav, Biologiskt mångsidiga och friska hav, Produktiva och hållbart nyttjade hav, och Hav som är resilient mot klimatförändring och havsförsurning. Flera av åtgärderna inom Helcom och Oskar som är nationella och relevanta för svensk del har inkluderats i det svenska Åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Eftersom miljöstatusen i våra marina vatten påverkas av alla angränsande kuststaters åtgärdsarbete har samarbete för att stödja varandra i genomförandet stora fördelar både när det gäller regionala åtgärder och nationella.

Arbetet inom havsmiljökonventionerna är i hög grad sammanlänkat med såväl annat internationellt havsmiljöarbete som nationella processer.

EU:s havsmiljödirektiv ska genomföras genom samverkan med länder inom och mellan regioner och med tredje land genom redan existerande samarbetsformer. Detta gäller bland annat samordning av åtgärdsarbete och frågor kring vad som kvantitativt och kvalitativt kännetecknar god miljöstatus. För svensk del är Helcom och Oskar plattformar för koordinering i regionerna Östersjön respektive Nordsjön/Nordostatlanten.

Inom havsförvaltningen beslutas av Havs- och vattenmyndigheten vart sjätte år ett åtgärdsprogram för havsmiljön med de åtgärder som krävs för att följa miljökvalitetsnormerna för havsmiljön och på sikt nå god miljöstatus. Den svenska definitionen av god miljöstatus behöver eftersträva att generellt överensstämmer med den som definierats i Helcom och Oskar. Vad gäller övergödning är svenska miljökvalitetsnormen knuten till de reduktionsmål för näringsämnen som har beslutats i BSAP. Vissa åtgärder i BSAP och NEAES kan genomföras via åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

4.4 Globalt samarbete

Agenda 2030

FN:s generalförsamling antog i september 2015 resolutionen Agenda 2030 för hållbar utveckling. Agenda 2030 består av en politisk deklARATION, medel för genomförande, ett ramverk för översyn och uppföljning samt 17 globala mål med 169 delmål. Agendan ska bidra till en socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling. Enskilda stater har det främsta ansvaret gentemot sina medborgare att genomföra agendan. Ländernas genomförande av agendan ska rapporteras till FN, dels genom statistisk uppföljning baserade på globala indikatorer, dels genom frivillig nationell granskning vid FN:s politiska högnivåforum för hållbar utveckling (HLPF). I december 2020 antog riksdagen en proposition om Sveriges genomförande av Agenda 2030 (prop. 2019/20:188). Som övergripande mål antogs följande mål: Sverige ska genomföra Agenda 2030 för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling genom en

samstämmig politik nationellt och internationellt. Genomförandet ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utanför.

Agenda 2030 har ett särskilt hållbarhetsmål för havet, nämligen mål 14: Bevara och nyttja havet och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling. Hållbarhetsmålen är dock integrerade och odelbara, vilket betyder att inget mål kan nås på bekostnad av ett annat och att framgång krävs inom alla områden för att målen ska kunna nås. Flera andra mål är grundläggande för att nå mål 14. Tydliga kopplingar till mål 14 finns i bland annat mål 6: Rent vatten och sanitet för alla, mål 13: Bekämpa klimatförändringarna samt mål 15: Ekosystem och biologisk mångfald. Mål 14 har tio delmål som i huvudsak spänner över de verksamhetsområden och aktiviteter som påverkar havsmiljön.

Konventionen om biologisk mångfald, CBD

FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) är en ramkonvention med tre övergripande mål: att bevara biologisk mångfald, att nyttja mångfalden på ett hållbart sätt och att rättvist fördela nyttan som uppstår när genetiska resurser nyttjas. Konventionen trädde i kraft 1993 och har i dag 196 parter.

Konventionen antog i december 2022 ett nytt globalt ramverk med mål för att hejda och vända förlusten av biologisk mångfald. Kunming–Montreal-ramverket innehåller fyra långsiktiga mål som beskriver olika tillstånd som ska uppnås senast 2050. Tjugotre åtgärds mål specificerar vad som behöver göras fram till 2030. Åtgärds målen 1–8 handlar om att minska de direkta hoten mot biologisk mångfald, åtgärds mål 9–13 fokuserar på den biologiska mångfaldens möjligheter att leverera de ekosystemtjänster som alla människor behöver för sin överlevnad och åtgärds mål 14–23 handlar om att säkerställa att det finns redskap för ramverkets genomförande. Många av målen handlar också om att åtgärda de indirekta drivkrafter i samhället som ytterst orsakar hoten mot biologisk mångfald. Flera av åtgärds målen har direkt bäring på de förslag och bedömningar som presenteras i denna proposition. Parterna kom bl.a. överens om att skydda 30 procent av havs- och kustområden genom områdesskydd och att senast 2030 ha minskat föroreningsrisker och negativ inverkan av föroreningar från alla källor till nivåer som inte är skadliga för biologisk mångfald. Parterna kom även överens om att minska överskottet av näringsämnen som går förlorade till miljön med minst hälften, inklusive genom effektivare återanvändning och användning av näringsämnen.

CBD har ett arbetsprogram för kustnära och marin biodiversitet. Programmet innehåller särskilda rekommendationer för parternas och andra regionala och internationella organisationers arbete för marint skräp, undervattensljud, skydd av sårbara arter i kallvatten och havsplanering. Den mest omfattande delen av det marina programmet är identifiering av ekologiskt och biologiskt signifikanta områden, s.k. EBSA-områden. EBSA-områden pekade ut genom havsregionala workshops och rapporteras till CBD för havsområden både inom och bortom nationell jurisdiktion. CBD samarbetar dessutom med FN:s organ för jordbruk, skog och fiskefrågor, FAO, i syfte att bidra till en mer sektorsintegrerad

Klimatkonventionen och Parisavtalet

FN:s klimatkonvention från 1992 är ett ramverk av åtgärder för att begränsa klimatförändringarna. Genom Parisavtalet tillkom 2015 ytterligare struktur och målsättningar om att

1. begränsa ökningen av den globala medeltemperaturen,
2. öka anpassningsförmågan, och
3. klimatsäkra de finansiella flödena.

Både FN:s klimatkonvention och Parisavtalet innehåller texter om vikten av att bevara och skydda ekosystemen inklusive havet. FN:s mellanstatliga klimatpanel med uppgift att sammanställa det rådande vetenskapliga kunskapsläget kring klimatförändringarna publicerade år 2019 en specialrapport om havet och klimatet. Havsfrågorna har därefter successivt integrerats i arbetet med klimatkonventionen och Parisavtalet. Vid COP26 välkomnade parterna att en återkommande dialog under den konventionens vetenskapliga och tekniska kommitté (SBSTA) ska äga rum varje år för att stärka dialogen och kopplingen mellan hav och klimat. Diskussionerna kring havsbaserade åtgärder för både utsläppsminskningar och anpassning sammanfattas sedan i en informell rapport som presenteras vid efterföljande partsmöte (COP). Vid COP27 lyftes betydelsen av havet och de marina ekosystemen ytterligare och vid COP28 fick dessa en framskjuten plats i det centrala beslutsdokumentet Global Stock Take. Fler och fler länder inkluderar havsbaserade och kustnära åtgärder i sina Nationally Determined Contributions, åtaganden under Parisavtalet, och andra klimatplaner. Havet, dess möjligheter och den blå ekonomin har också fått en ökande roll i den Action Agenda som blivit allt viktigare i klimatförhandlingarna.

Havsrättskonventionen UNCLOS

I FN:s havsrättskonvention (UNCLOS), finns havsrättsfrågorna samlade. Konventionen antogs 1982 och trädde i kraft 1994.

FN:s havsrättskonvention reglerar hur världens länder ska dela upp världshavet och dess resurser. Konventionen utarbetades för att FN:s medlemsstater såg ett behov av att inom ramen för en gemensam konvention reglera alla aspekter av marina resurser och användning av havet, och därmed etablera ett stabilt och förutsägbart regelverk.

Bland annat reglerar konventionen rätten till fri sjöfart, maritima zoner och dess gränser (exempelvis territorialhavsgränser och beräkning av kuststaters ekonomiska zoner) och uppdelning av kontinentalsockeln, marina resursers legala status, förvaltning och bevarande av levande marina resurser, skydd av den marina miljön och rätten till marin forskning. FN:s fiskbeståndsavtal, UNFSA, är ett implementeringsavtal till UNCLOS som skapar förutsättningar för regional förvaltning av långvandrande fiskbestånd, t.ex. tonfiskarter.

Därutöver etableras och regleras mineralresurser i havsbotten bortom nationell jurisdiktion, det s.k Området. Genom UNCLOS etablerades Internationella Havsbottenmyndigheten, ISA, som hittills givit ut utforskningslicenser. För närvarande pågår förhandlingar i ISA:s regi om ett nytt regelverk rörande utvinning av mineraler i Området.

Konventionen innehåller även en bindande havsrättslig tvistlösningsmekanism, vilket förenklar fredliga lösningar av konflikter och utvecklar havsrätten genom rättspraxis. I väsentliga delar fastställde konventionen regler som sedan tidigare var internationell sedvanerätt. Det innebär att många av de regler som finns i konventionen också omfattar och således är folkrättsligt bindande även för stater som inte har ratificerat konventionen.

Biologisk mångfald bortom nationell jurisdiktion, BBNJ

Avtalet, ett implementeringsavtal till UNCLOS, till skydd för biologisk mångfald i havsområden bortom nationell jurisdiktion skapar globala regler för att begränsa miljöpåverkan, bland annat genom att införa möjligheter att skapa marina skyddsområden i det fria havet. Avtalet antogs 19 juni 2023, och har fyra delar: regler för marina skyddsområden, miljökonsekvensbeskrivningar, marina genetiska resurser samt kapacitetsbyggnad och teknologiöverföring. UNCLOS förhandlades innan biodiversitets- och klimatkriserna var allmänt kända och därav kan miljöskyddsreglerna i UNCLOS anses vara allt för generellt hållna och därmed otillräckliga för att skapa ett gediget skydd för den marina biologiska mångfalden. BBNJ-avtalet kompletterar havsrättskonventionen genom att bland annat specificera och tydliggöra innebörden av konventionens miljöskyddsregler.

Havsmiljöarbete i polarregionerna

Arktiska rådet är ett internationellt forum för samarbete mellan regeringarna i de åtta arktiska staterna; Danmark (inklusive Grönland och Färöarna), Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, Sverige och USA, samt representanter för sex organisationer för ursprungsbefolkningen, inklusive samerna. Arktiska rådets arbetsgrupp PAME, till skydd för den marina miljön, behandlar marint områdesskydd.

Kommissionen för marina levande resurser i Antarktis, CCAMLR, beslutar om åtgärder som reglerar fiske och havsmiljöåtgärder i den södra oceanen. 25 länder (inklusive Sverige) och EU är medlemmar i CCAMLR. Kommissionsområdet täcker ca 10 procent av världshavet. Sverige har bedrivit forskning om marina ekosystem sedan länge i området som bidragit till förvaltningen. Enligt kommissionens beslut 91–04 ska ett nätverk av skyddade områden runt Antarktis etableras.

Unesco/IOC

Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) är FN:s fackorgan för utbildning, vetenskap och kultur.

Prop. 2023/24:156 Inom Unesco finns den mellanstatliga oceanografiska kommissionen (Intergovernmental Oceanographic Commission, IOC) som är det enda kompetenta organet för marin forskning inom FN-systemet. IOC har fått ansvaret att samordna FN:s årtionde för havsforskning 2021–2030. Syftet med programmet är att utveckla ett ramverk för kunskap om havet och havsforskning för att stödja ländernas arbete med att nå hållbarhetsmålen i Agenda 2030. En nationell kommitté för FN:s årtionde för havsforskning har inrättats under ledning av Formas. Den nationella kommittén arbetar bland annat med förstärkt ekosystembaserad förvaltning och ökad havsmedvetenhet.

Londonkonventionen och Londonprotokollet

År 1972 undertecknades Londonkonventionen för att förhindra spridning av havsföroreningar som kommer från dumpning av avfall. Med dumpning menas att göra sig av med något genom att dumpa det i havet eller på havsbotten, från båtar, flygplan eller plattformar. Utsläpp efter olyckor eller som följer av normal drift av till exempel ett fartyg omfattas inte av begreppet. Konventionen omfattar en svart och en grå lista över olika typer av avfall. Dumpning av ämnen som finns på den svarta listan är helt förbjuden, medan ämnen som finns på den grå listan får dumpas i havet under vissa förutsättningar.

År 1996 ersattes konventionen med ett protokoll. Utgångspunkten för protokollet är att all dumpning av varje form av avfall eller ämne, inklusive radioaktivt material, på internationellt vatten och i parternas territorialhav är förbjuden (bortsett från nödsituationer till havs eller i luften). Protokollet förbjuder även all förbränning av avfall och andra ämnen på internationellt vatten och i parternas territorialhav. Under vissa omständigheter kan man få dispens från dumpningsförbudet för vissa avfallskategorier, till exempel muddermassor, fiskrens och naturligt organiskt material. Dispenser för dumpning inom Sveriges vattenområden kan ges av länsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten eller mark- och miljödomstolen. Londonprotokollet genomförs i svensk rätt främst genom bestämmelser i 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614). Sverige har godkänt både 1972 års konvention och 1996 års protokoll.

Bonnkonventionen och Ascobans

Bonnkonventionen är en global miljökonvention för skydd av flyttande vilda djurarter, deras livsmiljöer och flyttvägar. Konventionen undertecknades 1979 och trädde i kraft 1983.

Överenskommelsen om bevarande av småvalar i Östersjön och Nordsjön, Ascobans, är en överenskommelse under Bonnkonventionen som verkar för förhindrande av bifångster, mot försämringar av småvalars livsmiljöer och för ökad kunskap om och förståelsen för dessa djur. Avtalet slöts 1991 och är i dag undertecknat av tio länder runt Östersjön och Nordsjön. För Sveriges del är det framför allt tumlaren som berörs av överenskommelsen.

Globala förhandlingar om ett rättsligt bindande globalt avtal mot plastföreningar

Prop. 2023/24:156

Det saknas i dag ett rättsligt bindande globalt avtal som tar hänsyn till hela livscykeln för plast och som minskar och förebygger utsläpp av plastavfall och mikroplast i havet och på land.

FN:s miljöförsamling 2022 beslutade att inleda förhandlingarna om ett globalt avtal mot plastföreningar. Förhandlingsmandatet omfattar hela livscykeln av plast, uppströms åtgärder och mikroplaster. Förhandlingarna planeras färdigställas 2024.

Globalt ramverk om kemikalier

Det globala ramverket om kemikalier (Global Framework on Chemicals, GFC) beslutades inom FN i september 2023 och innehåller mål och delmål för att uppnå en hållbar hantering av kemikalier och avfall i hela livscykeln. Ramverkets vision är ”en planet fri från skador orsakade av kemikalier och avfall, för en säker, hälsosam och hållbar framtid”. Omfattningen av ramverket är kemikaliers hela livscykel, inklusive produkter och avfall. Det globala ramverket för kemikalier innehåller fem övergripande mål och 26 delmål. Ramverket innehåller även en mekanism för att nominera frågor som är angelägna att hantera på global nivå.

Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar (POP:s)

Stockholmskonventionen undertecknades 2001 och trädde i kraft 2004. Konventionen syftar till att skydda människors hälsa och miljön från ämnen eller ämnesgrupper som är långlivade i miljön, tas upp av växter och djur, och har negativa effekter på människors hälsa eller på miljön. Ämnena transporteras globalt via luft, vatten och varor. Globala förbud bidrar till att förhindra global spridning och förekomst av dessa ämnen i importerade varor och skyddar därmed också miljön och människors hälsa i Sverige. Stockholmskonventionen listar ämnen eller ämnesgrupper som är förbjudna eller strikt begränsade. Det finns en process för att lägga till fler ämnen på listan.

Minamatakonventionen om kvicksilver

Minamatakonventionen om kvicksilver trädde i kraft 2017. Konventionen har stor relevans för att minska den globala och långväga spridningen av kvicksilver i luft, land och vatten, då den reglerar kvicksilvrets hela livscykel: från primär brytning, användning i processer, produkter och inom småskalig guldutvinning samt handel med kvicksilver och dess föreningar; till utsläppskontroll, avfallshantering och slutförvar. Den största utsläppskällan globalt är småskalig guldutvinning. Reglering av användningen inom småskalig guldutvinning är därför en viktig komponent som kan leda till signifikant riskminskning för hälsa och miljö. Användningen av kvicksilver i produkter och i industriella processer

5 Ett områdesinriktat och effektivare åtgärdsarbete från källa till hav

5.1 Ett samlat åtgärdsarbete för havs- och vattenmiljön

Regeringens bedömning: En förbättrad helhetssyn mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammet för havsmiljön i såväl planering som genomförande ger ett effektivare åtgärdsarbete från källa till hav.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer med regeringens på så sätt att kopplingen mellan havsmiljöförvaltningen och vattenförvaltningen behöver stärkas. Miljömålsberedningen föreslår dock ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön, medan regeringen bedömer att det fortsatt ska vara skilda åtgärdsprogram för vattenmiljön respektive havsmiljön.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser håller med om att kopplingen mellan havsmiljöförvaltningen och vattenförvaltningen behöver stärkas och tillstyrker förslaget om ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön bl.a. *Göteborgs kommun, Havsmiljöinstitutet, Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Dalarnas, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Jönköpings, Västerbottens och Östergötlands län, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Svenskt Vatten, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), och Världsnaturfonden (WWF).*

Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt (Länsstyrelsen i Kalmar län) och Vattenmyndigheten för Bottenvikens vattendistrikt (Länsstyrelsen i Västmanlands län) avstyrker förslaget om ett gemensamt åtgärdsprogram. Bland annat anförs begränsningar att slå ihop dessa åtgärdsprogram med tanke på de två direktivens olikheter. *Havs- och vattenmyndigheten (HaV)* bedömer att det finns problem med genomförandet av beredningens förslag så att det blir effektivt, och att förslaget inte kommer lösa grundproblemet med det genomförandeunderskott av existerande åtgärder som finns i både havsmiljöförvaltningen och vattenförvaltningen inom nuvarande organisationsstruktur. Myndigheten bedömer även, med hänvisning till nuvarande förvaltningsstruktur, med ett uppdelat ansvar för beredning av underlagen, att förutsättningar för genomförande försvåras.

Skälen för regeringens bedömning: Arbetet från källa till hav behöver tydliggöras i syfte att nå god miljöstatus i havet. Regeringen delar Miljömålsberedningens bedömning att orsakerna till att miljö kvalitetsmålen eller normerna enligt havsmiljödirektivet inte nås många gånger finns på land. Föroreningar och utsläpp från landbaserade källor når i slutändan havet. Många havslevande fiskarter som leker i vattendrag

behöver fria vandringsvägar för att reproducera sig. Det finns en tydlig koppling mellan land och hav och mellan vattenförekomster som sjöar, vattendrag, kustvatten och havet. Sambandet mellan vattenförvaltning enligt vattendirektivet och havsmiljöförvaltning enligt havsmiljödirektivet är uppenbart, men behöver uppmärksammas ytterligare, inte minst i kustzonen där direktiven överlappar. Arbetet med en förbättrad helhetssyn mellan åtgärdsprogrammen både i planering och genomförande behöver utvecklas. Detta är särskilt viktigt gällande övergödning, fysisk påverkan, invasiva arter och miljögifter.

I EU-kommissionens senaste utvärdering av det svenska genomförandet av vattendirektivet och dess åtgärdsprogram lämnades rekommendationen att i åtgärdsprogrammen förtydliga hur de bidrar till andra relevanta direktivs måluppfyllnad, särskilt havsmiljödirektivet. I fråga om kustvattenförekomster blir frågan central. Kustvattenförekomster ingår i vattenförvaltningen och möjligheten att nå god status påverkas till exempel från såväl övergödande näringsämnen från utsjön som från närliggande avrinningsområden på land.

Medan Miljömålsberedningen landar i slutsatsen att ett gemensamt åtgärdsprogram behövs bedömer regeringen i nuläget att en förbättrad helhetssyn kan åstadkommas med fortsatt åtskilda åtgärdsprogram för havs- och vattenförvaltningen. Däremot behövs en förbättrad helhetssyn mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammet för havsmiljön i såväl planering som genomförande för att få ett effektivare åtgärdsarbete från källa till hav.

Regeringen bedömer att en åtgärdssamordning inom avrinningsområden och andra initiativ för att förstärka förmågan att arbeta från källa till hav och öka preciseringen i åtgärdsarbetet kan vara minst lika verkningsfulla som Miljömålsberedningens förslag om ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön. Ett underskott i genomförandet av åtgärder behöver hanteras genom såväl administrativa som fysiska åtgärder.

Vattenförvaltningens organisation har utretts och ett betänkande presenterats (SOU 2019:66). Ärendet bereds i Regeringskansliet.

I betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72) har utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande föreslagit en rad åtgärder rörande de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringens bedömning om helhetssyn mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammet för havsmiljön är inte avsett att föregripa eller inverka på den fortsatta beredningen av förslagen i betänkandet.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterade i sin inledande bedömning av den tredje förvaltningscykeln för havsmiljödirektivet att tillståndet för havsmiljöns arter och livsmiljöer är fortsatt kritiskt och att nyttjandet inte är hållbart. Regeringen bedömer att det finns förbättrade förutsättningar för att åtgärdsprogrammet, där så är relevant, kan främja ett mer områdesbaserat åtgärdsarbete med en ökad precision i åtgärdsplaneringen.

Efter Miljömålsberedningens betänkande 2020 har regeringen fattat beslut om havsplaner i enlighet med havsplaneringsdirektivet. Havsplaneringsdirektivet pekar ut behovet av ett övergripande politiskt verktyg för att myndigheter och aktörer ska kunna tillämpa en samordnad integrerad och gränsöverskridande ansats. Tillämpningen av en eko-

systemansats bidrar till att främja hållbar utveckling och tillväxt i havs- och kustområden och hållbar användning av havs- och kustresurser. De svenska havsplanerna blickar framåt till år 2050 och utgår från en vision om hur havet används. Havsplanerna vilar likt havsförvaltningen i övrigt på en ekosystemansats vilket för havsplaneringen har inneburit att man löpande under planeringsprocessen återkopplat så att planeringen bidrar till den miljömässiga målbilden för god miljöstatus, vilket ges inom ramen för havsmiljöförordningen. Havsplaneringen är ett integrerat arbete som samtidigt som de miljömässiga aspekterna adresseras även ska beakta ekonomiska och sociala aspekter för att stödja hållbar utveckling och tillväxt i den havsrelaterade sektorn genom att tillämpa en ekosystemansats och främja samexistens mellan relevanta verksamheter och användningsområden. Havsplanerna har tagits fram baserat på en kumulativ analys kring påverkanstryck av olika belastningar och med utgångspunkt i havets miljöstatus. Planeringsunderlaget innebär att det i dag finns ett avsevärt förbättrat kunskapsunderlag som kan underlätta för ett mer områdesbaserat åtgärdsarbete samtidigt som det ger stöd till en hållbar utveckling, tillväxt och samexistens.

