

Uppföljning av
statens insatser inom
havsmiljöområdet

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-85943-45-6
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2008

Förord

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 21 februari 2008 att följa upp och utvärdera statens insatser inom havsmiljöområdet. Uppföljningen har inriktats på att beskriva de insatser som görs samt vilka resultat och konsekvenser som hittills har kunnat konstateras för havsmiljön. I uppföljningen har det även ingått att studera samverkan mellan olika myndigheter, systemen för uppföljning och utvärdering samt hur det internationella samarbetet ser ut.

Uppföljningen har genomförts av utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Underlagen till uppföljningen har på gruppens uppdrag tagits fram inom riksdagsförvaltningen av utvärderaren Christer Åström vid utvärderings- och forskningsfunktionen i samarbete med uppföljnings- och utvärderingsgruppens sekreterare, föredraganden Anna-Lena Kileus vid miljö- och jordbruksutskottets kansli. I arbetet har även utredaren Lena Broman och forskningssekreteraren Helene Limén vid riksdagens utredningstjänst deltagit. Dessutom har praktikanten Carolina Enhus från Stockholms universitet genomfört en särskild studie rörande våtmarker.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen överlämnar härmed sin rapport där resultaten av uppföljningen redovisas.

Stockholm i oktober 2008

Sven Gunnar Persson (kd)

Jan-Olof Larsson (s)

Wivi-Anne Johansson (v)

Erik A. Eriksson (c)

Tina Ehn (mp)

Rune Wikström (m)

Lars Tysklind (fp)

Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	4
Sammanfattning	6
1 Inledning	12
1.1 Bakgrund	12
1.2 Utgångspunkter för utskottets uppföljning	12
1.3 Uppföljningens syfte, inriktning och avgränsningar	13
1.4 Uppföljningens genomförande	14
2 Tidigare behandling av havsmiljöfrågor m.m.	15
2.1 Riksdagens tidigare behandling.....	15
2.2 Genomförda och pågående utredningar.....	17
2.3 Aviserade propositioner	18
3 Den pågående havsmiljöstatsningen	19
3.1 Inriktningen på havsmiljöarbetet	19
3.2 Fördelning av havsmiljömedlen	20
3.3 Havsmiljöambassadör	21
3.4 Aktörernas syn på havsmiljöstatsningen	22
4 Övergödning och syrebrist	26
4.1 Uppmärksammade miljöproblem	26
4.2 Allmänt om insatser mot utsläpp av övergödande ämnen	27
4.3 Insatser inom jordbruket mot övergödning	31
4.4 Våtmarker och skyddszoner	40
4.5 Avloppsrening och övergödning	50
4.6 Havsmiljöstatsningen och syresättning av bottnar	59
4.7 Insatser mot sjötrafikens luftutsläpp av kväve	61
4.8 Aktionsplanen för Östersjön och övergödningen	62
5 Miljögifter	65
5.1 Uppmärksammade miljöproblem	65
5.2 Insatser mot miljögifter	66
5.3 Exempel på insatser mot miljögifter	73
5.4 Miljögifter i avloppsvatten	79
5.5 Kemikalier inom jordbruket	84
5.6 Arbete med förorenade områden	85
6 Oljeutsläpp och avfall till havs.....	91
6.1 Uppmärksammade miljöproblem	91
6.2 Sjöfartens regelverk	91
6.3 Sjöfartens luftföroreningar	94
6.4 Styrning och övervakning av sjötrafik	97
6.5 Oljeutsläpp	100
6.6 Marint avfall från fartyg.....	108
6.7 Avfall och utsläpp från fritidsbåtar	114
6.8 Vrak och krigsmateriel	118

7 Biologisk mångfald och fiske.....	121
7.1 Uppmärksammade miljöproblem	121
7.2 Fiskbestånd och yrkesfiske	122
7.3 Marina däggdjur och sjöfåglar.....	135
7.4 Spridning av främmande marina arter	138
8 Marin naturvård och strandskydd.....	142
8.1 Uppmärksammade miljöproblem	142
8.2 Olika former för skyddade områden.....	143
8.3 Resultat och konsekvenser.....	145
8.4 Buller och hänsynsområden.....	152
8.5 Strandskydd	155
8.6 Fysisk planering och havsplanering.....	159
9 Statlig styrning av havsmiljöarbetet	166
9.1 Mål- och resultatstyrning.....	166
9.2 Samverkan, samarbete och samordning mellan aktörerna.....	175
9.3 Samhav och Havsmiljörådet.....	181
9.4 Havsmiljön och vattenarbetet	184
10 Kunskap om havsmiljön.....	190
10.1 Uppföljningssystemet inom havsmiljöområdet	190
10.2 Miljöövervakning och recipientkontroll	194
10.3 Tillsyn.....	204
10.4 Havsmiljöforskning	207
10.5 Information om djupdata m.m.	209
11 Internationellt samarbete	211
11.1 Exempel på internationellt samarbete.....	211
11.2 Möjligheter och problem i samarbetet.....	212
11.3 Bilateralt samarbete med andra länder.....	217
12 Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar	220
Referenser	235
Bilaga 1 Miljökvalitetsmål inom havsmiljöområdet	243
Bilaga 2 Fyra styrmedel inom miljöområdet.....	248
Bilaga 3 Aktörer inom havsmiljöområdet	251
Bilaga 4 Tillståndet i havsområdena runt Sveriges kuster.....	261
Bilaga 5 Internationellt och europeiskt havsmiljösamarbete.....	266
Bilaga 6 Genomförandet av havsaktionsplanen	273
Bilaga 7 Båtbottenfärger	278
Bilaga 8 Miljöövervakning.....	283
Bilaga 9 Våtmarker	291
Bilaga 10 Tabeller	299
Bilaga 11 Definitioner och förkortningar	308
Bilaga 12 Karta över Östersjön och Västerhavet.....	312

Sammanfattning

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömning i korthet:

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp har följt upp och utvärderat statens insatser inom havsmiljöområdet. I uppföljningen konstateras att en lång rad åtgärder har vidtagits under en följd av år, men att många problem i havsmiljön kvarstår. Dessutom har ett stort antal utredningar genomförts och förslag på åtgärder har tagits fram.

Ett flertal åtgärder har genomförts i syfte att minska övergödningen av haven. Utsläppen av övergödande ämnen har minskat till följd av insatser inom bl.a. kommunal avloppsrening och jordbruk, men uppföljningen visar att problemen med övergödning och syrefria bottenar trots detta kvarstår. Gruppen lyfter bl.a. fram frågan om våtmarker och kantzoner.

Halterna av flera kända miljögifter har minskat till följd av bl.a. skärpt kemikalielagstiftning, men uppföljningen visar att det ändå finns problem med både redan förorenade områden och nya utsläpp. Gruppen lyfter bl.a. fram problemen med båtbottnfärger, nya miljögifter och läkemedelsrester, liksom behovet av att arbeta för minskad gifthanvändning i samhället. Uppföljningen visar vidare att insatser mot utsläpp av olja och marint avfall har fått delvis positiva resultat, men problem kvarstår i både Östersjön och Västerhavet, delvis på grund av bristande regelefterlevnad. Det är viktigt med ett internationellt regelverk men också att höga krav ställs nationellt.

Gruppen konstaterar att situationen för flera fiskbestånd är kritisk, varför det är viktigt att fortsatt uppmärksamma fiskets konsekvenser för havsmiljön och att vidta nödvändiga åtgärder. Gruppen lyfter bl.a. fram problemen med utkast av fisk och arbetet med barlastvatten och konstaterar att olika aktörer har riktat kritik mot den gemensamma fiskepolitiken.

Uppföljningen visar att arbetet med marint områdesskydd har gått långsamt men att antalet marina naturreservat m.m. nu ökar. Gruppen konstaterar vidare bl.a. en ökande exploatering av kusten, trots strandskyddet, och att havsmiljöfrågor ofta inte kommer in i den fysiska planeringen.

Gruppen kan konstatera att den nu pågående havsmiljöinsatsningen har riktat myndigheters och andras fokus på tillståndet i havsmiljön. Samtidigt som aktörerna är positiva till att havsmiljöfrågor uppmärksammas riktas viss kritik mot delar av satsningen, bl.a. skarpsillsutfiskningen. Gruppen anser att det är för tidigt att bedöma hur relevant kritiken är.

Uppföljningen visar att myndigheternas insatser inom havsmiljöområdet styrs av olika mål och att styrningen upplevs av vissa myndigheter som otydlig. Gruppen betonar vikten av långsiktig styrning och förbättrat samarbete och samverkan mellan de olika aktörerna. Kunskapen om havsmiljön och om de olika åtgärdernas effekter är begränsad, bl.a. eftersom uppföljningsinsatser inte prioriteras och det finns oklarheter i den marina miljöövervakningen. Gruppen betonar avslutningsvis vikten av fortsatt internationellt samarbete i havsmiljöfrågor.

Bakgrund

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen behandlat frågor som rör havsmiljön och uppmärksammat ett antal olika problem. Inom havsmiljöområdet har under senare år en lång rad utredningar genomförts och det kan konstateras att ett antal olika utredningsinsatser pågår för närvarande. Ett antal olika propositioner med bäring på havsmiljöfrågor har dessutom aviserats av regeringen.

Mot den bakgrunden har miljö- och jordbruksutskottet genomfört en uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet. Uppföljningen har inriktats på att beskriva de insatser som görs samt vilka resultat och konsekvenser som de får för havsmiljön. I uppföljningen har även ingått att studera bl.a. samverkan mellan olika myndigheter, systemen för uppföljning och utvärdering samt hur det internationella samarbetet ser ut.

Syftet med uppföljningen har varit att ge utskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför behandlingen av budgetpropositionen för 2009 samt inför beredningen av bl.a. motioner och den aviserade havspropositionen. Gruppen är medveten om att det är mycket svårt att kunna fastställa direkta orsakssamband mellan vidtagna åtgärder och observerade effekter på havsmiljön. I uppföljningen har därför inte ingått att göra egna analyser av vilka resultat som olika insatser ger. Det har heller inte ingått att utvärdera de faktiska resultaten av den nu pågående havsmiljösatsningen.

Den pågående havsmiljösatsningen (avsnitt 3)

Regeringen inledde år 2007 en särskild satsning på havsmiljöfrågor. Inledningsvis avsattes en halv miljard kronor för perioden 2007–2010. I den senaste budgetpropositionen har regeringen föreslagit att satsningen utökas till en miljard kronor under mandatperioden. Vidare har bl.a. en tjänst som havsmiljöambassadör inrättats.

Gruppen konstaterar att det ännu är för tidigt att utvärdera havsmiljösatsningens faktiska resultat på miljön i haven. Gruppen har i stället följt hur arbetet med satsningen fortskrider samt hur olika aktörer ser på de insatser som görs respektive planeras. Uppföljningen visar att aktörerna inom havsmiljöområdet menar att det är viktigt och positivt att havsmiljöfrågorna betonas. Bland annat har det framförts att det är positivt att havsmiljön har fått ett eget anslag. Samtidigt har flera konstaterat att satsningen hittills inte har räckt till för att genomföra praktiska åtgärder. Havsmiljösatsningens medel har hittills använts till bl.a. nya utredningar. Viss kritik har framförts mot de delar av satsningen som omfattar skarpsillsutfiskning och syresättning av havsbottnar, dock anser gruppen att det är för tidigt att bedöma hur relevant kritiken är. Flertalet aktörer har betonat vikten av långsiktighet och uthållighet i havsmiljöarbetet.

Övergödning och syrebrist (avsnitt 4)

En alltför stor tillförsel av näringsämnen från omgivande landområden och från atmosfären leder till övergödning av haven. I uppföljningen görs en genomgång av de statliga insatser som vidtas mot övergödningen.

Uppföljningen visar att utsläppen av övergödande ämnen har minskat under de senaste 20 åren, men att övergödningproblemen i havsmiljön fortfarande är stora. Det är svårt att utvärdera insatsernas effekter på havsmiljön och resultaten av dem kan skilja sig åt mellan t.ex. kustviken och öppet hav. Inom jordbruksområdet har olika insatser gjorts, vilka har bidragit till minskade utsläpp av bl.a. kväve och fosfor. I uppföljningen har det dock framkommit att t.ex. anlagda våtmarker inte alltid är placerade där de gör mest nytta och att det finns begränsade resurser för skötseln. För att uppnå kraven på Sverige enligt aktionsplanen för Östersjön behöver mer göras inom bl.a. jordbruksområdet. Insatser inom den kommunala avloppsreningen har lett till minskade utsläpp av framför allt fosfor, men även kväve. När det gäller de enskilda avloppen bedöms regelverket vara ändamålsenligt, men tillsynen hinner inte med.

Miljögifter (avsnitt 5)

Skadliga kemiska ämnen sprids vid tillverkning och användning av olika produkter. Miljögifterna påverkar havsmiljön på olika sätt. I uppföljningen beskrivs de problem som miljögifter innebär för havsmiljön och vilka statliga insatser som vidtas mot detta.

Uppföljningen visar att halterna av flera kända miljögifter har minskat påtagligt sedan 1970-talet som ett resultat av vidtagna åtgärder. Samtidigt kan det konstateras att miljögifter fortfarande är ett problem. Kunskapen om kemikaliers långsiktiga hälso- och miljöeffekter är liten. Den diffusa och storskaliga spridningen av miljögifter är svår att överblicka. Vidare är halterna av organiska tennföreningar fortfarande höga, trots förbud att använda t.ex. TBT i båtbottnfärger. Halterna av PCB och dioxiner är fortfarande höga i Östersjöfisk och nya miljögifter tillkommer hela tiden. Det finns problem att rena avloppsvatten från läkemedelsrester och nya miljöfarliga ämnen. I uppföljningen har det framkommit att förorenade områden är ett stort problem som påverkar havsmiljön.

Oljeutsläpp och avfall till havs (avsnitt 6)

Utsläpp av olja och marint avfall är ett problem för havsmiljön. I uppföljningen beskrivs de problem som oljeutsläppen och det marina avfallet innebär för havsmiljön och vilka statliga insatser som vidtas mot detta.

Uppföljningen visar att flera åtgärder har vidtagits under senare år för att begränsa sjöfartens utsläpp och ta hand om det marina avfallet. Insatserna har lett till en minskning av antalet konstaterade utsläpp, men det finns brister i efterlevnaden av regelverket. Naturvårdsverket har bedömt att de faktiska utsläppen inom svensk ansvarszon är minst dubbelt så stora som de konstate-

rade utsläppen. Dessutom har insatser vidtagits för att minska olycksrisken, bl.a. genom styrning och övervakning av sjötrafiken. Flera har betonat vikten av det internationella samarbetet för att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan.

Biologisk mångfald och fiske (avsnitt 7)

Havsmiljön innehåller en stor mängd livsmiljöer och arter av djur och växter. Situationen för flera fiskbestånd är kritisk. I uppföljningen beskrivs de problem som finns vad gäller biologisk mångfald och fiske samt vilka statliga insatser som vidtas mot dessa problem. Bland annat uppmärksammas de problem som finns vad gäller utkast av fisk. Fiskeriverket har nyligen lagt förslag om att införa ett förbud mot utkast av fisk som är tillåten att ta i land.

I uppföljningen har olika aktörer framfört kritik mot den gemensamma fiskepolitiken och dess konsekvenser för fiskbestånden. Överkapaciteten i fiskeflottan kvarstår och flera aktörer menar att fiskekvoterna inte följer de vetenskapliga råden. Samtidigt konstaterar gruppen att det pågår ett antal olika åtgärder som syftar till att skydda fisken, bl.a. inrättande av fiskefria områden, begränsningar av trålning, redskapsutveckling och insatser för att skydda bl.a. lax och ål. Situationen för flera fiskbestånd är dock fortsatt kritisk. Dessutom görs insatser för att minska yrkesfiskets bifångster och för att minska spridningen av främmande marina arter genom barlastvatten.

Marin naturvård och strandskydd (avsnitt 8)

Kusten har gradvis blivit föremål för ökad exploatering. I uppföljningen beskrivs de problem som ökad användning av kusten och havet innebär för havsmiljön och vilka statliga insatser som vidtas mot detta.

Uppföljningen visar att arbetet med att bilda marina skyddsområden har gått långsamt, men att antalet marina naturreservat nu har ökat. Det finns brist på kunskap om vilka områden som är mest skyddsvärda, vilket har gjort att områdesskydden ofta har införts med hänvisning till naturvärden på land. Den geografiska spridningen av skyddsområdena är delvis ojämn. Uppföljningen visar att det finns många och starka intressen längs kusten vilket ofta kan leda till intressekonflikter kring de marina skyddsområdena. Arbetet med insatser för minskat buller i havsmiljön har inletts. I uppföljningen konstateras att exploateringen av kusten ökar, trots strandskyddet. Dessutom uppmärksammas att svall från fartygstrafik på vissa håll har orsakat erosionsskador på stränderna. Tillsyn och uppföljning är delvis eftersatt och havsmiljöfrågor kommer ofta inte in i kommunernas planering. Samtidigt ökar olika havsbaserade aktiviteter som t.ex. vindkraft.

Statlig styrning av havsmiljöarbetet (avsnitt 9)

Riksdagen och regeringen anger övergripande mål för och huvudsaklig inriktning på den statliga verksamheten, medan olika myndigheter har ansvar för att driva verksamheterna. I uppföljningen beskrivs den statliga styrningen

av havsmiljöarbetet och hur de olika myndigheterna samarbetar och samverkar kring havsmiljöfrågor.

Uppföljningen visar att myndigheternas insatser för havsmiljön styrs av olika mål. Styrningen av myndigheternas havsmiljöarbete är delvis otydlig, men det finns en utbredd medvetenhet inom myndigheterna om att havsmiljö är en prioriterad fråga för riksdag och regering. Ett flertal myndigheter och andra aktörer hanterar på olika sätt havsmiljörelaterade frågor. Det finns ingen myndighet med ett tydligt ansvar för helheten. Uppföljningen visar på problem i samordning och samverkan mellan myndigheter men att olika försök görs för att förbättra denna, bl.a. genom inrättandet av en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor. I avsnittet beskrivs även arbetet med vattendirektivet och dess betydelse för havsmiljön. Uppföljningen visar bl.a. att det finns problem i vattenarbetets organisation samt att kommunernas roll i arbetet är otydlig.

Kunskap om havsmiljön (avsnitt 10)

Kunskapen om miljön under havsytan är begränsad, liksom kunskapen om vilka resultat som olika havsmiljöförbättrande åtgärder ger. I uppföljningen beskrivs hur staten genom uppföljningar, miljöövervakning, tillsyn och forskning skaffar sig kunskap om havsmiljön och vilka resultat som olika statliga insatser ger.

Uppföljningen visar att uppföljningsinsatserna är inriktade på miljömålsuppföljningarna, men att insatserna i övrigt är begränsade. Det finns begränsade resurser för utvärderingar och det är dessutom svårt att utvärdera resultatet av de olika insatser som görs för havsmiljön. Den nationella styrningen av uppföljningsinsatserna är otydlig. I avsnittet konstateras vidare att kunskapen om den marina miljön är begränsad, bl.a. eftersom det finns luckor i den marina miljöövervakningen. Det finns olika problem inom miljöövervakningen vilka bl.a. har sin grund i att övervakningen består av olika delar med olika syften och splittrad finansiering samt att den utförs av olika aktörer. Det finns problem i samordningen och det är svårt att använda miljöövervakningens resultat för att förbättra åtgärderna. Det samlas in mycket information, men det finns problem med att få tillgång till den. I uppföljningen har också problem när det gäller tillgång till djuphavsdata uppmärksammats.

Internationellt samarbete (avsnitt 11)

Havens miljö tillstånd beror inte bara på hur vi i Sverige hanterar miljöfrågor, utan också i hög grad på hur andra länder hanterar t.ex. utsläpp av giftiga och övergödande ämnen samt hur Sverige tillsammans med andra länder kommer fram till internationella regleringar inom t.ex. fisket och sjöfarten. I uppföljningen beskrivs det internationella havsmiljöarbetet.

Uppföljningen visar att det pågår en rad olika havsmiljöaktiviteter inom bl.a. EU, Helcom, Oskar och IMO. Det internationella samarbetet är omfattande, men upplevs ofta leda till få konkreta resultat. Det internationella sam-

arbetet tar lång tid och i uppföljningen har det uppmärksammats att Sverige företräds av olika aktörer som inte alltid är samordnade. Det kan uppstå problem i övervakningen av olika konventioners efterlevnad och i återrapporteringen av deras resultat. EU:s olika insatser har till viss del varit pådrivande i det svenska havsmiljöarbetet, bl.a. när det gäller vattendirektivet och det marina direktivet. I uppföljningen redovisas några exempel på bilateralt samarbete mellan Sverige och andra länder i havsmiljöfrågor, men det konstateras att det inte finns något etablerat internationellt nätverk för detta.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under ett antal år har på olika sätt både miljöpolitikens, myndigheternas, forskningens, allmänhetens och mediernas fokus riktats mot havsmiljön. Både problem och möjliga åtgärder för att förbättra miljön i våra hav har uppmärksamats. Från att i slutet av 1980-talet ha handlat om främst oljeutsläpp och miljögifter har nu övergödning, överfiske och klimatförändringar hamnat alltmer i centrum.

Havsmiljön i Östersjön och Västerhavet är ett område som prioriteras inom miljöpolitiken. Riksdagens miljö- och jordbruksutskott har i olika sammanhang uppmärksammat problem vad gäller tillståndet för havsmiljön. Ett flertal utredningar och insatser har genomförts inom havsmiljöområdet, men det råder fortfarande osäkerhet kring vilka effekter som åtgärderna har på havsmiljön. Miljömålsrådet har i sin senaste fördjupade utvärdering konstaterat att trots stora insatser under de senaste trettio åren är miljötillståndet i Östersjön och Västerhavet fortsatt dåligt.