Kustkommunerna har en nyckelroll i planeringen av havet då de har planeringsansvaret för havsområdet från land ut till territorialvatten-gränsen. Vissa regioner har ett utpekat planeringsansvar att ta fram regionplaner som täcker de områden som planeras av de enskilda kommunerna i havet. Länsstyrelsen har rollen att stödja och underlätta kommuners och regionala planeringsorgans deltagande i havsplaneringen. I territorialvattnet överlappar de statliga havsplanerna, kommunernas översiktsplaner och regionernas regionplaner och samordning är av största vikt. Regeringen bedömer att ett kunskapsbaserat och samordnat arbete med kustzons- och havsplanering förstärker ett områdesinriktat åtgärdsarbete.

5.2 Stärkt regional åtgärdssamordning inom avrinningsområden

Regeringens bedömning: För att öka effektiviteten och takten i åtgärdsarbetet bör samverkan på avrinningsområdesnivå vidareutvecklas och stärkas.

Miljömålsberedningens och **Övergödningsutredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning men Miljömålsberedningens och Övergödningsutredningens förslag är mer specifika. Miljömålsberedningen föreslår att länsstyrelserna får en instruktionsreglerad uppgift att stödja den regionala åtgärdssamordningen för lokala havs- och vattenåtgärder och att regeringen ser över och bedömer det fortsatta behovet av åtgärdssamordnare 2030. Övergödningsutredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten får uppgiften att tillhandahålla en central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete. Länsstyrelser och kommuner, i områden med övergödningsproblem, bör ha en samordningsfunktion mot övergödning samt kommuner bör ta fram planer för insatser som kompletterar och konkretiserar vattenförvaltningens åtgärdsprogram.

Remissinstanserna: I båda utredningarna är alla remissinstanser positiva till eller har inga invändningar mot förslaget att stärka åtgärdsamordningen, bland annat *Boverket*, *Havs- och vattenmyndigheten (HaV)*, *Statens jordbruksverk (Jordbruksverket)*, *Sveriges Geologiska Undersökning (SGU)*, *länsstyrelserna i Blekinge, Dalarnas, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Jämtlands, Jönköpings, Kalmar, Norrbottens, Västerbottens, Västmanlands, Västra Götalands, Skåne, Stockholms, Södermanland och Östergötlands län, Göteborgs, Helsingborgs, Kalmar, Köpings, Strömstad och Uppsala kommuner*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*, *Svenskt Vatten*, *Sydvatten*, *Hela Sverige ska Leva*, *Hushållningssällskapets förbund*, *Naturskyddsföreningen*, *Sportfiskarna*, *Svenska Ridsportförbundet*, *Världsnaturfonden (WWF)* och *Stockholms universitet*. LRF anser att detta kan vara det enskilt viktigaste förslaget och som snabbast kan få betydelse för havsmiljön. HaV är positiv till att ta en central nationell roll för att stödja, samordna och utvärdera lokalt åtgärdsarbete men anser, liksom LRF, att arbete behöver fortsätta genomföras i samverkan med Jordbruksverket, länsstyrelserna och LRF, med flera. SGU efterfrågar ett uppdrag som central stödfunktion för att kunna samordna lokala åtgärder mot övergödning i grundvatten. HaV, länsstyrelserna i Gotlands, Hallands, Uppsala och Skåne län, *Skara, Stockholms och Örebro kommuner*, SKR och *Nyköpingsåarnas Vattenvårdsförbund* framhåller att det är viktigt att det finns en flexibilitet kring vilken organisatorisk tillhörighet funktionen har beroende på förutsättningar i länet, kommunerna och avrinningsområdet. Flera kommuner till exempel *Falkenbergs, Katrineholms, Linköpings, Nyköping, Piteå, Stockholms och Örebro*, samt länsstyrelserna i Blekinge, Dalarnas, Hallands, Jämtlands, Norrbottens, Uppsala och *Västernorrlands län* samt *Hushållningssällskapets förbund*, *Sveriges Jägarförbund*, WWF och *Göteborgs universitet* påpekar att kommunerna har begränsade resurser.

HaV, Jordbruksverket, SGU, Länsstyrelsen i Hallands län och Göteborgs kommun anser också att samordningen inte enbart bör omfatta åtgärder mot övergödning utan sträva mot ett integrerat åtgärdsarbete och inkluderar andra problemområden och som därmed kan bidra till synergieffekter och till uppfyllnad av flera miljömål samtidigt. Flera remissinstanser bl.a. länsstyrelserna i Hallands, Jönköpings, Kalmar, Norrbottens, Västerbottens, Västra Götalands och Skåne län, *Region Gotland, Helsingborgs, Köpings och Västerviks* och Västerås kommun, SKR, LRF, Naturskyddsföreningen, WWF, Stockholms universitet och *Östersjöcentrum* betonar att det är viktigt att finansieringen är långsiktig för att kunna bygga upp nätverk, förtroende och kompetens.

HaV, Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Blekinge, Gävleborgs, Kalmar, Norrbottens, Västmanlands, Skåne och Örebro län, samt Region Gotland påpekar att förslaget är förenligt med och bör samordnas med vattenmyndigheternas åtgärdsprogram (för 2021–2027, se HaV:s åtgärd 9: ”Stödfunktion för åtgärdssamordnare”). Länsstyrelsen i Jämtlands län, Helsingborgs och Köpings kommun, SKR, LRF och Hela Sverige ska Leva påpekar vikten att åtgärdsarbetet görs på relevant skala och med lokalkunskap. Jordbruksverket betonar betydelsen att förståelse för lantbrukets förutsättningar och möjligheter att genomföra åtgärder i lantbruket.

Skälen för regeringens bedömning: Arbeta på avrinningsområdesnivå med samverkan av olika aktörer har visat sig framgångsrikt. Inte minst är myndighetssamverkan viktig för att stödja och möjliggöra en utveckling av arbetet på avrinningsområdesnivå. Regeringen bedömer att detta arbetssätt ska utvecklas och stärkas. Samordning på och stöd från nationell och regional nivå samt ömsesidigt lärande behövs för att stödja och stärka det lokala arbetet på avrinningsområdesnivå. Samordning och samverkan behöver kunna dra nytta av och stärka existerande lokala nätverk samt utgå ifrån lokala frågor där synergier och gemensamma nyttor integreras i åtgärdsarbetet för vatten. Samverkan behöver också utvecklas för att med ett större helhetsperspektiv inkludera tvärssektoriella frågor och bidra till att möjliggöra användning av ny teknik samt innovativa lösningar och arbetssätt. Gemensam kunskapsuppbyggnad, samverkan och samordning för tillämpningar kan behövas, liksom att gemensamt identifiera hinder, såsom behov av förändrade regelverk, för att möjliggöra tillämpning av nya lösningar.

Det finns en stark samsyn bland myndigheter, kommuner, branschorganisationer och lokala aktörer, såsom vattenråd och vattenvårdsförbund, att samverkan på avrinningsområdesnivå behöver vidareutvecklas och stärkas. Att åtgärdsarbetet ska utgå från avrinningsområden stöds också av flera betänkanden och rapporter: Havet och människan (SOU 2020:83), En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66), Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10), rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning (2022) samt Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademiens rapporter inom ramen för projektet Hållbar vattenförsörjning (2021). Flera utredningar påpekar också att det behövs en långsiktighet i finansieringen av regional åtgärdssamordning.

Havs- och vattenmyndigheten hade under 2018–2021 regeringsuppdrag (Lokalt engagemang för vatten – LEVA) som syftade till att skapa ett nytt långsiktigt arbetssätt med fokus på lokala åtgärder mot övergödning genom finansiering av åtgärdssamordnare i 20 pilotområden. Uppdragen genomfördes tillsammans med Statens jordbruksverk, LRF och länsstyrelserna. Sedan dess har arbetssättet spridit sig till flera områden i Sverige och vidareutvecklat samordning av åtgärder till att även omfatta andra insatsområden än enbart övergödning.

Regeringen har i regleringsbrevet till Havs- och vattenmyndigheten 2024 gett myndigheten uppdraget att under 2024–2026 vidareutveckla åtgärdssamordningen mellan olika aktörer i kust- och avrinningsområden. Myndigheten får i och med detta regeringsuppdrag en viktig roll att säkerställa spridning av erfarenhet och kunskap om hur arbetet kan organiseras och vilka åtgärder som är mest effektiva i förhållande till lokala förutsättningar. Havs- och vattenmyndigheten ska följa upp och utvärdera arbetet.

Det finns totalt 118 huvudavrinningsområden i Sverige som skiljer sig i storlek (yta) samt i omfattning när det gäller olika verksamheter inom avrinningsområdet. Eftersom förutsättningarna inom varje avrinningsområde är olika avseende utmaningar, erfarenhet och förekomst av redan etablerade samarbeten bör det därför överlåtas till länsstyrelser, kommuner och övriga berörda myndigheter och aktörer att bestämma hur samverkan

ska utformas inom varje avrinningsområde. Redan befintliga strukturer för samarbete kan utgöra en grund för att vidareutveckla samverkan på avrinningsområdesnivå.

Utredningen Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10) genomförde en genomgång av lokala åtgärdsprojekt som visade att en samordningsfunktion och en operativ plan mot satta mål är viktiga drivkrafter för att få till stånd vattenvårdsprojekt och fysiska åtgärder. I Havet och människan (SOU 2020:83) konstateras också att stöd och underlag från länsstyrelserna är avgörande för ett effektivt genomförande av lokalt åtgärdsarbete. Detta särskilt med tanke på att åtgärdssamordning i avrinningsområden är en viktig förutsättning för åtgärdsarbetet i kustvatten för centrala frågor som övergödning, miljögifter, fysisk påverkan och invasiva arter.

Regeringen noterar att LRF i sitt remissvar anger att, inom ramen för den tidigare satsningen på LEVA-samordnare, motsvarade lantbrukares åtgärder fyra kronor för varje statlig satsad krona. Flera initiativ har på senare tid också tagits både nationellt och inom EU som innebär större möjligheter för kommuner, myndigheter och näringsliv att samarbeta med forskare. Regeringen bedömer att detta kan innebära ökade möjligheter att mobilisera kunskap och att motfinansiera befintlig statlig finansiering med till exempel privata och kommunala medel för att lösa stora utmaningar och bidra till ökad innovationstakt.

6 Åtgärder för minskad övergödning

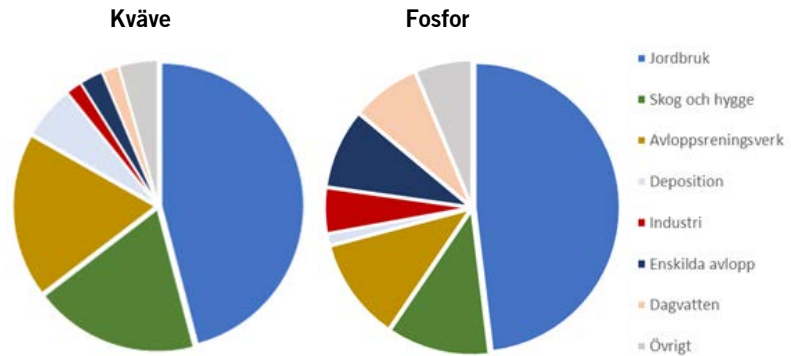
Övergödning är ett av de större miljöproblemen i Sverige och Östersjön är särskilt påverkad. Då övergödningen är ett gränsöverskridande miljöproblem behöver länderna runt Östersjön samarbeta för att minska belastningen. Ytterligare insatser behöver vidtas. Återhämtningstiden i havet är lång och de insatser som behövs för att minska belastningen behöver genomföras kontinuerligt och över tid.

Sverige samarbetar med övriga länder runt Östersjön i den regionala Helsingforskommissionen (Helcom) inom ramen för Helsingforskonventionen. Inom Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP) har länderna kommit överens om att minska kväve- och fosfortillförseln (belastningen) till Östersjön till nivåer som ska leda till klara vatten, naturliga syrenivåer och naturliga nivåer av algbloomingar.

Sverige har så kallade belastningstak för varje havsbassäng, som talar om hur hög kväve- respektive fosforbelastningen maximalt får vara. Senaste uppföljningsdata för den totala belastningen från alla länder runt Östersjön visar att 2020 uppnås målen för kväve och fosfor i Bottenviken, Bottenhavet, Öresund (Danska sunden) och Kattegatt. I Rigabukten går det inte att med statistisk säkerhet säga att målet för kväve nås, och målet för fosfor nås inte. För Egentliga Östersjön och Finska viken nås varken kväve- eller fosformålen. Under perioden 2015–2020 ökade den normaliserade tillförseln av både kväve och fosfor från Sverige till de flesta havsbassänger. Det är bara kvävetillförseln till Bottenviken som minskat under perioden (Naturvårdsverket, rapport 7096).

Tillförseln av kväve och fosfor från Sverige är framför allt ett problem för den största av Östersjöns bassänger, Egentliga Östersjön. Tillförseln domineras av förluster från jordbruks- och skogsmark samt avloppsreningsverk (se figur 6.1).

Figur 6.1 Källfördelning av tillförseln av kväve och fosfor till Egentliga Östersjön



Kategorin övrigt är tillförsel från bl.a. sankmark och öppen mark.

Havs- och vattenmyndigheten, Näringsbelastningen på Östersjön och Västerhavet 2017, Rapport 2019:20

Förutom källorna som framgår av figur 6.1 finns det också tillförsel av fosfor från bottnarna, så kallad internbelastning, både i sjöar, kustvatten och ute i Östersjön. Internbelastningen beror på en historiskt hög tillförsel som ackumulerats i sedimenten. En del av denna fosfor begravs permanent, men vid syrebrist kan betydande mängder frigöras och bli tillgängligt igen för t.ex. algutväxt. Hur stor internbelastningen är, är dock oklart. Det är önskvärt att internbelastningen i sjöar och kustvatten kvantifieras i större omfattning för att kunna rikta de mest effektiva åtgärderna mot övergödningen.

Trots stora insatser för att minska belastningen finns ett fortsatt åtgärdsbehov. Regeringen konstaterar liksom Miljömålsberedningen att det kvarstår ett stort nationellt åtgärdsbehov för att Sverige ska nå överenskomna utsläppsbering. Även om samtliga åtgärder skulle vidtas förväntas återhämtningstakten bli långsam, bl.a. på grund av att det lagrats stora mängder fosfor i sediment, i åkermarken och genom den stora mängd fosfor som tillförts vattenmassan i havet. Det kan därför komma att ta tid innan effekter av åtgärdsarbetet ses ute i havet.

6.1 Havsregionalt samarbete är avgörande för att förbättra havsmiljön och minska övergödningen

Regeringens bedömning: Det internationella samarbetet, i synnerhet det havsregionala samarbetet inom och mellan Helcom och Oskar samt genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön och Oskar miljöstrategi för Nordostatlanten, är avgörande för att förbättra

havsmiljön. För att särskilt komma till rätta med övergödningsoch problemen behövs ett aktivt arbete inom EU, havsregionalt, nationellt och lokalt.

Prop. 2023/24:156

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen uppmärksammar främst det havsregionala samarbetet inom Helcom och särskilt övergödningsoch problematiken.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker bedömningarna i huvudsak. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* delar Miljömålsberedningens bedömningar om behovet av ett helhetsgrepp på styrmedel och åtgärder, men ser att delbetänkandet i den sammanvägda bedömningen endast lyfter det havsregionala samarbetet inom Helcom. Länsstyrelsen anser att även arbetet med Nordsjön och Oskar måste ingå på motsvarande sätt. *Länsstyrelsen i Västmanlands län*, *Vattenmyndigheten för Bottenvikens vattendistrikt (Länsstyrelsen i Norrbottens län)* och *Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt (Länsstyrelsen i Kalmar län)* instämmer i analysen men anser att även arbetet med Nordsjön och Oskar bör tas med.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar Miljömålsberedningens bedömning att det havsregionala samarbetet inom Helcom, inte minst aktionsplanen för Östersjön, har varit avgörande för Östersjöländernas överenskommelser om mål och utsläppsbehandling för näringsämnen. Likaledes är EU-samarbetet, både genom ett stort antal relevanta direktiv, EU:s gemensamma jordbrukspolitik, och EU:s strategi för Östersjöregionen, avgörande för åtgärdsarbetet. Därtill är de åtgärder som behöver genomföras inom vattenförvaltningen centrala för att nå miljökvalitetsnormerna i vattendrag, sjöar och kustvatten och för att nå målen även i Östersjön och Västerhavet.

Sedan Miljömålsberedningen lämnade sitt betänkande har Helcom antagit en uppdaterad aktionsplan med reviderade mål för högsta tillåtna näringstillförsel regionalt samt tak för näringstillförsel för alla havsbassänger. Av aktionsplanen framgår att uppfyllandet av utsläppsbehandling är den viktigaste förutsättningen för att uppnå Helcoms mål att Östersjön ska vara opåverkad av övergödning, med en koncentration av näringsämnen nära naturliga nivåer och med naturliga nivåer av algbloomingar. Regeringen delar Miljömålsberedningens bedömning att alla länder runt Östersjön behöver ta sitt ansvar för att reducera tillförseln av näringsämnen. Av de länder som ingår i Helcom står Sverige för 10 procent av fosfortillförseln till Östersjön. Störst utsläpp till Östersjön har Polen (26 procent) följt av Ryssland (15 procent) och Finland (14 procent). För kväve står Polen för 19 procent, Lettland 14 procent och därefter Sverige (13 procent) tillsammans med Ryssland (13 procent) (Helcom, 2017. Rapport BSEP 187).

Trots de insatser som vidtagits minskar inte längre den svenska kvävebelastningen på Egentliga Östersjön, sedan 2012 ökar den igen. Den svenska fosforbelastningen till Egentliga Östersjön har tidigare minskat stadigt men i låg takt, men minskningen tycks ha avstannat de senaste åren (Östersjöcentrum, Policy Brief oktober 2021). Varför detta sker är oklart och behöver följas upp närmare. I sammanhanget är det av stor vikt att understryka att Östersjöländerna tillsammans och enskilt tydligt visat att

Prop. 2023/24:156 genomförda åtgärder har effekt och att en minskning av tillförsel av näringsämnen till Östersjön är möjlig.

Genomförandet av Helcoms uppdaterade aktionsplan för Östersjön (BSAP) och motsvarande plan för Nordostatlantens genom Ospars miljöstrategi för Nordostatlantens (NEAES) behöver samordnas. Havs- och vattenmyndigheten ska fortsatt ha en central roll att samordna arbetet i genomförandet BSAP och NEAES. Samtidigt bedömer regeringen att andra berörda myndigheters aktiva deltagande i genomförandet av BSAP och NEAES är nödvändigt. Kopplingarna mellan havsregionalt och nationellt åtgärdsarbete behöver vara starka och synergier behöver sökas mellan nationella, regionala, EU och internationella processer i havsmiljöarbetet. Genom BSAP-fonden som finansierats av Sverige och Finland har en rad projekt initierats för att genomföra BSAP i Östersjöregionen. Ett stöd till aktörssamverkan och innovativa lösningar är centralt för att testa nya metoder och förbereda storskaliga projekt.

Regeringen avser att verka för att Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna, Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk aktivt arbetar med att skapa förutsättningar att nå de överenskomna utsläppsbestämmelserna, särskilt för Egentliga Östersjön. Tyngdpunkten är att minska tillförseln av näringsämnen men det kan också vara relevant att undersöka förutsättningarna för upptag av näringsämnen från havet, exempelvis genom utveckling och användning av blå fångstgrödor i vattenbruket. Sammantaget är det viktigt att belysa hur näringslivsutveckling kan bidra till att mängderna av fosfor och kväve minskar fortare.

Flera av EU:s politikområden har en avgörande roll i arbetet med att begränsa utsläppen av näringsämnen, såväl havsmiljöförvaltningen, vattenförvaltningen, liksom avloppsvattendirektivet och nitratdirektivet, men även EU:s gemensamma jordbrukspolitik och EU:s gemensamma fiskeripolitik.

6.2 Öka återföringen av fosfor och kväve

Regeringens bedömning: Återföringen av fosfor och kväve behöver öka. Det finns behov av att stödja drivkrafter och undanröja hinder för innovation och teknikutveckling för att underlätta recirkulering av fosfor och kväve.

Miljömålsberedningens bedömning och förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Beredningen föreslår dessutom att regeringen ger Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket, Vinnova och Formas ett gemensamt uppdrag att ta fram förslag på hur återföringen av näringsämnen kan öka samt att bedöma behovet av ett särskilt innovations- och teknikprogram.

Remissinstanserna: Berörda remissinstanser är positiva till eller har inte lämnat några invändningar mot förslaget. *Statens jordbruksverk (Jordbruksverket)*, *Energimyndigheten* och *Vinnova* delar bedömningen att innovation och teknikutveckling är viktig för att öka återföringen av näringsämnen samt att ta ett brett grepp som involverar flera myndigheter.

Vinnova anser att även Havs- och vattenmyndigheten och Livsmedelsverket bör omfattas av uppdraget. Jordbruksverket lyfter vikten av att samverka med relevanta forskningsorganisationer och företag. Energimyndigheten anser att produktion av biogas och biogödsel har potential att vara en motor för ökad återföring av växtnäring. Energimyndigheten och *Havs- och vattenmyndigheten* nämner källsorterande avloppssystem som viktiga utvecklingsområden för att återcirkulera näringsämnen. Vinnova menar att det framför allt behövs strategier, nya arbetssätt, samverkanskonstellationer för att sprida och skala upp innovationer som skapas. Aktörerna kan behöva testa nya lösningar tillsammans och identifiera hinder såsom policy och regelverk samt stöd för uppskalning för internationalisering. Vinnova påpekar att detta medför krav på myndigheter som mottagare av resultaten för att kunna agera på exempelvis hinder.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att det finns ett stort utrymme för teknikutveckling och innovation för att öka återcirkuleringen av näringsämnen.

För att åstadkomma minskad övergödning i Östersjön på längre sikt måste tillskottet av fosfor och kväve till kretsloppet minska genom recirkulering. Till följd av den mängd kväve och fosfor som tillförts marken under lång tid, inte minst i form av mineralgödsel, har stora mängder lagrats i marker och i bottensediment som nu bidrar till läckaget av näringsämnen till Östersjön. Cirka 45 procent av fosforbelastningen uppskattas komma från detta mark- och sedimentlager (McCrackin, M.L. m.fl., 2018. *A Century of Legacy Phosphorus Dynamics in a Large Drainage Basin. Global Biogeochemicals Cycles*, 32:7, s. 1107–1122). Återföring av kväve är även viktigt ur klimathänseende, då utsläpp av växthusgaser sker vid tillverkning av mineralgödsel. Beroendet av importerad mineralgödsel innebär en sårbarhet för livsmedelsproduktionen i Sverige vilket bl.a. kriget i Ukraina har visat.

I dagsläget är mineralgödselproduktionen i Sverige obetydlig. Totalt importerades år 2019 ca 200 000 ton kväve och ca 13 700 ton fosfor i form av mineralgödsel för användning inom jordbruket. Den fosforgödsel som importerats till Sverige kräver brytning motsvarande över 750 000 ton fosfatmalm. Av den fosfor som användes i EU år 2017 bröts 12 procent i Finland, medan resten importerats från länder utanför EU. Konventionell produktion av kvävegödsel är i dag beroende av energi och råvara från fossilgas (naturgas).

En nyligen genomförd kartläggning av projekt inom gödselmedelsproduktion i Sverige visar att ett femtontal initiativ är på gång och skulle kunna producera mer än den svenska förbrukningen av fosfor och kväve (Jordbruksverket, *Gödselmedelsproduktion i Sverige. Aktuella initiativ, tekniker och förutsättningar. Rapport 2023:09*). Faktorer som kan hindra eller fördröja satsningar är möjligheten till miljötillstånd, tillgång till förnybar el och elpriser samt att regelverk kring avfall i dag inte är utformade för att underlätta recirkulering. Kostnaden för återvunnet kväve och fosfor är i dag högre än för mineralgödsel. Därmed finns ett stort behov av att driva på utvecklingen av teknik, innovation och affärsmodeller för att på sikt sänka kostnaderna för återvinning av fosfor och kväve. Utvecklingen av en hållbar cirkulär bioekonomi, med biomassor

Prop. 2023/24:156 från såväl land som vatten, har möjligheter att bidra till mer resurseffektiva flöden.

Regeringen bedömer att Sverige bör verka för att snabba på och främja utveckling och innovation, inte minst på EU-nivå. På nationell nivå gör regeringen en stor satsning på nästa generations strategiska innovationsprogram, Impact Innovation. Fem program lanserades i februari 2024 och några av dem bedöms kunna komma att bidra till recirkulering av gödselmedel. Andra viktigt initiativ att följa är Blue Mission Banos och Centrum för blå mat. Det finns behov av att analysera möjliga vägar för att stötta och driva på denna utveckling vidare.

En större användning av blå fångstgrödor i vattenbruket kan öka återcirkulering av näringsämnen. Här behövs också teknikutveckling och innovation. Slutbetänkandet En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle (SOU 2023:84) som har lämnats till regeringen belyser att regelverket för att bedriva vattenbruk behöver förenklas för att realisera potentialen i blå fångstgrödor. Som ett led i denna riktning har fiske- och vattenbruksutredningens delbetänkande Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk (SOU 2023:74) överlämnats till regeringen och remitterats. Näringslivets möjligheter att bidra till ett ökat återtag av näringsämnen kan behöva belysas ytterligare. Såväl Miljömålsberedningen som Övergödningsutredningen uppmärksammar förutsättningen för blå fångstgrödor som upptag av näringsämnen från havet. Där bedömdes att blå fångstgrödor i dag har tydliga begränsningar som åtgärd mot övergödning.

6.3 Minska tillförsel av fosfor och kväve till mark och vatten

Regeringens bedömning: Kravet på dokumentation genom växtodlingsplaner eller motsvarande inom övergödningskänsliga områden bör även inkludera tillförsel av fosfor.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning. Miljömålsberedningen specificerar även hur kravet på att dokumentera förekomsten av fosfor bör regleras i Statens jordbruksverks (Jordbruksverket) föreskrifter.

Remissinstanserna: *Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt (Länsstyrelsen i Kalmar län), Stockholms universitet och Världsnaturfonden (WWF)* är positivt inställda till förslaget. Länsstyrelsen i Jönköpings län påpekar att det bör övervägas om en storleksklass för jordbruksföretag ska tas med där det ska finnas en växtodlingsplan eller motsvarande. WWF anser att förslaget bör gälla samtliga jordbruk över en viss storlek och inte enbart inom övergödningskänsliga områden.

Lantbrukarnas riksförbund, Lysekils kommun och Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) är negativa till förslaget. Jordbruksverket påpekar att behovet av fosfor och kväve beräknas på olika sätt, och anser att det inte är lämpligt att komplettera dokumentationskravet för kväve med ett liknande krav för fosfor. Jordbruksverket varnar för att ett sådant krav på

dokumentation av fosfortillförsel kommer leda till en administrativ börda utan någon större positiv miljöeffekt. Lysekils kommun påpekar att förslaget kommer att innebära en ökad arbetsbörda för lantbrukarna, och Lantbrukarnas riksförbund förstår inte nyttan med ett extra lager av känsliga områden.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att tillförsel av fosfor bör ingå i kravet på dokumentation genom en växtodlingsplan eller motsvarande eftersom en fosforbalans är en grundläggande information för att förebygga att grödan och åkermarken tillförs mer fosfor än vad som behövs, och för att minska risken för förluster till vattenmiljön. I dag finns det ett krav att tillförseln av kväve i nitratkänsliga områden ska anpassas efter grödans behov, att detta ska beräknas, och att dokumentationen av beräkningen ska sparas i exempelvis en växtodlingsplan eller motsvarande. Motsvarande krav finns inte för fosfor.

Jordbruksverket påpekar att fosfor- och kvävebalanser beräknas på olika sätt och att den administrativa bördan som ytterligare en beräkning skulle innebära är ett skäl för att inte dokumentera fosfor och att ett dokumentationskrav för fosfor dessutom skulle ha liten miljöeffekt. Regeringen är medveten om att det krävs olika typer av beräkningar för att beräkna kväve- och fosforbalanser men anser att fördelarna med ett dokumentationskrav för fosfor väger tyngre än den administrativa bördan det innebär. För att förhindra att grödan och åkermarken tillförs mer fosfor än vad som är rekommenderat för grödan och för att minimera risken för förluster till miljön behöver jordbrukare göra en beräkning av hur mycket fosfor som kan behöva tillföras i relation till behovet för grödan. En beräkning av fosforbalansen ger en grundläggande information för jordbrukaren om hur mycket fosfor som är lämpligt att tillföra för att undvika onödiga förluster. Även om en del jordar kan binda överskotts-fosfor så riskerar en obalanserad gödsling, som överstiger grödans behov, ökade fosforförluster till vatten på kort eller lång sikt och därmed ökad övergödning. Eftersom extra tillfört fosfor till vattendrag och sjöar generellt har en övergödningspåverkan är det önskvärt att dokumentationskravet även omfattar fosfor. Genom att inte gödsla för mycket fosfor kan det också innebära en kostnadsbesparing för jordbrukaren.

Vid bedömningen av vilka som bör omfattas av dokumentationskravet för fosfor finns det, som flera remissinstanser framfört, skäl för att göra avvägningar utifrån förväntad kostnad och nytta. Regeringen anser att gårdar under en viss areal ska kunna undantas för att minska eventuella extra administrativa kostnader för företag med liten verksamhet.

6.4 Åtgärder för att minska näringsförlusterna från jordbruket

Regeringens bedömning: Åtgärder inom jordbruket behöver även i fortsättningen vidtas för att förlusterna av näringsämnen ska minskas. Regeringen anser att det är avgörande att de åtgärder som genomförs är ändamålsenliga och effektiva. Regeringen avser vidare att arbeta för att underlätta för ett effektivt åtgärdsarbete för genomförande av vattenförvaltningens åtgärdsprogram.

Skälen för regeringens bedömning: Tillförseln av näringsämnen från jordbruket till vatten- och havsmiljön behöver minska för att skapa förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Regeringen bedömer att de åtgärder som vidtas behöver vara effektiva exempelvis genom att genomföras på rätt plats för ökad effektivitet samtidigt som jordbrukets konkurrenskraft och lönsamhet beaktas. Åtgärder bör ske där behovet av insatser är stort och där effekten av åtgärder bedöms mest relevant. I avsnitt 6.5 beskriver regeringen närmare arbetet och åtgärder inom gemensamma jordbrukspolitiken.

EU-kommissionen har påbörjat en översyn av nitratdirektivet (Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket). Nitratdirektivet beslutades 1991 och detta är den första översynen av nitratdirektivet som görs. Direktivet som sådant syftar till att undvika och minska utsläpp av växtnärsämnen till vatten från jordbruket. Enligt EU-kommissionens tidsplan avser de att fatta beslut om de ska öppna direktivet eller inte, under första halvåret 2025.

Regeringen ser potential i att förbättra nitratdirektivet och har som utgångspunkt i översynsprocessen att förenklingsarbetet ska ta särskild hänsyn till jordbrukarperspektivet och till effektiviteten. Regeringen har bland annat identifierat att definitionen av övergödning behöver ses över. Direktivet fokuseras på nitrater men enligt en dom från EU-domstolen 2002 (mål C-258/00) omfattas både kväve och fosfor. Genom att ändra definitionen kan en bättre överensstämmelse med andra direktiv såsom vattendirektivet och havsmiljödirektivet åstadkommas. I förlängningen skulle en sådan ändring förenkla för åtgärdsarbetet framåt.

Utöver översynen av nitratdirektivet har ett antal medlemsstater lyft upp frågan om att kunna använda gödselmedel som är återvunna till mineralform ur stallgödsel, så kallade RENURE-gödselmedel (REcovered Nitrogen from manURE), på samma sätt som övriga mineralgödselmedel. För att detta ska tillåtas enligt nitratdirektivet krävs ett undantag för enskilda medlemsstater eller en ändring av direktivet som möjliggör för alla medlemsstater att införa regler som tillåter sådan användning. Stallgödselbaserade mineralgödselmedel ökar möjligheten till precisionsgödsling och kan därigenom minska risken för kväve- och fosforförluster från odlingen jämfört med om gödseln spridits som stallgödsel. Det kan också minska behovet av mineralgödselmedel som innehåller kemiskt framställt mineralkväve och fosfor eller kalium från gruvfyndigheter. EU-kommissionen har under april 2024 presenterat ett förslag till ändring av direktivet som skulle tillåta att RENURE-gödselmedel får användas inom nitratkänsliga områden enligt direktivet på samma sätt som övriga mineralgödselmedel. Förslaget innehåller ett antal kriterier som ska uppfyllas för att säkerställa säker användning av processad stallgödsel i form av RENURE-gödselmedel. Regeringen är positiv till att denna fråga hanteras redan nu. Översynen av nitratdirektivet har betydelse för att bidra till att Sverige ska nå sina åtaganden enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön och för EU:s vattendirektiv och havsmiljödirektivet.

Förutom åtgärder som minskar kväveförlusterna från jordbruket till vatten behöver utsläpp till luft begränsas ytterligare. För att bidra till att

Sverige ska nå sina åtaganden enligt ansvarsfördelningsförordningen (ESR) (EU) 2018/842 behöver verksamhetsutövare i jordbrukssektorn bl.a. göra ytterligare investeringar som minskar utsläpp av växthusgaser. Investeringar i minskade utsläpp av växthusgaser kan också ge minskade utsläpp av ammoniak vilket är viktigt för att klara åtaganden i EU:s takdirektiv (direktiv 2016/2284) där Sverige har fått en formell under rättelse från kommissionen med anledning av att åtagandet för ammoniak för 2020 överskrids. Givet de ökade krav att minska ammoniakutsläpp som EU-rätten kan komma att föra med sig för jordbruket är det också viktigt att stödja investeringar för att näringen ska behålla sin konkurrenskraft. Flera potentiella synergieffekter kan uppstå mellan olika mål, exempelvis har minskad kvävetillförsel en positiv effekt på klimatet, ozonlagret, luftföroreningar, övergödning och försurning.

6.5 Stöden för åtgärder inom jordbruket behöver utvecklas

Regeringens bedömning: I samband med översynen av stöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken 2028 behöver aktuella kunskapsunderlag i form av beslutsstödsverktyg användas i högre grad för att öka effekt och måluppfyllelse och därigenom minska övergödningen från jordbruket. En sådan översyn av stöden inom klimat- och miljöområdet kan leda till ökade möjligheter att införa administrativt enkla stöd, incitamentsbaserade, resultat- eller värdebaserade stöd eller stöd till kollektiva insatser, samtidigt som konkurrensneutralitet mellan EU:s medlemsstater värnas.

Övergödningsutredningens förslag är att Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) fortsätter arbetet med att göra ersättningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken mer resultatbaserade och att miljöersättningarna i ökad utsträckning utformas så att den enskildes ersättning relateras till utsläppsminskning. Utredningen bedömer att modellbaserade resultatbaserade ersättningar kan vara en framkomlig väg. Regeringens bedömning är att resultatbaserade ersättningar kan vara en väg för att göra att åtgärdernas effekter mot övergödningen ökar, men att det kan finnas andra ersättningssystem som skulle kunna ge en likartad eller större effekt i miljön. En skillnad från utredningens förslag är därför att regeringen bedömer att en översyn bör vara bredare än att bara gälla resultatbaserade ersättningar. En annan skillnad mellan utredningens förslag och regeringens bedömning är att regeringen vill markera vikten av att värna konkurrensneutralitet mellan EU:s medlemsstater vid en översyn av stödsystemet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna som haft synpunkter är positiva till förslaget om att fortsätta utveckla resultatbaserade ersättningar, bl.a. *Havs- och vattenmyndigheten*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, *länsstyrelserna i Gävleborgs, Jönköpings, Kalmar, Skåne, Stockholms, Värmlands, Västra Götalands och Östergötlands län*, *Falkenbergs, Helsingborgs, Lunds och*

Länsstyrelsen i Jönköpings län ser positivt på möjligheter till mer resultatbaserad fördelning av resurser om det kan bidra till högre kostnadseffektivitet. SGU menar att resultatbaserad miljöersättning är en förutsättning för att åtgärder vidtas där de ger bäst miljönytta i förhållande till kostnad. *Naturvårdsverket* är överlag positivt inställd till förslaget men anser att det i vissa fall strider mot principen om att förorenaren ska betala och att utsläppsminskning är problematiskt att mäta. *Naturvårdsverket* påpekar även vikten av att *Jordbruksverket* involverar andra myndigheter för att utveckla resultatbaserade ersättningar.

Länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Skåne och Hallands län, Västerås kommun och Hushållningssällskapets förbund uppmärksammar att resultatbaserade ersättningar riskerar att öka de administrativa kostnaderna både hos jordbruksföretagen och hos myndigheter som administrerar ansökningar. *Länsstyrelsen i Jämtlands län, Stockholms universitet Östersjöcentrum* och *Länsstyrelsen i Östergötlands län* påpekar utmaningar med resultatbaserade ersättningar som behöver tas i beaktande. *Länsstyrelsen i Västmanlands län (Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt)*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *WWF* poängterar även vikten av en tillförlitlig och transparent modell, där *Länsstyrelsen i Västmanlands län* föreslår bättre modeller i de övergödningsrelaterade miljöersättningarna inom Landsbygdsprogrammet. *Statens jordbruksverk (Jordbruksverket)* anser också att det finns andra möjligheter än resultatbaserade ersättningar för att göra dessa mer effektiva, exempelvis förenklade urvalskriterier samtidigt som de bättre tar hänsyn till resultat av en åtgärd. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att ett förenklat och förtydligt syfte och mål med stöd och bidrag behövs.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att ersättningarna till jordbrukare behöver stimulera en utveckling där rätt åtgärder mot övergödning i ökad utsträckning görs på rätt plats för ökad effektivitet, samtidigt som konkurrenskraften beaktas och kostnaderna för administration hålls låga, såväl för stödmottagare som för handläggande myndigheter. Åtgärder bör ske där behovet av insatser är stort och där effekten av åtgärder bedöms relevant för att nå de havsbaserade utsläppsmålen inom Helcom och Ospar och målen för vattenförvaltningen. Ett urvalssystem som styr investeringar för minskad näringsbelastning där de gör stor nytta har trätt i kraft 2023. Det bör också undersökas om även andra övergödningsrelaterade miljöersättningar i högre grad kan vara mer resultatbaserade och differentieras utifrån värde eller kostnad i förhållande till mängd reducerad näring. En svårighet vid bedömningen av resultatet är att det till stor del sker läckage av näringsämnen från jordbruket genom diffusa utsläpp vilket gör att mängd reducerad näring är svårare att mäta än punktutsläpp. Ett diffust läckage från jordbruksmark beror både på faktorer som jordbrukaren kan påverka, och faktorer som jordbrukaren inte kan påverka. Jordbrukaren kan t.ex. påverka val av gröda, tidpunkt, mängd och teknik för tillförd växtnäring, användandet av skydds-zoner och anpassade skydds-zoner, odling av mellan- och fänggröda samt tidpunkt och metod för jordbearbetning. Bland faktorer som jordbrukaren har svårare att påverka finns jordart, marklutning, klimatförhållanden och nedströms retention.

Ett övergripande och prioriterat mål för regeringen rörande den gemensamma jordbrukspolitiken från 2028 är att förenkla för både stödmottagare och myndigheter. Således bör den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU möjliggöra ett stödsystem där villkor är enkla att tillämpa, där resultat kan följas upp enkelt och rättssäkert samt där digitala verktyg och ny teknik nyttjas för ett effektivt genomförande när dessa bedöms bidra till förenkling för stödmottagare och en effektiv hantering för myndigheterna.

Övergödningsutredningen bedömer att utvecklingen behöver gå mot ett mer sofistikerat modellbaserat ersättningsystem. Regeringen instämmer i att ett modellbaserat system med resultatbaserade ersättningar för åtgärder för att minska näringsläckaget kan vara intressant, men att ett sådant system bör vägas mot dels de osäkerheter och den komplexitet som systemet innebär för stödmottagaren, dels den förväntade ökade administrationen och kostnader för validering och uppföljning.

Flera faktorer behöver hanteras i ett förbättrat ersättningsystem för att mer effektivt begränsa näringsläckaget och uppnå kostnadseffektiva åtgärder. Övergödningsutredningen betonar att för att den enskildes ersättning vid olika åtgärder ska vara förutsägbar måste modelleringen ha gjorts i förväg. Antalet valbara ”i förväg modellerade åtgärder” bör gradvis utökas över tiden. Det behöver finnas incitament för enskilda aktörer att testa nya lösningar. Särskilda stöd för ”experiment” kan behöva komplettera grundstödet. En förbättrad modellering kan behöva kompletteras med en förstärkt mätning av effekter, i form av vattenkvalitet, för att skapa legitimitet och engagemang samt för att kontinuerligt utveckla och förbättra modellerna.

Regeringen instämmer i Övergödningsutredningens bedömningar och att det är viktigt att, såväl i utvecklingsfasen som kontinuerligt efter införandet, följa upp och utvärdera såväl fysiska åtgärder som modeller och utformningen av styrmedel i övrigt. Utvecklingen och den kontinuerliga vidareutvecklingen av systemet bör involvera aktörer från näringen för att öka legitimiteten och ta tillvara verksamhetsutövarnas perspektiv. Det är viktigt att under utvecklingen av ett sådant system pröva om det ska kompletteras med incitament för utveckling av nya åtgärder och metoder. Det är också centralt att undersöka hur de administrativa kostnaderna och komplexiteten utvecklas vid utformning av ersättningar innan ett nytt system läggs fast.

6.6 Kompensationsåtgärder för minskad övergödning behöver utredas

Regeringens bedömning: Kostnadseffektiviteten i åtgärdsarbetet för minskad övergödning behöver öka. Ett system med kompensationsåtgärder för att bidra till minskad övergödning bör därför utredas.

Övergödningsutredningens förslag syftar till att uppnå detsamma som uttrycks i regeringens bedömning. Utredningen specificerar dock inte att

Prop. 2023/24:156 kostnadseffektiviteten i åtgärdsarbetet för minskad övergödning behöver öka.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser tillstyrker förslaget om att gå vidare med att specifikt utreda ett system för ekologisk kompensation, bl.a. *Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Jönköpings, Kalmar, Stockholms, Uppsala och Värmlands län, Lunds, Malmö och Örebro kommuner, Skogsindustrierna, Svenskt vatten, Sveriges Kommuner och Regioner* och *Sveriges Jordägarförbund*.

Naturskyddsföreningen är skeptisk till ekologisk kompensation och anser generellt att miljöutsläpp ska hejdas vid källan i så stor utsträckning som möjligt. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det finns stora risker med att använda kompensationsåtgärder på det sätt som utredningen föreslår. *Världsnaturfonden (WWF)* har inget emot att möjligheterna till ekologisk kompensation utreds vidare, men menar att frågan om ekologisk kompensation kräver många viktiga avvägningar och att det kan finnas risk för att uteblivna utsläppsminskningar från t.ex. reningsverk underkompenseras av åtgärder i jordbruket eller havsmiljön. WWF anser också att kompensationen bör ske inom samma vattenförekomst där miljö kvalitetsnormen för vatten är styrande.

Havs- och vattenmyndigheten anser att ekologisk kompensation skulle kunna medföra att mer kostnadseffektiva åtgärder kan prioriteras samtidigt som principen om att förorenaren betalar upprätthålls. *Helsingborgs kommun* anser att möjligheten till ekologisk kompensation för åtgärder mot näringsläckage är intressant men konstaterar att det finns värden som är platsbundna eller unika som inte kan kompenseras för. *Lidköpings kommun* påpekar att det vid ekologisk kompensation är viktigt att definiera vad, var och hur och att det klargörs vem som blir ansvarig för uppföljning om åtgärder inte genomförs eller inte får önskad effekt. Länsstyrelsen i Kalmar län anser att det är eventuellt behov av skötsel av kompensationsåtgärden behöver inkluderas för att den ska ha en hög effektivitet. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att ett system med kompensation behöver stå utanför tillåtlighetsprövningen för tillståndspliktiga verksamheter, men att det borde kunna ske i form av krav på specifik åtgärd, eller i form av en avgift. Länsstyrelsen i Värmlands län anser att det behöver tydliggöras hur det ska fungera rent formellt då verksamheter ska slippa krav på utsläppsminskningar och i stället kompensera för utsläppen inom samma vattenförekomst.

Skälen för regeringens bedömning: En bidragande orsak till att det inte genomförs tillräckliga åtgärder för att minska övergödningen är att det saknas tillräcklig finansiering för de aktörer där de mest kostnadseffektiva åtgärderna kan genomföras. Om inte principen om att förorenaren betalar tillämpas fullt ut, samtidigt som samhällsekonomisk kostnadseffektivitet eftersträvas, så krävs det att åtgärder, åtminstone delvis, finansieras av andra än de som genomför åtgärderna. Regeringen anser att ett system för ekologisk kompensation för näringsämnesläckage, med möjlighet att ålägga aktörer ett ansvar för att finansiera andra åtgärder än som sker inom deras egna verksamheter, skulle kunna ha fördelar. Ett system med kompensationsåtgärder skulle kunna bidra till samhällsekonomisk kostnadseffektivitet och innebära ytterligare finansieringsmöjligheter. Regeringen gav därför ett uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2023

till de länsstyrelser som är vattenmyndigheter att analysera och redovisa förutsättningarna för tillämpning av ett system med kompensationsåtgärder utifrån förslaget i betänkandet Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10 s. 199–203). Uppdraget ska slutredovisas senast den 25 september 2024 till Regeringskansliet. Regeringen kommer därefter att ta frågan om att utveckla ett system med kompensationsåtgärder vidare.

6.7 Uppföljning och utvärdering av åtgärder mot övergödning behöver förbättras

Regeringens bedömning: Uppföljningen och utvärderingen av åtgärdsarbetet mot övergödning och det lokala åtgärdsarbetet behöver förbättras för att öka effektiviteten i åtgärdsarbetet.

Övergödningsutredningens förslag syftar till att uppnå i huvudsak detsamma som uttrycks i regeringens bedömning. Utredningens förslag fokuserar dock endast på lokala vattenvårdsprojekt (LOVA).