Intresset för haven och havsmiljön är stort. En havsmiljörensning pågår och havsmiljöfrågorna kommer att prioriteras under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Ett antal utredningar har genomförts och en havspolitisk proposition kommer att lämnas till riksdagen våren 2009. Bland myndigheterna uppger bl.a. Naturvårdsverket att havsmiljön är ett av de prioriterade områdena i myndighetens verksamhet.

I utskottets beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.¹ Riksdagen beslutade i juni 2006 om riktlinjer för att fortsätta utveckla riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. Av dessa framgår att utskottets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet omfattar dels fördjupade uppföljningar och utvärderingar, dels uppföljningar och utvärderingar av den resultatinformation som regeringen lämnar i budgetpropositionen och resultatskrivelser.²

Mot denna bakgrund beslutade miljö- och jordbruksutskottet i februari 2008 att följa upp och utvärdera statens insatser inom havsmiljöområdet.³ Den fortsatta beredningen överlämnades till utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp.

1.2 Utgångspunkter för utskottets uppföljning

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Riks-

¹ 4 kap. 18 § riksdagsordningen (1974:153).

² Framställning 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21.

³ Miljö- och jordbruksutskottet, protokoll utskottssammanträde 2007/08:21.

dagen har beslutat om 16 nationella miljökvalitetsmål, varav flera berör havsmiljön.

Riksdagen har konstaterat att havsmiljön är utsatt för olika hot. Övergödning, hårt fisketryck och utsläpp av miljögifter har fått stora konsekvenser för haven. Riksdagen betonade hösten 2007 att det är mycket angeläget att Östersjön och Västerhavet kan säkerställas som levande hav. Miljö- och jordbruksutskottet har i 2007 års uppföljning av regeringens resultatredovisning gjort bedömningen att de miljökvalitetsmål som berör havsmiljön inte kommer att uppnås inom utsatt tid och att det därför behövs fortsatta och intensifierade insatser för att rädda haven. Utskottet lyfte bl.a. upp frågan om hur sambandet ser ut mellan genomförda insatser och uppnådda resultat och efterlyste en samlad bedömning av hur de olika statliga insatserna inom området bidrar till att nå målen.

Miljö- och jordbruksutskottet har i olika sammanhang lyft fram behovet av samordning mellan berörda myndigheter. Utskottet har även pekat på lokal delaktighet, bred samverkan mellan aktörer och regional samordning liksom på vikten av internationellt samarbete och samarbete inom EU. Utskottet har även framfört att uppföljning och utvärdering av effekterna av vidtagna åtgärder i havsmiljöarbetet bör genomföras för att insatserna ska kunna förbättras.

Tillsammans med de av riksdagen beslutade målen för miljöpolitiken bildar dessa uttalanden en utgångspunkt för utskottets uppföljning.

1.3 Uppföljningens syfte, inriktning och avgränsningar

Utskottets uppföljning av insatserna inom havsmiljöområdet syftar till att ge miljö- och jordbruksutskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför behandlingen av budgetpropositionen för 2009 samt inför beredningen av bl.a. motioner och en aviserad havsproposition. Utskottets uppföljning har inriktats på att belysa följande frågor:

1. Vilka insatser gör olika myndigheter för havsmiljön?
2. Vilka resultat och konsekvenser av genomförda insatser för havsmiljön har hittills kunnat konstateras?
3. Hur ser samverkan ut mellan de myndigheter som arbetar med havsmiljöfrågor på lokal, regional och nationell nivå?
4. Hur ser systemen för uppföljning och utvärdering ut?
5. Vad görs inom EU och det internationella samarbetet?

Miljön i haven påverkas av en lång rad faktorer. Dessutom finns stora skillnader mellan de olika havsområden som omger Sverige. Inom ramen för denna uppföljning har det inte varit möjligt att fånga alla aspekter på de statliga insatsernas påverkan på havsmiljön. Det har därför varit nödvändigt att avgränsa uppföljningen till att i första hand ge utskottet en bred bild av havsmiljöområdet. Denna breda ansats har kompletterats med en genomgång av enskilda havsmiljöpolitiska insatser och de resultat som har redovisats.

När det gäller resultaten av de insatser som görs för havsmiljön är det mycket svårt att kunna fastställa direkta orsakssamband mellan vidtagna åtgärder och observerade effekter på havsmiljön. Det är även känt att det kan ta mycket lång tid innan de insatser som görs får resultat på miljön ute i havet. I utskottets uppföljning har därför inte ingått att göra egna analyser av vilka resultat som olika insatser ger. Det har heller inte ingått i uppföljningen att följa upp de faktiska resultaten i havsmiljön av den nu pågående havsmiljörensningen. I denna del har uppföljningen enbart handlat om att följa upp hur arbetet med satsningen fortskrider samt hur olika aktörer ser på de insatser som görs respektive planeras.

1.4 Uppföljningens genomförande

I utskottets uppföljning har utredningsrapporter och dokumentation från olika myndigheter m.m. studerats. Vidare har intervjuer genomförts med myndighetsrepresentanter på central, regional och lokal nivå samt med övriga relevanta aktörer med anknytning till havsmiljöområdet. Från vissa myndigheter har skriftliga underlag inhämtats (se avsnittet Referenser). För att få en god geografisk spridning mellan Bottniska viken, Egentliga Östersjön och Västerhavet har uppföljnings- och utvärderingsgruppen valt att på regional nivå särskilt studera Kalmar, Stockholms, Västernorrlands och Västra Götalands län. På lokal nivå har sammanlagt sex kommuner ingått i uppföljningen: Kalmar, Orust, Strömstad, Sundsvall, Timrå och Torsås.

I uppföljningen har ingått att både kartlägga och analysera vilka svårigheter och möjligheter som finns när det gäller olika aspekter på myndighets-samverkans former och innehåll. I uppföljningen har det också ingått att bl.a. beskriva aktörernas syn på hinder och möjligheter som är förknippade med olika insatser och att redovisa vad som hittills framkommit vad gäller resultat och konsekvenser som genomförda insatser har fått för havsmiljön, bl.a. utifrån studier, uppföljningar och utvärderingar samt olika forskningsinsatser.

Frågan om resultat och konsekvenser vad gäller statliga insatsers påverkan på utvecklingen av havsmiljön behandlas även i utskottets årliga uppföljning av regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen. Denna färdigställs parallellt med denna fördjupade uppföljning och avses redovisas i utskottets budgetbetänkande för utgiftsområde 20. Havsmiljöfrågor tas även upp inom ramen för miljö- och jordbruksutskottets pågående forskningsöversikt inom fiskeområdet. I översikten ingår att kartlägga, redovisa och analysera den forskning som finns inom området. Översikten innehåller forskning om fisk ur ett ekosystemperspektiv med inriktning på forskning om de omvärldsfaktorer som har effekt på fiskpopulationer, såsom fiske, övergödning och miljögifter.

Delar av rapporten har i utkastform överlämnats till Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Sjöfartsverket samt Miljödepartementet för faktagranskning.

2 Tidigare behandling av havsmiljöfrågor m.m.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen behandlat frågor som på ett eller annat sätt har betydelse för havsmiljön. I detta avsnitt görs en kort genomgång av riksdagens ställningstagande i ett antal ärenden som mer övergripande har tagit upp havsmiljöfrågor. I avsnittet redovisas även genomförda och pågående utredningar samt vilka propositioner med bäring på havsmiljöfrågor som har aviserats av regeringen.

2.1 Riksdagens tidigare behandling

Nationell strategi för havsmiljön

I juli 2002 tillkallade den dåvarande regeringen en kommission – Havsmiljökommissionen – med uppdrag att sammanfatta kunskapsläget avseende miljötillståndet i Sveriges kust- och havsområden, att utforma övergripande strategier på kort och lång sikt samt att föreslå åtgärder för att bryta den negativa utvecklingen i havsmiljön. I juni 2003 överlämnade kommissionen sitt utredningsbetänkande. Delar av utredningsbetänkandet behandlades i en proposition som med vissa tillägg antogs av riksdagen i november 2005.⁴

Havsmiljökommissionen konstaterade att påverkan från sjöfart, fiske, gifter och övergödning är de mänskliga aktiviteter som kraftigast inverkar på dynamiken i våra marina ekosystem. Klimatförändringar kan dessutom kraftigt påverka förutsättningarna för ett fungerande ekosystem. Östersjöns och Västerhavets miljötillstånd har i det stora hela inte blivit bättre under de senaste 10–15 åren. Enligt Havsmiljökommissionen är det inte primärt en brist på goda åtgärdsförslag som gör att miljösituationen i havet har blivit så allvarlig. Problemet ligger i stället i bristande genomförande. Kommissionen ansåg att om samtliga åtgärder som hade föreslagits nationellt och internationellt hade genomförts och om försiktighetsprincipen tillämpats, skulle tillståndet i havsmiljön ha varit väsentligt bättre. Kommissionen konstaterade i sitt betänkande att sättet att nyttja och påverka haven kommit till vägs ände och att det omedelbart krävdes kraftfulla åtgärder för att lösa problemen i haven. Sättet att arbeta måste enligt Havsmiljökommissionen förändras i grunden. Det krävs enligt kommissionen dels en större förståelse för hur de komplexa marina ekosystemen fungerar, dels en adaptiv förvaltning som har tydliga kopplingar mellan åtgärder, miljöövervakning och forskning. Kommissionen konstaterade att det nationella miljö kvalitetsmålet för havet var avlägset.

I en regeringsskrivelse till riksdagen om en nationell strategi för havsmiljön utpekades den strategiska inriktningen för det svenska havsmiljöarbetet på

⁴ SOU 2003:72, prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3.

kort och lång sikt. Miljö- och jordbruksutskottet delade regeringens bedömning att en ny modell för förvaltning av havsmiljön borde etableras, med en ökad samordning mellan berörda myndigheter. Den nya förvaltningen av havet borde utgå från ekosystemansatsen, dvs. att nyttjandet av havet inte leder till effekter som gör att ekosystemens livsuppehållande förmåga försämras eller förstörs. Det betonades att ett fördjupat internationellt samarbete är en förutsättning för framgång och att kraftfulla nationella insatser är en förutsättning för ett lyckat internationellt agerande. Lokal delaktighet, bred samverkan mellan aktörer och regional samordning betonades, liksom skyddet av arter, miljöer och ekosystem. Utskottet ansåg vidare att effekterna av vidtagna åtgärder i havsmiljöarbetet i betydligt större utsträckning behöver följas upp och utvärderas för att insatserna ska kunna förbättras. Utskottet uppmärksammade att forskningen är ett viktigt underlag för miljöövervakningen genom att den kan medverka till att identifiera relevanta parametrar och utveckla tillförlitliga metoder. Skrivelsen godkändes av riksdagen i november 2005.⁵

Havsmiljösatsningen

Riksdagen beslutade våren 2007 att föra upp ett nytt anslag i statsbudgeten för havsmiljö.⁶ För perioden 2007–2010 har sammanlagt ca 500 miljoner kronor avsatts. I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen att satsningen utökas till en miljard kronor under mandatperioden. En närmare beskrivning av den nu pågående havsmiljösatsningen lämnas i avsnitt 3.

Motioner om havsmiljöfrågor

Miljö- och jordbruksutskottet har vid olika tillfällen behandlat motioner om havsmiljöfrågor, senast i ett betänkande våren 2007. I betänkandet behandlades motionsyrkanden om bl.a. Östersjöarbetet, förslaget till marin strategi för EU, behovet av nya förvaltningsformer för haven, utveckling av de marina konventionerna om skydd av de marina miljöerna i Östersjöområdet och Nordostatlanten samt behovet av forskning om och åtgärder mot övergödning av haven.⁷

Utskottets uppföljning av resultatredovisningen för havsmiljöområdet

Regeringen redovisar årligen i budgetpropositionen de resultat som har uppnåtts inom olika politikområden. Resultatredovisningen för havsmiljöområdet ingår i den redovisning som görs för uppfyllandet av de 16 miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat om. Hösten 2007 genomförde utskottet en uppföljning av regeringens resultatredovisning för havsmiljöområdet. Utskottet framförde bl.a. att det är viktigt att strukturen för regeringens resultatredovis-

⁵ Skr. 2004/05:173, bet. 2005/06:MJU4.

⁶ Prop. 2006/07:100, yttrande 2006/07:MJU2.

⁷ Bet. 2006/07:MJU11.

ning är klar och anpassad till riksdagens behov och att redovisningen kan behöva kompletteras med en särskild resultatredovisning för utvecklingen inom havsmiljöområdet. För att kunna få en samlad bild av miljösituationen i havet menade utskottet att det skulle vara värdefullt om de faktorer som påverkar havsmiljön kunde samlas för att behandlas gemensamt i resultatredovisningen. Redovisningen borde även spegla de olika initiativ som tas för att samordna insatserna för havsmiljön och resultaten av insatser angående sektorsintegration. Utskottet konstaterade vidare att det är oklart hur sambandet ser ut mellan genomförda insatser och uppnådda resultat inom havsmiljöområdet samt att det vore värdefullt om det i kommande års budgetpropositioner lämnades en samlad bedömning av hur de olika statliga insatserna inom havsmiljöområdet bidrar till att nå målen. Utskottet betonade vidare att det behövs en tydlig och samlad redovisning av utvecklingen av de giftiga ämnen som berör havsmiljön, bl.a. tungmetaller, giftig båtbottnfärg samt organiska miljögifter. På utskottets förslag godkände riksdagen vad utskottet hade anfört om att regeringen bör förbättra sin resultatredovisning på havsmiljöområdet.⁸

Hösten 2008 genomför utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp en ny löpande uppföljning av regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för bl.a. havsmiljöområdet. Utskottet avser att behandla den i budgetbetänkandet för utgiftsområde 20.

2.2 Genomförda och pågående utredningar

Havsmiljöområdet har varit och är fortfarande föremål för en lång rad utredningar och initiativ. Som redan har nämnts överlämnade Havsmiljökommissionen ett utredningsbetänkande i juni 2003 där det bl.a. konstaterades att kraftfulla åtgärder krävs omedelbart för att lösa problemen i haven. I juli 2006 beslutade den dåvarande regeringen att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda hur forskning och miljöövervakning bättre kan användas för att åter skapa en god havsmiljö i Östersjön och Västerhavet. I maj 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv rörande bl.a. internationell förvaltning av Östersjön och planering av svenska havsområden. Havsmiljöutredningen föreslog i sitt delbetänkande från 2006 att det ska etableras ett vetenskapligt havsmiljöinstitut för att stärka havsmiljöarbetet. I slutbetänkandet från våren 2008 behandlas en lång rad frågor, bl.a. kring mellanstatligt havsmiljösamarbete och en svensk havsmyndighet, planering av de svenska havsområdena, miljöövervakning och forskningssatsningar, tillgänglighet till havsmiljörelaterade data, information och kommunikation samt behovet av organisatoriska förändringar.⁹

En lång rad rapporter som på olika sätt berör havsmiljöfrågor har både på regeringens uppdrag och på eget initiativ tagits fram av flera statliga myndigheter. Miljömålsrådets senaste fördjupade utvärdering av miljömålen över-

⁸ Bet. 2007/08: MJU1.

⁹ Dir. 2006:87, dir. 2007:67, SOU 2006:112 och SOU 2008:48.

lämnades till regeringen våren 2008. I utvärderingen görs bedömningen att de fyra miljö kvalitetsmålen som berör havsmiljön är mycket svåra eller inte möjliga att nå till år 2020 även om ytterligare åtgärder sätts in. Dessutom bör nämnas att Naturvårdsverket och andra myndigheter har ett flertal pågående utredningar och regeringsuppdrag som på olika sätt berör havsmiljöområdet. Även inom det internationella samarbetet har olika utredningar tagits fram, bl.a. som grund för aktionsplanen för Östersjön och EU:s insatser inom havsmiljöområdet.

2.3 Aviserade propositioner

Regeringen har aviserat att arbetet med en sammanhållen svensk havspolitik har inletts, med sikte på en havspolitisk proposition till riksdagen under mandatperioden. Från Miljödepartementet uppges att propositionen lämnas till riksdagen i början av 2009. Hösten 2008 överlämnas dessutom en forsknings- och innovationspolitisk proposition till riksdagen, där enligt uppgift bl.a. havsforskningsfrågor kommer att tas upp. En proposition om strandskyddet överlämnas till riksdagen i november 2008. Dessutom avser regeringen att lägga fram en proposition om riktlinjer för klimatpolitiken i december 2008 och en proposition om inrättandet av Kosterhavets nationalpark m.m. i januari 2009. Tidigare har det dessutom aviserats att en proposition om miljömålen kommer att lämnas till riksdagen.

3 Den pågående havsmiljösatsningen

I detta avsnitt beskrivs den nu pågående havsmiljösatsningen. Det är ännu för tidigt att utvärdera havsmiljösatsningens faktiska resultat. Uppföljningen visar att aktörerna inom havsmiljöområdet menar att det är viktigt att havsmiljöfrågor betonas. Flera har konstaterat att satsningen hittills inte har räckt till att genomföra praktiska åtgärder. Havsmiljösatsningens medel används till stor del till nya utredningar. Viss kritik har framförts mot de delar av satsningen som omfattar skarpsillsutfiskning och syresättning av havsbottnar. Gruppen anser dock att det är för tidigt att bedöma hur relevant kritiken är. Flertalet aktörer har betonat vikten av långsiktighet och uthållighet i havsmiljöarbetet.

3.1 Inriktningen på havsmiljöarbetet

Målen för miljöpolitiken

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Riksdagen beslutade våren 1999 och hösten 2005 att koppla totalt 16 nationella miljökvalitetsmål till det övergripande målet för miljöpolitiken.¹⁰ Riksdagen har vidare beslutat om ett antal delmål för miljökvalitetsmålen.¹¹ När det gäller havsmiljöområdet är framför allt följande miljökvalitetsmål relevanta att utgå från:

- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Ingen övergödning
- Giftfri miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

I bilaga 1 görs en genomgång av dessa fyra miljökvalitetsmål och de delmål som är kopplade till dem.

Inriktningen på havsmiljösatsningen

Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 pekat på att övergödning, hårt fisketryck och utsläpp av miljögifter har fått stora konsekvenser för haven. Många sektorer i samhället nyttjar och påverkar havet på olika sätt varför det enligt regeringen behövs en sektorsövergripande politik som tar ett helhetsgrepp om havsfrågorna och ser till att havsanknutna näringar kan utvecklas

¹⁰ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3.

¹¹ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3. Målet *Giftfri miljö* kompletterades med delmål våren 2001 (prop. 2000/01:65, bet. 2000/01: MJU15). Hösten 2005 beslutade riksdagen om delmål för *Ett rikt växt- och djurliv* och *Giftfri miljö* (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3).

samtidigt som ekosystemen bevaras och restaureras. Regeringen har angett fyra utgångspunkter för sin havsmiljösatsning:¹²

1. Den största delen av havsmiljöarbetet ska göras på land, där källorna till utsläpp och övergödning finns.
2. Åtgärder som ger märkbara resultat ska väljas, som t.ex. en förbättring av situationen när det gäller enskilda avlopp.
3. Arbetet måste bedrivas internationellt och i nära samarbete med övriga Östersjöländer. Särskild prioritet läggs på EU-arbete inom bl.a. jordbruks- och fiskeområdena i syfte att gynna havsmiljön. För att förstärka det internationella havsmiljöarbetet har regeringen utsett en havsmiljöambassadör.
4. Kunskapen om rätt insatser i havsmiljöarbetet måste öka. Det finns alltför lite kunskap om landskapet under vattnet.

Regeringen uppger i budgetpropositionen för 2008 att den fokuserar både på långsiktiga åtgärder för att förhindra fortsatta utsläpp och läckage av näringsämnen och på konkreta åtgärder för att snabbt förbättra miljö kvaliteten i haven. Bland annat nämns syresättning av havsbottnar, reducering av mängden skarpsill, restaurering av havsvikar och återställning av vandringsvägar. Dessutom uppger regeringen att förstärkta satsningar görs för att minska miljöpåverkan från enskilda avlopp, att etablera hänsynsområden och att kartlägga havsbottnars struktur och liv. Dessutom anger regeringen att den marina miljöövervakningen och vattenmyndigheterna får resursförstärkningar samt att bl.a. ett handelssystem för fosfor och kväve utreds.

3.2 Fördelning av havsmiljömedlen

Nytt havsmiljöanslag

Som ett led i havsmiljösatsningen beslutade riksdagen våren 2007 att inrätta ett nytt anslag för havsmiljö. Anslaget uppgick år 2007 till 40 miljoner kronor och för hela perioden 2007–2010 beräknades ca 500 miljoner kronor för att förbättra miljön i havet.¹³ Finansieringen har delvis skett genom att anslaget för åtgärder för biologisk mångfald har minskats.

I budgetpropositionen för 2009 föreslår regeringen att ökade resurser avsätts till havsmiljön. Regeringen föreslår att anslaget 2009 ska uppgå till 284,8 miljoner kronor och beräknar att anslaget uppgår till 384,8 miljoner kronor 2010 och 295 miljoner kronor 2011 (se tabell nedan). Dessutom föreslår regeringen ett bemyndigande att besluta om bidrag som medför behov av framtida anslag på högst 700 miljoner kronor under perioden 2010–2015.

¹² Prop. 2007/08:1 utg.omr. 20.

¹³ Prop. 2006/07:100, yttr. 2006/07:MJU2.

Tabell 1. Anslagsutveckling 1:12 Havsmiljö

År		Belopp (tkr)
2007	Utfall	33 870
2008	Anslag	100 000
2009	Förslag	284 800
2010	Beräknat	384 800
2011	Beräknat	295 000

Källa: Prop. 2008/09:1 utg.omr. 20.