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget i huvudsak. Ingen instans avstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Gotlands län* instämmer i att det är viktigt att kunna följa hur medlen används och att hitta en rimlig återrapporteringsnivå som är administrativt möjlig. *Hushållnings-sällskapets förbund* har inga synpunkter kring detta förslag mer än att syftet måste vara att öka transparensen i systemet och inte enbart administrationen. Även *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* tillstyrker förslaget och anser att det finns ett stort behov av en förbättrad dokumentation av när var och hur åtgärderna har genomförts för att möjliggöra en storskalig uppföljning vid sidan av riktade studier på enskilda objekt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen instämmer i Övergödningsutredningens bedömning att uppföljning och utvärdering är viktigt för att hela tiden kunna förbättra såväl styrning som effekt och effektivitet. Bidrag till projekt som fördelas genom LOVA är jämte landsbygdsprogrammet det största stödsystemet för att bidra till lokalt åtgärdsarbete, och stödet till projekt för att minska övergödning är betydelsefullt. Regeringen gav mot denna bakgrund Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att analysera och vid behov föreslå hur en bättre uppföljning och större effektivitet kan uppnås i arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen, särskilt avseende målet Ingen övergödning, vad gäller de medel som fördelas som bidrag enligt förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt.

Myndigheten konstaterar att en fullständig uppföljning av genomförda åtgärder finansierade av LOVA kräver information om åtgärdernas miljöeffekt. Ett effektivt genomförande av havs- och vattenmiljöåtgärder kräver planeringsunderlag med hög kvalitet. Mot bakgrund av detta föreslår Havs- och vattenmyndigheten bland annat att relevanta myndigheter får i uppdrag att utveckla automatiserade informationsflöden och att dela in åtgärdsarbetet i tydliga domäner, samt ett fördjupat arbete med att

Prop. 2023/24:156 ta fram ett strategiskt mät- och kunskapshöjande program för uppföljning av övergödningsåtgärders effekt.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer även att det finns ett behov av ökade resurser för kraftsamling i arbetet med att tillsammans med andra relevanta myndigheter ta fram verktyg för uppföljning av åtgärder och dess miljöeffekter. Myndighetens förslag innefattar även ett uppföljningsprogram som syftar till att utveckla underlag som stärker en förbättrad effektberäkning, åtgärdsplanering och utvärdering inom befintliga och framtida stödsystem. Syftet skulle också vara att öka kunskapen om åtgärders kort- och långsiktiga effekt liksom åtgärders beroende av geografiska förutsättningar, deras genomförande och underhåll. Mätningarna inom uppföljningen föreslås vara ett komplement till övervakningen inom vattendirektivets övervakningsprogram.

Regeringen avser verka för att uppföljningen och utvärderingen av åtgärdsarbete mot övergödning stärks över lag, vilket också innefattar det lokala åtgärdsarbetet inom LOVA. Ett förbättrat kunskapsunderlag i åtgärdsarbetet bör kunna öka träffsäkerhet och resultat i åtgärdsarbetet och därmed öka kostnadseffektiviteten. Att arbeta med ett förbättrat kunskapsunderlag i planeringen och uppföljningen av åtgärder och andra stödsåtgärder är särskilt viktigt för att stärka ett sammanhållet åtgärdsarbete inom ett avrinningsområde. Ett långsiktigt arbete med att öka träffsäkerheten i åtgärdsarbetet och därmed utsläppsminskningar bidrar till uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer, miljömål, utsläppsbeting och till säkrare dricksvattenkvalitet.

7 Farliga ämnen och marint skräp

7.1 Internationella regelverk och utvecklingen inom EU

Regeringens förslag: Sverige ska även i fortsättningen verka aktivt för att EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet genomförs i dess helhet och utan onödiga dröjsmål. Sverige ska också fortsätta att arbeta internationellt för ambitiösa regleringar och kontroll av farliga ämnen så att tillförseln av farliga ämnen till havsmiljön minskar.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer med regeringens. Miljömålsberedningen föreslog dock att regeringen ska fortsätta att verka för en utvecklad kemikalielagstiftning inom EU samt verka för större harmonisering med annan relevant lagstiftning.

En genomgripande EU-strategi har antagits på kemikalieområdet som motsvarar betänkandets förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna som uttalat sig instämmer i Miljömålsberedningens förslag. *Kemikalieinspektionen*, *Havs- och vattenmyndigheten* och *Naturvårdsverket* lyfter behovet av att genomföra åtgärder som återfinns i EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet och kan leda till bättre skydd av vatten- och havsmiljön, t.ex. förslag om system för att tidigt identifiera nya kemikaliehot, stärka lagstiftning vad gäller

kombinationseffekter, ”ett ämne, en bedömning” och förbud för PFAS. De lyfter också bl.a. vikten av avancerad rening av avloppsvatten och ökad miljöhänsyn vad gäller läkemedel, samordnad screeningverksamhet och forskningssamarbete inom PARC.

Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och *Läkemedelsverket* pekar på behov av att utveckla kopplingar mellan kemikalie- och vattenregelverken, t.ex. baserat på faroklassificering och återkoppling av status i vatten till regelverk som reglerar åtgärder uppströms (utsättande på marknaden, användning, utsläpp). Myndigheterna pekar också på vissa utmaningar i detta och behov av ökad samordning mellan berörda myndigheter.

Skälen för regeringens förslag: Det är viktigt att både utveckla och tillgängliggöra säkra och hållbara kemikalier och skydda hälsa och miljö mot skador orsakade av kemikalier. Regeringen arbetar för att realisera åtagandena i EU:s kemikaliestrategi som bl.a. utgår ifrån att den nuvarande kemikaliepolitiken måste utvecklas och reagera snabbare och effektivare på de utmaningar som farliga kemikalier medför. Regeringen anser att det är problematiskt att ett flertal av åtgärderna i kemikaliestrategin inte realiserats. Det gäller framför allt revideringen av förordningen om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), den mest bärande delen av åtgärderna i strategin. Men också andra revideringar kvarstår, t.ex. av förordningen (1223/2009/EG) om kosmetiska produkter och förordningen (1935/2004/EG) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Det är av stor vikt att avancerad rening av avloppsvatten i syfte att rena vattnet från läkemedel och andra farliga ämnen genomförs i enlighet med EU:s reviderade avloppsdirektiv.

Inom EU:s kemikaliestrategi är ett initiativ att kemikaliesäkerhetsbedömningar ska följa principen ”ett ämne, en bedömning”. Förslaget som förhandlas i rådet under 2024 syftar till en ökad effektivitet, överensstämmelse och transparens vid faro- och riskbedömningar av kemikalier i olika delar av EU:s lagstiftning.

Genomförandet av kemikaliestrategin, genom ökad övervakning av kemikalier i människor och ekosystem, kan leda till en bättre förståelse av hur kemikalier påverkar män och kvinnor olika. Regeringen ska även i fortsättningen verka aktivt för att EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet genomförs i dess helhet och utan onödiga dröjsmål.

I dag finns majoriteten av världens kemikalieproduktion och varuproduktion utanför EU. Därför är Sveriges fortsatta arbete med globala kemikaliefrågor viktigt, särskilt genomförandet av det nya globala ramverket för kemikalier och kemikaliekonventionerna. Regeringen ska fortsätta arbeta internationellt för ambitiösa regleringar och kontroll av farliga ämnen så att tillförseln av farliga ämnen till havsmiljön minskar.

7.2 Marint skräp

Regeringens bedömning: Sverige bör fortsätta genomförandet av engångsplastdirektivet samt fortsätta att vara aktivt drivande i förhand-

lingarna för ett ambitiöst globalt avtal mot plastföreningar som omfattar hela livscykeln för plast.

Skäl för regeringens bedömning: Skräp som slängs i havet eller på annat sätt hamnar där orsakar stora problem både för människor och djur. Plast står för den största andelen marint skräp. Ungefär 50 procent av plastskräpet utgörs av plastprodukter för engångsbruk. EU-kommissionen har därför beslutat om regler för de vanligaste engångsplastprodukter som förekommer på Europas stränder och i hav för att minska skadligt plastavfall i havet, genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det s.k. engångsplastdirektivet. Direktivets syfte är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön och på människors hälsa samt att underlätta övergången till en cirkulär ekonomi.

Med anledning av engångsplastdirektivet har Sverige genomfört ett antal åtgärder för att minska nedskräpningen i naturen och haven. Sverige har exempelvis förbjudit bl.a. sugrör, tallrikar och bestick gjorda av engångsplast. Vidare har Sverige infört krav på att vissa engångsplastprodukter ska märkas med att produkten innehåller plast och att den har en negativ effekt på miljön vid nedskräpning. Sverige har också satt målet att senast 2027 ska mängden avfall som utgörs av fiskeredskap som samlats in separat motsvara minst 20 procent av den mängd fiskeredskap som sålts i Sverige samma år. Sverige har även infört producentansvar för fiskeredskap.

Sverige har förbjudit användningen av konfetti som innehåller plast utomhus eftersom konfetti sällan eller aldrig städas upp och därmed riskerar att hamna i naturen och ut i haven. Sverige har också infört nedskräpningsavgifter som innebär att producenter av vissa engångsplastprodukter ska ha det ekonomiska ansvaret dels för hanteringen av avfall som skräpar ner, dels för spridning av information om nedskräpning. Syftet med nedskräpningsavgifter är att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsprodukter i utomhusmiljöer.

På grund av sitt geografiska läge och omgivande strömmar är Bohusläns kust hårdast drabbad i Sverige av skräp som flyter iland från havet. Varje år flyter det i land cirka 8 000 kubikmeter skräp, varav 94 procent består av plast.

Regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att genomföra städinsatser för att samla in historiskt uttjänta och förlorade fiskeredskap samt främja insamling och återvinning av fritidsbåtar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 februari 2025.

FN:s miljöförsamling beslutade 2022 att inleda förhandlingar om ett nytt rättsligt bindande globalt avtal mot plastföreningar. Syftet med avtalet är bl.a. att ta fram krav och åtgärder för att minska marin plastnedskräpning. Plastföreningar är en gränsöverskridande utmaning som kräver globala lösningar. Ett globalt avtal mot plastföreningar behövs, med inslag av både bindande krav och frivilliga åtaganden. Det globala avtalet ska ta hänsyn till hela livscykeln för plast och speciellt förebyggande åtgärder och mikroplaster, utfasning av onödiga engångsplastprodukter samt farliga ämnen och tillsatser som försvårar återvinning av plast och som kan vara en fara för hälsan. Regeringen ska fortsätta vara aktivt drivande i förhandlingarna för ett ambitiöst globalt avtal mot

8 Förvaltning av fisk som en del av havsmiljöförvaltningen

8.1 Målen och rådgivningen inom fiskförvaltningen samordnas bättre med havsmiljöförvaltningen

Regeringens bedömning: Havs- och vattenmyndighetens uppgifter bör ses över i syfte att stärka myndighetens ansvar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning och EU:s gemensamma fiskeripolitik inom dess ansvarsområde.

Sverige bör vara fortsatt aktiv inom EU, BALTFISH, Scheveningen, Helcom och Ospar för att verka för och främja att rådgivning från Ices och STECF om fiskemöjligheter och tekniska regleringar inom fiskeripolitiken även bidrar till att nå fastställda förhållanden som kännetecknar god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet.

Sverige bör verka för att vetenskaplig rådgivning för fiskbestånd och havsmiljö beaktar befintliga dataunderlag, inklusive delbestånd och data om havsmiljödirektivets kvalitativa deskriptorer.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer i stort med regeringens.

Remissinstanserna: *Havsmiljöinstitutet, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna i Gotlands, Hallands, Skånes, Uppsala och Västra Götalands län* stöder bedömningen och anser att det är viktigt att Sverige engagerar sig djupare i Ices (International Council for the Exploration of the Sea). *Sveriges lantbruksuniversitet* menar att fiskeripolitiken inte lever upp till målet i artikel 2 i den gemensamma fiskeripolitiken och tycker det är bra att man vidtar åtgärder för att åtgärda detta. *Sveriges fiskares producentorganisation* motsätter sig förslaget och *Swedish Pelagic Federation* påpekar att det kan bli otydligt vilka miljömål som då ska uppnås. *Länsstyrelserna i Blekinge, Kalmar och Stockholms län* pekar på att dagens mål, i synnerhet MSY (maximum sustainable yield) per bestånd, missar ekosystemet och bidrar till havsmiljöproblemen snarare än löser dem.

Skälen för regeringens bedömning: Det är nödvändigt att även genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik i de delar som direkt berör hållbar förvaltning av fiskresurserna ingår i ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning med hänsyn till bland annat miljö-kvalitetsnormer, rådgivning, genomförande av åtgärder samt uppföljning och utvärdering. Ett sätt att tillgodose det är att tydliggöra att Havs- och vattenmyndigheten har i uppgift att inom sitt ansvarsområde samordna genomförandet av vattendirektivet, havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet. Regeringen avser se över Havs- och vattenmyndighetens

Prop. 2023/24:156 ansvar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagerstiftning och EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Vidare kan fler aspekter behöva beaktas i förvaltningen utöver det mål för fiskbestånden uttryckta som s.k. enarts-MSY:er (*maximum sustainable yield*). Sådana förvaltningsmål baseras på att varje bestånd har ett eget kvantitativt mål utan sitt ekologiska sammanhang. Målen sätts alltså utan hänsyn till beståndets ekologiska funktion som bytesdjur eller behov av andra bestånd som föda. Exempelvis kan det behövas större lekbiomassa för att säkra rovfiskars funktion i ekosystemet, än vad som behövs för att uppnå MSY. Med dagens tillämpning av MSY behöver Ices (International Council for the Exploration of the Sea) i sin rådgivning inte beakta riskerna med att fiska ner lokala delbestånd liksom med att fiska storleksselektivt. Även rådgivning från STECF, (the Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries), skulle i högre grad kunna nyttjas till uppfyllandet av målen i havsmiljöförvaltningen. Detta kräver dock att en samsyn på EU-nivå kring de olika målen för förvaltningen. Regeringen bör därför verka för en bättre samordning på EU-nivå för genomförandet av målen för miljödirektiven och den gemensamma fiskeripolitiken för att skapa synergier mellan målsättningarna.

Det finns ett behov av att den vetenskapliga rådgivningen från Ices ska kunna ta hänsyn till fler biologiska parametrar som ett komplement till bedömningen av MSY. Sverige bör därför verka för att EU-kommissionen i sin beställning till Ices i större utsträckning ska inkludera ekosystemeffekter av fiske samt hur mänskliga aktiviteter och naturlig dödlighet från t.ex. predatorer påverkar fiskbestånden. Sverige bör vara pådrivande inom rådet och i det regionala samarbetet inom EU:s fiskeripolitik, dvs. de regionala samarbetsorganen BALTFISH (förvaltningsområde Östersjön) och Scheveningen (förvaltningsområde Västerhavet) samt inom Helcom FISH, för att förbättra kunskapen, dataunderlaget och därmed bidra till den vetenskapliga rådgivningen från Ices, inklusive inom pågående arbete för att utveckla rådgivningen i Ices. Havs- och vattenmyndigheten bör bistå med underlag i syfte att beskriva hur rådgivningen kan utvecklas. Detta behöver ske samordnat på EU-nivå tillsammans med Ices, men även tillsammans med andra forskargrupper som t.ex. har kunskap om den marina miljön som i dagsläget normalt inte hanteras av Ices.

8.2 Kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktioner mellan utsjö och kust bör utvecklas

Regeringens bedömning: Kunskapen om olika fiskarters betydelse för den marina näringsväven och interaktioner dem emellan, både för utsjö och kust, bör på ett tydligare sätt användas i förvaltningen av fisk och havsmiljö.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Hallands, Kalmars, Skåne, Uppsala, Västra Göta-*

lands och Östergötlands län samt Naturskyddsföreningen, Skärgårdarnas riksförbund, Sveriges lantbruksuniversitet och Fiskevattenägarna tillstyrker förslaget. Stockholms universitet vill påpeka att industrifisket även pågår innanför trålgränsen, på de så kallade inflyttningsområdena och dispenser ges regelmässigt till fartyg över 24 meter (upp till 60 meter) och anser att åtgärder för att skydda de för kustekosystemen livsviktiga strömmingsbestånden behöver sättas in skyndsamt.

Swedish Pelagic Federation anser att beredningen drar förhastade slutsatser om vilka insatser som behöver göras. *Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker förslaget om ett riktat fiske efter storspigg. De menar att problemen med fiskbestånden i Östersjön är orsakat av ett för hårt fisketryck. Att i det läget fiska ännu hårdare är således en dålig strategi och i stället bör det fiskas avsevärt mindre och på så sätt återuppbbygga fiskekosystemens funktion och därigenom lindra de storskaliga ekologiska effekterna. *Sveriges Fiskares Producentorganisation* pekar på brister i beståndsuppskattningar och att dessa brister bör åtgärdas först.

Skälen för regeringens bedömning: Det behövs ökad kunskap om interaktioner mellan arter och ekosystemeffekter för att kunna sätta in rätt åtgärder. Regeringen bedömer att det behövs ett samlat kunskapsunderlag för en utvecklad rådgivning för att åstadkomma en hållbar förvaltning av fiskresurserna. Ett sådant underlag bör ligga till grund för en bedömning av eventuella åtgärder för att minska spiggens påverkan på kustfiskbestånden. I detta behöver påverkan från pelagiskt fiske utomskärs samt effekter från andra påverkansfaktorer såsom predation och miljöeffekter ingå samt interaktioner dem emellan. Det handlar om bland annat direkt påverkan på bestånd av sill och strömming, men även bredare effekter på kustekosystemen (bestånd av kustfisk, fågel och marina däggdjur).

Havs- och vattenmyndigheten genomför ett tidsbegränsat vetenskapligt projekt som motsvarar en utflyttning av trålgränsen för fartyg som fiskar efter pelagiska arter i Östersjön, i syfte att utvärdera effekterna på sill- och strömmingsbeståndens biomassa samt deras storleks-, bestånds- och åldersstruktur. Effekterna av fiskeriförvaltningsåtgärderna avseende fiskets påverkan behöver kunna särskiljas från andra påverkansfaktorer såsom miljö- och klimatfaktorer, påverkan av predation av exempelvis säl och skarv samt konkurrens med andra fiskarter. Uppdraget förstärks dels med pågående uppdrag om sälens roll i ekosystemet dels med de kompletterande predation- och födosöksstudier som förväntas förstärka kunskapen nationellt och regionalt om storskarven och därmed ge stöd åt en ekosystembaserad förvaltning som omfattar fisket. Det kan ge ett underlag för beslut om åtgärder som omfattar fiskeregleringar eller åtgärder som inte är fiskerirelaterade. Regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten flera långsiktiga uppdrag att göra sammanställningar och synteser av befintlig kunskap och forskningsinsatser för att stärka kopplingarna mellan kust och utsjö. Arbetet med sammanställningar och synteser behöver bli återkommande i syfte att kunna utgöra löpande underlag för den reguljära förvaltningen av fisk och havsmiljön. Rapporteringen inom pågående uppdrag förväntas bidra till denna sammanställning.

Alla förvaltningsbeslut behöver konsekvensbedömas utifrån samtliga hållbarhetsdimensioner samtidigt som försiktighetsansatsen ska tillämpas,

8.3 Försiktighetsansatsens tillämpning stärks

Regeringens bedömning: Försiktighetsansatsens tillämpning bör stärkas vid varningssignaler om oklara orsakssamband mellan olika faktorer som påverkar havsmiljön och risk för betydande ekosystemeffekter av pågående aktiviteter.

Miljömålsberedningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Havsmiljöinstitutet, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Östergötlands län, Naturskyddsföreningen, Sveriges Fiskares Producentorganisation, Stockholms universitet och Sveriges lantbruksuniversitet stödjer förslaget. Länsstyrelsen i Hallands län anser att om försiktighetsansatsen ska tillämpas på det sätt som beredningen föreslår måste det ske i nära samråd med fiskerinäringen. Det kan till exempel vara vid stängning av större områden under en längre tid för att skydda lekande och uppväxande fisk. Stockholms universitet pekar på försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen som en ansats som beskrivs i artikel 6 i FN:s avtal om fiskbestånd och som innebär att avsaknaden av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara målarter, associerade arter eller arter som är beroende av dessa, icke-målarter samt deras livsmiljö. Stockholms universitet anser att i praktiken tillämpas inte sällan ett slags omvänd försiktighetsprincip där det ställs höga krav på vetenskapligt underlag för att införa regleringar mot fiske.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att erfarenheter från tidigare motsvarande situationer, exempelvis från perioden med för högt fisketryck på lokala kustbestånd av torsk i Västkustens vikar som därefter inte kunnat återhämtas, visar på vikten av att snabbt sätta in åtgärder för att återuppbygga bestånden. Det kan exempelvis handla om stängda perioder, lekområdesfredning, redskapsregleringar eller habitatrestaurering. I de fall som rådigheten ligger hos EU kan förslag övervägas i enlighet med regionaliseringen, dvs. artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG. Regeringen anser att åtgärder som baseras på försiktighetsansatsen i dag generellt sett tar lång tid att införa. Regleringar bör införas när det finns tydliga indikationer på negativa effekter, baserat på bästa tillgängliga vetenskap.

Regeringen bedömer vidare att Sverige inom de regionala samarbetena BALTFISH, Scheveningen och Helcom FISH samt inom EU-rådet, bör verka för och öka acceptansen hos andra medlemsstater för att försiktighetsansatsen ska ligga till grund för tillämpning av tekniska

8.4 Regleringar av fiske utanför skyddade områden för att bevara naturvärden och ekosystemtjänster

Regeringens bedömning: Det bör tas fram permanenta regleringar avseende pelagiskt trålfiske inom hela området upp till 12 nautiska mil från baslinjen i svensk territorialzon i Östersjön från Skanör till Haparanda, inklusive Öland och Gotland. Det finns ett behov av att ta bort eller drastiskt minska de s.k. inflyttningsområdena innanför trålgränsen och ett behov av att inrätta områden utanför 12 nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas, i synnerhet för att skydda lekansamlingar av strömming och andra kustfiskbestånd.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningens bedömning är dock att trålgränsen bör flyttas ut till 12 nautiska mil från och med Ålands hav ned till Kalmarsund, med fokus på Stockholms skärgård.

Remissinstanserna: *Göteborgs och Lysekils kommun, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Kalmar, Skåne, Uppsala, Västra Götalands och Östergötlands län, Havsmiljöinstitutet, Sportfiskarna och Naturskyddsföreningen* stödjer i stor utsträckning förslaget. *Naturhistoriska riksmuseet* tillstyrker förslagen, men anser att även andra fiskerier utöver trålfiske behöver regleras i syfte att skydda, känsliga eller hotade arter.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att allt trålfiske ska vara förbjudet innanför 12 nautiska mil från baslinjen samt att det är självklart att allt trålfiske ska vara förbjudet i marint skyddade områden, oavsett vad motivet för skyddet är. *Sveriges Fiskares Producentorganisation* anser ej att det föreligger något behov av någon extraordinär översyn av trålgränsen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen bedömer att det i en ekosystembaserad förvaltning behövs ett systematiskt arbetssätt för att identifiera behovet av fiskeregleringar för att bevara arter och livsmiljöer, såväl inom som utanför skyddade områden. Även fisket utanför skyddade områden kan medföra betydande effekter på ekosystemen som både kan påverka statusen hos andra arter och livsmiljöer och även på lång sikt riskera fiskbestånden som ekosystemtjänst för fisket. Regeringen menar därför att det behövs ett systematiskt arbete för att även utanför skyddade områden analysera behov av, och där behov av åtgärder föreligger, införa regleringar för att nå miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård. Vissa steg i denna riktning har redan tagits i pågående regeringsuppdrag till Havs- och vattenmyndigheten, som innebär tidsbegränsade vetenskapliga försök som motsvarar att flytta ut trålgränsen i försöksområden. Regeringen bedömer att hela det svenska sjöterritoriet i Östersjön bör omfattas på en permanent basis. I samband med införandet av en permanent reglering ska samråd ske med

Prop. 2023/24:156 kommissionen, de berörda medlemsstaterna och den berörda rådgivande nämnden.

Såvitt känt har artikel 20 i grundförordningen, EU nr 1380/2013, som ger EU:s medlemsstater möjlighet att vidta bevarandeåtgärder inom sitt sjöterritorium, enbart tillämpats i begränsad omfattning inom den gemensamma fiskeripolitiken. Regeringen menar att Havs- och vattenmyndighetens pågående uppdrag kommer att bidra med kunskaper för att möjliggöra inrättandet av effektiva permanenta regleringar som stärker förvaltningen av fisk och havsmiljö i Östersjön inklusive vidtagandet av försiktighetsåtgärder där det misstänks föreligga ekosystemeffekter orsakade av pågående fiske.

Regeringens bedömning beaktar det pågående uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten att genomföra åtgärder som motsvarar en utflytt av trälgränsen längs hela Östersjökusten. Regeringens bedömning bygger vidare på pågående tidsbegränsade uppdraget och innebär att permanenta åtgärder i hela Sveriges sjöterritorium i Östersjön bör införas inklusive att permanent ta bort eller drastiskt minska de s.k. inflyttningsområdena för storskaligt pelagiskt fiske.

8.5 Åtgärdsplaner för att öka andelen stor fisk i kustekosystemen

Regeringens bedömning: Det finns behov av att identifiera verktyg och åtgärder för olika kuststräckors regionala behov och utmaningar för att stärka bestånden av stor rovfisk och ekosystemens resiliens.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Beredningens förslag innebär att ta fram länsvisa, alternativt samordnade inom vattendistriktet, åtgärdsplaner för fiskevården för att stärka bestånden av stor rovfisk, stärka ekosystemens resiliens och bidra till att minska effekter av övergödning.

Remissinstanserna: Förslaget om länsvisa åtgärdsplaner stöds av alla remissinstanser som har kommenterat förslaget. *Sveriges lantbruksuniversitet* stöder utredningens strävan att stärka fiskbestånden, särskilt rovfisk i kustmiljön. Kustnära fiskbestånd är viktiga för att åstadkomma resilienta ekosystem som bl.a. kan motstå effekter av klimatförändringen och havsförurning.

Swedish Pelagic Federation anser dock att det finns risk för att åtgärdsplanerna blir mer spretiga med ett länsvis förfarande, och att helhetsgreppet förloras. Det är att föredra att samordna detta minst på nivån av de fem vattenmyndigheterna. *Havsmiljöinstitutet*, *Stockholms universitet*, *Naturskyddsföreningen* och *Sportfiskarna* anser att förslaget även borde hantera fisk i utsjön och inte bara vid kusten samt att rovfiskens bytesdjur, i första hand sill/strömming, också beaktas.

Skälen för regeringens bedömning: Fiskbestånden i kustområden behöver stärkas långsiktigt, framför allt bestånden av rovfiskarter som gädda, abborre och gös. Regeringen bedömer att det behövs en helhetssyn för att skapa möjligheter för fiskbestånden att utveckla en naturlig

beståndsstruktur med stora individer och bestånd på hållbara nivåer. Det kan resultera i en ekosystemtjänst som gynnar yrkes- och fritidsfiske.

Regeringen anser att planering och genomförande av åtgärder för fiskevården bör samordnas och om möjligt integreras i arbetet med beslut och genomförande av åtgärdsprogram i enlighet med vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen. I många fall finns stora vinster i att planera fysiska åtgärder utifrån flerfunktionalitet. Arbetet med akvatisk restaurering och naturbaserade lösningar i syfte att upprätthålla och återskapa viktiga ekosystem och livsmiljöer, stärka fiskbestånd och bidra till förstärkt eller upprätthållen biologisk mångfald är mycket viktigt. Odling av arter som tar upp näringsämnen, som musslor och alger kan medföra positiva synergier och bidra till helheten. Våtmarker för näringsreduktion kan i vissa fall utformas så att de även gynnar fisk och översvåmningsområden som kan gynna såväl fiskelek som klimatanpassning. Planering för flerfunktionalitet förutsätter en samordnad åtgärdsplanering där åtgärdsprogrammen bör utgöra en naturlig plattform.

Regeringen anser att det finns ett behov av länsvisa åtgärdsplaner, inklusive verktyg och åtgärder. Åtgärdsplanerna kan avse kustlevande arter som torsk, gädda och blåmussla samt hantera utmaningar som övergödning, predation, mellanartskonkurrens och förlusten av strukturerande habitat vilket tillsammans med den nuvarande fiskeriförvaltningen kan leda till signifikanta förändringar i status för flera fiskbestånd. Hänsyn bör tas till olika kuststräckors regionala behov och utmaningar för att främja återhämtning av våra kustekosystem.

Regeringens bedömning överensstämmer med Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsprogram för havsmiljön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen som syftar till att främja en storleksfördelning hos kustnära fiskesamhällen för att möjliggöra att viktiga funktioner i näringsväven upprätthålls.

8.6 Förvaltning av predatorer bör ingå i en ekosystembaserad havsförvaltning

Regeringens bedömning: Förvaltning av predatorer som säl och skarv bör ingå i en ekosystembaserad havsförvaltning som styrs av alla tre hållbarhetsdimensioner. Sverige behöver därför verka för att EU-förbudet mot handel med sälprodukter tas bort. Sverige bör vidare verka för att allmän jakt på skarv införs och att skadeverkningar av skarv minskar samt att internationella rekommendationer anpassas till behovet av beståndsreglerande jakt på säl.

Miljömålsutredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens.

Remissinstanserna: *Havs- och vattenmyndigheten* anser att en mer geografisk förvaltning ligger väl i linje med föreslagna åtgärder i åtgärdsprogrammet för Havsmiljödirektivet och i Strategin för framtidens fiske. Myndigheten saknar ett eller flera förslag som leder till ökad kunskap, samexistens och en tydligare ekosystembaserad förvaltning. *Länsstyrelserna i Blekinge och Gotlands län* pekar på vikten av en

Prop. 2023/24:156 helhetssyn på förvaltningen av samtliga arter i Östersjön, inte minst därför att Östersjön är på väg in i eller har genomgått ett regimskifte med mindre stor rovfisk och ökande bestånd av spigg, säl och skarv. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det är viktigt att se helheten i predatorbeskattnings, både det historiska perspektivet med överfiske som kraftigt bidragit till att skapa dagens situation, samt ekosystemperspektiven utifrån nuvarande tillstånd för bestånden och havsmiljön.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att nuvarande situation i princip omöjliggör en utveckling av det småskaliga kustfisket och gråsälens populationsutveckling/beteendeförändring är en faktor vad gäller återhämtning av det kustnära ekosystemet (rovfiskbestånd). *Naturhistoriska riksmuseet* anser att olika påverkansfaktorer behöver tas med i ekosystemmodelleringar, såväl abiotiska som biotiska, och känslighetsanalyser utföras innan man kan bedöma såväl effekterna av predation på fisk (inklusive av fisk), jaktens betydelse för regleringen av interaktionerna, osv., samt sätta det i relation till fiskets uttag och påverkan. *Swedish Pelagic Federation* anser att om det ska finnas en möjlighet för samexistens måste målen för vad som anses vara gynnsam bevarandestatus för sälpopulationerna revideras kraftigt nedåt och en reduktion av sälstammarna och skarvpopulationen genomförs. Sälstammen ska inte bara kunna samexistera med fisket utan måste även regleras utifrån de svaga fiskbestånden.

Skälen för regeringens bedömning: Återhämtningen av bestånden av säl, i synnerhet gråsäl i Östersjön men även knobbsäl i Västerhavet, har varit en framgång för dess bevarandestatus. Dessa bestånd av säl har i dag gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Nu har säl- och skarvbestånd nått en så hög numerär att deras påverkan på sina födoresurser inte längre kan ses som ringa. Tvärt om kan predation från säl och skarv ha en påverkan på fiskbestånden och dess artsammansättning. Sedan 2022 kan Naturvårdsverket besluta om licensjakt på både gråsäl och knobbsäl.

Sälarter med populationer som förvaltas genom jakt utgör en värdefull resurs där tillvaratagandet möjliggör viss miljöövervakning. Produkterna från säl, såsom exempelvis skinn, kött, och olja, har varit viktiga för överlevnad och handel i Norden allt sedan istiden. Betydelsen av sälprodukterna har genom århundradena successivt minskat och i dag används sälarna främst för skinnberedning och hantverk. Tillvaratagandet har dock motverkats genom det förbud mot handel med sälprodukter som har inrättats i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter. Regeringen behöver verka för att förordningen upphävs och att handel med sälprodukter från etisk jakt åter kan ske inom EU. Regeringen instämmer i beredningens bedömning att det behövs en ekosystembaserad helhetssyn på förvaltningen av fiskbestånden, dess bytesdjur samt predatorer som säl och skarv. Allmän jakt på skarv bör införas och rekommendationen som har utformats inom Helcom SEAL bör anpassas så att förvaltningen av säl och skarv kan ske utifrån de behov som ett sviktande fiskbestånd ger upphov till.

Regeringen bedömer vidare att Sverige inom det regionala samarbetet Helcom SEAL samt inom EU, bör verka för och öka acceptansen hos andra medlemsstater för behovet av förvaltning av predatorer till skydd för

ekosystemet och fiskbestånden. Förvaltningsåtgärder bör vidtas som bidrar till förbättrad miljöstatus och återhämtning av miljön, förstärkning av svaga rovfisksamhällen samt ge förutsättningar för en god födobas för predatorerna. Hänsyn bör tas till både fiskets, bytesdjurens, sälens och skarvens påverkan på näringsväven som även får konsekvenser för nyttjandet av fiskresursen. Säl och skarv bidrar till en direkt påverkan på det kustnära fisket genom skador på redskap, bifångst och förstörda fångster. Indirekta skador kan vara långt större än vad som ger sig till känna i form av skadad fångst. Studier har visat att för varje skadad fisk kan bortfallet i form av uppåten fisk ur redskapet vara tjugo gånger större. Vidare begränsar sälar som uppehåller sig vid fiskeredskap fångsten då fisken antingen tas som byte eller skräms på flykt. Allt sammantaget har säl och skarv stor påverkan på det småskaliga kustnära fisket. Det småskaliga kustnära fisket bidrar både till en levande kust och skärgård och till nationell självförsörjning genom ett långsiktigt hållbart fiske.

Både säl och skarv kan ha en betydande reglerande effekt på vissa fiskarter, särskilt i kustområden och i situationer när bestånden av rovfiskar är låga. Detta gäller framför allt abborre, där säl och skarv bedöms tillsammans kunna vara en dubbelt så stor påverkansfaktor som fisket. Även för gädda, sik, lax och havsöring kan sälars och skarvars konsumtion ligga i nivå med fiskets uttag och därmed påverka fiskbeståndens tillväxt och återhämtning. Mängden spigg och andra zooplanktivorer, dvs. mindre fiskarter som främst äter djurplankton, har också stor strukturerande påverkan. En helhetssyn som samlar samtliga perspektiv är avgörande för att säkerställa en ekosystembaserad förvaltning, som även tar i beaktande bevarande av svenskt kulturarv och lokal livsmedelsproduktion i form av småskaligt kustnära fiske. Pågående analys av förvaltningen av predatorer tillsammans med den nuvarande fiskeriförvaltningen är tänkt att ge stöd åt en stärkt ekosystembaserad förvaltning och främja återhämtningen av fiskbestånd och ekosystemfunktioner i kust- och inlandsvatten.

8.7 Frågan om det bör göras ändringar i fiskelagen avseende fiske efter ostron behöver utredas vidare

Regeringens bedömning: Frågan om bilagan till fiskelagen (1993:787) bör ändras, på så sätt att fiske efter andra ostronarter än den europeiska arten *Ostrea edulis* inte längre ska vara förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten, behöver utredas vidare.

Miljömålsberedningen föreslår att bilagan till fiskelagen ändras så att fiske efter andra ostronarter än det europeiska (*Ostrea edulis*) inte ska vara förbehållet fiskerättsinnehavaren.

Remissinstanserna: Göteborgs kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Havsmiljöinstitutet, länsstyrelserna i Hallands, Skåne, Uppsala och Västra Götalands län tillstyrker förslaget. Statens jordbruksverk, Lysekils kommun, Sveriges Fiskares Producentorganisation, Sveriges lantbruksuniversitet och Vattenrådet för Bohuskusten stöder förslaget. Sveriges Fiskevattenägareförbund och Sveriges Jordägarförbund avstyrker

Prop. 2023/24:156 förslaget om att bryta ut nyttillkomna ostronarter från fastigheternas enskilda fiskerätt och anser att en sådan förändring skulle bädda för stora problem och ett utbrett olovligt fiske på inhemska ostron.

Skälen för regeringens bedömning: Av bilagan till fiskelagen (1993:787) framgår att fiske efter ostron är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. När regeln infördes omfattade den i praktiken endast *Ostrea edulis*, vårt inhemska ostron. Enligt sin ordalydelse omfattar den dock alla ostronarter och därmed även den invasiva arten stillahavsostron, *Magallana gigas*, som sedan 2007 har brett ut sig längs med västkusten.

Enligt regeringens mening kan nuvarande utformning av fiskelagen när det gäller rätten att fiska ostron utgöra ett hinder för att begränsa utbredningen av invasiva arter av ostron och för att nyttja dessa som en livsmedelsresurs. Att göra det möjligt för andra än fiskerättsinnehavaren att fiska efter invasiva ostronarter skulle kunna ge bättre förutsättningar att begränsa utbredningen av invasiva arter av ostron. Det skulle också kunna bidra till ett ökat nyttjande av dessa arter som livsmedel och inom turistnäringen. Det är samtidigt viktigt att beakta fiskerättsinnehavarnas intressen avseende ostron och att säkerställa att tillsynen kan upprätthållas. Regeringen bedömer därför att en djupare analys av frågan behöver genomföras innan en förändring av fiskelagen kan vara aktuell.

9 Sjöfartens påverkan på havsmiljön

9.1 Större hänsyn i känsliga kust- och havsområden

Regeringens bedömning: Sjöfartens miljöpåverkan och behovet av åtgärder för att minska sjöfartens miljöpåverkan i särskilt känsliga områden i Östersjön bör utredas.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Miljömålsberedningen anser, till skillnad från regeringen, att ytterligare utredning i frågan inte är nödvändig och att regeringen ska verka för att Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) fattar beslut om att farlederna för den kommersiella fartygstrafiken i berörda områden ändras, efter att beslutsunderlag har inhämtats från berörda myndigheter.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget i huvudsak, däribland *Havsmiljöinstitutet*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Svensk sjöfart* och *Sveriges lantbruksuniversitet*. Ingen instans avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Flera hårt trafikerade fartygsruttor i Sveriges närområde passerar nära eller genom marina skyddade områden som Natura 2000-områden och marina naturreservat samt andra känsliga havsområden. Vidare är få havsområden i Sveriges närhet helt fria från fartygstrafik.

Effekterna på marina djur och växter av fartygstrafiken i sig, exempelvis påverkan av buller och svall, och av fartygens utsläpp till vatten och luft,

varierar i tid och rum. Effekter är i hög grad kopplade till var och när utsläpp förekommer. Till exempel kan effekter på biologisk mångfald av utsläpp av olja och kemikalier från fartyg vara små om utsläppen förekommer i mindre känsliga havsområden men mycket stora i känsliga eller skyddade havsområden, eller vid en olämplig årstid. Läckage av gifter från båtbottnfärger och fartygsgenererat undervattensbuller kan även påverka växt- och djurliv på lokal och regional nivå. Riskanalyser avseende effekter på biologisk mångfald och hotade arter av en utökad inlands-, kust- och närsjöfart bör genomföras i samband med planering av ny eller utökad användning av farleder och fartygsrutter.

Naturresurser och naturvärden i form av biologisk mångfald och hotade arter i Östersjön och Västerhavet är inte jämnt fördelade. Omkring 90 procent av antalet övervintrande sjöfåglar i Östersjön finns inom fem procent av ytan. Den hotade småvalen, tumlare och flera kommersiellt viktiga fiskarter fortplantar sig enbart i vissa begränsade områden. Många bottenlevande växter och djur kräver särskilda förutsättningar som bara uppfylls i vissa delar av Sveriges havsområden.

I havsplanen för Östersjön pekar regeringen ut ett antal s.k. utredningsområden för sjöfart där sjöfart och höga naturvärden är motstående intressen. Två sådana särskilt känsliga områden är området Salvorev mellan Fårö och Gotska sandön respektive området mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank sydöst om Gotland och därmed sammanhängande stråk. Över Salvorev går i dag en passage för sjötrafik genom ett område med mycket höga naturvärden med bland annat den rödlistade alfågeln. Även i området mellan Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank går sjöfarten genom ett grundområde med mycket höga naturvärden med alfågel och tumlare. Alfågel påverkas negativt av operationella oljeutsläpp från fartyg. Tumlare påverkas negativt av buller från sjötrafik. Båda dessa områden är Natura 2000-områden med höga naturvärden som är särskilt känsliga för påverkan från bl.a. fartygstrafik. Sverige har en skyldighet enligt art- och habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEG) och fågeldirektivet (direktiv 2009/147/EG) att vidta åtgärder för att uppnå bevarandesyftena med Natura 2000-områdena. Från naturvårds-synpunkt är det därför angeläget att utreda sjöfartens påverkan på naturmiljön och vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att minska den.

Samtidigt är dessa områden av mycket stor betydelse för sjöfarten och utgör Östersjöns mest internationellt trafikerade och internationellt reglerade stråk samt är utpekade som riksintresse för sjöfart. Förändringar i sjöfartens förutsättningar kan generera merkostnader både för sjöfartsnäringsen samt för de intressenter som nyttjar sjöfartens tjänster, vilket för svensk del är en betydande del av alla ekonomiska verksamheter. De flesta förändringar gällande sjöfarten kräver beslut som fattas internationellt och behöver därmed internationellt stöd samt vara förenliga med EU-rätten och folkrätten, inklusive havsrätten. Sjöfarten i ovan nämnda områden kan antas vara av intresse för många flaggstater, inte minst de andra Östersjöstaterna. Därför är det nödvändigt att beakta sjöfartsnäringsens och andra staters åsikter om nya åtgärder som påverkar sjöfartens förutsättningar. Det behöver därför utredas hur sjöfarten påverkas av eventuella åtgärder.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att frågan om sjöfartens miljöpåverkan och behovet av åtgärder för att minska sjöfartens miljöpåverkan i berörda områden, framför allt med avseende på fågel och

Prop. 2023/24:156 tumlare, behöver utredas, inklusive en analys av de EU-rättsliga och internationella förutsättningarna för att genomföra åtgärderna, samt en konsekvensanalys av sådana eventuella åtgärder.

9.2 Utsläpp av tvättvatten från skrubbrar behöver regleras

Regeringens bedömning: Ett nationellt förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar bör övervägas.

Vidare bör Sverige fortsatt verka för reglering av sådana utsläpp inom ramen för de havsregionala konventionerna Oskar och Helcom, inom EU samt inom den internationella sjöfartsorganisationen (IMO).

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Beredningens förslag om att regeringen ska verka inom EU och IMO för ett förbud mot utsläpp av tvättvatten är dock mer precist formulerat.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslagen i huvudsak, däribland *Havsmiljöinstitutet*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Helsingborgs kommun*, *länsstyrelserna i Kalmar* och *Skåne län*. Ingen instans avstyrker förslagen. *Svensk Sjöfart* förordar teknikneutralitet vilket betyder att tekniken som sådan inte bör förbjudas, men att man däremot kan justera accepterade gränsvärden.

Skälen för regeringens bedömning: Östersjön och Nordsjön utgör tillsammans med Engelska kanalen ett s.k. svavelkontrollområde. För Östersjöns del innebär det att endast marina bränslen med en svavelhalt om högst 0,1 procent får användas. Detta är striktare krav än de gränsvärden om högst 0,5 procent som gäller globalt men har införts på grund av att Östersjön är utpekad som ett särskilt känsligt havsområde av den internationella sjöfartsorganisationen IMO. Svavelreglerna infördes för att minska utsläppen till luft av försurande svaveloxider.

Som en metod att klara de lägre utsläppsnivåerna kan man välja att köra på renare bränsle eller att installera en rökgasrenare (s.k. skrubber). Med investeringar i skrubbrar kan fartyg fortsätta köra på tunga eldningsolja. Det finns både öppna och stängda skrubbrar. De öppna, som är vanligast, tömmer alla föroreningar som tvättats ur rökgasen. Det är stora volymer kraftigt försurat och förorenat vatten som töms direkt ut i havet.

En stor del av den internationella fartygstrafiken går bland annat nära den svenska kusten och även genom känsliga skärgårdsområden som i dag utsätts för betydande negativ miljöpåverkan. Utsläpp av tvättvatten som innehåller både försurande och farliga ämnen i kustnära områden bedöms kunna motverka möjligheten att förbättra miljöstatusen i dessa områden och på sikt kunna nå god miljöstatus.

Många länder och hamnar har på eget initiativ infört förbud mot utsläpp av tvättvatten i vissa nationella vatten, bl.a. Tyskland och Belgien. I Sverige har t.ex. Trelleborgs, Göteborgs och Stenungsunds hamnar förbjudit utsläpp inom hamnområdena. Däremot finns det inget svenskt nationellt förbud.

Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten har haft i uppdrag att utreda utsläpp av tvättvatten från skrubbrar. Myndigheterna har redovisat ett förslag om reglering som innebär ett förbud mot utsläpp av skrubbevatten i svenskt inre vatten. I slutet av december 2023 ombads Transportstyrelsen att utöka redovisningens konsekvensanalys till att gälla svenskt territorialvatten, vilket redovisades i slutet av februari 2024. Regeringen bereder myndigheternas förslag.