Fördelning av medlen 2007

I ett extra regleringsbrev till Naturvårdsverket i juli 2007 angavs hur 38,5 miljoner kronor av havsmiljömedlen skulle användas under det första året. För drygt 10 % av medlen beslutade verket om den ekonomiska fördelningen och för resterande 90 % skedde den ekonomiska fördelningen enligt regeringens beslut i regleringsbrevet. Av tabell J i bilaga 10 framgår hur medlen användes år 2007 av länsstyrelser och andra myndigheter för åtgärder i syfte att förbättra miljön i Östersjön och Västerhavet.

Fördelning av medlen 2008

Enligt regleringsbrevet för 2008 disponerar Naturvårdsverket 100 miljoner kronor av havsmiljöanslaget, varav högst 90 miljoner kronor får betalas ut 2008.¹⁴ Den största delen av anslaget, cirka 77 miljoner kronor, är öronmärkt enligt anvisningar i regleringsbrevet.

Av tabell K i bilaga 10 framgår att den enskilt största posten är de 15 miljoner kronor som betalas ut som statsbidrag för åtgärder gällande enskilda avlopp. Enligt uppgift från Miljödepartementet har denna utbetalning omformulerats i en ändring av regleringsbrevet och har ännu inte utbetalats. Andra stora poster är 9,5 miljoner kronor till skarpsillsförsöket och 10 miljoner kronor avsatta till forskningsprojektet om syresättningen av Östersjön (se vidare avsnitten 7.2 och 4.6). Dessutom avsätts 7 miljoner kronor till Baltic Nest Institute, ett oberoende forskningsinstitut placerat under Stockholm Resilience Center (SRC) vid Stockholms universitet och i Danmark vid National Environmental Research Institute (NERI) på Århus universitet i Roskilde. Lantmäteriet får 5,2 miljoner kronor för driften av sin databas för satellitbilder. Åtgärder inom ramen för Sveriges aktionsplan för havsmiljön får 5 miljoner kronor.

3.3 Havsmiljöambassadör

Som ett led i havsmiljösatsningen utnämnde regeringen i juli 2007 en havsmiljöambassadör med placering inom Miljödepartementet. Syftet med den

¹⁴ Vidare får anslagssparandet från 2007 betalas ut 2008.

nya tjänsten var att stärka Sveriges internationella och regionala arbete för en bättre havsmiljö. Regeringen pekade bl.a. på att insatserna för Östersjön kräver ett aktivt och brett internationellt engagemang och att det därför krävs en höjd ambition i det regionala och internationella havsmiljöarbetet. I en kommentar till regeringsbeslutet angav miljöministern följande:

Det är avgörande för en förbättrad havsmiljö att vi kommer överens om tillräckligt kraftfulla insatser mellan länderna. Sverige är pådrivande i det regionala och internationella arbetet och den nya havsmiljöambassadören är mycket viktig för vår ambitionshöjning.¹⁵

Vid samma tillfälle kommenterade den nya havsmiljöambassadören sitt arbete på följande sätt:

Havsfrågor är gränsöverskridande och ett framgångsrikt havsmiljöarbete kräver både internationellt samarbete och samverkan mellan olika politikområden. Jag hoppas kunna bidra till att utveckla en sammanhållen handlingslinje för svenskt agerande i internationella havsmiljöfrågor och därmed stärka Sveriges inflytande i det regionala och internationella havsmiljöarbetet.

I uppföljningen har framkommit att tjänsten som havsmiljöambassadör hittills endast har varit tillsatt under ett halvår. I oktober 2007 tillträdde den nya ambassadören sin tjänst, men övergick i mars 2008 till en annan statlig tjänst. Därefter har tjänsten varit obemannad under ett halvår. Enligt uppgift från Miljödepartementet har det pågått ett rekryteringsförfarande inom Utrikesdepartementet. I september 2008 utsågs en ny havsmiljöambassadör med lång erfarenhet av utrikesförvaltningen och tjänstgöringar vid olika svenska ambassader i utlandet. Enligt uppgift från Miljödepartementet påbörjade den nya ambassadören sin tjänstgöring vid departementet den 22 september 2008.

3.4 Aktörernas syn på havsmiljösatsningen

Positivt att havsmiljön betonas

I uppföljningen har ingått att följa upp hur arbetet med havsmiljösatsningen fortgår samt hur olika aktörer ser på de insatser som görs respektive planeras. Eftersom havsmiljösatsningen fortfarande pågår har det däremot inte ingått att utvärdera de faktiska resultat som satsningen ger i havsmiljön. Det kan inledningsvis konstateras att de flesta aktörer i uppföljningen har uppmärksammat havsmiljösatsningen och framfört att det är bra att havsmiljöfrågor kommer i fokus. Exempelvis Sveriges Hamnar menar att den pågående havsmiljösatsningen ”självlklart är positiv” och hoppas att den kommer att ge resultat. Även bl.a. Lantbrukarnas riksförbund (LRF) ser mycket positivt på att regeringen satsar på havsmiljön och menar det ger en tydlig signal om att regeringen prioriterar arbetet med havet. Ansvariga på Naturvårdsverket kommenterar inrättandet av ett eget anslag för havsmiljön på följande sätt:

¹⁵ Miljödepartementet, 2007d.

Det är glädjande att havet fått ”ett eget” anslag, det är första gången som vi har en budget enbart för havsrelaterade åtgärder. Framöver hoppas vi på bättre framförhållning så både vi, länsstyrelserna och vattenmyndigheterna lättare kan planera arbetet. Ambitionen är att genomförda åtgärder ska fungera såväl långsiktigt som optimalt.¹⁶

Samtidigt har en representant för Naturvårdsverket i en intervju konstaterat att havsmiljösatsningen inte kommer att lösa alla problem. Fiskeriverket har framfört att det både är viktigt och bra men också helt nödvändigt att en satsning på havsmiljön genomförs. En del aktörer har inte haft några synpunkter på havsmiljösatsningens omfattning och inriktning. Från flera av de kommuner som har ingått i uppföljningen uppges att man på lokal nivå inte har sett något av havsmiljösatsningen.

Resurserna räcker inte till åtgärder

Flera aktörer har pekat på att de resurser som har avsatts inom havsmiljösatsningen inte räcker långt om de ska användas till konkreta åtgärder som att bygga reningsverk eller anlägga våtmarker.¹⁷ Bland annat tjänstemän vid Länsstyrelsen i Kalmar län menar att havsmiljösatsningen innehåller för lite pengar för att utföra åtgärder, samtidigt som man betonar att länsstyrelsen inte är utförare av olika åtgärder för havsmiljön utan snarare en katalysator. Även en tjänsteman vid Länsstyrelsen i Stockholms län betonar att havsmiljösatsningens resurser inte räcker:

Ett större reningsverk kostar cirka 3 miljarder kronor att bygga. Väl utformade våtmarker för att reducera både kväve och fosfor kommer också att vara dyra eftersom de i stor utsträckning bör ligga i anslutning till värdefull jordbruksmark. Havsmiljösatsningen kan användas till att utreda och förbereda, men för att genomföra konkreta åtgärder krävs mycket stora investeringar och mycket mer pengar. Det behövs därför ett nationellt investeringsprogram. Havsmiljösatsningen är lösvärd, men räcker bara för att planera och utreda vad som måste göras.¹⁸

Flera aktörer har även konstaterat att regeringen har bundit upp en stor del av havsmiljömedlen i redan beslutade projekt. Naturvårdsverket menar att detta har varit en komplikation eftersom verket inte har stått bakom alla idéerna. Inom verket fanns en viss irritation kring regeringens detaljstyrning av havsmiljösatsningen. Under 2008 har detaljstyrningen varit något mindre.

Ett flertal utredningsinsatser har påbörjats

I uppföljningen har flera aktörer framfört att det under senare år har genomförts ett stort antal utredningar om havsmiljön och att det har tagits fram ambitiösa mål. Trots detta har få konkreta åtgärder genomförts i praktiken.

¹⁶ Webbplatsen www.naturvardsverket.se.

¹⁷ Det bör tilläggas att de intervjuer som redovisas i denna uppföljning gjordes innan regeringen i budgetpropositionen för 2009 föreslog utökade resurser till havsmiljösatsningen.

¹⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län, intervju 2008-04-14.

Från exempelvis Länsstyrelsen i Västernorrlands län konstateras att havsmiljö-satsningen till största delen handlar om planering och utredning och inte om konkreta åtgärder. Landshövdingen i länet konstaterar att mycket lite av havsmiljömedlen går till konkreta åtgärder. Som exempel på en åtgärd som borde genomföras framfördes att länsstyrelsen har lyft fram att havsmiljö-satsningen skulle kunna användas till saneringen av kvicksilvertunnorna i havet utanför Sundsvall (se avsnitt 5.6).

Världsnaturfonden har i uppföljningen framfört att havsmiljö-satsningen innehåller ”mycket prat” och menar att det nya havsmiljöanslaget främst innebär en omfördelning av befintliga medel. Fonden menar dock att det trots allt är bra med en samlad satsning på havsmiljön. Naturskyddsföreningen har i uppföljningen framfört att det är mycket lite av nya satsningar inom havsmiljö-satsningen. Det mesta är sådant som redan görs. Föreningen konstaterar att staten i och för sig för närvarande gör mycket inom havsmiljöområdet, men att det ändå saknas mer konkreta åtgärder. Även Sportfiskarna har framfört att den pågående havsmiljö-satsningen till största delen handlar om utredande i stället för åtgärder:

Vi ser en rad utredningar, vi skriver många remissvar, vi ser förslag till nya myndigheter och samordning av befintliga – men flertalet konkreta åtgärder (förslag saknas sannerligen inte!) lyser med sin frånvaro. Eller som en av havsmiljökommissionerna skrev härförleden: Det råder ett fundamentalt genomförandeunderskott inom havsmiljöpolitiken!¹⁹

Skarpsillsutfiskning och syresättning av bottnar

I uppföljningen har flera aktörer framfört att många forskare och andra ställer sig frågande till storskaliga åtgärder som skarpsillsutfiskning och syresättning av bottnar. Flera aktörer menar att havsmiljö-satsningen i stället i högre grad borde ha lyft fram åtgärder för att t.ex. minska utsläppen av näringsämnen eller för att begränsa fisket (se vidare avsnitten 7.2 och 4.6). Exempelvis har Naturskyddsföreningen i en intervju framfört att det är en svaghet att så lite är inriktat på att faktiskt reducera utsläpp. Föreningen konstaterar att havsmiljö-satsningen innehåller storskaliga manipulationer i ekosystemen, som utfiskning av skapsill och syresättning av bottenvatten:

På senare tid har i och för sig vällovliga förslag om storskaliga manipulationer i ekosystemet presenterats och framhållits som den slutliga lösningen av övergödningproblemen. Naturskyddsföreningen har varnat för en övertro på sådana lösningar och krävt att det under alla förhållanden måste genomföras grundliga miljökonsekvensbedömningar innan några beslut fattas.²⁰

Balansgång mellan kortsiktiga och långsiktiga insatser

Ett flertal aktörer har uppmärksammat att det finns en intressekonflikt mellan åtgärder som kan uppvisa resultat på kort sikt och insatser som ger mer långsiktiga resultat. De flesta aktörer, bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län,

¹⁹ Sportfiskarna, e-brev 2008-07-02.

²⁰ Naturskyddsföreningen, 2008b.

har starkt betonat att det behövs mer långsiktighet och uthållighet i havsmiljöarbetet.

Exempelvis Kemikalieinspektionen (KemI) konstaterar att havsmiljö-satsningen har inriktats på åtgärder som ”ger snabba resultat”. Den intervjuade tjänstemannen pekar på att arbetet bör ske mer långsiktigt och förebyggande. Han betonar att förebyggande arbete och internationellt samarbete tar lång tid och ger effekter först på lång sikt. Bland annat SMHI har pekat på att åtgärdernas resultat tar olika lång tid att fastställa:

Det är svårt att politiskt nå ut med insatser för havsmiljön då det finns stor tröghet i naturens system innan åtgärder får effekt i havet. Tidsskalan från åtgärd till effekt i havsmiljön ligger på drygt 30 år, enligt forskningen, medan förbättringar i kustzonen kan förväntas ske betydligt snabbare.²¹

Havsmiljö-satsningens geografiska omfattning

Flera aktörer har i uppföljningen pekat på att havsmiljö-satsningen har en mycket stor geografisk omfattning. Exempelvis Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterar att ”det är väldigt stort att greppa hela Östersjön” och om statsmakterna tar ett så stort grepp så måste det vara långsiktigt. Även SMHI menar att statsmakterna skulle kunna fokusera på mindre geografiska områden där förbättringseffekter väntas ske rimligen snabbt. Dessa kan gå före och visa vägen för hur åtgärder kan genomföras. Från Länsstyrelsen i Västra Götaland har framförts att man upplever att Västerhavet och dess problem delvis glöms bort i havsmiljö-satsningen.

²¹ SMHI, e-brev 2008-07-11.

4 Övergödning och syrebrist

I detta avsnitt beskrivs de problem som övergödningen av haven innebär och vilka statliga åtgärder som vidtas mot detta. Uppföljningen visar att utsläppen av övergödande ämnen har minskat, men att övergödningens problemen i havsmiljön fortfarande är stora. Det är svårt att utvärdera insatsernas effekter på havsmiljön och resultaten av dem kan skilja sig åt mellan t.ex. kustvikar och öppet hav. Inom jordbruksområdet har olika insatser gjorts, vilka har bidragit till minskade utsläpp av bl.a. kväve och fosfor. I uppföljningen har det dock framkommit att t.ex. anlagda våtmarker inte alltid är placerade där de gör mest nytta och att det finns begränsade resurser för skötseln. För att uppnå kraven på Sverige enligt aktionsplanen för Östersjön behöver mer göras inom bl.a. jordbruksområdet. Insatser inom den kommunala avloppsreningen har lett till minskade utsläpp av framför allt fosfor, men även kväve. När det gäller de enskilda avloppen är regelverket bra, men tillsynen hinner inte med och det är dyrt för enskilda fastighetsägare att åtgärda avloppen.

4.1 Uppmärksammade miljöproblem

Övergödning (eutrofiering) orsakas av en alltför stor tillförsel av näringsämnen från omgivande landområden och från atmosfären. Orsaken är människans spridning av kväve och fosfor genom utsläpp. Den största mängden näring tillförs via vattendrag och atmosfär, i första hand från jordbruksmark och trafik, men även genom olika punktkällor som industrier och reningsverk. De största utsläppen av näringsämnen kommer i Sverige från jordbruket, enskilda avlopp och kommunala avlopp. En stor del av utsläppen till havet kommer även från omgivande länder. Utsläppen av kväveoxider till luft från den internationella sjöfarten som trafikerar Östersjön och Västerhavet uppges vara större än Sveriges totala utsläpp av kväveoxider.²²

Övergödning är ett av de allvarligaste hoten mot havsmiljön. Den leder bl.a. till igenvuxna havsvikar och stränder, förändrad förekomst av djur och växter, förändrad artsammansättning av djur och växter samt förvärrad syrebrist i områden med begränsat vattenutbyte, som exempelvis i Kattegatts och centrala Östersjöns djupare delar. En del av förklaringen till att det finns syrefria botten i Östersjön är naturlig i och med att havet är skiktat med ett lager saltare vatten nära botten och ett mindre salt lager ovanpå, vilket förhindrar omblandning och kan orsaka syrebrist på botten. Den pågående övergödningen spår dock på effekten och har som resultat att det i dag finns stora ytor av syrefria botten i Östersjön (se även miljö- och jordbruksutskottets forskningsöversikt och bilaga 4). Syrefria botten slår ut bottenlevande djur.²³

²² Naturvårdsverket, 2005 och 2007a, samt SOU 2003:72.

²³ Naturvårdsverket, UMF, SMF och GMF, 2007.

4.2 Allmänt om insatser mot utsläpp av övergödande ämnen

Minskade utsläpp av övergödande ämnen

Havsmiljökommissionen konstaterade år 2003 att tillförseln till havet av kväve och fosfor från luftnedfall, olika punktkällor och jordbruk generellt sett har minskat under de senaste 15 åren. Kommissionen konstaterade att i Sverige och internationellt har en mängd åtgärder genomförts som avsevärt minskat både den luftburna och den vattenburna tillförseln av näringsämnen till Östersjön och Västerhavet. Kommissionen menade att minskningen har åstadkommit genom ett intensivt och kostsamt arbete, samtidigt som kommissionen även pekade på att Sovjetunionens fall bidrog till att jordbruket i Baltikum i princip upphörde med kraftigt minskad användning av handelsgödsel som följd.

Naturvårdsverket har i sin underlagsrapport till Miljömålsrådets andra fördjupade utvärdering konstaterat att nya undersökningar visar på minskande halter av näringsämnen i jordbruksdominerade vattendrag i södra Sverige. Naturvårdsverket redovisar att utsläppen av fosfor från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten har minskat med 14 % mellan åren 1995 och 2005. Minskningarna har skett främst genom åtgärder inom kommunala reningsverk och industrin, men minskningar bedöms även ha skett inom jordbruk och enskilda avlopp. Enligt Naturvårdsverket visar nya beräkningar att de mänskligt orsakade utsläppen av fosfor är lägre än vad man tidigare har trott och den nationella potentialen för ytterligare minskningar uppges vara begränsad, även om det regionalt kvarstår stora problem. De svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till havet söder om Ålands hav har minskat med 24 % mellan åren 1995 och 2005. Stora minskningar har enligt Naturvårdsverket skett genom åtgärder inom kommunala reningsverk, industri och jordbruk. Beräkningar av kväveutlakningen från åkermark visar på en minskning med ca 5 000 ton kväve mellan 1995 och 2005.²⁴

Fortsatta övergödningens problem i havsmiljön trots minskade utsläpp

Havsmiljökommissionen konstaterade 2003 att trots den minskade belastningen ägde inga förbättringar rum i havsmiljön med undantag för vissa lokala förändringar, bl.a. beroende på att näringsämnen lagras i marken och successivt transporteras till havet. Den negativa trenden för övergödningen hade inte brutits och moderniseringen av Östeuropas jordbruk kunde enligt kommissionen dessutom innebära kraftigt ökade utsläpp av näringsämnen.²⁵ Miljömålsrådet har i sin senaste fördjupade utvärdering från 2008 konstaterat att utsläppen av övergödande ämnen till både luft och vatten fortsätter att minska, men att tillståndet i miljön inte förbättras i motsvarande grad. Rådet menar

²⁴ Naturvårdsverket, 2007c.

²⁵ SOU 2003:72.

att inga tydliga förändringar av övergödningstillståndet kan ses sedan den förra fördjupade utvärderingen.

Enligt forskare har den svenska närsaltsbelastningen på havet totalt sett inte minskat de senaste 40 åren, vilket framför allt uppges bero på att vattenavrinningen har ökat under senare tid. Totalfosforhalten har dock minskat till följd av olika åtgärder, men minskningen kompenseras i viss mån av den ökade avrinningen. Enligt forskarna hade dock närsaltsbelastningen varit ännu värre om inga åtgärder hade satts in. I årsrapporten om havet 2007 konstateras att det långsiktigt är nödvändigt att fortsatt begränsa fosfor- och kväveutsläpp för att motverka övergödning av havsområdena.²⁶ Enligt Naturvårdsverkets bedömning är övergödningstillståndet fortsatt allvarligt och tillståndet visar ännu inte någon storskalig förbättring. De största problemen finns i Egentliga Östersjön, där algblomningar bedöms ha ökat i såväl antal som omfattning på grund av övergödningen. Miljökvalitetsmålet förutsätter ett miljötillstånd som är relativt opåverkat av övergödningen och Naturvårdsverket menar att det är långt kvar till målluppfyllelse.

Flera av de aktörer som har ingått i denna uppföljning delar den syn som har framkommit i olika utredningar på senare år. Exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Naturskyddsföreningen konstaterar att det har gjorts många insatser under årens lopp, men resultaten har ännu inte infunnit sig. Naturskyddsföreningen menar att mycket snarare tyder på att övergödningen fortsätter att öka och pekar på att syrebristen har brett ut sig markant under de senaste 50 åren. SMHI menar att de insatser mot övergödning som hittills har genomförts har varit framgångsrika vad gäller bekämpningen av utsläpp från punktkällor, men mindre framgångsrika beträffande minskningar av det diffusa närsaltsläckaget. Andra aktörer har framfört att i princip är varje reduktion av kväve och fosfor som når havet en förbättring.

Flertal utredningsinsatser pågår

Det pågår för närvarande en rad olika insatser för att kartlägga övergödningens utbredning. Som exempel kan nämnas att tre av vattenmyndigheterna har i uppdrag från regeringen att kartlägga vilka områden som göder havet mest. I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har Länsstyrelsen i Kalmar län beskrivit hur detta arbete fortlöper. I arbetet har framkommit att Sveriges bidrag till övergödningen av öppna Östersjön är relativt begränsat, men att det är viktigt att närmare betrakta kustzonen. Länsstyrelsen arbetar även med ett regeringsuppdrag kring att inventera behovet av och möjligheterna till restaurering av övergödda havsvikar och kustnära sjöar samt ett Leaderprojekt om levande kustvatten med fokus på grunda havsvikar. Leaderprojektet uppges mötas av stort intresse och engagemang och länsstyrelsen konstaterar att förankring och samverkan är tidskrävande, men ger bra resultat. Det konstateras vidare att riktade insatser ger stort intresse för havsmiljöfrågor bland allmänheten.

²⁶ Naturvårdsverket, UMF, SMF och GMF, 2007.

I uppföljningen har det framkommit att det finns en stor medvetenhet om problemen inom havsmiljöområdet och att det sedan flera år genomförs en rad olika åtgärder för att minska övergödningen. Samtidigt finns det hos flera av de aktörer som har ingått i uppföljningen en allmän frustration över att så få praktiska insatser genomförs. Ett exempel kan hämtas från SMHI som menar att det går trögt att genomföra åtgärder för att minska de övergödande utsläppen, bl.a. på grund av att EU:s jordbruks- och fiskepolitik inte är kopplad till utsläppsmålen och förvaltningen av hela ekosystemet. Ett annat exempel kan hämtas från Länsstyrelsen i Stockholms län där en intervjuad tjänsteman konstaterar att det arbetas mycket med utredningar och förberedelser inför det som ska göras. Tjänstemannen menar att man bör gå fram lite fortare på åtgärdsidan eftersom konkreta åtgärdsförslag redan finns, t.ex. vad gäller meandering²⁷ av vattendrag, inrättande av näringsfångande zoner vid vattendrag och sjöar, restaurering av vattendrag och sjöar, utbyggnad av centrala VA-nät och anläggande av våtmarker.