Regeringen verkar även för ett förbud mot utsläpp av tvättvatten regionalt och internationellt. Inom Ospar leder Sverige en arbetsgrupp med uppgiften att ta fram förslag till åtgärder som Ospar kan vidta vad gäller utsläpp av skrubbevatten inom Ospar's maritima område. Sverige verkar för att ett sådant beslut ska kunna fattas senast 2025. Även inom Helcom pågår diskussioner om möjligheter att minska eller förbjuda utsläpp från skrubbrar, men där har arbetet inte kommit lika långt. Inom IMO ingår frågan om tvättvatten från skrubbrar i arbetsprogrammet för miljökommittén (MEPC) med innebörden att man inom IMO ska utvärdera och harmonisera regler och riktlinjer kring utsläpp av tvättvatten från skrubbrar inklusive villkor och områden. Det är viktigt att frågan hanteras skyndsamt innan majoriteten av den globala sjöfarten har installerat skrubberteknik.

9.3 Undervattensbullers påverkan på marina ekosystem

Regeringens bedömning: Det är angeläget att förstärka myndighets- och aktörssamverkan, utveckla kunskapsunderlaget och analysera vilka förvaltningsåtgärder och innovativa teknologier som kan bidra till att minska belastningen av kontinuerligt lågfrekvent undervattensbuller.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Beredningens förslag innebär att Havs- och vattenmyndigheten ska få i uppdrag att fastställa minst en miljökvalitetsnorm för kontinuerligt undervattensbuller senast 2023 och att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att fastställa miljökvalitetsnormer av begränsningskaraktär för impulsiva bullerkällor som t.ex. pålning och sprängning senast 2023.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslagen i huvudsak. *Svenska Båtunionen* avstyrker förslaget om att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att fastställa minst en miljökvalitetsnorm för kontinuerligt undervattensbuller senast 2023 och påpekar att det är viktigt att beakta att fritidsbåtar inte är en homogen grupp av båtar. Det är stor skillnad på vilket undervattensbuller som en segelbåt, motorbåt, vattenskoter eller roddbåt avger. *Svensk Sjöfart* välkomnar ett ökat fokus på problematiken och påpekar i detta sammanhang att det finns riktlinjer för hur man kan minimera undervattensbuller från fartyg utarbetade av IMO. Svensk Sjöfart ser gärna att man från svenskt håll engagerar sig i frågan inklusive framtagande av miljökvalitetsnormer men endast under förutsättning att utgångspunkten är att medverka till utveckling av globala standarder och regler vilka därefter kan ligga till grund för en svensk

Prop. 2023/24:156 miljökvalitetsnorm. Globala regler behövs för att få maximal effekt eftersom sjöfarten är extremt internationell i sin karaktär.

Skälen för regeringens förslag: Undervattensbuller ökar i betydelse genom att havet används allt mer. Impulsivt buller (orsakat av exempelvis konstruktionsarbeten) och kontinuerligt lågfrekvent buller (orsakat av exempelvis sjöfart) ger en negativ belastning på marina djur, såväl fiskar som tumlare, som är beroende av hörsel för att söka föda och kommunicera. Sedan Miljömålsberedningens betänkande lämnades till regeringen har EU gemensamt inom ramen för arbetet med havsmiljödirektivet definierat hållbara nivåer av buller, så kallade tröskelvärden, för att kunna bedöma bullernivåer och vidta åtgärder för att nå god miljöstatus. Sverige har aktivt medverkat i detta arbete. Mot bakgrund av detta, och inom ramen för påbörjandet av den tredje förvaltningscykeln för havsmiljödirektivets genomförande i Sverige, har Havs- och vattenmyndigheten remitterat ändringar i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Ändringarna innehåller förslag om reviderade kriterier och indikatorer för såväl impulsivt som kontinuerligt buller. Nästa steg i förvaltningscykeln blir att besluta om miljökvalitetsnormer. För impulsivt buller, och i enlighet med genomförandet av havsmiljödirektivets åtgärdsprogram, har Havs- och vattenmyndigheten beslutat om en vägledning för att förhindra att seismiska undersökningar orsakar skadligt impulsivt buller med negativa effekter på marina däggdjur.

Regeringen konstaterar att Havs- och vattenmyndigheten genom sitt arbete har genomfört eller skapat förutsättningar för att genomföra Miljömålsberedningens förslag. Regeringen avser att verka för att berörda myndigheter förstärker samverkan, utvecklar kunskapsunderlaget och analyserar vilka förvaltningsåtgärder och innovativa teknologier som kan bidra till att minska belastningen av kontinuerligt lågfrekvent buller. Det finns ett behov av att se på olika åtgärder, både förvaltningsåtgärder och innovativa lösningar, som kan bidra till att minska det kontinuerliga bullret på den marina miljön. Regeringen betonar i sammanhanget att arbetet inom IMO fortsatt blir centralt framöver. Sverige bör verka inom IMO, för att försöka minska sjöfartens bullerrelaterade havsmiljöpåverkan globalt. Det fortsatta arbetet behöver även ta tillvara sjöfartens engagemang om bullerproblematiken, inte minst möjligheterna kring att ta fram mindre bullrande metoder och/eller teknologier.

10 Skydd av marina områden

10.1 Skyddet av marina områden ska utökas och förstärkas

Regeringens förslag: Sverige ska utöka och förstärka skyddet av marina områden för att bidra till att nå den internationella målsättningen om 30 procent skyddade marina områden, varav en tredjedel strikt

skyddade, motsvarande 10 procent, till 2030 som antagits inom EU:s biodiversitetsstrategi, de regionala havskommissionerna Helcom och Oskar, samt det nya globala ramverket för biologisk mångfald i konventionen för biologisk mångfald (CBD). I linje med nämnda konventioner, ramverk och strategier ska det finnas värden att skydda för att peka ut skyddade marina områden.

För att skapa förutsättningar för ett ändamålsenligt skydd ska Sverige på ett proportionerligt och ändamålsenligt sätt utöka och förstärka skyddet av marina områden i Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon. Skyddet ska vara utformat så att det säkerställer och bevarar den biologiska mångfalden, samt bildar ett representativt, ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk, sammantaget och för vart och ett av de tre havsområdena Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken.

Förutsättningarna för att nå dessa målsättningar behöver stärkas och tydliggöras. Arbetet med att säkerställa ett representativt, ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk av marina skyddade områden behöver fortsätta.

Miljömålsberedningens förslag överensstämmer i stort med regeringens bedömning att skyddet av marina områden ändamålsenligt behöver utökas och förstärkas. Beredningen föreslår dock en nationell målsättning om 30 procent skydd och 10 procent strikt skydd.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till Miljömålsberedningens förslag om ett etappmål för skydd av marina områden som omfattar minst 30 procent skyddad och minst 10 procent strikt skyddad areal, inklusive *Havs- och vattenmyndigheten*, *Naturvårdsverket*, *Transportstyrelsen*, *länsstyrelserna i Blekinge, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Kalmar, Norrbottens, Skåne, Uppsala, Västerbottens, Västernorrlands, Västra Götalands och Östergötlands län*, *Helsingborgs kommun*, *Svenska Naturskyddsföreningen*, *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* och *Svenska Båtunionen*. Bl.a. anges att det är i linje med internationella åtaganden samt rimligt utifrån de resonemang som beredningen för om utmaningarna för havsmiljön. Samtidigt poängterar länsstyrelsen i Skåne, *Stockholms universitet* m.fl. vikten av att inte allt fokus ska läggas på procenten så att skyddets kvalitet åsidosätts samt lyfter fram vikten av ett representativt, ekologiskt sammanhängande samt funktionellt nätverk. Länsstyrelsen i Gotlands län påpekar vikten av att ta hänsyn till marina områden som är värdefulla för ekonomiska och sociala värden. Transportstyrelsen betonar vikten av att beakta sjöfartens intresse vid inrättandet av nya skyddade områden. *Sjöfartsverket* önskar att målen utgår från ekosystembaserad havsförvaltning, med fokus på det som ska skyddas snarare än hur stora områden som ska skyddas. *Kungliga tekniska högskolan*, *Sveriges Fiskares Producentorganisation* och *Sveriges Jordägareförbund* uttalar sig negativt om ett siffersatt mål som helhet och anser att det strider mot ekosystemansatsen. Andra remissinstanser, t.ex. *Energimyndigheten*, lyfter fram bl.a. behov av att beakta nationella målsättningar om havsbaserad energi. Flera remissinstanser är positiva till miljömålsberedningens förslag om att utreda vilka rättsliga verktyg som kan klassas som s.k. OECM, och flera ser behov av en definition av begreppet strikt skydd.

Skälen för regeringens bedömning: Det är angeläget att säkerställa att skyddet av marina områden är effektivt och ändamålsenligt för att stärka Östersjöns och Västerhavets produktivitet, motståndskraft och återhämtningsförmåga. Det skapar förutsättningar för att bibehålla och stärka havets förmåga att leverera värdefulla och samhällsviktiga ekosystemtjänster. Förlust av viktiga livsmiljöer, så som lek- och uppväxtområden för fisk, musselbäddar och ålgräsängar, försämrar t.ex. yrkes- och fritidsfiskets tillgång på fisk- och skaldjur, vilket är allvarligt för såväl fiskets ekonomi och långsiktiga överlevnad som för havets möjlighet att återhämta sig och leverera ekosystemtjänster. Detta är särskilt relevant i ljuset av den pågående klimatförändringen. Förlust av biologisk mångfald och livsmiljöer minskar havets kapacitet till klimatreglering, t.ex. genom att minska havens förmåga att ta upp och binda kol. Samtidigt försämrar motståndskraften mot klimatförändringar, vilket kan påverka förutsättningarna för djur och växter att reproducera sig och öka risken för främmande arter att etablera sig. Det rumsliga skyddet förstärker och kompletterar andra åtgärder för att nå en god miljöstatus i havet och är ett centralt verktyg i en integrerad havsförvaltning.

Ett marint skyddat område är ett geografiskt avgränsat område som bildas, regleras och förvaltas med främsta syfte att långsiktigt bevara den marina miljön. Nära 15 procent av Sveriges totala havsområde, inklusive den ekonomiska zonen, omfattas enligt SCB i december 2023 av formellt skyddade marina områden. Andelen varierar mellan Sveriges tre regionala havsområden. Störst andel skydd har Västerhavet med 32 procent. I Egentliga Östersjön är 17 procent av havsarealen skyddad och i Bottniska viken är det fem procent. Med formellt skydd avses sådana områden som skyddas med stöd i 7 kap. miljöbalken, dvs. nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden. Oskar och Helcom Marine Protected Areas (MPA) ingår även i begreppet marint skyddat område men är i sig inte formellt skyddade enligt miljöbalken.

I en ekosystembaserad havsförvaltning bör utöver formellt skyddade områden flera olika förvaltningsverktyg och rättsliga instrument kunna samverka för att identifiera den typ av områdesbaserade skyddsåtgärder som bäst uppnår syftet. Exempelvis kan verksamheter som fiske, fartygstrafik, jakt och energiutvinning regleras med annan lagstiftning än miljöbalken eller genom förvaltningsverktyg i form av planering. Sveriges havsplaner vägleder om den eller de mest lämpliga användningarna av ett område i större delen av territorialhavet och den ekonomiska zonen. Havsplanerna ska bidra till en hållbar utveckling genom att tillgodose utveckling av maritima näringar, god miljöstatus och samexistens mellan olika verksamheter och användningsområden i havet.

Inom FN:s konvention för biologisk mångfald (CBD) används begreppet andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (Other Effective Area-based Conservation Measures, OECM). Enligt CBD:s definition avses med OECM ett geografiskt definierat område, som inte är ett skyddat område, men som styrs och förvaltas på ett sätt som uppnår positiva och varaktiga resultat för biologisk mångfald på platsen, med tillhörande ekosystemtjänster och funktioner. OECM används även som begrepp inom EU och EU-kommissionen har tagit fram riktlinjer för hur sådana områden kan bidra till målet om 30 procent skydd av EU:s hav. Kombinationen av formellt skydd och andra områdesbaserade skydds- och

bevarandeåtgärder som kan vara betydelsefulla för det långsiktiga skyddet av marina livsmiljöer och arter ökar möjligheterna till bättre samordning av rättsliga instrument. Det kan även möjliggöra för flera aktörer att mer aktivt bidra till ett långsiktigt skydd, samt bättre planeringsförutsättningar för utveckling och etablering av verksamheter så som maritima näringar.

Ett utökad och ändamålsenligt skydd bidrar till att uppfylla Sveriges åtaganden i EU och internationellt. Sverige har EU-rättsliga åtaganden att skydda och bevara arter och livsmiljöer enligt art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågeldirektivet (2009/147/EG) samt uppnå eller upprätthålla god miljöstatus i enlighet med havsmiljödirektivet (2008/56/EG). EU-kommissionen har gjort gällande att Sveriges Natura 2000-nätverk inte är tillräckligt i alla delar. I en formell underrättelse 2020 tillkännages bl.a. att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fågeldirektivet att klassificera de mest lämpade marina områdena avseende skydd av fåglar som Natura 2000-områden (Special Protection Areas, SPA). Naturvårdsverket har redovisat förslag till nya och kompletterande SPA-områden baserat på förslag från berörda länsstyrelser på regeringens uppdrag. Vidare driver EU-kommissionen ett överträdelseärende mot Sverige rörande underlåtenhet att uppfylla skyldigheter enligt art- och habitatdirektivet vad gäller bl.a. förhindrande av betydande störning av tumlare i Natura 2000-områden och vidtagande av bevarandeåtgärder med hänsyn till fiskeverksamhet. Ärendet har i februari 2024 gått vidare till ett motiverat yttrande, som regeringen besvarade i april 2024. Ärendena bereds i Regeringskansliet.

EU-kommissionen presenterade 2020 en strategi för biologisk mångfald för 2030. Rådet ställde sig den 23 oktober 2020 bakom målen i strategin, inklusive att skapa ett sammanhängande nätverk av väl förvaldade skyddade områden och att skydda minst 30 procent av EU:s havsområden, varav en tredjedel under strikt skydd, vilket motsvarar 10 procent av EU:s hav (12210/20). En liknande målsättning antogs genom det nya globala Kunming–Montreal-ramverket för biologisk mångfald under CBD, nämligen att minst 30 procent av alla världens kust- och havsområden senast år 2030 bevaras och förvaltas genom skyddade områden och andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder. Inom ramen för de regionala havskonventionerna för Östersjön och Nordostatlanten antog Helcom och Osparkommissionen 2021 mål om att skydda minst 30 procent av respektive havsregion till 2030, och att minst 10 procent av Östersjön ska vara strikt skyddad.

Havs- och vattenmyndigheten har pekat på behov av att förstärka och tydliggöra skyddet i vissa områden för att omfatta alla väsentliga naturvärden och uppfylla kvalitetsaspekterna i det marina områdesskyddet. Därtill kan ekologiskt representativa områden opåverkade av lokal mänsklig aktivitet vara en viktig referens i ett i övrigt påverkat havsområde. I sådana områden är samtliga naturvärden som förekommer i området, såväl hotade och exklusiva som triviala, skyddade. Dessa är särskilt viktiga i ljuset av t.ex. klimatförändringar, havsförsurning och övergödning för att följa utvecklingen av havets miljötillstånd samt utgöra tillflyktsområden för störningskänsliga arter och livsmiljöer. Miljömålsberedningen beskriver i sitt betänkande (SOU 2020:83, kap. 20) vissa utmaningar med att få till stånd ändamålsenliga regleringar i nybildade

Prop. 2023/24:156 naturreservat, i synnerhet när det gäller beslut om områden utan lokal mänsklig påverkan.

Med strikt skydd menas enligt vägledning från EU kommissionen att naturliga processer i områden med hög biologisk mångfald eller områden som är särskilt känsliga för effekter av klimatförändringar ska få utvecklas väsentligen ostörda (SWD(2022) 23 final). Att ett område är strikt skyddat innebär inte nödvändigtvis att området är stängt för människor, men att naturliga processer ska få utvecklas väsentligt opåverkade för att respektera områdets ekologiska behov. Havs- och vattenmyndigheten bedömer i nuläget att vissa befintliga skyddade områden med fiske-reglering skulle kunna kategoriseras som strikt skyddade, vilka i nuläget sammantaget omfattar ca. 8 procent i Västerhavet och 0,8 procent i Egentliga Östersjön.

Regeringens bedömning är att skyddet av marina områden ska utökas och förstärkas för att bidra till att nå den internationella målsättningen om att 30 procent av de marina områdena ska vara skyddade till 2030, varav en tredjedel ska vara strikt skyddade, vilket motsvarar 10 procent. Målsättningarna har antagits inom EU:s biodiversitetsstrategi, Helcom och Oskar, samt Kunming–Montreal-ramverket i CBD. I linje med nämnda konventioner, ramverk och strategier ska det finnas värden att skydda för att utse skyddade marina områden. Skyddet ska vara utformat så att det säkerställer och bevarar den biologiska mångfalden, samt bildar ett representativt, ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk, sammantaget och för vart och ett av de tre havsområdena Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken.

Förutsättningarna för att nå dessa målsättningar och internationella åtaganden behöver stärkas och tydliggöras, bland annat genom att utreda vilka svenska områdesbaserade rättsliga verktyg som kan klassas som andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM) samt tydliggöra vilket skydd som bör klassas som strikt skydd.

Regeringen avser att gå vidare med förslagen i betänkandet Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden (SOU 2023:20). Förslagen innebär ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trälgränsen, liksom när och hur eventuella undantag från ett förbud mot bottentrålning i dessa områden ska kunna beviljas.

Ett funktionellt nätverk av marina skyddade områden

Ett ekologiskt sammanhängande, representativt och funktionellt nätverk av skyddade marina områden är centralt för att syftet med skyddet ska uppnås. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att nätverket av marina skyddade områden i dagsläget inte är representativt, sammanhängande och funktionellt, bl.a. för att områdena är för små och isolerade för att säkerställa arters spridning i det marina landskapet. Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med berörda länsstyrelser utvecklat ett nationellt ramverk som erbjuder en metod för utformning och förvaltning av nätverk av marina skyddade områden. Enligt ramverket kännetecknas ett sådant nätverk bl.a. av ett fungerande utbyte av individer och gener mellan olika områden, samt geografiskt väl fördelade områden som omfattar relevanta andelar av alla ekosystem och dessas beståndsdelar som

förekommer i ett havsområde. Det betyder inte att de skyddade områdena i sig nödvändigtvis behöver angränsa till varandra.

Ramverket konkretiseras i två regionala planer för Bottenviken och Egentliga Östersjön, utarbetade av berörda kustlänsstyrelser. De regionala handlingsplanerna innehåller mätbara mål för ekologisk representativitet och funktionalitet för värdefulla ekosystemkomponenter i respektive havsområde. Därtill finns även en strategi för skydd och förvaltning av marina miljöer och arter i Västerhavet. De tre svenska havsområdena har skilda ekologiska förutsättningar vilket medför att regionala anpassningar kan behövas, t.ex. vilka vandrings- och spridningsvägar som är viktiga att säkerställa eller skillnader i behov av anpassningar till klimatförändringar. Under 2023 inrättades tre regionala förvaltningsråd för att säkerställa att de mål som tagits fram i de regionala planerna respektive strategin uppfylls. Havs- och vattenmyndigheten samordnar ramverket nationellt, vilket bidrar till att säkerställa Sveriges bidrag till ett sammanhängande nätverk av Helcom och Oskar MPA.

Regeringen anser att ett representativt, ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk av effektivt förvaltade marina skyddade områden, sammantaget och för vart och ett av de tre havsområdena, är viktigt för skyddets kvalitet och att arbetet med att utveckla, följa upp och utvärdera detta behöver fortsätta.

Miljömålsberedningen lyfter behovet av ökad kunskap och ett bättre kunskapsunderlag i arbetet med skydd av marina områden. Marin kartering är mycket viktig för utvecklingen av beslutsunderlag för nätverk av skyddade marina områden, t.ex. till utbredningskartor för arter och livsmiljöer och analyser av påverkansfaktorer. Uppföljning av om syftet med skyddet nås, såväl i enskilda områden som för nätverket, är viktigt, inte minst för att utvärdera om de bevarandeåtgärder som vidtas har önskad effekt.

10.2 Sverige bidrar till det regionala och globala skyddet av marina områden

Arbetet i de regionala havskonventionerna Helcom och Oskar har direkt betydelse för Sveriges möjlighet att nå en god miljöstatus i våra egna havsområden. Helcoms aktionsplan för Östersjön (BSAP) från 2021 fastställer parternas målsättning om att minst 30 procent av Östersjöns marina områden ska vara skyddade till 2030, varav minst 10 procent ska vara strikt skyddade. De skyddade områdena ska utgöra ett motståndskraftigt nätverk som är ekologiskt representativt och sammanhängande. Särskild uppmärksamhet ska ges till utsjöområden utanför territorialhavet, och zoner utan mänskligt nyttjande inom skyddade områden som kan fungera som referensområden ska övervägas där det är vetenskapligt motiverat. Oskars parter har genom strategin för Nordostatlanten 2030 antagit målsättningen att minst 30 procent av Oskars maritima område ska vara skyddat samt representativt, ekologiskt sammanhängande och effektivt förvaltad till 2030. Regeringen bedömer att Sverige fortsatt bör ha en hög ambitionsnivå och bidra konstruktivt inom ramen för Helcom och Oskar.

Klimatförändringarna medför stora förändringar i havsmiljön i och runt polarområdena, Arktis och Antarktis, som inte bara påverkar de lokala ekosystemen men även har en storskalig/global påverkan. Regeringen anser att Sverige bör fortsätta att arbeta konstruktivt och långsiktigt för ökat marint skydd i polarregionerna.

Det nya avtalet för skydd av biologisk mångfald bortom nationell jurisdiktion under havsrättskonventionen UNCLOS, det s.k. BBNJ-avtalet, skapar globala regler för att bl.a. skapa marina skyddsområden i det fria havet och på havsbotten bortom nationell jurisdiktion. EU och dess medlemsstater har som politiskt mål att ratificera avtalet till juni 2025. BBNJ-avtalet är en förutsättning för att uppnå det globala målet i Kunming–Montreal-ramverket om 30 procents skydd av kustekosystem och marina ekosystem. Regeringen bedömer därför att det är viktigt för Sverige att konstruktivt bidra till genomförandet av BBNJ-avtalet och fortsatt aktivt arbete inom CBD.

11 Konsekvenser

11.1 Konsekvenser av förslag om förstärkt integrering och samverkan mellan samhällssektorer i havsförvaltningen

Förslagen i propositionen syftar till att förbättra samverkan mellan samhällssektorer i havsförvaltningen, där åtgärder för att skydda havsmiljön ingår som en naturlig del och växelverkar med andra sektors målsättningar och åtgärder. Genomförandet av ekosystemansatsen har haft utmaningar eftersom ansvaret för havsförvaltning är uppdelat i ett antal sektorer. Förvaltningen är uppdelad mellan olika institutioner och organisationer samt reglerats av olika juridiska ramverk. Trots att behovet av en ekosystemansats framhållits i många sammanhang och av många länder råder fortfarande en betydande osäkerhet om hur de olika aspekterna av ekosystemansatsen ska hanteras i praktiken. Det finns ett generellt behov av mer gemensamma synsätt och målformuleringar för att en förvaltning ska vara framgångsrik och närma sig en ekosystembaserad förvaltning. Ekosystembaserade förvaltningsprinciper har visat sig svåra att tillämpa i praktiken även i situationer där de ekologiska sambanden är relativt enkla och väl etablerade. Ett exempel är att fiskförvaltningen länge dominerats av mål och åtgärder för en art eller bestånd i taget trots att ett ökat bestånd av rovfisk oundvikligen medför ett ökat tryck på bytesfisk.

Förslagen förväntas ge en bättre integrering mellan viltförvaltningen och fiskförvaltningen. En sådan integrering där predatorer så som säl och skarv, minskar sin inverkan på sårbara fiskbestånd förväntas stärka deras återhämtning, minska övergödningssymptomen samt stärka det småskaliga kustnära fisket. En utvecklad förvaltning, i enlighet med art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet förväntas fortsatt medge att de mervärden som arterna tillför i ekosystemet samt för intressenter bibehålls samtidigt som skador som orsakas av arterna minskar. Förslaget innebär

att regeringens styrning av Havs- och vattenmyndigheten blir mer enhetlig och tydlig vilket bör underlätta och effektivisera myndighetens arbete i frågor om förvaltning av fisk och havsmiljö.

Konsekvenserna av att utveckla och tillämpa en ekosystembaserad förvaltning genom en förstärkt integrering och samverkan mellan samhällssektorer och havsförvaltningen bedöms vara positiva för flera samhällsmål. Marina ekosystem som restaureras och förvaltas framgångsrikt bedöms medföra förbättrade ekosystemtjänster från havet som kan ge högre livsmedelssäkerhet, bättre havsmiljö, bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart fiske och förbättrade utsikter för turism- och besöksnäringens branscherna. Ett bristande genomförande kan utöver att skapa stora kostnader för samhället och staten också skapa målkonflikter som riskerar att inte kunna hanteras rationellt och konsekvent.

Konsekvenser av en förstärkt tillämpning av ekosystemansatsen är sannolikt högre livsmedelssäkerhet, bättre havsmiljö, bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart fiske och förbättrade utsikter för turism- och besöksnäringens branscherna.

Havs- och vattenmyndighetens uppgifter kompletteras så att det tydligt framgår att myndigheten inom sitt ansvarsområde ansvarar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning, och EU:s gemensamma fiskeripolitik, med hänsyn till bl.a. miljö kvalitetsnormer, rådgivning, genomförande av åtgärder samt uppföljning och utvärdering för såväl miljö som för olika samhällssektorer. Förslaget ligger inom Havs- och vattenmyndighetens nuvarande ansvarsområde men myndigheten saknar tillräckligt tydliga signaler från regeringen att arbeta samordnat med dessa ansvarsområden. Här saknas i dagsläget en tydlig styrning. Det är en prioriterings- och organisationsfråga som visserligen kräver resurser att genomföra men regeringen bedömer inte att Havs- och vattenmyndigheten eller andra myndigheter behöver ytterligare resurser för uppgiften. På sikt kan denna ändring till och med innebära en effektivisering. Det blir ett arbetssätt som kommer att hänga ihop med regeringens förslag om ett ensat åtgärdsprogram.

Regeringen bedömer att förslaget inte har direkta budgetära konsekvenser för statens budget. Eventuella tillkommande kostnader bedöms i nuläget täckas av befintliga ramanslag.

11.2 Konsekvenser av förslag att begränsa övergödningen

Förslagen har tagits fram i syfte att skapa förutsättningar för att minska övergödningen. Förslagen syftar på olika sätt bidra till att i högre takt än i dag nå nationella och internationella mål. Förslagen är utformade för att utveckla det lokala åtgärdsarbetet i avrinningsområdet och öka resurseffektiviteten genom att öka de cirkulära flödena av växtnäring och minska förlusterna till vattenmiljön. Lokalt arbete i avrinningsområden kring mål, metoder och åtgärder kan bidra till att klara av flera av utmaningarna inom övergödning samtidigt som hållbara verksamheter kan utvecklas och livsmedelsproduktionen öka. Dialog och utbyte av information kan inspirera, motivera och medföra positiva effekter för

Prop. 2023/24:156 jordbruket och andra aktörer som myndigheter och beslutsfattare. Förslagen syftar till att bl.a. bevara fosforresurser för framtida generationer och är en del i en ökad anpassning för en hållbarare livsmedelsproduktion. Återföring av näringsämnen och effektiv användning syftar till att skapa ett systemiskt tillvägagångssätt för optimal användning i växtodling samtidigt som näringsförlust i alla delar av livsmedelssystemet minimeras. Arbetet behöver bedrivas långsiktigt och samordnat. De som kommer att beröras av förslagen och behöva involveras i åtgärdsarbetet är nationella myndigheter och länsstyrelser, samt de sektorer där de fysiska åtgärderna ska genomföras, t.ex. jordbruk, avloppssektorn och industrier. Genom regeringens pågående uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten 2024–2026, att vidareutveckla och stärka åtgärdssamordningen inom avrinningsområden, kan fler aktörer engageras och fler jordbruksföretag ges stöd att nyttja möjligheter till ersättning för rätt åtgärder på rätt plats. Denna satsning kommer att också att främja innovation, bland annat inom teknik, policy och organisation. Regeringens pågående satsning på nästa generations strategiska innovationsprogram, Impact innovation och däribland programmet Water Wise Societies, kommer att vara viktiga instrument och som stöds av de nationella forskningsprogrammen om klimat samt hav och vatten. Regeringen bedömer att detta kommer att höja åtgärdstakten för att förbättra status i övergödda havskustområden och de stora sjöarna samt bidra till säkrare dricksvattenförsörjning.

Framför allt turism, rekreation och yrkesfiske påverkas positivt av minskad övergödning. Till exempel i en nyligen presenterad rapport beräknades fritidsfisket år 2022 omsätta 5,7 miljarder kronor (HaV 2024:1). Åtgärder som bidrar till minskad övergödning, såsom anläggning av våtmarker, har också andra positiva effekter, till exempel fastläggning av vissa farliga ämnen, ökad biologisk mångfald och lagring av vatten i landskapet som buffert för torka och översvämningar.

Utan åtgärder ökar också risken för sämre vattenkvalitet för dricksvatten. Föroreningar i grundvatten och ytvatten, tillväxt av alger och andra mikroorganismer i ytvatten medför sämre råvattenkvalitet och ökade kostnader för energi- och kemikalieanvändning samt kan medföra ökad risk för människors hälsa. Att för oöverskådlig tid förorena vatten för företag och fastighetsägare med egen brunn innebär stora förluster och sänkt fastighetsvärde för den enskilde fastighetsägaren. Livsmedelsföretag är särskilt känsliga även för korta avbrott i vattenförsörjningen. Regeringen bedömer inte att förslaget har direkta budgetära konsekvenser och eventuella tillkommande kostnader bedöms i nuläget täckas av befintliga ramanslag.

11.3 Konsekvenser av förslag att regeringen fortsatt ska verka aktivt för genomförandet av EU:s kemikaliestrategi och stärka internationella regelverk

Många farliga ämnen når havsmiljön genom atmosfäriskt nedfall från länder i närområden och globalt och genom tillförsel via älvar. Farliga

ämnen är en av de faktorer som medför att yrkesfisket i Östersjön levererar under den kapacitet som kunde finnas om statusen var god (HaV 2023). Fisk och skaldjur bidrar till att minska risken för flera folksjukdomar. Miljögifter tenderar att anrikas i fet fisk samtidigt som omega-3-fetter bidrar till att minska risken för hjärt- och kärlsjukdomar och är viktiga för hjärnans utveckling och funktion.

Historiskt har regleringar och åtgärder för att hindra spridning av farliga ämnen varit framgångsrika och förhållandevis snabbt lett till lägre halter i havsmiljön. Mest effektivt är att förhindra och åtgärda utsläpp av farliga ämnen vid källan. Ett fortsatt aktivt deltagande i utvecklingen av regler och ramverk för kemikaliearbetet inom EU och globalt är därmed avgörande för att kostnadseffektivt minska riskerna för människors hälsa och för havsmiljön.

Målet för EU:s kemikaliestrategi (COM (2020) 667 final) är en giftfri miljö där kemikalier produceras och används på ett sätt som maximerar deras bidrag till samhället, även för att klara den gröna och digitala omställningen, samtidigt som man undviker skador på vår planet och på nuvarande och kommande generationer. Strategin ser EU-industrin som en globalt konkurrenskraftig aktör inom produktion och användning av säkra och hållbara kemikalier.

Genom att genomföra EU:s kemikaliestrategis åtgärder för att stödja innovation för säkra och hållbara kemikalier, stärka skyddet av människors hälsa och miljön, förenkla och stärka den rättsliga ramen för kemikalier, bygga upp en omfattande kunskapsbas till stöd för evidensbaserat beslutsfattande och föregå med gott exempel för en sund hantering av kemikalier globalt förväntas EU nå, eller gå i riktning mot, strategins mål.

Genom de aviserade och delvis genomförda revideringarna av EU:s kemikalielagstiftning förväntas lagstiftningen bli mer effektiv och ändamålsenlig. Reglerna väntas bli mer enhetliga, enkla och förutsägbara för alla aktörer och ge möjligheten att snabbare kunna reagera på vetenskapliga rön. De kommer att främja utvecklingen och användningen av innovativa, säkra och hållbara kemikalier i alla sektorer. Eftersom Sverige och EU har företag som både är föregångare i omställningen till säkra och hållbara kemikalier och har den vetenskapliga och tekniska förmågan att leda omställningen, väntas denna utveckling innebära ekonomiska möjligheter och möjligheter till stärkt konkurrenskraft. Regleringar väntas driva på och belöna innovation för att i möjligaste mån ersätta skadliga ämnen, vilket är avgörande för människors hälsa och miljön, och en viktig förutsättning för att uppnå en ren cirkulär ekonomi. En generisk metod för riskhantering kommer leda till enklare och snabbare reglering och ge tydliga signaler till alla aktörer – tillsynsmyndigheter, industri och nedströmsanvändare – om de typer av kemiska ämnen där innovation bör prioriteras.

Om genomförandet av den mest centrala åtgärden i EU:s kemikaliestrategi, revideringen av Reach-förordningen, utblir så innebär det att vi inte får möjlighet att genomföra de förbättringar och förenklingar som utvärderingar har visat att regelverket behöver. Det skulle innebära att man fortsätter arbeta i dagens alltför tunga och oflexibla tillståndsprocess, liksom i den befintliga begränsningsprocessen som är för långsam och inte tillräckligt skyddar konsumenter och yrkesanvändare mot de skadligaste ämnena. Samhället som helhet kommer fortsatt att ha bristande

Prop. 2023/24:156 information om kemiska ämnen, bristande kommunikation i leverantörskedjor, brister och skillnader i tillsynen mellan länder. Hänsyn kommer inte tas till kombinationseffekter.

Genom att säkerställa att användningen av PFAS fasas ut i EU, utom i de användningar som visas vara nödvändiga för samhället, besparas samhället framtida PFAS-förorening av mark och vatten – inklusive dricksvatten – och de relaterade sanerings- och reningskostnaderna samt hälsokontroll och vård av människor som kan drabbas av ett spektrum av olika sjukdomar. Kostnaderna för hälsoeffekter till följd av exponering för PFAS i nordiska länder beräknas till 2,8–4,6 miljarder euro per år (Nordiska ministerrådet, 2019:516). Investeringskostnaderna i Sverige för att rena bort PFAS i dricksvatten uppskattas av Svenskt Vatten till 6 miljarder kronor. En gradvis övergång från bedömning och reglering av kemikalier ämne för ämne till att reglera dem som grupper leder till effektivare och snabbare bedömningsprocesser samt mindre risk för att man byter ut ett ämne mot ett annat med liknande kemisk struktur och lika skadliga egenskaper (s.k. falsk substitution).

Genomförandet av det globala ramverket för kemikalier bör leda till en mindre fragmenterad styrning och mer samstämmiga strategier och åtgärder av organisationer, regeringar och intressenter. Genom att Sverige och EU utnyttjar sin tyngd i världen för att förespråka strategier och åtgärder kan steg tas mot en sund hantering av kemikalier under hela deras livscykel och skapa lika villkor och öka marknadsandelen för företag som tillverkar och använder säkra och hållbara kemikalier.

Regeringen bedömer inte att förslaget har direkta budgetära konsekvenser och eventuella tillkommande kostnader bedöms i nuläget täckas av befintliga ramanslag.

11.4 Konsekvenser av att utöka och förstärka skyddet av marina områden

Biologisk mångfald, välbehållna livsmiljöer och friska ekosystem är en förutsättning för att havet ska kunna leverera de ekosystemtjänster vi behöver och utgör grunden för en hållbar användning av havets resurser. Miljötillståndet i svenska havsområden uppnår inte god miljöstatus i dag, tillståndet för många marina arter och livsmiljöer är kritiskt. Havets förmåga att producera samhällsviktiga ekosystemtjänster är på grund av detta begränsad, vilket innebär en underutnyttjad potential för samhället och mänskligt välbefinnande. Klimatförändringarna medför ytterligare behov av att ta höjd i åtgärdsarbetet. Åtgärder för att minska belastningar från mänskliga aktiviteter måste kompletteras med områdesbaserade skydds- och bevarandeåtgärder för att skydda biologisk mångfald. Konsekvenserna av ett otillräckligt skydd är minskade ekosystemtjänster från havet.

Förslaget syftar till att stärka det långsiktiga skyddet av arter, livsmiljöer och ekosystem för att öka havens återhämtningsförmåga och motståndskraft mot kumulativ påverkan av mänskliga aktiviteter och klimatförändringar och bidra till en god miljöstatus. Detta skapar förutsättningar för att bibehålla och stärka havets förmåga att leverera ekosystemtjänster

som är viktiga för blå näringar, regional utveckling och sysselsättning för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Förslaget kommer långsiktigt att bidra till att nå näringspolitiska mål, framför allt det övergripande målet i regeringens livsmedelsstrategi genom att specifikt säkerställa viktiga rekryteringsområden för fisk och generell bidra till god miljöstatus, vilket är en förutsättning för flera ekosystemtjänster som bidrar till produktion av livsmedel. Förslaget bidrar till förbättrade förutsättningar för turism och besöksnäringar. Förslaget bidrar även till genomförandet av regeringens maritima strategi, särskilt när det gäller att säkerställa attraktiva kustområden.

Havet är en plats för flera användningsområden och samhällsviktiga verksamheter. För att säkerställa ett effektivt nyttjande av Sveriges havsområden vägleder havsplanerna om mest lämplig användning av havet, däribland energiutvinning, delar av det militära totalförsvaret, sjöfart, yrkesfiske, natur och kultur. Utformningen av det marina skyddet behöver vara en integrerad del av en ekosystembaserad havsförvaltning. Ansvar och roller i genomförandet av områdesskydd beskrivs i 7 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Berörda kust- och havsbaserade näringar och aktörer är t.ex. yrkesfiske, vattenbruk, sjöfart, havsbaserad energiutvinning, turism, enskilda mark- och vattenrättsägare, samt friluftsliv, inklusive fritidsfiske och fritidsbåtsägare. Ett utökat och förstärkt skydd av marina områden kan i vissa områden innebära begränsade inskränkningar för enskilda samhällsintressen, näringar och aktörer, beroende på syfte och vart skyddet inrättas och vilka föreskrifter eller andra regleringar som införs. Effekter utreds och avvägningar görs i varje enskilt fall.

Regeringen bedömer inte att förslaget har direkta budgetära konsekvenser och eventuella tillkommande kostnader bedöms i nuläget täckas av befintliga ramanslag.

Sammanfattning av Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83)

Detta avsnitt är sammanfattningen från Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan. Propositionen är baserad på betänkandet men omfattar inte alla förslag som omnämns nedan.

Med denna strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser vill Miljömålsberedningen skapa bättre förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård och samtidigt miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. Miljömålsberedningen lämnar förslag som omfattar verksamheter inom fler politikområden och utgiftsområden än vad som vanligtvis ingår i området havsmiljö. Detta för att fånga upp fler påverkansfaktorer på havsmiljön som behöver åtgärdas. Två särskilda frågor har genomsyrat hela arbetet med strategin. Den första frågan är kopplingen mellan hav, klimatförändringen och havsförsurning. Den andra frågan är ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning.

Miljömålsberedningens ambition har varit att strategin inte ska förstärka målkonflikter utan att snarare integrera och harmonisera målen för olika verksamheter. Miljömålsberedningen poängterar att det kommer behövas ett långsiktigt, enträget och målmedvetet arbete för att kunna nå miljökvalitetsmålen, nationellt, i EU och i internationella forum av både riksdagen, regeringen och dess myndigheter, kommuner samt ideella föreningar och privata och lokala aktörer.

Här redovisas huvuddragen i Miljömålsberedningens förslag.

En ny havsmiljölag och en tvärvetenskaplig funktion

Miljömålsberedningen bedömer att Sverige behöver en bred politisk uppslutning för en ambitiös och kraftfull havsmiljöpolitik. En ekonomiskt, socialt och ekologiskt långsiktigt hållbar nationell havsmiljöpolitik kännetecknas enligt Miljömålsberedningen av att den har ambitiösa mål och väl utformade styrmedel, samt ett strukturerat och transparent arbetssätt. För att havsmiljöpolitiken ska kunna nå sina mål är det avgörande att regeringen och riksdagen får möjlighet att se till helheten av de problem som råder inom havsmiljöarbetet.

Miljömålsberedningen föreslår därför att riksdagen instiftar en havsmiljölag. Avsikten är att skapa bättre förutsättningar för breda och uthålliga havsmiljö- och havspolitiska insatser både nationellt och internationellt. Av havsmiljölagen ska det framgå att Sveriges havsmiljöarbete ska syfta till att uppnå det av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård. Vidare ska ekosystemansatsen vara en utgångspunkt för regeringens havsmiljöarbete och havsmiljöarbetet ska vila på vetenskaplig grund. Lagen anger att regeringen med jämna mellanrum ska lämna en havsmiljöpolitisk proposition till riksdagen.

Miljömålsberedningen föreslår även en tvärvetenskaplig expertfunktion som kan ta fram analyser och bedömningar ur ett brett samhällsperspektiv som avser den samlade havsmiljöpolitiken.

Prop. 2023/24:156
Bilaga 1

Två nya etappmål om återföring av växtnäringsämnen och marint områdesskydd

Miljömålsberedningen föreslår två nya etappmål inom miljösystemet. Det ena etappmålet anger hur stor andel av fosfor och kväve som ska återföras till livsmedelsproduktion från stallgödsel, avlopp och matavfall till 2030. Det andra etappmålet innebär att till 2030 ska ett nätverk av skyddade områden omfatta minst 30 procent av Sveriges havsområden genom formellt skydd eller andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder, samt att minst tio procent ska vara strikt skyddade.

Harmoniserat genomförande av EU-direktiv och EU-förordningar

Flera förslag bidrar till att harmonisera genomförandet av EU-direktiv och förordningar som sätter mål för havsmiljöarbetet. Det handlar främst om havsmiljödirektivet, vattendirektivet, art- och habitatdirektivet och EU:s gemensamma fiskeripolitik. Förslagen ska underlätta harmonisering i alla steg i genomförandet från t.ex. statusbedömningar, miljökvalitetsnormer, åtgärdsplaner och utvärdering och rapportering. Miljömålsberedningen föreslår en utvecklad rådgivning för fisk- och havsmiljöförvaltningen.

Effektiv utvärdering och rapportering av mål för havets tillstånd

Miljömålsberedningen anser att det inte ska råda någon tvekan om att det är miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård som är målet för det önskade tillståndet för havet och som ska styra havsmiljöarbetet. Flera förslag ska bidra till att underlätta uppföljningen, utvärderingen och rapporteringen av mål för havets tillstånd. Miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård föreslås bara ha tre preciseringar som motsvarar målen i de tre EU-direktiven; havsmiljödirektivet, vattendirektivet samt art- och habitatdirektivet. Miljökvalitetsmålet ska rapporteras direkt till regeringen. Detta för att inte problemens allvar i frågor om havets miljö tillstånd ska tonas ner i de formaliserade och detaljerade processerna för uppföljning och utvärdering av generationsmålet och miljökvalitetsmålen.

Ändringar i myndigheters ansvar och beslutsfattande

För en mer effektiv havsmiljöförvaltning behövs det ändringar i mandat och beslutsfattande. Miljömålsberedningen föreslår att regeringen ska fatta beslut om ett åtgärdsprogram inom havs- och vattenmiljöförvaltningen. Beredningen föreslår även att det bör vara ett gemensamt organ som beslutar om miljökvalitetsnormer i enlighet med vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen samt referensvärden i enlighet med art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet för akvatiska arter och livsmiljöer.

Flera förslag innebär ändrat ansvar för nationella myndigheter, bl.a. föreslås Jordbruksverket ta över miljömålsansvaret för Ingen övergödning,

samt även få ett större ansvar för att säkerställa åtgärdsgenomförandet. Havs- och vattenmyndigheten föreslås få ansvar för hela den akvatiska miljöövervakningen, även miljögifter och undervattensbuller. Havs- och vattenmyndigheten föreslås få ett utpekat ansvar för att sjöfartens påverkan på havsmiljön beaktas och även ett tydligt ansvar för marint skräp. Sjöfartsverket och Transportstyrelsen föreslås få tydligare ansvar för sjöfartens påverkan på marina ekosystem.

Finansiering

Miljömålsberedningen lämnar flera förslag om effektivare finansiering av havs- och vattenmiljöarbetet.

Länsstyrelserna får en samordnande roll i havs- och vattenmiljöarbetet

Länsstyrelserna har en viktig roll att samordna havs- och vattenmiljöarbetet, i synnerhet i kustvattenområdet. Kustlänsstyrelserna föreslås få tydligare och utökade uppgifter och ansvar för att samordna det lokala havs- och vattenmiljöarbetet och även samordna detta med fiskevårdsarbetet.

Kommunernas planeringsansvar för kustvattenområdet stärks

Kommunerna är en mycket viktig aktör i kustvattenområdet. Översiktsplanering, detaljplanering och strandskydd är tre viktiga rättsliga verktyg som kommunen förfogar över och där Miljömålsberedningen lägger förslag för att stärka kommunernas havsmiljöarbete och förtydliga deras ansvar.

Fokus på åtgärder

Miljömålsberedningen lämnar flera förslag som ska bidra till ett mer effektivt åtgärdsarbete, däribland länsstyrelsernas samordnande roll och en effektivare finansiering. Miljömålsberedningen föreslår även en särskild satsning för att återfå stor fisk i kustvatten.

Fortsatt behov av regleringar

Det behövs ett fortsatt arbete med regleringar inom vissa områden. Framst gäller det tillämpning av befintliga regelverk som t.ex. regleringar av fiske med stöd av EU:s gemensamma fiskeripolitik, regleringar av fritidsbåtar i skyddade områden eller beslut om flytt av farleder för internationell sjöfart bort från områden med höga naturvärden.

Stort behov av havsmiljödata och kunskap

Miljömålsberedningen lämnar flera förslag för att få fram nödvändiga data och underlag om havsmiljön. Det handlar om att organisera miljöövervakning och datavårdskap samt att genomföra marin kartering. Miljömålsberedningen bedömer att det saknas forskning och kunskap inom flera olika områden som är väsentliga för att vidta rätt åtgärder för att kunna nå miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och

skärgård. Miljömålsberedningen föreslår därför att Havsmiljöinstitutets uppdrag förlängs till 2030 samt att Havs- och vattenmyndigheten får disponera ett nytt forskningsanslag för havs- och vattenmiljöforskning.