I uppföljningen har flera aktörer pekat på att det är dyrt att genomföra olika havsmiljöåtgärder och att de tillgängliga medlen är begränsade. Bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län har lyft fram att kostnaderna för åtgärderna är mycket höga och att finansiering saknas.

Från Miljödepartementet har i uppföljningen framförts att problemen kring övergödning är komplexa och att det är svårt att ge en samlad bild av dessa om man inte gör en sammantagen syntes av delområden. Det är viktigt att komma ihåg att strategier, aktionsplaner och åtgärdsprogram är knutna till olika delar av enskilda problemställningar. Miljödepartementet har vidare bl.a. pekat på Naturvårdsverkets sammanställning i den fördjupade utvärderingen av kostnader och nytta vad gäller olika metoder för att minska näringsförekomsten i vatten vad gäller åtgärder mellan själva åkermarken och havet. Enligt departementet kan särskild uppmärksamhet dras till två metoder i verkets sammanställning, nämligen att skapa dammar och musselodling.

Olika effekter vid kusten och ute på öppet hav

I uppföljningen har flera aktörer framfört att det krävs uthållighet i havsmiljöarbetet eftersom effekterna ofta syns först på lång sikt, särskilt ute på öppna havet. Flera aktörer har därför pekat på att man bör skilja mellan vilka effekter som olika havspolitiska insatser får på öppna havet och vid kusten. När det gäller de insatser som har gjorts mot övergödning uppmärksammas i bl.a. årsrapporten från Naturvårdsverket och Sveriges tre marina forskningscentrum att i kustvatten kan en minskad näringstillförsel få effekt ganska snabbt, särskilt där vattenutbytet med öppet hav är litet. På öppet hav ger en minskad tillförsel i avrinningsområdet inte mätbara effekter på kort sikt eftersom vattenmassans långa omsättningstid och de stora mängderna fosfor i sedimenten ger långa återhämtningstider. En intervjuad tjänsteman vid Länsstyrelsen i Stockholms län menar att kväverening kan ha mycket positiva effekter vid

²⁷ Återskapande av vattendrag till mer naturligt kurviga flodfåror.

kusten, men inte lika tydliga effekter ute på öppna havet, medan fosforåtgärder sannolikt ger effekter på öppna havet där kvävefixerande blomningar av blågröna alger är vanliga. Tidsskalan för effekter av minskad fosforbelastning uppges vara mycket längre än för åtgärder mot kvävebelastning.

Svårt att förutse och utvärdera effekter

Den stora komplexiteten i havet som ekosystem gör det svårt att veta vilka åtgärder som är mest effektiva. Flera aktörer har i uppföljningen framfört att det kan vara svårt att förutse vilka effekter som olika åtgärder får på havens ekosystem. Naturvårdsverket har i en rapport till regeringen pekat på att havet är ett komplext system som är svårt att hantera och inte alltid reagerar på det sätt man förväntar sig att det ska göra.²⁸ SMHI har i uppföljningen påpekat att Östersjöns problematik har många dimensioner som forskningen ännu inte överblickar fullt ut och nämner att en viktig del är de interna transporter av närsalter som sker mellan bottensediment, bottenvatten och ytvatten. Den intervjuade tjänstemannen menar att dessa vertikala transporter är mycket större än de som människan tillför från land och luft. Även andra aktörer menar att det finns en stor osäkerhet, men att det trots detta nu faktiskt finns kunskap om effekterna av några åtgärder.

I uppföljningen har det framkommit att svårigheten att mäta olika havsmiljöinsatsers resultat och bristande kunskaper om havsmiljön har lett till att det finns en osäkerhet om vilka åtgärder som bör vidtas. Länsstyrelsen i Stockholms län tar som exempel upp den långa debatten om kväve och fosfor och menar att den har lett till en osäkerhet om vilka åtgärder som bör vidtas. Det konstateras dessutom att de flesta åtgärder är mycket kostsamma och att man från myndigheternas sida inte har velat satsa på icke kostnadseffektiva åtgärder. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har pekat på att det dessutom är svårt att anpassa insatser efter lokala förhållanden och förutsättningar och att det kan finnas en risk att man genom åtgärder långsiktigt bygger upp nya problem. Som exempel framfördes att Bottenhavet avlastar Egentliga Östersjön på en del kväve, men det är svårt att veta hur utbytet mellan Bottenhavet och Egentliga Östersjön ser ut och om kväverening i norra Sverige har betydelse för Östersjön. Det finns en osäkerhet om det t.ex. ska vara ett mål för Bottenhavets vattendistrikt att minska kväveutsläppen för att bidra till minskad övergödning av Egentliga Östersjön, inte minst med tanke på att det nu är en någorlunda god balans mellan kväve och fosfor i Bottenhavet.

I uppföljningen har Naturvårdsverket lyft fram den internationella expertutvärdering om övergödningen av våra hav som publicerades 2006. Naturvårdsverket har i sitt ställningstagande till expertutvärderingen instämt med huvudbudskapet i expertpanelens rekommendation, dvs. att det krävs en avsevärt ökad ambition när det gäller att minska belastningen av fosfor på havet. Detta bör enligt verket ske dels genom ett kraftfullt agerande inom det internationella arbetet och dels genom att nationella åtgärder vidtas. Verket kon-

²⁸ Naturvårdsverket, 2008e.

staterar att expertpanelen var oense om nyttan av att minska kvävetillförseln till öppna Östersjön. Naturvårdsverket har dock framfört att det finns ett långsiktigt behov av att ytterligare reducera kvävetillförseln och kvarstår således vid sin tidigare generella policy att de totala utsläppen av både fosfor och kväve till Egentliga Östersjön bör minskas.²⁹

4.3 Insatser inom jordbruket mot övergödning

4.3.1 Jordbrukspolitiska insatser

Bakgrund

Jordbruket står för knappt hälften av kväveläcket till vatten från mänsklig verksamhet och har därför en central betydelse för hur övergödningsmålet kan uppnås. Eftersom åkermarken är spridd över stora delar av landet varierar den andel av läcket som når havet. Beräkningar från SMHI visar att 10–20 % av det kväve som läcker från åkrar på småländska högländet når havet, medan det för åkermark i kustzonen kan vara 90 %.³⁰

Jordbrukets negativa effekter på miljön beror främst på höga förluster av växtnäringsämnen från jordbruksmark. Intensifieringen av jordbruket under 1950- och 1960-talen ökade läcket av näringsämnen från åkrarna. Tidigare genomförda sjösänkningar och utdikningar har bidragit till att vattendragen kan föra med sig överskottsning ända ut till havet. Även ökad användning av mineralgödsel och förändrad djurhållning har bidragit till ett effektivare jordbruk och en väsentligt större produktion av livsmedel men har också fått ett ökat läckage av näringsämnen till havet som följd. Jordbruksverket har konstaterat att användning av växtnäring i odlingen är en viktig ekologisk och ekonomisk faktor. Odling innebär att stora mängder växtnäringsämnen är i omlopp jämfört med vad som förekommer i de flesta naturliga ekosystem. Detta medför att förlusterna av växtnäring till vatten och luft är större från den odlade jorden än från skogsmark och naturmark.³¹

Jordbrukspolitiska insatser mot övergödningen av haven

EU:s gemensamma jordbrukspolitik har som mål att höja produktiviteten inom jordbruket, garantera en skälig levnadsstandard för lantbrukarna, stabilisera marknaderna för jordbruksprodukter, trygga försörjningen av jordbruksprodukter samt garantera konsumenterna tillgång till jordbruksprodukter till rimliga priser. EU:s jordbrukspolitik är uppdelad i en marknadsreglerande del (den gemensamma marknaden) och en struktur- och regionalpolitisk del för landsbygdsutveckling. Jordbruksverket har ett samlat sektorsansvar för jordbruksfrågor och har som en av sina huvuduppgifter att administrera EU:s

²⁹ Naturvårdsverket, 2006b och 2006c.

³⁰ Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån, 2007.

³¹ Jordbruksverket, 2007.

gemensamma jordbrukspolitik. Verket ska bl.a. arbeta för förenklingar av EU:s regleringar inom den gemensamma jordbrukspolitiken och för en effektiv och miljöanpassad jordbrukspolitik.³² När det gäller statens insatser för att minska jordbrukets negativa effekter på havsmiljön har Jordbruksverket därmed en viktig roll. Verket har i uppföljningen uppgett att insatserna för havsmiljön utgår från miljömålet Ingen övergödning, internationella åtaganden, EG-lagstiftning samt åtgärdsprogrammet för att minska växtnärlust från jordbruket.

Det första svenska åtgärdsprogrammet för minskat kväveläckage togs fram i slutet av 1980-talet när övergödningens problemen började uppmärksammas. Programmet har sedan starten också kommit att omfatta åtgärder för att minska fosfor- och ammoniakförlusterna från jordbruket. Åtgärderna i programmet genomförs med hjälp av lagstiftning, ekonomiska styrmedel (miljöersättningar, skatt), rådgivning och information samt försöks- och utvecklingsverksamhet.³³

Regelverk kring växtnäring m.m.

Jordbruksverket har möjlighet att utforma föreskrifter för verksamheter inom jordbruk. Jordbruksverkets föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring³⁴ reglerar gödselhantering samt krav på höst- eller vinterbevuxen mark. Dessa föreskrifter har ursprungligen utformats i avseende att skydda havsmiljön från växtnärlust från jordbruket. Bestämmelserna om stallgödselhantering innefattar begränsningar av den mängd gödsel som får tillföras spridningsarealen och försiktighetsmått vid spridning såsom spridningsförbud och nedbrukningskrav under vissa perioder eller vid vissa förhållanden. I förordning finns krav på lagringskapacitet för stallgödsel och att en viss andel av åkermarken ska vara höst- eller vinterbevuxen (s.k. grön mark).³⁵ I områden som utpekats som särskilt känsliga för växtnärlust enligt nitratdirektivet³⁶ uppger verket att bestämmelserna om gödselhantering är mer långtgående än i övriga delar av landet. Vart fjärde år sker en uppföljning av nitratdirektivet och åtgärder kopplade till direktivet. Regler om grön mark infördes 1992 i syfte att minska växtnärlust från åkermark. I de tre sydligaste länen ska 60 % av åkermarken vara bevuxen under höst och vinter och i övriga Götaland ska 50 % vara bevuxen.³⁷ Jordbruksverket har i uppföljningen betonat att den svenska lagstiftning som är genomförd till följd av nitratdirektivet ska efterföljas om lantbrukaren inte ska riskera sanktioner som innebär avdrag på gårdsstödet.

³² Webbplatserna www.jordbruksverket.se och www.eu-upplysningen.se.

³³ Se bl.a. Jordbruksverket, 2006.

³⁴ Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.

³⁵ Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

³⁶ EU:s nitratdirektiv (91/676/EEG) syftar till att minska kväveförluster från jordbruket till vatten. Varje medlemsland ska peka ut nitratkänsliga områden och upprätta åtgärdsprogram.

³⁷ Jordbruksverket, 2007b.

Rådgivning och information

Jordbruksverket arbetar även med frivilliga åtgärder inom åtgärdsprogrammet för att minska växtnäring förluster från jordbruket. Jordbruksverket, länsstyrelserna samt lantbruks- och rådgivningsorganisationer ger miljöinriktad rådgivning och information som en del av insatserna. Detta sker antingen som enskild rådgivning eller genom sammankomster i grupp. I tolv län i södra Sverige ges miljörådgivning inom rådgivningsprojektet Greppa näringen. Greppa näringen är ett kunskapsprojekt som arbetar konkret med lantbruket för att nå miljömålen. Projektet är ett samarbete mellan Jordbruksverket, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), länsstyrelserna och rådgivningsorganisationer inom lantbruket. Projektet ska förse lantbrukare med kunskap och verktyg så att bl.a. kväve- och fosfor förlusterna kan minska på ett kostnadseffektivt sätt. Projektet ska även uppmuntra genomförandet av andra miljöinsatser, t.ex. odling av fånggrödor och anläggning av våtmarker.

Miljöersättningar

Sedan mitten av 1990-talet finns inom det svenska landsbygdsprogrammet olika miljöersättningar som jordbrukare kan söka för sådana åtgärder som bidrar till att minska växtnäring förlusterna från jordbruket till vattendrag och hav. Jordbruksverket har i uppföljningen lyft fram följande exempel:

- Ersättningsformen Skydds zoner används för inrättande av skydds zoner i syfte att minska erosionen av växtnäring sämnen, främst fosfor, från åkermark. För den nya landsbygdsprogramperioden 2007–2013 sänks ersättningsbeloppet till 1 000 kr per hektar, samtidigt som det blir möjligt att även få gårdsstöd för marken med skydds zon.
- Ersättningsformen Minskat kväveläckage omfattar stöd för odling av fånggrödor och jordbearbetning på våren i stället för på hösten i syfte att minska kväveläckaget under vinterhalvåret. För perioden 2007–2013 sänks ersättningsbeloppet med 100 kr per hektar för respektive delåtgärd. Ersättningen blir 800 kr per hektar för fånggrödor och 300 kr per hektar för vårbearbetning, medan en kombination av åtgärderna på samma mark ger en oförändrad ersättning med 1 300 kr per hektar.
- Ersättning lämnas för anläggning och restaurering av våtmarker och småvatten som kväve- och fosforfällor. I det nya landsbygdsprogrammet ingår detta i den nya stödformen Regionalt prioriterade ersättningar. Insatserna kan utformas efter respektive regions särskilda behov.
- År 2007 infördes en ny ersättning, Miljöskyddsåtgärder, som bl.a. syftar till att minska riskerna för växtnäring förluster. Tanken är att anpassningen av gödselgivorna ska förbättras.

Miljöskatter

För att begränsa användningen av vissa typer av mineralgödselmedel finns sedan 1980-talet särskilda skatter som grundas på innehållet av kväve och kadmium i gödselmedel. Från Jordbruksdepartementet uppges att Sverige är det enda landet som har skatt på handelsgödsel för att minska kväveutsläpp. Skatteintäkterna går tillbaka till bl.a forsknings- och utvecklingsverksamhet inom Stiftelsen Lantbruksforskning och till projektet Greppa näringen.³⁸

Uppföljning, marin miljöövervakning och tillsyn

Jordbruksverket uppges att uppföljning och utvärdering av insatser och åtgärder sker på flera olika sätt. Verket har i uppföljningen betonat att man inte har ansvar för marin miljöövervakning. Miljöövervakningsdata används dock för att se förändringar i belastningen till havet.

Jordbruksverket är vidare i enlighet med miljöbalken central tillsynsvägläddande myndighet för frågor som rör jordbruk och trädgård. Det betyder att verket arbetar med vägledning till länsstyrelser och kommuner och utformar allmänna råd och vägledningsmaterial för att stödja tillsynsmyndigheterna i deras arbete. Länsstyrelserna har ett regionalt ansvar för tillsynsvägledningen. Den operativa tillsynen utförs i huvudsak av kommunerna och utövas direkt mot den som bedriver en verksamhet. Genom egenkontroll ska den enskilda lantbrukaren hålla sig underrättad om den egna verksamhetens påverkan på miljön.³⁹

4.3.2 Resultat inom jordbruksområdet*Minskade förluster av näringsämnen*

I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har flera aktörer konstaterat att det inom jordbruket har genomförts ett flertal insatser under flera år. Det handlar främst om minskad gödsling, mer rådgivning till jordbrukarna och införande av avgifter på gödsel. Jordbruksverket har framfört att kväveutlakningen samt fosfor- och ammoniakförlusterna har minskat sedan 1995. Enligt verket påverkas detta av många olika faktorer och åtgärder, varför det inte är möjligt att särskilja enskilda åtgärders inverkan på de förändringar som har skett. Koncentrationerna av kväve och fosfor i havsvattnet fluktuerar och sambandet är inte tydligt mellan belastning och koncentrationer i havsvattnet. Verket har dock genom modellberäkningar m.m. uppskattat effekterna av vissa enskilda åtgärder. Senare modellberäkningar av samma slag har enligt uppgift från Jordbruksverket genomförts och visar då på en minskning med 5 000 ton (se inledning på avsnitt 4.2). Ändringar i modellen och av indata gör att olika mängder redovisas. Av tabellen nedan framgår dock Jordbruksverkets skattningar av de olika åtgärdernas resultat.

³⁸ Forum för miljöforskning 2008-02-06.

³⁹ Jordbruksverket, 2007b.

Tabell 2. Minskad kväveutlakning fördelat på åtgärder och andra orsaker (1995–2003) samt skattad reningseffekt av våtmarker (1995–2006)

<i>Påverkande faktor/åtgärd</i>	<i>Minskad kväveutlakning under perioden (ton kväve)</i>
Minskad jordbruksareal	2 250
Ökad kväveeffektivitet	1 900
Fånggrödor och vårbearbetning	2 100
Ökad spridning av stallgödsel på våren	550
Grödval	200
Våtmarker	600
<i>Summa</i>	<i>7 600</i>

Källa: Jordbruksverket, 2007b.

Jordbruksverket konstaterar att den minskning av kväveutlakningen som har skett motsvarar den minskning som enligt sektorsmålet skulle ske till år 2010. Av Jordbruksverkets miljömålsöversyn framgår vidare att genomförda modellberäkningar tyder på att fosforförlusterna från jordbruksmark har minskat, men att de inte ger någon vägledning om vilken effekt olika åtgärder har haft. En förklaring är det minskade antalet djur och minskningen av den odlade arealen under perioden 1995–2000. Vidare kan ersättningar för våtmarker och skyddszoner enligt Jordbruksverket ha bidragit något till minskade fosforförluster. Enligt miljömålsrådets rapport har utsläppen av fosforföreningar inom alla sektorer minskat med 14 % mellan 1995 och 2005. Ammoniakutsläppen från jordbruket beräknas ha minskat med 18 % (10 000 ton) mellan 1995 och 2003, vilket till hälften förklaras av att antalet djur har minskat. Resterande del beror på den lagstiftning som har trätt i kraft efter 1995, ökad flytgödselhantering och användning av spridningsteknik som ger låga ammoniakförluster.⁴⁰

I en utvärdering av 2003 års jordbruksreform och införandet av gårdsstödet konstaterar Jordbruksverket att det nya gårdsstödet har gynnat en mer intensiv skötsel av jordbruksmark jämfört med tidigare arealersättning och djurbidrag. Miljöbelastningen beräknas minska som en följd av reformen. Vad gäller fosforförluster konstaterar Jordbruksverket att förlusterna beror på många faktorer, som i sin tur inte är utvärderade i förhållande till varandra, vilket gör att det är svårt att uttala sig generellt om effekterna av olika förändringar. Vad gäller kväveförluster trodde man att gårdsstödsreformen skulle leda till en kraftigt minskad areal odlad åker och därmed minskad kväveutlakning. I uppföljningen har Jordbruksverket konstaterat att utvecklingen inte blev så. En av verkets tjänstemän menar att gårdsstödet i sig säkert skulle ha gett upphov till mindre odlad areal, men den stora prisökning som har varit har överskuggat detta och den odlade areaalen har inte minskat. När det gäller

⁴⁰ Jordbruksverket, e-brev 2008-07-04.

ammoniak beräknas avgången bli lägre till följd av 2003 års reform, motsvarande 5 % av den totala ammoniakavgången från jordbruket 2003. Den allra största delen beror på förändringar av antalet nötkreatur.⁴¹

Verket har i sin miljömålsöversyn från 2007 framfört att utsläppen av övergödande ämnen behöver minska ytterligare för att miljökvalitetsmålet Ingen övergödning ska kunna nås. Men även om utsläppen minskar är det enligt verket inte säkert att målet kan nås till följd av fördröjningseffekter och att det kan ha skett irreversibla förändringar av ekosystemen. I miljömålsöversynen framförde Jordbruksverket att det kunde behövas ytterligare åtgärder i jordbruket för att minska utsläppen av kväve till Västerhavet, däremot bedömdes det inte vara motiverat med ytterligare generella åtgärder för att minska utsläppen av kväve till Egentliga Östersjön utöver de som pågick eller var beslutade. Enligt verket behövdes dock ytterligare åtgärder för att minska fosforförlusterna till Egentliga Östersjön. I uppföljningen har från Jordbruksverket framförts att denna slutsats byggde på den internationella utvärdering av vad som påverkar övergödningen av havet som Naturvårdsverket beställde och sedan drog slutsatser ifrån.⁴² Från Jordbruksverket har till utskottets uppföljning framförts att verket inte självt har kompetens att värdera sådana frågor. Verket konstaterar att det har beslutats om en aktionsplan för Östersjön som visar på ett stort behov av kvävereducering när det gäller Östersjön. Jordbruksverket menar att Naturvårdsverkets slutsatser om kvävet därmed verkar vara passerade och att Jordbruksverket därmed inte längre gör samma bedömning som man gjorde i miljömålsöversynen utan pekar på vad som har framkommit i aktionsplanen för Östersjön. Jordbruksverket nämner vidare att man i ett pågående regeringsuppdrag inte längre följer rekommendationerna från den internationella utvärderingen.

I uppföljningen har LRF konstaterat att åtgärdsprogrammet mot näringsläckage från jordbruket har pågått i 20 år. LRF menar att programmet har varit framgångsrikt och tillsammans med annan förändring i lantbruket uppges programmet ha minskat kväveläckaget med ca 25 000 ton, vilket är drygt 30 % sedan det startade. Enligt LRF innebär detta att miljömålet har nåtts sju år före tidtabellen som var till 2010. LRF har vidare framfört att man uppfattar att många inte känner till detta program som förvaltas av Jordbruksverket.