Prop. 2023/24:156
Bilaga 1

Förteckning över remissinstanserna till Miljömålsberedningens betänkande

Delbetänkandet Havet och människan (SOU 2020:83) har skickats till 181 remissinstanser. Av dessa har 109 kommit in med yttrande.

Följande remissinstanser har yttrat sig över delbetänkandet: Affärsverket svenska kraftnät, AquaBiota, Avfall Sverige, Boverket, Chalmers tekniska högskola, Ekonomistyrningsverket, Energiföretagen, Energigas Sverige, Statens energimyndighet, Fiskekommunerna, Folkhälsomyndigheten, Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande), Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Försvarmakten, Göteborgs kommun, Havsmiljöinstitutet, Havs- och vattenmyndigheten, Hela Sverige ska leva, Helsingborgs kommun, Hushållningssällskapens förbund, Jordbruksverket, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Kemikalieinspektionen, Konjunkturinstitutet, Kungliga tekniska högskolan, Kustbevakningen, Lantbrukarnas riksförbund, Lighthouse (Swedish Maritime Competence Centre), Livsmedelsverket, Lysekils kommun, Läkemedsverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län (även vattenmyndigheten för Bottenvikens vattendistrikt), Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Väster-norrlands län (även vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt), Länsstyrelsen i Västmanlands län (även vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt), Länsstyrelsen i Västra Götalands län (även vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt), Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Marine Stewardship Council Sverige, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Naturhistoriska riksmuseet, Naturvårdsverket, Ragn-Sells, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Skärgårdarnas riksförbund, Skärgårdsstiftelsen, SMHI, Småföretagarnas riksförbund, Statens maritima och transporthistoriska museer, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Stenungsunds kommun, Stockholm Environment Institute (SEI), Stockholms kommun, Stockholms universitet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA), Strålsäkerhetsmyndigheten, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svensk sjöfart, Svensk vindenergi, Svenska Båtunionen, Svenska Jägarförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt friluftsliv, Svenskt vatten, Svenskt vattenbruk och sjömat, Sveriges Fiskares Producentorganisation, Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges Ornitologiska Förening – Birdlife Sverige, Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Swedish Pelagic Federation PO, Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå universitet, Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns

vattendistrikt (Länsstyrelsen i Kalmar län), Vinnova, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Världsnaturfonden i Sverige, Västra Götalandsregionen, Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Ålakustens kulturarvsförening och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att yttra sig, eller har inga synpunkter på förslagen: Fortifikationsverket, Göteborgs universitet, Halmstads kommun, Linneuniversitetet, Lokal Utveckling Sverige, Luleå tekniska universitet, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Nyköpings kommun, Riksrevisionen, Statens fastighetsverk, Svenska Turistföreningen och Värmdö kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat: Agrifood Economics Centre, BalticWaters2030, Bottenvikens Skärgårdssamverkan, Coalition Clean Baltic (CCB), De forskande läkemedelsföretagen, De recirkulerande Vattenbrukarna Sverige EK, Ekologiska lantbrukarna, Fiskbranschens Riksförbund, Fältdbiologerna, Gotlands kommun, Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation, Havsodlarna PO, IVL Svenska miljöinstitutet, Kommuninvest, Kramfors kommun, Kristineberg Center, Kulturmiljöfrämjandet, Linköpings kommun, Livsmedelsföretagen, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Marine Monitoring, Matfiskodlarna, Miljöförbundet Jordens vänner, Nationellt centrum för marin vattenbruksforskning (SWEMARC), Nationellt Kompetenscentrum för Vattenbruk (NKfV), Naturismföretagen, Nordmalings kommun, Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation, Norrtälje kommun, Piteå kommun, Producentorganisationen Gävlefisk, PO Kustfiskarna Bottenhavet, Race for the Baltic, Ridskolornas Riksorganisation, RISE Research Institutes of Sweden AB, Scouterna, Simrishamns kommun, Stockholm Resilience Centre, Stockholms universitet (Östersjöcentrum), Sundsvalls kommun, Svealands kustvattenvårdsförbund, Svensk Turism, Svenska Kanotförbundet, Svenska Ridsportförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Lantbruksuniversitet SLU Aqua, Sveriges mjölkbönder, Sveriges Spannmålsodlareförening, Södertörns högskola (institutionen för samhällsvetenskaper), Valdemarsviks kommun, Vattenbrukscentrum ost VCO, Väst kuststiftelsen, Vätgas Sverige, Yara AB, Återvinningsindustrierna, Örnsköldsviks kommun, Östersjöstiftelsen och Östhammars kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från: Båthistoriska riksförbundet, Ekomodernisterna, Lovang Lantbrukskonsult AB, Projekt Fjordtorsk/Fjordtorsk i Bohuslän, Vattenfall AB och Vattenrådet för Bohuskusten.

Sammanfattning av Övergödningsutredningens betänkande Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)

Detta avsnitt är sammanfattningen från utredningen Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. Propositionen är baserad på betänkandet men omfattar inte alla förslag som omnämns nedan.

Kväve och fosfor är gödande ämnen som ingår i naturliga kretslopp i mark och vatten. Vid för höga koncentrationer orsakar kväve och fosfor övergödning i vattenmiljön. Övergödningseffekter yttrar sig bland annat som igenväxning av sjöar och vattendrag, algbloomingar i sjöar och hav och förändrade ekosystemfunktioner. I förlängningen leder övergödningen till syrebrist i bottenvatten och sediment. De källor som framför allt bidrar till övergödningen är jordbruk, skogsbruk, enskilda avlopp, avloppsreningsverk, tätorter via dagvatten och industrier. En källa som dessutom har uppmärksammats senaste tiden är hästhållningen. Näring tillförs även från s.k. internbelastning av fosfor från sediment i sjöar och kustvatten, vilket lokalt kan ha stor påverkan. Trots en medvetenhet om övergödningens problematik och att många olika åtgärder genomförts, uppnår Sverige inte miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning eller miljömålen i EU:s ramdirektiv för vatten. För att uppnå nationella, EU-rättsliga och internationella mål behöver åtgärdsarbetet mot näringsläckage till vattenmiljöer fortsätta och öka ytterligare. Fler fysiska åtgärder behövs, som t.ex. rening av enskilda avlopp, skydds zoner, fosfordammar, våtmarker och blå fånggrödor.

Allas ansvar och målkonflikter

Övergödningen finns för att olika aktörer vill uppfylla andra mål, på ett sätt som står i konflikt med målet god vattenstatus. Utredningens förslag syftar till att hantera sådana målkonflikter. Det är inte samma sak som att upphäva dem. Olika samhällsmål kommer alltid att, i viss mån, stå i konflikt med varandra. Utredningens förslag till styrmedel syftar till att olika mål ska kunna uppfyllas, och konflikter överbryggas, så långt som möjligt.

Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur övergödningen av kustvatten, sjöar och vattendrag effektivt kan minska genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Detta innefattar att analysera drivkrafter bakom det lokala åtgärdsarbetet, vilka styrmedel som bidrar till att stärka åtgärdsarbetet och hur arbetet kan finansieras. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för återföring av näringsämnen från kustvatten och sjöar i syfte att minska övergödningen. Därtill har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag på etappmål som kan bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning samt vissa delmål i Agenda 2030 nås. Utredningens uppdrag beskrivs i sin helhet i kommittédirektivet.

Hur utredningen har arbetat

Utredningen har fokuserat på att involvera så många aktörer som möjligt med anknytning till övergödningsfrågan och lokalt åtgärdsarbete. Syftet med detta har varit att ta vara på befintlig kunskap och befintliga erfarenheter och att analysera, utveckla och överväga förslag i en såväl bred som fördjupad dialog med berörda aktörer. I det inledande skedet av utredningens arbete anlätades flera externa uppdragstagare i syfte att få in underlag i olika frågor. Utredningen har upplevt att själva utredningsprocessen, oavsett de förslag som presenteras, har förstärkt fokus på övergödningsproblematiken och alternativa lösningar.

Utredningens förslag

Nedan redovisas de förslag som utredningen lämnar. Förslagen rör i huvudsak nya etappmål i miljömålssystemet, samordning av lokalt åtgärdsarbete, åtgärder för att stärka lokalt åtgärdsarbete, en stärkt finansiering och uppföljning samt vidare utredningsbehov.

Nya etappmål i miljömålssystemet

Utredningen föreslår tre nya etappmål inom det svenska miljömålssystemet. Etappmålens funktion är att öka takten i åtgärdsarbetet och fungera som viktiga steg på vägen för att nå ett eller flera miljö kvalitetsmål. Utredningens etappmålsförslag rör enskilda avlopp, gödsel-användning samt våtmarker.

Etappmål om enskilda avlopp

Utredningen föreslår ett etappmål som innebär att alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden senast 2030 ska vara utrustade med godkänd reningsteknik. Syftet med etappmålet är att öka åtgärdstakten av bristfälliga enskilda avlopp i särskilt känsliga områden för att minska näringsläckage till sjöar, kustvatten och hav. Det är särskilt viktigt att avloppsvatten i kust- och sjönära områden har fungerande reningsteknik. I dessa områden är miljön ofta hårt belastad av flera utsläppskällor och retentionen i landskapet är ofta dålig. Dessutom är många fritidsfastigheter med enskilda avlopp i kust- och sjönära områden belägna nära vattnet.

Etappmål om effektivare gödselanvändning

Utredningen föreslår att andelen mineralgödsel, av den totala gödsel-användningen, ska minska till 2030. För att minska den mängd näring som tillförs kretsloppet behöver den näring som redan finns i kretsloppet återanvändas mer effektivt. Allt i syfte att uppnå ett hållbart kretslopp. Stallgödsel produceras av de djur som människan håller och näringen från stallgödsel bör så långt möjligt återföras till kretsloppet genom att den används för att odla grödor. En alltför omfattande tillförsel av mineralgödsel kan antas ha en hämmande effekt på en effektiv användning av stallgödsel. Det föreslagna etappmålet ska bidra till att kretsloppsanpassa gödselanvändningen i Sverige.

Etappmål om våtmarker

Utredningen föreslår att arealen våtmarker ska öka till 2030 så att det motsvarar behovet som pekats ut inom vattenförvaltningen. Etappmålet syftar till att öka arealen våtmarker med huvudsakligt syfte att öka näringsretentionen i landskapet. Detta etappmål ska ses som ett steg på vägen att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning men kommer även att innebära steg på vägen att nå flera andra miljökvalitetsmål, särskilt Myllrande våtmarker och Ett rikt växt- och djurliv. Det föreslagna etappmålet knyter även an till flera delar av generationsmålet.

Samordning av lokalt åtgärdsarbete

Utredningen föreslår att kommunerna tar fram lokala åtgärdsplaner för övergödningsrelaterade insatser inom sina avrinningsområden. Genom att upprätta lokala åtgärdsplaner menar utredningen att kommunernas fokus på vattenkvalitetsfrågor och övergödning kommer att stärkas. De lokala åtgärdsplanerna ska ses som planerings- och genomförandeverktyg och ska enligt vårt förslag inte regleras i författning. Utredningen föreslår också att de länsstyrelser och kommuner, där det finns ett behov, ska ha en åtgärdssamordningsfunktion. Flera av de kommuner som har lyckats med sitt arbete med vattenfrågor har någon form av samordnare anställd av kommunen. Funktionen kallas ibland vattensamordnare, ibland åtgärdssamordnare och det varierar vilken organisatorisk tillhörighet funktionen har. Utredningens genomgång av lokala åtgärdsprojekt visar att en lokal samordningsfunktion är en viktig drivkraft för att få till stånd fler vattenvårdsprojekt och fler fysiska åtgärder. För att ge stöd åt den lokala samordningen föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att tillhandahålla en central stödfunktion för lokalt åtgärdsarbete.

Strandskydd och biotopskydd

Våtmarker och dammar med vattenspegel som är anlagda av människan omfattas av det generella strandskyddet. Detta har medfört en intressekonflikt mellan de intressen som strandskyddet ska värna och de intressen som privata markägare kan ha. Enligt utredningens erfarenhet har strandskyddet en hämmande effekt på anläggandet av nya våtmarker eftersom strandskyddet medför begränsningar i hur markägaren får utnyttja sin mark. Utredningen föreslår därför ett generellt undantag från strandskyddet för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Utredningen föreslår också att motsvarande undantag från biotopskyddet ska gälla för våtmarker och dammar som har anlagts med detta syfte. Syftet med undantagen är att stimulera att fler våtmarker och dammar anläggs i jordbrukslandskapet, där risken för näringsläckage är som störst.

Bättre förutsättningar för odlare av blå fånggrödor

Utredningen föreslår att kravet på tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken inte ska gälla för odling av sjöpunger och alger, s.k. blå

fånggrödor. Andra verksamheter som redan i dag omfattas av undantaget är bl.a. odling av musslor. Utredningen ser inte något skäl till att odling av olika blå fånggrödor som tar upp näringsämnen ur vattnet ska behandlas olika. Kravet på tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken har lyfts fram som det enskilt största hindret för att starta odlingar av sjöpungrar och alger på västkusten. Administrationen av ansökningsförfarandet, kostnaderna och en ofta tidskrävande process har medfört att utvecklingen av vattenbruk har bromsats upp. Med utredningens förslag blir förutsättningarna för att starta och bedriva odling av blå fånggrödor bättre. Utredningen föreslår även att kustnära kommuner ska ange vilka vattenområden som är lämpliga för odling av blå fånggrödor i översiktsplanen.

Finansiering och uppföljning

Utredningen föreslår att uppföljningen av de stöd som betalas ut enligt förordningen om statligt stöd till vattenvårdsprojekt, det s.k. LOVA-stödet, förstärks samt att LOVA-anslaget utökas när en bättre uppföljning är på plats. Utredningen har erfarenhet att de flesta aktörer är positiva till LOVA och att detta system över lag fungerar bra, även om det finns invändningar. Utredningen rekommenderar därför att finansieringen till LOVA ökar. Men parallellt med detta bör uppföljning och utvärderingsinsatser öka. Utredningen föreslår att Jordbruksverket fortsätter arbetet med att göra ersättningarna inom landsbygdsprogrammet mer resultatbaserade. De övergödningsrelaterade miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet bör i ökad utsträckning relatera den enskildes ersättning till den uppnådda utsläppsminskningen. Utredningens bedömning är att modellbaserade resultatbaserade ersättningar kan vara en framkomlig väg.

Vidare uppdrag och utredningsbehov

Utredningen har identifierat ett par områden där det finns behov av att se över nuvarande regelverk samt utforma nya regler.

Markavvattningsföretag

Utredningen föreslår att reglerna om markavvattningsföretag ses över i syfte att förenkla förfarandet kopplat till omprövning och avveckling av markavvattningsföretag.

Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Utredningen föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare. Utredningen lämnar inga författningsförslag eftersom frågan om det närmare innehållet i de nya bestämmelserna behöver utredas ytterligare. Utredningen lämnar förslag till nya bestämmelser i en bilaga till betänkandet. Bakgrunden till att det finns ett behov av nya bestämmelser är bl.a. att de krav på hantering av stallgödsel som gäller för jordbruksföretag inte omfattar alla hästar eftersom en stor del av hästarna finns utanför jordbruksföretag. Dessutom produceras den största andelen hästgödsel utanför jordbruket, vilket innebär att en stor del av den resurs som hästgödseln utgör inte tas till vara.

Stöd till näringsupptag från havet

Utredningen föreslår att stöden till upptag av näringsämnen från havet utvecklas i riktning mot resultatbaserade stöd. Redan i dag finns möjlighet att få ekonomiskt stöd till projekt som syftar till att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning och som innefattar åtgärder för att ta upp näring ur hav, sjöar och vattendrag genom odling av blå fånggrödor. Bidrag får dock inte sökas av vinstdrivande föreningar eller företag. Ett resultatbaserat stöd ger olika metoder och tekniker möjlighet att konkurrera med varandra och det skapar ett incitament för att utveckla och vidareutveckla olika metoder för upptag av näringsämnen från havet. Liksom för landsbygdsprogrammet bör möjligheten att beräkna förväntade resultat via modellering prioriteras.

Andra överväganden

En del av de förslag som övervägts, har utredningen valt att inte gå fram med. Det handlar framför allt om en nationell plan mot övergödning med följdförslag, samt ett förslag om att inrätta ett nationellt hästregister.

En nationell plan mot övergödning

Utredningen bedömer att det finns ett behov av en nationell helhetssyn och en nationell plan i övergödningsfrågan. En sådan helhetssyn skulle kunna formuleras i en nationell plan mot övergödning. Det övergripande syftet med den nationella planen bör vara att ge vägledning i svåra frågor där avvägningar behöver göras mellan intresset att nå målet Ingen övergödning och andra samhällsintressen, t.ex. livsmedelsproduktionen.

Den nationella planen bör främst vara ett inriktningsdokument för de myndigheter och kommuner som arbetar inom förvaltningen med myndighetsutövning, prövning och kontroll. Den nationella planen bör dessutom tjäna som ett vägledningsdokument för verksamhetsutövare vid planering, organisering och utförande av näringsverksamhet och annan miljöpåverkande verksamhet. Utredningens bedömning är att det dessutom finns ett behov av nationella prioriteringar och avvägningar för att stärka lokalt åtgärdsarbete. En nationell plan mot övergödning bör fungera som en samlad strategi och vägledning för övriga insatser mot övergödning och fungera som ett stöd för beslutsfattande myndigheter, exempelvis vid beslut om att bevilja ekonomiskt stöd till åtgärdsprojekt. De prioriteringar och avvägningar som behöver göras på nationell nivå är enligt utredningens bedömning i huvudsak följande.

- Avvägning mellan målkonflikter, t.ex. mellan miljökvalitetsmål och livsmedelsproduktion.
- Prioritering av geografiska områden där åtgärdsbehoven är som störst.
- Övriga prioriteringar för användning av statens resurser.

I dag finns förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för en majoritet av de vattenförekomster som har problem med övergödning. Dessa planer och åtgärdsprogram tas fram inom vattenförvaltningen. En annan statlig utredning har nyligen presenterat förslag på en ny vattenförvaltningsorganisation och en ny modell för att förvalta vatten. Mot bakgrund av bl.a. dessa omständigheter går inte denna utredning fram med förslaget om

en nationell plan mot övergödning men konstaterar att det framöver kan bli aktuellt att överväga en nationell plan.

Prop. 2023/24:156
Bilaga 3

Ett nationellt hästregister

Utredningens bedömning är att det finns ett behov av underlag för tillsynsmyndigheterna om var hästar hålls. Tillsynsmyndigheterna behöver underlag dels för att kunna bedöma var risken för näringsläckage är som störst, dels för att kunna prioritera och effektivisera tillsynsarbetet. Ett nationellt hästregister skulle kunna fungera som ett sådant stöd och utredningen har därför övervägt att föreslå en registreringsplikt för hästar med skyldighet att informera om var hästen hålls. I april 2021 ska en ny EU-förordning om djurhälsa börja tillämpas i Sverige. Förordningen innebär att alla medlemsländer ska upprätta en central databas över alla anläggningar med landlevande djur, bl.a. alla hästdjur. Jordbruksverket kommer att vara värmyndighet för databasen i Sverige. Uppgifter i databasen kommer att vara tillgängliga för tillsynsmyndigheter. Mot bakgrund av detta saknas det enligt utredningen för närvarande skäl att lämna förslag om ytterligare register för hästar.

Förteckning över remissinstanserna till Övergödningsutredningens betänkande

Betänkandet Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10) har skickats till 132 remissinstanser. Av dessa har 77 kommit in med yttrande.

Följande remissinstanser har yttrat sig över betänkandet: Boverket, Enköping kommun, Falkenbergs kommun, Folkhälsomyndigheten, Gotlands kommun, Göteborgs universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Hela Sverige Ska Leva, Helsingborg kommun, Hushållningssällskapens förbund, Hästnäringens nationella stiftelse, Jordbruksverket, Kalmar kommun, Katrineholms kommun, Lantbrukarnas riksförbund, Lidköpings kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län (även vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt), Länsstyrelsen i Norrbottens län (även vattenmyndigheten för Bottenvikens vattendistrikt), Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län (även vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt), Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Matfiskodlarna, Naturvårdsverket, Norrköpings kommun, Nyköpings kommun, Nyköpingsåarnas vattenvårdsförbund, Piteå kommun, Skara kommun, Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, Skärgårdarnas riksförbund, SMHI, Stockholms kommun, Stockholms universitet Östersjöcentrum, Strömstads kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Ridsportförbundet, Svenskt Vatten, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sydsvatten, Södertörns högskola Förvaltningsakademin, Trafikverket, Umeå universitet, Uppsala kommun, Uppsala universitet, Utredningen om översyn av strandskyddet (M 2019:01), VA-guiden, Världsnaturfonden i Sverige, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Örebro kommun och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att yttra sig, eller har inga synpunkter på förslagen: Ekonomistyrningsverket, Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande), Havsmiljöinstitutet, Karlstads universitet, Kommerskollegium, Köpings kommun, Livsmedelsverket, Lokal Utveckling Sverige, Riksrevisionen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Växjö kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat: Agrifood Economics Centre, Baltic Sea 2020, Bohuskustens vattenvårdsförbund, Ecoloop AB, Ekologgruppen i Landskrona AB, Ekologiska lantbrukarna, Försvars-

inspektören för hälsa och miljö, Hudiksvalls kommun, Hästnäringens Nationella Stiftelse, Karlskrona kommun, Kävlinge kommun, Lunds tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Mälarens vattenvårdsförbund, Mörrumsåns vattenråd, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Nynäshamns kommun, Orust kommun, Race for the Baltic, Ridskolornas Riksorganisation, Sandvikens kommun, Stockholms universitet Score, Svealands kustvattenvårdsförbund, Svenskt Näringsliv, Svenskt Växtskydd, Sveriges Jordbruksarrendatorer, Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund, Tyréns AB, Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt, Vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt, Vaxholms kommun, VVS-entreprenörerna, Vänerens vattenvårdsförbund, Vätternvårdsförbundet, WSP Sverige AB, Ystads kommun, Återvinningsindustrierna, Östersjöstiftelsen och Östhammars kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från: Avelsföreningen för Svenska Varmblodiga Travhästen, Brukshästorganisationernas Samarbetskommitté, Centerpartiets hästnätverk, Distrikthovslagarna, Föreningen Sveriges Hästkörare, Hästnäringens Riksanläggningar (Flyinge, Ridskolan Strömsholm och Wången), LRF Häst, Ridskolornas Riksorganisation, Statens veterinärmedicinska anstalt, Svenska Hästavelförbundet, Svenska Islandshästförbundet, Svensk Galopp, Svensk Travsport, SVEPRE – Sveriges förening för Pura Raza Española, Swedish Warmblood Association och Western Riders Association of Sweden. Därutöver har synpunkter inkommit från tre privatpersoner.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 juni 2024

Närvarande: statsrådet Edholm, ordförande, och statsråden Slottnér,
Wykman, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Pourmokhtari

Regeringen beslutar proposition Ett levande hav – ökat skydd, minskad
övergödning och ett hållbart fiske