Miljöersättningar har bidragit till minskade närsaltutsläpp till havet

Havsmiljökommissionen uppmärksammade i sitt betänkande från 2003 att arealen fänggrödor hade ökat kraftigt som ett resultat av EU:s miljöersättningsprogram samt att minskningen av kväveutsläpp hade blivit tre till fyra gånger större än väntat. Havsmiljökommissionen uppmärksammade vidare att arealen vårbearbetning ökade kraftigt mellan 2001 och 2003 som ett resultat av EU:s miljöersättningsprogram. I en rapport från juni 2008 konstaterar dock Naturvårdsverket att det de senaste åren har skett en viss avmattning i intres-

⁴¹ Jordbruksverket, 2007c.

⁴² Naturvårdsverket, 2006b och 2006c.

set för fånggrödor och vårbearbetning. Verket pekar på bl.a. följande förklaringar till detta:

Detta kan antas bero på att fånggrödan kan förorsaka ogräsproblem samt att ersättningen för fånggröda sänktes med 100 kr per hektar i nuvarande landsbygdsprogram. Vid en högre prisnivå på spannmål blir också kostnaden för skördebortfall vid odling av fånggrödor större.⁴³

Åtgärdsprogrammet för att minska växtnäringsförluster från jordbruket har enligt Jordbruksverket haft en betydande roll för minskningen av näringsutsläppen. Av Jordbruksstatistisk årsbok 2007 framgår att stödet Minskat kväveläckage har fått en betydligt större anslutning än väntat, medan Våtmarker och småvatten har fått lägre anslutning än väntat. I uppföljningen har Jordbruksverket gjort bedömningen att anslutningen till miljöersättningarna generellt sett har varit god. Jordbruksverket har i uppföljningen framfört att man sedan 2006 dock har sett en vikande trend i anslutningen till stöden. Enligt preliminära siffror för 2008 finns det ca 7 700 hektar skydds-zoner och arealen med fånggrödor och vårbearbetning var 2008 ca 148 000 hektar.

Tabell 3. Anslutning till miljöersättningar

	<i>Anslutning 2007</i>	<i>Mål</i>
Skydds-zoner	9 400 hektar	7 000 hektar
Fånggrödor och vårbearbetning	141 000 hektar	140 000 hektar
Våtmarker	4 900 hektar	12 000 hektar

Källa: Jordbruksverket, e-brev 2008-07-04.

Information och rådgivning har bidragit till minskade utsläpp

Havsmiljökommissionen gjorde i sitt betänkande från 2003 bedömningen att frivilliga åtgärder inom det svenska lantbruket har bidragit till det minskade läckaget av kväve från svenska gårdar. Jordbruksverket har senare konstaterat att den miljöinriktade rådgivningen delvis kan förklara den ökade kväveeffektiviteten, dvs. hur mycket kväve som tillförs genom gödsling i förhållande till hur mycket kväve som förs bort med skörden. Genom rådgivning och information har lantbrukaren fått ökad kunskap om hanteringen av växtnäring, vilket har bidragit till att lantbrukarna genomfört både verkningsfulla och lönsamma miljöåtgärder.

Informationsprojektet Greppa näringen har enligt uppgift från Jordbruksverket lett till att 9 000 växtnäringsbalanser har gjorts på 4 800 gårdar och totalt har ca 26 000 rådgivningsbesök genomförts bland Greppa näringens 6 000 medlemmar. Åtgärder inom projektet Greppa näringen beräknas enligt Jordbruksverket ha minskat den årliga kväveutlakningen med drygt 830 ton, ammoniakavgången med 560 ton och fosforutlakningen med uppskattningsvis 20 ton. I uppföljningen har bl.a. Länsstyrelsen i Kalmar län och Världsnaturfonden konstaterat att Greppa näringen har varit mycket positivt. Samtidigt

⁴³ Naturvårdsverket, 2008f.

konstaterar länsstyrelsen att övergödningsproblemen i Östersjön gör att länets jordbruksnäring känner sig utpekad. Detta innebär att fortsatt höga krav ställs på länsstyrelsen och rådgivningen till jordbrukarna kring gödning.

Regelverk kring växtnäring m.m.

Jordbruksverket har i uppföljningen uppgett att andelen höst- och vinterbevuxen mark numera ligger väsentligt högre än då regelverket infördes 1992. Andelen grön mark har ökat från drygt 60 % år 1990 till 80 % år 2005. Bland annat Länsstyrelsen i Kalmar län har i uppföljningen konstaterat att regelverk och tillsyn har lett till minskat läckage till havet, men det finns mer att göra. Landshövdingen pekade också på att regelverket inom jordbruksområdet är mycket krångligt. LRF har i uppföljningen betonat att lantbrukarna följer de regler om näringsläckage som finns i miljöbalken. En sammanställning av Jordbruksverket av kommunernas tillsyn visar dessutom på få överträdelser. LRF menar att systemet fungerar bra.

Miljöskatter

Av en utvärdering av gödselmedelsskatten från 2003 framgår att skatten på handelsgödselkväve har haft en förhållandevis liten påverkan på användningen av handelsgödsel inom jordbruket. Däremot gjorde utredaren bedömningen att skatten på kadmium tillsammans med näringsinsatser har haft en klart gynnsam effekt genom minskad tillförsel till den svenska åkermarken. Enligt utvärderingen bidrar skatten till att minska kväveutlakningen från åkermarken med uppskattningsvis ca 1 500 ton kväve per år. Skatten uppges också ha gjort jordbrukarna medvetna om problemen med kväveutlakning.⁴⁴ Av Jordbruksstatistisk årsbok 2007 framgår att försäljningen av mineralgödsel (handelsgödsel) till jord- och trädgårdsbruk har minskat successivt sedan slutet av 1980-talet.⁴⁵

Möjliga målkonflikter och synergieffekter

I denna uppföljning har flera aktörer pekat på målkonflikter mellan de jordbrukspolitiska målen och miljömålen (se vidare avsnitt 9.1). LRF har pekat på att det behövs mer samordning mellan övergödnings- och klimatarbetet. Övergödningsåtgärder i lantbruket kan både minska och öka utsläppen av klimatgaser. Enligt LRF gäller det att därför genomföra sådana som både minskar näringsläckaget och utsläppen av klimatgaser.

Jordbruksverket har tidigare lyft fram att flera åtgärder som vidtas för att minska utsläppen av kväve och fosfor till vatten kan leda till att andra utsläpp ökar. Verket konstaterar att i olika studier studeras i första hand de avsedda effekterna av olika åtgärder och mer sällan de negativa effekter som åtgärderna eventuellt ger upphov till. Ett exempel på en målkonflikt är att spridning

⁴⁴ SOU 2003:9.

⁴⁵ Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån, 2007.

av stallgödsel på våren i stället för på hösten kan för lerjordar under olämpliga förhållanden leda till ökad markpackning och därmed försämrat växtnäringssutnyttjande och ökad risk för växtnäring förluster. Vidare kan ökad odling av fånggrödor vara en orsak till ökad användning av ogräsmedel. De krav som ställts för att minska växtnäringssläckaget har inneburit att möjligheterna till mekanisk ogräsbekämpning av bl.a. kvickrot och andra roto gräs har begränsats. Den mekaniska bekämpningen ökar risken för växtnäringssläckage och har även påverkan på den biologiska mångfalden. Jordbruksverket har även lyft fram att åtgärderna för att minska växtnäring förluster kan leda till positiva synergieffekter, bl.a. att skydds zoner och våtmarker gynnar den biologiska mångfalden samt att åtgärderna också har positiv inverkan på flera andra miljö kvalitetsmål som rör vattenkvalitet.⁴⁶

Behov av fortsatta insatser

Havsmiljöutredningen konstaterar i sitt slutbetänkande från våren 2008 att den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU har genomgått förändringar under den senaste programperioden, varvid miljöförbättringar har tillkommit, men åtgärderna är enligt utredningen inte tillräckliga för att förbättra miljö tillståndet i havet. Havsmiljöutredningen har vidare framfört att det bl.a. behövs en hårdare reglering av djurhållningen i områden som är känsliga för näringssläckage. Utredningen menar att det eventuellt också krävs etableringsförbud i de mest känsliga områdena.

I denna uppföljning har flera aktörer framfört att den största utmaningen för att förbättra havsmiljön är att minska utsläppen av kväve och fosfor. Bland annat Naturvårdsverket konstaterar att Sverige har en lång kust och mycket jordbruk i södra delen av landet. Naturvårdsverket konstaterar bl.a. att höjda spannmålspriser leder till ökad spannmålsodling och ökad användning av mineralgödsel i jordbruket. Dessutom driver befolkningsökning, ökad levnadsstandard och biobränslen efterfrågan på gödningsämnen.⁴⁷ Flera aktörer har i uppföljningen framfört att det sedan slutet av 1980-talet genomförs flera olika åtgärder för att minska växtnäring förlusterna i jordbruket och att dessa har visat resultat. Samtidigt menar flera aktörer att mer behöver göras. Exempelvis Länsstyrelsen i Stockholms län menar att det redan finns kunskap om att den bästa jordbruksmarken läcker näringssämnen som leder till övergödning. Jordbruket har gjort mycket, men mer behövs, t.ex. att man anlägger våtmarker för att fånga upp fosfor från jordbruket. Jordbruksverket har i en kommentar pekat på att all jordbruksmark läcker och bidrar till övergödning och att klimat, jordart och tillförsel av stallgödsel är det som mest påverkar läckaget.

Naturskyddsföreningen har i uppföljningen framfört att jordbruket fortsätter att svara för knappt hälften av kväveutsläppen i Östersjön trots en reell minskning av jordbrukets läckage de senaste åren. Föreningen menar att en

⁴⁶ Jordbruksverket, 2007b.

⁴⁷ Naturvårdsverket, 2008e.

orsak till att det går så långsamt inom havsmiljöpolitiken är att den gemensamma jordbrukspolitiken inte har reformerats tillräckligt snabbt och kraftfullt. Naturskyddsföreningen varnar dessutom för att det finns en uppenbar risk att utsläppen till Östersjön kommer att öka i takt med att östra Europas jordbruk moderniseras och intensifieras. Föreningen menar att landsbygdsprogrammet skulle kunna användas till att premiera djurhållning i skogs- och mellanbygder där behovet av betande djur är stort. Föreningen menar vidare att avgifterna på handelsgödsel borde höjas och att utvecklingen av ekologisk produktion borde gynnas. Världsnaturfonden anser att mycket få konkreta åtgärder genomförs vad gäller jordbruksnäringen och övergödningen och framhåller att det är viktigt att angripa källan till problemen och att inte bara genom tekniska lösningar behandla symtomen. Det finns enligt Världsnaturfonden ett stort behov av att revidera EU:s gemensamma jordbrukspolitik så att den styr mot mindre näringsläckage. Även Svenskt Vatten har framfört att det är viktigt att åtgärda jordbruket och att det är förvånande att inte staten i större utsträckning styr mot ökad produktion av sådana energigrödor som både kan ta hand om läckage av näringsämnen från jordbruket och bidra med bioenergi.

Svårt att mäta resultat i havsmiljön

Flera aktörer menar att det är svårt att mäta resultaten av insatserna inom jordbruksområdet. Samtidigt som olika insatser genomförs pågår många naturliga processer. Exempelvis Naturskyddsföreningen pekar på att fosfor har en lång omloppstid, varför man inte på kort sikt kan se direkta resultat i havsmiljön. Bland annat LRF har i uppföljningen dessutom problematiserat resultatbegreppet. Om det med resultat menas att havet ska vara friskt har det eftersträfvade resultatet med havsmiljöinsatserna inom jordbruket inte nåtts, men om måttet i stället är genomförda åtgärder så har, enligt LRF, uppnådda resultat nåtts. LRF menar att det för jordbruket finns ganska god uppfattning om vilka åtgärder för kväve som är kostnadseffektiva, medan det däremot inte finns sådan kunskap för fosfor. Det saknas t.ex. kunskap om hur fosfor läcker från åkermarken. LRF har i uppföljningen som exempel framfört att fosforgödslingen med handelsgödsel har minskat till ungefär samma nivå som i början av 1900-talet, men trots detta har fosforläckaget minskat i endast begränsad utsträckning. LRF menar att detta har förvånat många som trott att gödslingen är det mest styrande, varför det behövs mer forskning kring detta.

4.4 Våtmarker och skydds-zoner

Bakgrund

En våtmark är en sådan mark där vatten under en stor del av året, eller hela året, finns nära, under, i eller strax över markytan samt vegetationstäckta vattenområden och vatten med vegetationsfria ytor ned till två meters djup. Våtmarker kan bidra till att mängden kväve och fosfor som läcker ut från

jordbruksmark till havsmiljön reduceras. Den mest effektiva kväveavskiljningen sker vid s.k. denitrifikation, då nitrat omvandlas till kvävgas som sedan diffunderar ut i atmosfären. För att våtmarkerna ska ge en så effektiv näringsrening som möjligt är det viktigt att anlägga dem i områden med hög näringsbelastning. Andra viktiga aspekter är närheten till havet och avrinningsområdets storlek. Våtmarker bidrar även till ett områdes biologiska mångfald och kan i ett landskapsperspektiv både gynna artspridning och förbättra migrationsvägar för fisk och fågel. I bilaga 9 görs en närmare genomgång av våtmarker och de insatser som görs.

En skyddszon (kantzon) är en vallgräsbesädd remsa utmed ett vattenområde i direkt anslutning till åkermark. Syftet med skyddszoner är att minska utlakning av växtnäringssämnen, främst fosfor, från åkermark till vatten. Skyddszonen ska vara minst sex meter bred räknat från vattendraget om lantbrukaren avser att söka miljöstöd.

Lagstiftning

Ett viktigt styrmedel för att bevara men även återställa våtmarker är miljöbalken. Den innebär främst ett skydd för befintliga våtmarker, dels genom markavvattningsförbud och tillståndsplikt för markavvattning, dels genom områdesskydd som biotopskydd, strandskydd och naturreservat. Miljöbalken ger också tillståndsgivande myndighet möjlighet att förena vissa tillstånd eller dispenser med kompensationsåtgärder, vilket exempelvis kan innebära att verksamhetsutövaren får kompensera skador på naturvärden genom att anlägga en våtmark. Naturvårdsverket arbetar för närvarande med en handbok för 11 kap. miljöbalken (vattenverksamhet) och ett antal fördjupande handböcker, bl.a. en om markavvattning.

I uppföljningen har från Naturvårdsverket framförts att reglerna kring vattenverksamhet i vissa fall utgör en bromskloss i arbetet med återskapande, nyanläggning och restaurering av våtmarker och vattenmiljöer:

Den juridiska processen är komplicerad och kostsam, vilket är avskräckande för såväl enskilda som länsstyrelserna. Bestämmelserna behöver revideras för att passa in i miljöbalkens anda och möjligheterna till att för enkla juridiska prövningen behöver beaktas. En del i detta är att fiskeintresset har en stark ställning i reglerna, på gott och ont eftersom även projekt som syftar till att förbättra vattenmiljön och återskapa tidigare förhållanden (t.ex. våtmarker eller meandrande sträckor i nyrätade vattendrag/diken) i vissa fall ställs mot fiskeintresset.⁴⁸

Jordbruksverket har pekat på att reglerna i miljöbalken kan vara ett hinder för återställandet av våtmarker eftersom det krävs tillstånd från miljödomstolen för anläggning av nya våtmarker, om det inte är uppenbart att det inte skadar allmänna eller enskilda intressen.⁴⁹

⁴⁸ Naturvårdsverket, e-brev 2008-08-22.

⁴⁹ Jordbruksverket, 2007b.

Ersättningar för våtmarker och skydds-zoner

Ett av de styrmedel som finns för att skapa och/eller restaurera våtmarker i odlingslandskapet är ersättningar, t.ex. i form av miljöersättningar, vilka administreras av Jordbruksverket.⁵⁰ Ersättningar för anläggande av våtmarker beskrivs närmare i bilaga 9. Verket har i sin miljömålsöversyn från 2007 framfört att huvuddelen av de våtmarker som anläggs eller restaureras finansieras genom miljö- och landsbygdsprogrammet. EU:s Life fond har använts för ett antal större restaureringsprojekt. Även nationella medel för lokala investeringsprogram (LIP) 1998–2003 och satsningen på lokala och kommunala naturvårdsprojekt (Lona) 2004–2006 uppges ha varit betydelsefulla. Omfattande utvärderingar av Lona har genomförts.

Ersättning för skydds-zoner utgår också från EU-miljöersättningsmedel. Zonen ska vara mellan 6 och 20 meter bred och minst 20 meter lång. Ingen spridning av gödselmedel eller kemiska bekämpningsmedel får förekomma i skydds-zonen. År 2005 fanns drygt 6 800 hektar skydds-zoner i Sverige.

Information och rådgivning

Ett annat styrmedel för återställning av våtmarker i odlingslandskapet är information och rådgivning. Jordbruksverket uppger att våtmarksrådgivning under perioden 2000–2006 har getts inom Greppa näringen. Rådgivningen har inte varit riktad till vissa områden utan har getts till de brukare som anmält intresse. Inom några projekt i södra Sverige har man arbetat med riktad information och uppsökande verksamhet till markägare inom vissa kommuner eller avrinningsområden. I uppföljningen har flera aktörer pekat på vikten av en god kommunikation och samverkan med jordbruksnäringen när det gäller anläggande av bl.a. våtmarker. Som exempel kan nämnas att SKL har betonat vikten av dialog med de areella näringarna. Även bl.a. Torsås kommun har i uppföljningen betonat vikten av att åtgärderna genomförs tillsammans med markägarna.

Enligt uppgift från Miljödepartementet har medel under åren 2007 och 2008 ställts till länsstyrelsernas och kommunernas förfogande för att ta fram planeringsunderlag och information till markägare. För vardera året har det avsatts 17 miljoner kronor för detta arbete.

Den nationella våtmarksstrategin

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket har tagit fram en nationell våtmarksstrategi för Sverige. I strategin betonas vikten av ett strategiskt arbetssätt och syftet är att skapa förutsättningar för ett ökat tempo och högre kvalitet i våtmarksarbetet. Jordbruksverket uppger att genom det nya landsbygdsprogrammet 2007–2013 genomförs vissa förändringar i enlighet med den nationella våtmarksstrategin. Ersättningarna blir

⁵⁰ Bidrag till fysiska åtgärder i våtmarkerna kommer från landsbygdsprogrammet och Jordbruksverket. Naturvårdsverket fördelar medel till länsstyrelser och kommuner för planering och projektering av våtmarker.

mer flexibla, bl.a. genom att ersättning även kan ges för restaurering av befintliga våtmarker.⁵¹

Naturvårdsverket har i uppföljningen framfört att under åren 2007 och 2008 har 17 miljoner kronor från anslaget för biologisk mångfald fördelats till länsstyrelserna för arbete med planeringsunderlag för våtmarker och uppsökande verksamhet. Samtliga länsstyrelser utom Norrbottens län har enligt Naturvårdsverket äskat och fått medel och således åtminstone påbörjat arbetet med planeringsunderlag för anläggning och restaurering av våtmarker. Ett exempel på hur länen arbetar med detta kan hämtas från Västra Götaland där länsstyrelsen uppger att de har tagit fram lämpliga områden för att anlägga våtmarker, bl.a. utifrån hur mycket kväve som finns i olika vatten. Detta underlag används enligt uppgift ännu inte i beslutsprocessen.

Anslaget för biologisk mångfald används bl.a. till att renovera vattendrag och att anlägga våtmarker. Detta görs i nära samarbete med länsstyrelserna. Förslag till insatser tas fram i dialog mellan länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Beslut fattas därefter av verket, som förutsätter att länsstyrelserna har dialoger med kommunerna. De konkreta åtgärderna genomförs av länsstyrelser, kommuner, konsulter och ibland även av enskilda, t.ex. jordbrukare, för att anlägga våtmarker.

Färre våtmarker än målet har anlagts

Av Naturvårdsverkets underlagsrapport till den fördjupade miljömålsutvärderingen framgår att de våtmarker som har återskapats utgör endast en liten del av den våtmarksareal som försvunnit. Av Jordbruksverkets miljööversyn från 2007 framgår att under perioden 2000–2006 har 6 150 hektar våtmarker anlagts eller restaurerats i odlingslandskapet. Med oförändrad takt innebär det enligt Jordbruksverket att ca 9 500 hektar kommer att ha anlagts eller återställts till 2010, vilket är långt under det nationella arealmålet. Målet för våtmarkers kväverening är att 12 000 hektar våtmarker ska rena 2 100 ton per år (Jordbruksverket 2000) eller 2 400 ton per år (Havsmiljökommissionen 2003).⁵² Från Jordbruksverket uppges att det är graden av rening som har gjort att den antagna redovisade effekten skiljer sig åt.

I en av de kommuner som har ingått i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning, Torsås, anlades inom ramen för ett s.k. LIP-projekt under en treårsperiod ca 13 våtmarker. Under senare år har kommunen avsatt 600 000 kronor per år för arbetet med våtmarker. Kommunen har arbetat tillsammans med länsstyrelsen, och markägare har bl.a. fått våtmarksstöd. Kommunen står för projekteringskostnader samt hjälper markägaren med råd och blanketter. Samarbetet med länsstyrelsen uppges ha fungerat mycket bra. Nu uppgår antalet våtmarker i kommunen till ca 20 stycken. Våtmarkerna varierar i storlek och har anlagts både i skog och kustnära.

⁵¹ Jordbruksverket, 2007b.

⁵² Naturvårdsverket, 2007h, samt Jordbruksverket, 2007b.

Vid uppföljningens besök i Kalmar län redogjorde Torsås kommun för olika insatser inom området. Tillsammans med Lantbruksuniversitetet och länsstyrelsen har kommunen exempelvis drivit ett projekt kring reglerbar dränering. Projektet har gett goda resultat och minskat utsläpp av näring till de grunda kustvikarna samtidigt som skördarna har ökat. En annan åtgärd för att minska näringsläckaget till havet som har använts i Torsås kommun är att anlägga s.k. kvävemurar, vilka i första hand tar bort fosfor. Muren består av sågspån, jord och halm. Från kommunen uppges vidare att en maskin för syresättning av havsvikar har konstruerats. Prover uppges visa att det sker en syresättning lokalt kring maskinen. En nackdel som har framförts från kommunen är att det går åt mycket elenergi, varför för tillfället en maskin som drivs av solceller konstrueras. Dessutom har igenväxta sund öppnats för syresättning och genomströmning, vilket uppges ha fungerat bra. Torsås kommun genomför också vassröjning och algsugning i kustnära vikar. Kommunen har en person timanställd för detta. Även Kalmar och Mönsterås kommuner har arbetat med lokala initiativ för utveckling på landsbygden, där det bl.a. har handlat om att skörda vass och alger. Engagemanget från lokalbefolkningen uppges ha varit stort.

Våtmarker är inte alltid placerade där de gör mest nytta

För att återskapa våtmarker i odlingslandskapet tas ofta åkermark i anspråk. Stöd för anläggning av våtmarker har funnits sedan 1989. Jordbruksverket uppges att stödstrukturen har förändrats från att på 1990-talet ha varit ett schablonbelopp per hektar till att på 2000-talet ha utformats som ett projektstöd där de från miljösynpunkt högst prioriterade projekten fått ersättning med upp till 90 % av anläggningskostnaderna. Enligt Jordbruksverket har dock den nya ersättningsformen inte lett till att våtmarkerna placeras där de gör störst nytta. Därför betonas i Naturvårdsverkets nationella våtmarksstrategi från 2006 att LBU-ersättningarna behöver kompletteras med nationella medel för riktad rådgivning eller uppsökande verksamhet i vissa särskilt angelägna regioner. Landsbygdsprogrammet 2007–2013 innehåller åtgärder för anläggning, restaurering samt skötsel av våtmarker i odlingslandskapet.⁵³

I uppföljningen har flera aktörer pekat på vikten av våtmarkers placering. För att anlagda våtmarker ska vara effektiva från marin utgångspunkt så bör de ligga så nära havet som möjligt för att ge störst effekt på transporten av näringsämnen till havet. Flera har också pekat på att olika åtgärder bör kombineras för att få bästa resultat för havsmiljön. Nya våtmarker behövs framför allt i intensiva jordbruksbygder och nära kusten, vilket ofta sammanfaller med områden där markpriset är högt. Det har därför varit svårt att få jordbrukare att anlägga våtmarker nära havet. Det är också svårt att förvärva marker nära haven eftersom dessa marker ofta är attraktiva för bebyggelse och fritidsverksamhet. I uppföljningen har det framkommit att hittills har våtmarker därför ofta anlagts i områden längre från havet och kan därmed sägas ha haft be-

⁵³ Jordbruksverket, 2007b.

gränsad effekt på havsmiljön. Jordbruksverket har uppmärksammat att en stor efterfrågan på åkermark för jordbruksproduktion kan både öka behovet av våtmarker för rening av växtnäring samtidigt som markpriset, och därmed kostnaden för våtmarker, ökar. Även om markägarens motiv för att återställa en våtmark varierar är enligt Jordbruksverket markens alternativvärde i förhållande till de statliga ersättningsnivåerna avgörande för viljan att anlägga våtmarker i sådan omfattning att målen kan nås.

Naturvårdsverket har i uppföljningen pekat på vikten av att våtmarker återskapas där de tidigare har funnits, men konstaterar samtidigt att detta kan vara svårt om t.ex. många markägare är berörda. Det kan därför vara enklare att anlägga våtmarker där det endast finns en markägare, även om en sådan våtmark kanske ger sämre effekt. Från verket uppges att man inom kort kommer att ge ut en vägledning om ”rätt våtmark på rätt plats” som handlar om framtagande av planeringsunderlag för våtmarker.

Skillnader i våtmarkers reningseffekter

Naturvårdsverket har i uppföljningen framfört att våtmarker kan vara mycket effektiva reningsverk och att effektiviteten beror på belastningen av näring. Studier visar att anlagda och restaurerade våtmarker kan utgöra ett viktigt bidrag för att minska övergödningen och att våtmarker är en kostnadseffektiv åtgärd om de görs på rätt sätt.⁵⁴ Av Jordbruksverkets miljömålsöversyn från 2007 framgår att de anlagda våtmarkerna har haft en lägre reningseffekt än väntat.⁵⁵ Enligt verket finns olika uppgifter om hur mycket kväve som våtmarker kan rena. I miljömålsöversynen refereras en utvärdering från 2004 där en jämförelse har gjorts mellan våtmarker anlagda med statligt stöd för tre olika stödsystem. Våtmarker som anlagts med LIP visade sig vara betydligt effektivare för rening av kväve och fosfor än de våtmarker som anlagts inom miljö- och landsbygdsprogrammet (LBU). Skillnaden i reningseffekt kan huvudsakligen förklaras av våtmarkernas placering i landskapet. I utvärderingen dras slutsatsen att anlagda våtmarker i jordbrukslandskapet både har en hög potential att reducera näringsämnen (främst kväve) till nedströms recipienter och en hög potential att skapa miljöer med hög biodiversitet i ett våtmarksfattigt landskap.⁵⁶

Naturvårdsverket har i uppföljningen framfört att våtmarker ger goda effekter, särskilt om de är placerade långt ner i avrinningsområdet. Samtidigt konstateras att resonemangen om näringsretention i våtmarker i huvudsak rör kväve. Fosfor har verket sämre kunskaper om. Där tycks s.k. fällor vara mest effektiva men dessa mer artificiella dammar ingår inte i miljö kvalitetsmålet

⁵⁴ Naturvårdsverket, 2004 och 2007h.

⁵⁵ De våtmarker som har anlagts 1995–2006 (6 510 ha) har av Jordbruksverket bedömts bidra med en kväverening på 600–650 ton N/år. För att uppnå Jordbruksverkets mål för kväverening i våtmarker (2 100 ton N/år år 2020) behöver de våtmarker som anläggs eller restaureras 2007–2020 motsvara en ökad reningseffekt på 1 450–1 500 ton/år. Med oförändrad anläggningstakt blir reningseffekten år 2010 ca 800–900 ton N/år.

⁵⁶ Naturvårdsverket, 2004.

Myllrande våtmarker. Även Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att våtmarker hittills huvudsakligen har anlagts för att avlägsna kväve. Enligt länsstyrelsen behöver dock nya våtmarker anläggas för att avlägsna även fosfor. En intervjuad tjänsteman menar att detta kommer att bli dyrare, eftersom sådana våtmarker måste skötas på ett annat sätt. Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterar att positiva förändringar kan ses i havsvikar och åar, men att man inte vet om dessa förändringar är resultat av anläggandet av våtmarker. Tjänstemännen menar att man dock vet att våtmarker fungerar bra i sydligaste Sverige.

Torsås kommun har i uppföljningen framfört att anläggande av bl.a. våtmarker och kantzoner är en viktig del i åtgärderna för att förbättra havsmiljön. Våtmarkerna uppges ha medfört en viss reduktion av kväve, men det konstateras att de flesta våtmarker släpper ifrån sig fosfor. Våtmarkernas resultat för havsmiljön mäts genom att prover tas på ingående och utgående vatten. Enligt kommunen är det svårt att förklara varför våtmarkerna släpper ifrån sig fosfor. De uppges vara anlagda ”enligt konstens alla regler”. Problemen uppges vara lika oavsett var våtmarken ligger. Nu funderar kommunen på att eventuellt kalka dem för att se om det har någon effekt på fosfor.

Orust kommun har framfört att de våtmarker som byggdes med LIP-medel kanske inte blev så bra som det var tänkt, bl.a. eftersom våtmarkerna blev för små. I dag finns inga krav på redovisning av hur våtmarkerna fungerar. Staten borde se över vilka våtmarker som inte fungerar och hur utformning och skötsel ska läggas upp. Kommunen framhåller att det är mycket viktigt att staten ger bidrag till våtmarker, men att det också är viktigt att åtgärderna följs upp.

Anläggande av våtmarker har olika syften

Våtmarker anläggs bl.a. för att minska transporten av kväve och fosfor till havet, men i uppföljningen har flera aktörer betonat att våtmarker även har positiva effekter för bl.a. den biologiska mångfalden.

Bland annat Naturvårdsverket har pekat på att det finns en risk med att knyta arbetet med att anlägga och restaurera våtmarker till havsmiljöanslaget. Verket menar att våtmarker fortsatt behöver återskapas även i syfte att gynna biologisk mångfald, inklusive fisk, och att man inte återigen ska fokusera alltför mycket på våtmarker som näringsfällor. De senaste åren har de ansvariga myndigheterna gemensamt lyft fram våtmarkernas multifunktionalitet allt mer. Naturvårdsverket har i uppföljningen framfört att man gärna vill fortsätta enligt den linjen och verka för att få till stånd våtmarker som kan gynna flera syften. Detta bedöms också bli än mer aktuellt framöver, då återskapande av våtmarker såsom översvämningssmarker längs vattendrag kan vara anpassningsåtgärder för att mildra effekter av ett förändrat klimat med ändrade nederbördsmonster samtidigt som de är både effektiva för näringsrening och viktiga livsmiljöer för arter.

Begränsade resurser för skötsel

Flera aktörer har uppmärksammat att det är ett problem att det har funnits för lite medel för underhåll av våtmarker. När det gäller skötseln av odlingslandskapets våtmarker konstaterar Jordbruksverket att den till stor del är beroende av tillgången på betesdjur och incitamentet för att hävda dessa marker. För våtmarker som anlagts med stöd gäller vanligtvis inte kravet på årlig hävd som ett stöd villkor, men hävden kan enligt Jordbruksverket vara ett sätt att uppfylla stöd villkoret att våtmarken ska bevaras i minst 20 år. Våtmarkernas skötselkostnad påverkas även av tillgängligheten av ny teknik för t.ex. våtmarksslåtter, vassröjning och utgrävning.⁵⁷ Bland annat Kalmar kommun har i uppföljningen konstaterat att det finns lite medel för vård av våtmarkerna. En markägare får t.ex. årliga bidrag om marken används för bete, men inte om den används för våtmark.

Om en fastighet byter ägare uppger Länsstyrelsen i Stockholms län att den nya fastighetsägaren oftast väljer att ta över skötsel och ersättning för våtmarken. Reglerna för skötsel av våtmarker modifieras under åtagandeperioden, eftersom den är uppdelad i delperioder om fem år. Grundreglerna är dock enligt länsstyrelsen desamma, exempelvis får våtmarken inte växa igen, utan måste skördas och rensas. Sedan måste underhåll av dammar och vallar ske så att våtmarkens funktion bibehålls. Ingen gödsling eller kalkning får ske, och utplantering av fisk och kräftor är förbjudet. Länsstyrelserna kontrollerar att våtmarkens funktion och storlek följer ansökan och beviljade medel. Urvalet sker delvis slumpartat och delvis efter vissa kriterier. Torsås kommun har tagit upp att avtal med markägaren bör vara mer specifika vad gäller skötsel och vidare drift. Från kommunen har även framförts att den anlagda våtmarken bör skrivas in i fastighetsregistret för att skötseln vid ägarbyte ska följa fastigheten.

Ersättningar behövs

Flera aktörer har i uppföljningen betonat att det krävs en ersättning för att skapa våtmarker. Bland annat Länsstyrelsen i Kalmar län har framfört att erfarenheterna visar att ekonomiskt stöd ger stort intresse och att markersättning möjliggör åtgärder där de gör bäst nytta. Jordbruksverket har tidigare i sin miljömålsöversyn från 2007 framfört att eftersom det sällan finns ett företagsekonomiskt incitament för att anlägga eller restaurera våtmarker är statlig ersättning en grundförutsättning för att återställning ska ske.

Flera aktörer har i uppföljningen pekat på att ersättningarna är relativt låga. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att den låga markägarersättningen vid våtmarksanläggning och årestaurering är ett problem, bl.a. eftersom våtmarker ofta behövs där jordbruksmarken är som dyrast. Bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län har pekat på att de ökande världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter gör jordbruksmarken mer värdefull och detta försvårar och fördyrar ytterligare insatser. Från Länsstyrelsen i Västra Götaland har pekats

⁵⁷ Jordbruksverket, 2007b.

på behovet att kunna differentiera stödet för anläggning av våtmarker ännu mer så att de placeras där de gör störst nytta. Naturvårdsverket har i uppföljningen framfört att anläggandet av kustnära våtmarker är viktigt för att uppnå kraven i aktionsplanen för Östersjön, men det är ett problem att det är svårt att finansiera dem. Både verket och länsstyrelser konstaterar att LIP inte finns längre och har i uppföljningen framfört önskemål om nya pengar till ett vatteninvesteringsprogram. Naturvårdsverket har betonat att ett vatteninvesteringsprogram skulle kunna utformas för att ge helhetssyn åt arbetet med vattenåtgärder i ett avrinningsområde, bl.a. genom att säkra att olika anspråk och syften tillgodoses, samt sy ihop och fylla luckorna i de många olika finansieringskällor som finns. Naturvårdsverkets tjänstemän har konstaterat att det verkar vara svårt för regeringen att kunna finansiera en sådan åtgärd. De stora kostnaderna är enligt Naturvårdsverket förenade med projektering, planering m.m., inte med den fysiska åtgärden.

Problem i hanteringen av skyddszoner

År 2007 sänktes ersättningsbeloppet för skyddszoner från 3 000 kr till 1 000 kr per hektar. I exempelvis Kalmar län innebär detta enligt Kalmarsundskommisionen att möjligheterna att nå målet med 300 hektar skyddszoner till år 2010 kraftigt reduceras. Enligt Kalmarsundskommisionen borde stödet egentligen höjas för att öka intresset för anläggande av skyddszoner.⁵⁸

Länsstyrelserna i både Kalmar och Västra Götaland konstaterar att det försämrade stödet har lett till ett minskat intresse. Enligt uppgift från länsstyrelserna vill flera jordbrukare nu plöja upp skyddszonerna och börja bruka dem igen. Även från t.ex. Torsås kommun uppges att det är ett problem att stödet har minskat. Det har bl.a. lett till att det har blivit svårt att få politisk acceptans i kommunen för kantzoner. När kantzonerna försvinner så kommer jordbrukarna ända ut i åar och diken med gödsling och giftspridning. Jordbrukarnas bearbetning av åkerjorden samt spridning av näringsämnen alltför nära åarnas vatten bidrar till övergödningen av havet. Den intervjuade tjänstemannen uppger att kommunen har anmält detta ibland, men att det har varit svårt att bevisa skadan.

Länsstyrelsen i Kalmar län har i uppföljningen pekat på att det kan vara svårt att genomföra de mest optimala åtgärderna på grund av hinder i regelverket. Som exempel nämns anläggande av skyddszoner, där regelverket upplevs som inflexibelt. Länsstyrelsetjänstemännen menar att buskar och träd i skyddszoner ger bättre effekter, men EU:s regelverk tillåter endast gräsbevuxning. Från länsstyrelsen efterlyses en ökad flexibilitet i regelverket avseende skyddszoner.

⁵⁸ Kalmarsundskommisionen, 2007.

Begränsad uppföljning och utvärdering

Flera aktörer har pekat på att det är ett problem att det har funnits för lite medel för utvärdering av våtmarker. Enligt Jordbruksverket följs arealen anlagda och restaurerade våtmarker huvudsakligen upp inom stödhanteringen, men Jordbruksverket uppger att man även har studerat våtmarkernas effekt för rening av växtnäring. Jordbruksverket har pekat på att det är ett problem att det saknas enhetliga metoder för utvärdering av anlagda våtmarkers effekt för bl.a. rening av växtnäring.⁵⁹ Länsstyrelsen i Kalmar län menar att det sker mycket lite uppföljning av våtmarker, delvis eftersom det är dyrt. De anslagna medlen räcker inte till för detta och de intervjuade tjänstemännen menar att det är svårt att få medel till uppföljning av insatser. Naturvårdsverket har dock framfört i uppföljningen att det finns tillräckliga kunskaper om våtmarker och deras effekter. Verket menar att det t.ex. finns många erfarenheter från Danmark, och även i Sverige har fysiska mätningar gjorts. Samtidigt konstaterar verket att det behövs mer kunskap.

Fortsatta hot mot odlingslandskapets våtmarker

Enligt Jordbruksverket finns inte någon samlad statistik över hur mycket av odlingslandskapets våtmarker som försvinner genom exploatering eller av annan orsak. I ett projekt kring den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter har flygbildstolkningar gjorts av 17 församlingar åren 1996 och 2001 där bl.a. förekomst av småvatten studerades. I den undersökningen framkom att nettoförändringen uppgick till 3 % försvunna småvatten. Verket betonar att det resultatet inte kan anses vara representativt för hela Sverige, men studien visar dock, enligt verket, att hoten mot dessa miljöer finns kvar, trots markavvattningsförbud och biotopskydd för småvatten i odlingslandskapet.⁶⁰

Naturvårdsverket har i uppföljningen uppgett att nydikning av våtmarker i princip inte sker numera, bl.a. eftersom markavvattningsbestämmelserna är relativt strikta. Samtidigt bedömer verket att ökad dikesrensning, troligen främst inom skogsbruket, kan komma att utgöra ett än större problem framöver. Kunskaperna om rensningarnas miljöeffekter är enligt Naturvårdsverket mycket dåliga. Inom skogsbruket finns önskemål om ökad dikesrensning vilket kan medföra risk för bl.a. ökad övergödning. Ökad dikesrensning kan sägas motverka arbetet med att anlägga och restaurera våtmarker.

⁵⁹ Jordbruksverket, 2007b.

⁶⁰ Jordbruksverket, 2007b.

4.5 Avloppsrening och övergödning

4.5.1 Kommunala avlopp

Bakgrund

Enligt uppgift från Statistiska centralbyrån (SCB) förser kommunala vattenverk ca 85 % av befolkningen med dricksvatten och står för 5 % av tillverkningsindustrins användning av färskvatten. De kommunala reningsverken renar avloppsvattnet åt en ungefär lika stor andel av befolkningen. Hanteringen av avlopp ligger som ansvarsområde på kommunerna. Under 2004 uppgick den samlade kostnaden i Sverige för hanteringen av vatten och avlopp till drygt 13 miljarder kronor. Ungefär 57 % av kostnaderna gick till hantering och rening av avloppsvatten. Vatten- och avloppsverksamhet (VA) i kommunerna bedrivs i många olika former.⁶¹

Regelverk

EU reglerar att avloppsvatten ska genomgå minst sekundär rening, dvs. i normalfallet biologisk rening. EU anger dessutom minimikrav för kvaliteten hos det renade vattnet.⁶² Av miljöbalken framgår de allmänna hänsynsregler som varje s.k. verksamhetsutövare är skyldig att iaktta, inklusive den som är huvudman för en avloppsanläggning. Utsläpp av avloppsvatten från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten definieras som miljöfarlig verksamhet. Enligt miljöbalken ska avloppsvatten avledas och renas så att inte olägenhet för människors hälsa eller miljön uppkommer. Det finns dessutom ett antal förordningar som på olika sätt reglerar avloppshantering.⁶³ För en avloppsanläggning som är dimensionerad för mer än 2 000 personequivaler (pe) ska tillstånd sökas hos länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen) och för en avloppsanläggning som är dimensionerad för mer än 25 och högst 2 000 pe görs anmälan till kommunens miljönämnd (eller motsvarande). Kommunernas miljönämnder och länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken.

⁶¹ SCB, 2007.

⁶² Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Direktivet är infört i svensk lagstiftning genom Naturvårdsverkets föreskrift SNFS 1994:7.

⁶³ Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd reglerar bl.a. anmälnings- och tillståndsplikt, förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar behandlar avloppsanläggningar för mer än 2 000 personequivaler och förordning (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll gäller bl.a. för den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken.

Kommunal avloppsrening fungerar bra

Enligt uppgift från Naturvårdsverket bor numera omkring 85 % av befolkningen i Sverige i områden som är anslutna till kommunal avloppsrening. Det finns omkring 500 kommunala reningsverk som är dimensionerade för mer än 2 000 pe samt drygt 800 mindre reningsverk byggda för att betjäna mer än 200 pe. Den kommunala reningen har byggts ut under lång tid. Inledningsvis dominerade enbart mekanisk rening (slamavskiljning). Biologisk rening infördes i stor skala under 1960-talet och kemisk rening under 1970-talet. I dag genomgår enligt Naturvårdsverket ungefär 95 % av tätorternas avloppsvatten både biologisk och kemisk rening. Sedan slutet av 1990-talet har de större reningsverken vid kusten i södra Sverige byggts ut med ett särskilt kväverningssteg. År 2004 genomgick drygt hälften av allt avloppsvatten sådan extra kväverening. I Sverige finns enligt Svenskt Vatten 90 reningsverk med särskild kväverening i områden som har bedömts som kvävekänsliga.

I uppföljningen har flera aktörer pekat på att svenska reningsverk uppvisar goda resultat. Som exempel från de kommuner som har ingått i uppföljningen kan nämnas att tillsynen i Timrå kommun visar att de kommunala reningsverken fungerar bra. De uppges vara välskötta och rapportera avvikelser. Naturskyddsföreningen har i uppföljningen framfört att genom en massiv utbyggnad av reningsverk har övergödningproblemen i kustnära områden minskat lokalt. Som exempel på effekter av detta framförs att blåstången på vissa håll har ökat sin djuputbredning igen. Samtidigt konstateras att situationen i östra Europa är sämre och att hälften av det avloppsvatten som rinner ut i Östersjön kommer från fem stora floder i Östeuropa.⁶⁴

Svenskt Vatten har i uppföljningen framfört att kommunala avloppsreningsverk har uppnått avsedda resultat och från SKL har framförts att de kommunala reningsverken har gjort det som är rimligt att göra när det gäller rening av avloppsvatten.

Minskade utsläpp av fosfor från kommunala avloppsreningsverk

I uppföljningen har framkommit att kommunala avlopp har goda resultat vad gäller att minska utsläppen av fosfor. Enligt Naturvårdsverket är den kemiska fällningen av fosfor effektiv och i genomsnitt avskiljs drygt 95 % av den inkommande fosfor. I uppföljningen har verket framfört att Sverige ligger långt framme när det gäller kommunal avloppsrening och detta gäller särskilt fosforrening, där det antagligen inte går att förbättra reningen ytterligare. Svenskt Vatten uppger att en rad åtgärder under flera decennier har genomförts vid de svenska VA-verken som nu uppges tillhöra de bästa i världen på rening av fosfor. Svenska reningsverk uppges ha 3–10 gånger högre krav på fosfor än EG:s regler och tar enligt Svenskt Vatten i dag bort i princip all fosfor.

⁶⁴ Naturskyddsföreningen, 2003 och 2008b, samt intervju 2008-04-22.

Enligt Miljömålsrådet visar nya beräkningar att de utsläpp av fosfor som orsakas av människan är mindre än man tidigare antagit. Rådet menar att Sverige har gjort mycket för att minska fosforutsläppen från punktkällor och att utrymmet för att minska utsläppen från kommunala reningsverk och industri därför inte är stort.

Minskade utsläpp av kväve från kommunala avloppsreningsverk

I uppföljningen har det framkommit att kommunala avlopp har goda resultat även vad gäller att minska utsläppen av kväve. Enligt Naturvårdsverket tar konventionell biologisk-kemisk rening bort ca 40 % av kvävet, men med det extra kväverenningssteget kommer man upp i ca 70 %. I genomsnitt för landet är reningsgraden för kväve knappt 60 %. Tillförseln av kväve från svenska reningsverk till havet har sannolikt ökat fram till för bara några år sedan. I Stockholmsområdet har t.ex. reningen av avloppsvatten koncentrerats till ett fåtal stora, moderna verk med utsläpp till kusten. Under de senaste åren har dock belastningen minskat genom att verken i allt större utsträckning infört kväverening.

Flera aktörer har framfört att stora insatser har gjorts för kväverening och man kan enligt t.ex. Länsstyrelsen i Stockholms län se att vattenkvaliteten vid kusten har förbättrats. I dag uppges nästan alla kustreningsverk längs Egentliga Östersjön ha kväverening, men det varierar hur hög reningsgraden är. Enligt en tjänsteman vid länsstyrelsen finns teknik för att höja reningsgraden, men kostnaderna ökar snabbt vid höga reningsgrader. Man kan också bygga ut kväverening för de reningsverk i inlandet vars kväveutsläpp når kusten. Staten bör vidare se över alla reningsverk och bestämma vilken reningsgrad de ska ha. Tjänstemannen menar att alla reningsverk vars utsläpp i betydande mängd når havet bör ha kväverening. Naturvårdsverket menar att ytterligare åtgärder vad gäller kväve behövs i avloppsreningsverk som belastar Egentliga Östersjön. Framför allt gäller detta det tiotal avloppsreningsverk som omfattas av såväl EU:s avloppsdirektiv som Naturvårdsverkets föreskrifter om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse och som ännu inte byggt ut för kväverening. Vidare finns enligt verket drygt tio reningsverk som byggt ut för kväverening, men som inte klarar gränsvärdena i Naturvårdsverkets föreskrift.⁶⁵

Ett exempel på en insats från Stockholmsområdet är Himmerfjärdsverket, vars omgivande miljö har studerats sedan 1976. En högeffektiv kväverening infördes 1997. Nu pågår ett försök som innebär att man under 2007–2008 stänger av kvävereningen för att undersöka om mer kväve eliminerar cyanobakterierna och om eutrofieringseffekter verkligen förvärras av ökade kväveutsläpp. Försöken visar enligt länsstyrelsen att klorofyllhalterna i fjärden har ökat drastiskt och att den kostsamma kvävereningen är meningsfull och ger goda resultat vid kusten. Även Havsmiljökommissionen har gjort bedömningen att kväverening i Himmerfjärdsverket har medfört bättre vattenkvalitet i kustområdet mellan Södertälje och Landsort. Andra reningsverk i Stock-

⁶⁵ Naturvårdsverket, 2008f.

holmsregionen har enligt kommissionen bidragit till förbättringar av vattenkvaliteten i Stockholms skärgård.⁶⁶

EU:s krav på kväverening i hela Sverige

Sverige har av EU-kommissionen uppmärksamats på en felaktig tillämpning av avloppsvattendirektivet⁶⁷ eftersom inte alla tätbebyggelser med mer än 10 000 personer har anläggningar för kväverening. EU-kommissionen betraktar Östersjön, inklusive Bottenhavet, Bottenviken och Kattegatt, som ett havsområde med samma känslighet för övergödning i hela området. EU-kommissionen har därför stämt Sverige inför EG-domstolen på grund av att Sverige inte har infört kväverening i hela landet. Med anledning av EU-kommissionens stämning hösten 2007 och den följande replikväxlingen med EG-domstolen, har Regeringskansliet och Naturvårdsverket arbetat med att i sitt svar lyfta fram de svenska argumenten till EG-domstolen. Svenska myndigheter anser att endast havsområdena från Norrtälje kommun och söderut är känsliga för kväve, medan alla vatten är känsliga för fosfor. Dessutom anses kväveutsläpp från inlandet i södra Sverige bidra till övergödning av havet i begränsad omfattning. Den svenska regeringen lämnade i maj 2008 sitt svar till EG-domstolen.

I uppföljningen har bl.a. Svenskt Vatten pekat på det felaktiga i att kräva kväverening för reningsverken i norra Sverige och vissa reningsverk i södra Sveriges inland. Enligt Svenskt Vatten behövs inte kväverening i Bottenviken och Bottenhavet och fortsätter:

Kommissionens tolkning ger stora extra kostnader för över 1 miljon svenska VA-kunder i alla Norrlandsstäder större än 10 000 invånare samt i södra Sveriges inland. Stämningen av Sverige, ett av EU-länderna som är bäst i klassen i avloppsrening, innebär ofrånkomligen ett starkt minskat förtroende för EU i allmänhet och speciellt för EU:s övriga viktiga miljöarbete.⁶⁸

Svenskt Vatten menar vidare att ett modernare synsätt att arbeta med vattenmiljöfrågor redan finns i EU:s ramdirektiv för vatten samt i det kommande marina direktivet som arbetar med att finna så mycket miljöåtgärder som möjligt per krona för att uppnå en bra vattenmiljö i bl.a. havet. Svenskt Vatten menar att ramdirektivets helhetssyn på vattenfrågorna ger en betydligt större miljöhänsyn än avloppsdirektivet när det gäller åtgärder som bör vidtas.

I uppföljningen har ett av de län som berörs av diskussionen, Västernorrland, besökts. Länsstyrelsen där konstaterar att det finns en risk för att Sverige inte kommer att ha framgång när det gäller EU:s krav på kväverening längs Norrlandskusten. Detta skulle i så fall innebära att kväverening kommer att konkurrera med andra åtgärder som skulle ha haft större effekt på havsmiljön. Från Naturvårdsverket har det i intervjuer med tjänstemän framförts att EU-

⁶⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län, intervju 2008-04-14, samt SOU 2003:72.

⁶⁷ Direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.

⁶⁸ Svenskt Vatten, e-brev 2008-06-24.

direktivet är stelbent utformat, bl.a. eftersom det inte tar hänsyn till retention, och EU-kommissionen är alltför bokstavstrogen i tolkningen av direktivet. Naturvårdsverket anser dock att ett antal reningsverk i inlandet måste förbättra kvävereningen för att klara direktivets krav, trots motstånd från kommunerna. Verket ger vägledning till länsstyrelserna i frågan, men kan inte styra länsstyrelsernas insatser. Verket anser att denna fråga bör drivas i samband med miljöprövningar.

Exempel på andra sätt att rena avloppsvatten och dagvatten

I uppföljningen har olika aktörer i bl.a. Västra Götalands och Kalmar län pekat på att bl.a. musselodling är ett sätt att minska övergödningens negativa effekter. Genom att odla musslor som tas upp för konsumtion och annan användning kan kväve och fosfor föras ur ekosystemet. Musslorna tar upp kväve och fosfor och binder dessa ämnen i sin kroppsvävnad. När odling och skörd av musslor utförs i stor skala avlägsnas näringsämnen ur havsmiljön. Metoden, som bygger på att man får avsättning av musslorna, testas under en provotid för Lysekils reningsverk i Västra Götaland. Viss försöksverksamhet pågår även längs Östersjökusten i Kalmar län.

I bilaga 9 beskrivs ett exempel på en våtmark i Stockholms län som har anlagts för att rena dagvatten (Flemingsbergsviken i Huddinge kommun).

4.5.2 Enskilda avlopp

Bakgrund

Enligt uppgift från Naturvårdsverket finns 450 000 fastigheter med totalt 1,2 miljoner fastboende personer samt 290 000 fritidsfastigheter som har enskilt avlopp med ansluten vattentoalett. Enligt beräkningar som redovisades av Havsmiljökommissionen 2003 står enskilda avlopp för cirka en tredjedel respektive en tiondel av fosfor- respektive kvävetillförseln från punktkällor vid kusten. Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 gjort bedömningen att enskilda avlopp med otillräcklig rening står för betydande utsläpp av fosforföreningar och att ytterligare arbete krävs för att få ned dessa utsläpp. Många enskilda hushåll har i dag avloppsanläggningar där avskiljningen av fosfor- och kväveföreningar är otillfredsställande. Inom ramen för havsmiljö-satsningen har regeringen gett tre länsstyrelser i uppdrag att ta fram metoder och planeringsunderlag för åtgärder samt inleda och förstärka kostnadseffektiva åtgärder för att minska miljöpåverkan från enskilda avlopp. Med detta arbete som grund avser regeringen att utforma fortsatta åtgärder i syfte att stödja kommunerna i deras arbete med att minska utsläppen från enskilda avlopp.

Regelverket följs ofta inte

De styrmedel som hittills haft störst genomslag för att upprusta de enskilda avloppen har enligt Havsmiljökommissionen varit hälsoskyddslagens be-

stämmelser till skydd mot sanitär olägenhet och miljöskyddslagens krav. Men trots tydliga krav i miljöbalken och tidigare miljölagstiftning uppfyller uppskattningsvis 50–60 % av de enskilda anläggningarna för permanentboende inte miljöbalkens minimikrav, dvs. längre gående rening än slamavskiljning. Havsmiljökommissionen konstaterade i sitt betänkande 2003 att arbetet med att åtgärda de enskilda avloppen varierar mycket mellan kommunerna. Kommuner med många avlopp har ofta inte heller tillräckligt med resurser för att klara tillsynen av de enskilda avloppen.

Kraven i miljöbalken på enskilda avlopp är långtgående. Naturvårdsverket har uppgett att baserat på genomförda inventeringar fungerar uppskattningsvis färre än hälften av de enskilda avloppsanläggningarna tillfredsställande. Detta innebär att kommunerna enligt Naturvårdsverket ”har ett digert arbete framför sig” med att granska och ställa högre krav på enskilda fastighetsägare. Det är enligt verket ofta svårt att kontrollera hur gamla avlopp fungerar, men det ifrågasätts allmänt hur många befintliga, äldre avlopp som egentligen fungerar enligt lagens bokstav i dag. Enligt verket är många enskilda avlopp inte ens byggda som lagen föreskriver.⁶⁹

Det finns enligt Naturvårdsverket liten kunskap om hur kostnadseffektivt det är att satsa på enskilda avlopp för att reducera fosforutsläppen.⁷⁰ En av de intervjuade tjänstemännen vid Naturvårdsverket menar att man dock måste utgå från att lagstiftarens intentioner ska genomföras, oavsett kostnadseffektivitet. Tjänstemannen pekar dock på att utsläppen av gödande ämnen är väsentligt större i andra sektorer som jordbruk, skogsbruk och trafik. Även en intervjuad tjänsteman vid Länsstyrelsen i Stockholms län har framfört att förväntningarna på vad rening av enskilda avlopp kan ge för det öppna havet är alltför stora. Lokalt kan dock rening av enskilda avlopp vara viktig och ge effekter i kustområden med begränsad vattenomsättning. Flera aktörer konstaterar dock att mycket fosfor kommer ut i havet från enskilda avlopp.

Svenskt Vatten har i uppföljningen framfört att det finns alltför små resurser hos länsstyrelser och kommuner för att bedriva en god tillsyn och effektivt åtgärda dåligt fungerande enskilda avlopp. Denna syn delas av bl.a. Timrå kommun som konstaterar att i praktiken hinns inte alla enskilda avlopp med i tillsynen. Riktlinjerna är nya och en intervjuad kommundiensteman menar att det fortfarande är svårt att veta vad en kommun kan kräva av en enskild, vad som är skäligt. Tjänstemannen menar att bristerna inte finns i lagstiftning och regelverk utan att det mer handlar om bristande resurser för att kunna utöva tillsyn av alla enskilda avlopp. Han menar vidare att det kan ifrågasättas om det ska vara samma bedömningar i hela landet.

Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterar att kommunerna inte har tagit sitt tillsynsansvar fullt ut när det gäller befintliga enskilda avlopp. När det gäller nya avlopp så menar länsstyrelsen att det fungerar förhållandevis bra, men att det är viktigt med tillsynskampanjer som i exempelvis Torsås kommun. Från

⁶⁹ Naturvårdsverket, 2008f, samt intervju 2008-08-21 och e-brev 2008-08-26.

⁷⁰ Från Naturvårdsverket har betonats att för att kunna bedöma om en åtgärd är kostnadseffektiv eller inte krävs ett tydligt mål för åtgärden.

kommunen uppges att man i sitt tillsynsarbete med befintliga enskilda avlopp har utgått från en kustvårdsplan, bl.a. vad gäller vilka krav som ska ställas på de enskilda avloppen samt vilka områden och platser som ska prioriteras. Initiativ till kustvårdsplanen har tagits av Torsås kustmiljögrupp tillsammans med kommunens miljökontor.

I Sundsvalls kommun sker tillsyn av enskilda avlopp projekt- och områdesvis. I enstaka fall ställs krav på att göra om befintliga enskilda avloppsanläggningar, men enligt kommunen är det mindre än hälften av avloppen som får någon form av tillsyn. Från kommunen konstateras att utsläpp av näringsämnen har betydelse lokalt vid fjärdar med många fritidshus. Från Orust kommun har uppgetts att det finns över 6 500 enskilda avlopp. Avloppen har inventerats och ett stort antal har också åtgärdats. Kommunen har antagit en policy för enskilda avlopp där det framgår att kommunen har bedömt att det råder krav på hög skyddsnivå i princip i hela kommunen.

Centrala myndigheters arbete med enskilda avlopp

Naturvårdsverket har i uppföljningen konstaterat att det för närvarande finns ett starkt politiskt tryck på att arbeta med enskilda avlopp, vilket verket också gör. Naturvårdsverket har i uppföljningen konstaterat att miljöbalken ställer hårda krav på enskilda avlopp. Verket har bl.a. tagit fram allmänna råd och en handbok till dessa samt genomfört en seminariereserie för tillsynsmyndigheterna. Genom dessa aktiviteter har verket velat strama upp tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Verket betonar att några lagändringar inte har gjorts, men från tillsynsmyndigheterna (oftast kommunerna) upplevs det som om en skärpning har gjorts. Tillsynsmyndigheterna uppges numera ta kraven på mer allvar.

Havsmiljösatsningen har gett pengar till arbetet med enskilda avlopp, bl.a. till certifiering. Naturvårdsverket har arbetat för att få med Boverket i detta arbete och enligt uppgift har samarbete nu inletts. Enligt Naturvårdsverkets tjänstemän går det ännu inte att säga om Boverkets bemyndigande att ge ut föreskrifter inom området kommer att bli ett verkningsfullt verktyg för att minska utsläppen. Naturvårdsverket har i uppdrag från regeringen att redovisa en samlad bild av verkets och länsstyrelsernas insatser för att förbättra förutsättningarna för tillsynsmyndigheter och fastighetsägare att minska utsläppen från enskilda avlopp genom att arbetet med vägledning, kunskapsstöd och certifieringssystem vidareutvecklas. Antalet kommuner som inventerat enskilda avlopp, antalet kommuner som genomfört egeninitierade tillsynsinsatser mot enskilda fastighetsägare samt ytterligare effekter och indikatorer på effekter ska redovisas senast den 1 maj 2009.

I uppföljningen har SKL framfört att det behövs fler insatser gällande de enskilda avloppen. SKL menar att det är tungt för kommunerna att gå in och bedöma varje enskilt avlopp. Enligt SKL har kommunerna i dag inte de verktyg som behövs och pekar på att det t.ex. behövs någon form av certifiering av avloppsanläggningar. SKL menar att Naturvårdsverket hittills inte har gjort någon testning av avloppsanläggningar, vilket SKL anser är anmärkningsvärt.

Det är svårt för kommunerna att bedöma olika typer av rening och gränserna är oklara. Naturvårdsverket har tagit fram handböcker, men enligt SKL inte kommit ända fram.

Svenskt Vatten menar att Naturvårdsverket inte har tillräckliga resurser för att kunna bistå regionala och lokala myndigheter med nödvändig kunskap inom detta område, vilket skapar en stor osäkerhet. Svenskt Vatten menar att Naturvårdsverket inte heller har resurser att medverka i standardiseringsarbete inom EU. Svenskt Vatten har vidare framfört att de allmänna råd och den handbok om enskilda avlopp som Naturvårdsverket tar fram har varit starkt försenade samt mycket svåra att följa i praktiken. Svenskt Vatten har i uppföljningen tagit fram ett exempel från Kalmar län, vilket man menar visar att Naturvårdsverket resursmässigt har svårt att klara sin roll som central tillsynsmyndighet inom vattenområdet:

I Kalmar kommun har miljöförvaltningen aviserat att man kan komma att kräva kväverening för ett reningsverk för 325 personer. Motivet för detta är att reningsverket ligger i ett område som klassats som kvävekänsligt (det krävs kväverening men först vid reningsverk för 10 000 pe). Om man läser i Naturvårdsverkets nya allmänna råd för enskilda avlopp så kan detta mycket kostnadsineffektiva krav ställas på små reningsverk samt på enskilda avlopp i områden som klassats som kvävekänsliga enligt avloppsdirektivet och Naturvårdsverkets föreskrifter. Naturvårdsverket har inte haft resurser att styra upp tolkningen av det allmänna rådet vilket gör att det lokalt kan bli beslut på att bygga dyr reningsteknik vid små reningsverk. Detta är ett exempel på otydligheter från centralt håll vilket i sin tur medför otydliga och divergerande krav från lokala myndigheter.⁷¹

Naturvårdsverket har bekräftat att resurserna för arbete med enskilda avlopp är mycket begränsade.

Tjänstemän vid Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterar att enskilda avlopp är en fråga som är besvärlig att hantera för de kommunala politikerna och att ingen kommun vill gå före. Det behövs en acceptans bland befolkningen för att något ska kunna göras. Mot den bakgrunden måste frågan hanteras nationellt. Länsstyrelsen menar att Naturvårdsverket gör en god insats genom ett nytt allmänt råd och en ny handbok som följs upp av en seminariereserie där särskilt kommunerna har bjudits in. Länsstyrelsen i Kalmar menar dock att det är bekymmersamt att lagstiftningen inte följs upp. Länsstyrelserna har inte tillräckliga resurser för effektiv tillsynsvägledning.

Dyrt för fastighetsägare att åtgärda enskilda avlopp

Havsmiljökommissionen konstaterade att åtgärder för enskilda avlopp även är en privatekonomisk fråga. De enskilda avloppen berör många fastighetsägare och förbättrad rening innebär betydande investeringar. Frågan har tagits upp även i denna uppföljning. Exempelvis Sundsvalls kommun har framfört att när det gäller enskilda avlopp som behöver göras om i områden med höga

⁷¹ Svenskt Vatten, e-brev 2008-06-24.

skyddsnivåer så skulle någon form av statligt bidrag till fastighetsägaren vara en stor hjälp i tillsynsarbetet. En intervjuad tjänsteman betonar att det kan handla om stora investeringar på upp mot 100 000 kr för en enskild fastighetsägare. I uppföljningen har även tjänstemän i Kalmar diskuterat om det borde finnas konverteringsbidrag till hushållen för att nå upp till lagens krav. De konstaterade samtidigt att detta är en svår fråga eftersom det handlar om att det faktiskt är ett lagkrav att ha ett godkänt avlopp. Även Naturvårdsverket har konstaterat att det ofta blir dyrt för fastighetsägaren att åtgärda enskilda avlopp. Kostnaden per reducerat kilo fosfor blir hög, ibland väsentligt högre än för motsvarande reduktion i industrin eller i de kommunala reningsverken. Samtidigt betonar en av verkets tjänstemän att man måste även räkna in miljövinster från samtidig reduktion i kväve och i reducerad smittspridning i åtgärderna för de enskilda avloppen.

Problem i omvandlingsområden

Naturvårdsverket har uppmärksammat att i många områden uppstår problem då fritidshusbebyggelse övergår till permanentboende. Svenskt Vatten menar att vissa kommuner inte har byggt ut den kommunala VA-verksamheten utan låtit enskilda avlopp bli lösningen även i relativt tätbebyggda områden där husen bebos alltmer permanent (s.k. omvandlingsområden). Enligt Svenskt Vatten har nu många kommuner börjat uppmärksamma problemen i dessa områden. För att visa att plan- och VA-frågorna är intimt sammanbundna, har Svenskt Vatten tillsammans med Naturvårdsverket startat ett projekt om VA-planer för de svenska kommunerna. Svenskt Vatten har även tagit fram en guide för hur man som kommun bör arbeta i sina omvandlingsområden.

Länsstyrelsen i Kalmar län menar att kommunernas VA-planering är bristfällig i bl.a. sommarstugeområden och Naturskyddsföreningen menar att det faktum att ca 10 % av hushållen har enskilda avlopp kan innebära problem lokalt. Världsnaturfonden menar att när det gäller enskilda avlopp behöver mer göras, särskilt i känsliga miljöer. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har i uppföljningen redovisat att man tar upp frågan om enskilda avlopp på träffar med kommunerna gällande planfrågor. Länsstyrelsen konstaterar att det skulle bli mycket dyrt att ansluta alla enskilda avlopp till kommunala avloppsreningsverk i omvandlingsområden som t.ex. Alnö utanför Sundsvall. Sundsvalls kommun deltar i ett länsprojekt kring omvandlingsområden som omfattar bl.a. samarbete kring kravnivåer vad gäller enskilda avlopp. Tillsammans med ett kommunalt bolag verkar kommunen för att omvandlingsområden med egna avlopp ska erbjudas anslutning till kommunalt vatten och avloppsrening.

4.5.3 Fosfatförbud i tvätt- och rengöringsmedel

Den 1 september 2008 trädde förbudet mot fosfater i tvätt- och rengöringsmedel i kraft fullt ut. Det innebär att det nu är helt förbjudet att sälja fosfathaltiga textiltvättmedel för konsumentbruk. Däremot är det fortfarande tillåtet att

sälja fosfathaltiga textiltvättmedel för yrkesmässig användning. Enligt KemI får tvättmedel för konsumentbruk fortfarande innehålla fosfor i halter upp till 0,2 viktprocent. Det innebär att det får finnas vissa fosforhaltiga ingredienser som används i små mängder, till exempel fosfonater. Beräkningar från KemI visar att om alla länder runt Östersjön skulle avstå från att använda fosfathaltiga tvätt- och rengöringsmedel skulle de totala utsläppen av fosforföreningar minska med ca 20 %.

Genom aktionsplanen för Östersjön antog Helcom en rekommendation om att länderna bör införa fosfatförbud i tvättmedel. Frågan ska utvärderas 2010. Inom EU utreds frågan om fosfater i rengöringsmedel i en arbetsgrupp för förordningen för tvätt- och rengöringsmedel. KemI har i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning redogjort för sitt arbete med frågan inom Helcom och inom EU för att de särskilda problemen i Östersjön ska uppmärksammas. Kemikalieinspektionen har arbetat med frågan om fosfater i rengöringsmedel i två regeringsuppdrag. I ett uppdrag gjordes en genomgång av fosfatanvändningen i rengöringsmedel. I detta uppdrag uppskattade KemI utsläppen och miljönyttan av ett förbud. Ett andra uppdrag handlade om hur ett eventuellt förbud mot fosfater i maskindiskmedel skulle utformas. Underlaget från KemI bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Flera aktörer har i uppföljningen pekat på fosfatförbudet som en positiv åtgärd som har vidtagits från svensk sida under senare år. Naturskyddsföreningen anser att det är bra att ett förbud mot fosfater i tvättmedel har införts i Sverige, även om vi har förhållandevis lite fosforutsläpp i jämförelse med andra länder runt Östersjön. Föreningen menar att många andra länder har sämre avloppsrening, varför ett förbud i hela EU skulle behövas för att minska övergödningen av havet.

4.6 Havsmiljösatsningen och syresättning av botten

Naturvårdsverket har konstaterat att Östersjöns problem med algblooming, övergödning och syrefria botten är sammanlänkade och att utbredningen av syrefria botten i öppna Östersjön varierar mellan åren. Naturvårdsverket har framfört att för att komma tillrätta med problemen i Östersjön krävs långsiktighet och samarbete. Samverkan över såväl nationsgränser som mellan olika branscher och sektorer betonas. Som ett led i havsmiljösatsningen har Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen undersökt möjligheterna att åtgärda Östersjöns syrefria botten. I samarbete med SMHI, SGU, Fiskeriverket och SLU har metoder för restaurering av sjöar analyserats. Syftet har varit att bedöma vilka av dessa som skulle kunna vara användbara i Östersjön. Från ansvariga tjänstemän inom verket har poängterats att det inte finns några snabba, enkla lösningar för att komma till rätta med problemen i Östersjön. De metoder som föreslås kan lindra symptomen men åtgärdar inte grundproblemen – i första hand måste tillförseln av kväve och fosfor från land minska.

Naturvårdsverket har bl.a. låtit forskare sammanställa och utvärdera olika restaureringsmetoder i sötvatten samt bedöma möjligheterna att genomföra dessa metoder i Östersjön. Verket konstaterar att erfarenheterna av att restaurera vattenmiljöer är få. Av verkets rapportering till regeringen framgår att följande vägar bedöms vara mest intressanta för fortsatt utveckling:

- ventilationsinriktade åtgärder som tillför syre till djupvatten
- fällningsinriktade åtgärder som permanent fastlägger fosfor i sedimenten
- åtgärder för att återställa och förstärka reningen i kustzonen.⁷²

I verkets rapport betonas att det finns risker beträffande bl.a. ventilation av djupvatten i större skala, vilka måste utredas närmare. Även när det gäller fällningsinriktade åtgärder finns det enligt Naturvårdsverket osäkerhetsfaktorer som måste klarläggas. Det pekas också på att storskaliga ventilationsanläggningar som ligger innanför territorialhavsgrensens sannolikt behöver prövas enligt bl.a. plan- och bygglagen och miljöbalken. Anläggningar i den ekonomiska zonen behöver sannolikt prövas enligt bl.a. lagen om Sveriges ekonomiska zon och miljöbalken. Naturvårdsverket föreslår att en panel av myndigheter och forskare fortsätter att följa och utvärdera den nationella och internationella utvecklingen. Panelen föreslås också vara referensgrupp till kommande pilotprojekt.

I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har det ingått att undersöka hur olika aktörer ser på den pågående havsmiljösatsningen och dess genomförande. När det gäller den del som avser syresättning av botten konstaterar exempelvis Länsstyrelsen i Stockholms län att detta är något som aldrig har prövats tidigare. En intervjuad tjänsteman menar att det är oklart om åtgärderna går att genomföra i den skala som fordras. Han pekar även på att kostnaderna blir höga och att det finns behov av utredningar. Tjänstemannen menar att denna typ av åtgärder kan sättas in för att minska dagens problem, men konstaterar att olika åtgärdsförslag egentligen enbart är inriktade på att behandla symptom. Den enda långsiktigt hållbara lösningen är enligt länsstyrelsen att minska belastningen från land.

Naturskyddsföreningen menar att syresättning i stor skala av bottenvattnet är en mycket kostsam åtgärd och att de legala aspekterna på detta måste utredas. I uppföljningen har Naturskyddsföreningen framfört att det finns många vetenskapliga frågetecken kring syresättning av botten och betonar att det gäller att begränsa utsläppen. Även bl.a. Sveriges Fiskares Riksförbund och Världsnaturfonden menar att det viktigaste är att ta bort källan till problemen. Världsnaturfonden menar att en ordentlig konsekvensanalys måste göras innan de syresättande åtgärderna används. Även de forskare i Kalmar som har ingått i uppföljningen är tveksamma till denna del av havsmiljösatsningen. De menar att det inte är möjligt att genomföra syresättning i stor skala, bl.a. eftersom vattenmängderna i Östersjön är enorma. De konstaterar att syresättning inte är någon lösning på Östersjöns problem. Syresättning är dock möjlig

⁷² Naturvårdsverket, 2008e.

och kan ha betydelse i havsvikar och små, begränsade kustområden, men inte i öppna havet.

Från Miljödepartementet har betonats att insatsen handlar om försök och att syresättning av döda bottnar än så länge endast är på projektnivå. En storskalig satsning skulle enligt uppgift från departementet troligen bli mycket kostsam. Departementet menar att mot detta måste dock vägas att ca 30 % av fosfortillskottet kommer från de döda bottarna.

4.7 Insatser mot sjötrafikens luftutsläpp av kväve

Övergödningen av hav påverkas även av luftburna källor. En sådan källa är transportsektorn. Naturvårdsverket har pekat på att transportsektorn står för en stor andel av utsläppen av kväveoxider (NO_x). Verket konstaterar att Sverige är starkt beroende av omvärlden, framför allt EU, vad gäller utsläppskrav på motorer och fordon. Enligt verket har Sverige dock viss möjlighet att påverka fordonsparkens sammansättning. Detta kan ske genom olika former av styrmedel såsom skatter eller skrotningspremier. Naturvårdsverket har vidare pekat på att sjöfarten släpper ut en allt större mängd kväve i luften.⁷³

I uppföljningen har flera aktörer pekat på sjöfartens stora utsläpp av kväve. Naturskyddsföreningen menar att den kommersiella sjöfartens samlade utsläpp om några år kommer att överskrida de landbaserade luftburna utsläppen. Enligt föreningen bör ekonomiska styrmedel i form av miljöavgifter för fartyg utan effektiva katalysatorer införas i syfte att minska kväveutsläppen. Även Sjöfartsverket har i uppföljningen konstaterat att NO_x göder haven. Samtidigt betonar verket att det finns många andra källor än sjöfarten. Av verkets sektorsrapport för 2007 framgår att antalet fartyg som vidtagit åtgärder för att reducera utsläppen av kväveoxider minskar. Enligt verket finns i dag fartyg som har installerat utrustning för att reducera kväveoxidutsläppen, men som inte längre har den inkopplad. På grund av den senaste tidens utveckling när det gäller utsläpp till luft har Sjöfartsverket bedömt att det ekonomiska motivet i de miljödifferenterade avgifterna är för lågt. För att förmå fler fartyg att använda lågsvavlig bunkerolja och för att använda utrustning för att reducera kvävedioxidutsläppen förstärkte därför Sjöfartsverket fr.o.m. april 2008 miljödifferenteringen av farledsavgifterna.⁷⁴ Frågan om sjöfartens luftföroreningar och de insatser som görs av bl.a. Sjöfartsverket behandlas vidare i avsnitt 6.3.⁷⁵

⁷³ Naturvårdsverket, 2008f.

⁷⁴ Sjöfartsverket, 2008c.

⁷⁵ Frågan om toalettavfall från fartyg och fritidsbåtar behandlas i avsnitt 6.7.

4.8 Aktionsplanen för Östersjön och övergödningen

I uppföljningen har flera aktörer betonat vikten av internationellt samarbete när det gäller åtgärder mot övergödningen i haven. Ett exempel på ett sådant samarbete för att skydda Östersjöns marina miljö är Helsingforskommissionen (Helcom). För att vidta åtgärder för att minska föroreningen av havet och för att reparera skador i den marina miljön har Östersjöstaterna och EU inom ramen för Helcom utvecklat en ny aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP). Planen beslutades i november 2007 vid ett miljöministermöte i Krakow. Aktionsplanen har som huvudmål att Östersjön ska ha nått god miljömässig status 2021. I planen har staterna kommit överens om ett gemensamt tak för fosfor- och kväveutsläppen samt en bördefördelning mellan länderna för utsläppsminskningar utifrån taket. I planen ingår vidare att fosfater ska ersättas i tvättmedel och att reningsgraden i reningsverk ska höjas från 80 till 90 %. Därutöver ska bland annat stora djuranläggningar, s.k. hotspots, identifieras och åtgärder prioriteras.

Ett övergripande mål i aktionsplanen är att Östersjön ska vara opåverkad av övergödning. För att nå en god miljöstatus ska länderna runt Östersjön minska utsläppen av kväve och fosfor till havsmiljön. Sverige ska minska sin belastning av kväve till havet med 20 780 ton och av fosfor med 290 ton.⁷⁶ Sveriges belastningsminskning gällande kväve utgör drygt en sjättedel av ländernas sammanlagda minskning (se tabell nedan). Störst minskning ska Polen stå för.⁷⁷

Tabell 4. Aktionsplanens bördefördelning per land

<i>Land</i>	<i>Kväve (ton)</i>	<i>Fosfor (ton)</i>
Polen	62 400	8 760
Sverige	20 780	290
Danmark	17 210	16
Litauen	11 750	880
Ryssland	6 970	2 500
Tyskland	5 620	240
Lettland	2 560	300
Finland	1 200	150
Estland	900	220
Gränsöverskridande	3 780	1 660
<i>Totalt</i>	<i>133 170</i>	<i>15 016</i>

Källa: BSAP, 2007.

Aktionsplanen för Östersjön prioriterar arbetet med övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald (inklusive fiske) samt maritima aktiviteter (sjö-

⁷⁶ Helcom, 2007.

⁷⁷ BSAP, 2007

fart, olyckor, räddningstjänst m.m.). Utöver dessa ska aktionsplanen ha en samhällsekonomisk komponent som undersöker nyttan av föreslagna åtgärder samt den samhällsekonomiska kostnaden av att inte göra någonting alls. Indikatorer kopplas till målen för att bedöma effekten av vidtagna åtgärder. Planen innehåller ca 150 aktiviteter. Enligt planen ska Östersjölänerna ta fram nationella genomförandeplaner till år 2010 som ska utvärderas vid ett ministermöte 2013. För övergödning gäller att åtgärderna ska vara genomförda 2016 förutom för vissa av åtgärderna avseende avloppsvattensektorn.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att i samråd med Jordbruksverket och andra berörda myndigheter ta fram en nationell plan för hur Sverige kan nå målen i aktionsplanen. I maj 2008 överlämnade Naturvårdsverket den första delrapporten med åtgärdsförslag gällande övergödning och fiske. Rapporten indikerar kostnader för föreslagna åtgärder så långt som det har ansetts möjligt, men kostnadsuppskattningarna är svåra att jämföra mellan åtgärderna eftersom de har olika detaljeringsnivå och innehåll. Slutrapporten ska vara klar i juli 2009. Åtgärder för att minska belastningen av närsalter på havet är det som enligt Naturvårdsverket ställer störst krav och då i första hand på jordbrukssektorn. I rapporten föreslås bl.a. kompetensutveckling, skyddszoner och ändrad gödselhantering. Vidare föreslås optimering av kommunala avloppsreningsverk och ytterligare rening inom skogsindustrin. De åtgärder som föreslås i den första delrapporten från Naturvårdsverket räcker inte för att uppnå de krav som ställs på Sverige i aktionsplanen. Från verket framförs att det också behövs nya metoder och ytterligare åtgärder för att Sverige ska nå målen i aktionsplanen.

I den första delrapporten gör Jordbruksverket och Naturvårdsverket i stort sett samma bedömning av vilka åtgärder som kan genomföras gällande övergödning. Naturvårdsverket och Jordbruksverket delar uppfattningen att många och differentierade åtgärder är ändamålsenliga och ger god effekt när det gäller att minska belastningen av närsalter. Med hänsyn till de stora betingen har Jordbruksverket gjort en analys av mer långtgående möjligheter till minskning av utsläppen av kväve. Analysen visar Jordbruksverkets bedömning av effekter och konsekvenser av minskad gödslingsintensitet och att lägga mark i långliggande träda i stora delar av södra och mellersta Sverige. Jordbruksverket anger dessa alternativ som orealistiska att genomföra. Denna uppfattning delas av Naturvårdsverket.⁷⁸ På Naturvårdsverkets webbplats uppges att Naturvårdsverket och Jordbruksverket gör skilda bedömningar när det gäller effekterna i förhållande till kostnaderna av vissa åtgärder, t.ex. skyddszoner och regler för stallgödsel. Jordbruksverket har i uppföljningen framfört att man har räknat på konsekvenserna av minskad gödslingsintensitet och stor areal träda. Från verket vill man dock framföra att detta inte beskrivs som förslag i rapporten. Oenigheten mellan de båda verken handlar enligt Jordbruksverket om inom vilka områden olika åtgärder är kostnadseffektiva.

⁷⁸ Naturvårdsverket, 2008f.

Aktörernas synpunkter

I uppföljningen har de flesta aktörerna kommenterat aktionsplanen och vikten av samarbete mellan länderna runt Östersjön (se även avsnitt 11). Flera av synpunkterna har handlat om de krav som ställs på jordbruket. Naturvårdsverket har i uppföljningen framfört att mycket hårda åtgärder kommer att krävas inom havsmiljöområdet för att uppnå de krav som ställs i aktionsplanen, delvis också livsstilsförändringar. Det är nödvändigt att flera myndigheter hjälper till för att planen ska kunna uppfyllas. Bland annat Svenskt Vatten har i uppföljningen konstaterat att det inte minst från jordbrukssektorn har framförts synpunkter på om handlingsplanen för fosfor och kväve är realistisk. Den bördedistribution som aktionsplanen innebär kommer enligt Svenskt Vatten att få stora konsekvenser för det svenska jordbruket och vad som kan odlas för att minska läckage av kväve och fosfor. Flera aktörer menar att det nu är viktigt att göra en grundlig analys för att kunna peka ut de mest kostnadseffektiva åtgärderna för att minska utsläppen av kväve och fosfor till Östersjön.

Flera aktörer konstaterar att Helcoms handlingsplan för Östersjön har inneburit att bördan har fördelats på de olika Östersjöländerna, vilket är en stor framgång. Svenskt Vatten har framfört att det är viktigt att samordna och påskynda arbetet i Östersjöregionen med att begränsa utsläpp av fosfor från reningsverk i länder som ännu inte har fosforrening. SKL menar att det är viktigt att ha en pragmatisk syn på var pengar ska satsas: Sverige är redan mycket bra på fosforrening och duktigt på kväverening när det gäller avlopp.

5 Miljögifter

I detta avsnitt beskrivs de problem som miljögifter innebär för havsmiljön och vilka statliga insatser som vidtas mot detta. Uppföljningen visar att halterna av flera kända miljögifter har minskat påtagligt som ett resultat av vidtagna åtgärder. Samtidigt kan det konstateras av miljögifter fortfarande är ett problem. Exempelvis är halterna av organiska tennföreningar fortfarande höga, trots förbud att använda t.ex. TBT i båtbottnfärger. Halterna av PCB och dioxiner är fortfarande höga i Östersjöfisk och nya miljögifter tillkommer hela tiden. Det finns problem med att rena avloppsvatten från nya problemämnen och läkemedelsrester. I uppföljningen har framkommit att förorenade områden är ett stort problem som påverkar havsmiljön.

5.1 Uppmärksammade miljöproblem

Ett av de hot mot havsmiljön som har uppmärksamats är de skadliga kemiska ämnen som sprids vid tillverkning och användning av olika produkter. Olika kemiska ämnen sprids ut i miljön på olika sätt: genom förbränning, industriella processer, avfallshantering, förorenade mark- och sedimentområden och från samhällets övriga hantering av kemiska produkter. De kemiska ämnena tillförs havsmiljön genom luftnedfall (luftföroreningar, utsläpp från trafik, förbränning av fossila bränslen, förbränning av avfall m.m.), avloppsvattenutsläpp från industrier, reningsverk, dagvattenanläggningar m.m., avrinning från markområden och vattendrag samt läckage från sediment.

Giftiga ämnen som orsakar problem i naturmiljön brukar kallas miljögifter.⁷⁹ I tillräckligt höga halter har praktiskt taget alla kemiska ämnen giftig verkan. Problemet med miljögifter i havsmiljön blev uppenbart på 1960-talet. DDT, PCB och dioxiner är exempel på ämnen som har fått en världsvid spridning, är persistenta⁸⁰ och lagras i levande organismer, vilket gör att dessa gifter anrikas i sådana halter hos rovdjur och andra arter högt upp i näringsväven att dessa organismers fortbestånd hotas. I Östersjön, som har ett litet vattenutbyte med omgivande hav, har organiska miljögifter samlats i högre halter än i flertalet andra havsområden.⁸¹

Miljögifterna påverkar havsmiljön på olika sätt. De har bl.a. lett till reproduktionsstörningar hos fiskätande djur, bl.a. havsörn och säl. Halterna av flera miljögifter sjunker, men halterna av dioxiner och flera andra organiska miljögifter, bl.a. PCB, är fortfarande höga. Minskningarna i miljögiftshalterna har

⁷⁹ Miljögifter kan delas in i metaller och organiska ämnen. *Metaller*: kvicksilver, bly, kadmium, nickel, krom, koppar och zink. *Organiska ämnen*: industrikemikalier och oavsiktligt bildade ämnen (PCB, HCB, dioxin, dibensofuraner, PAH), pesticider (DDT, HCH), flamskyddsmedel (PBDE, HBCDD) samt perfluorerade ämnen (PFOS).

⁸⁰ Gifter som motstår nedbrytning.

⁸¹ SOU 2003:72.

följts av en positiv utveckling för havsörn och säl, men samtidigt har andelen gråsäl med tarmsår ökat, och havsörnens kullar ligger väsentligt under förväntad nivå. Orsakssambanden är inte klarlagda. Halterna av vissa impregneringsmedel och flamskyddsmedel har ökat kraftigt, och tillståndet vad gäller bl.a. dioxiner är otillfredsställande. Även halterna av organiska tennföreningar, bl.a. TBT, är höga. Organiska tennföreningar räknas till de mest giftiga substanser som släppts ut i miljön och ger redan i mycket små doser upphov till allvarliga skador på det marina livet. Se vidare bilaga 4 samt miljö- och jordbruksutskottets forskningsöversikt.

5.2 Insatser mot miljögifter

5.2.1 Regelverket

Ny kemikalielagstiftning

Sverige har länge arbetat globalt för förbud och begränsning av utsläpp av långlivade organiska föreningar, t.ex. DDT, PCB och dioxiner. Vid en mellanstatlig konferens i Stockholm år 2001 undertecknades den s.k. Stockholmskonventionen om utfasning av långlivade organiska föreningar. Genom Stockholmskonventionen förbjöds produktion, användning och handel av tio ämnen.⁸² Vidare enades man om att minimera eller om möjligt eliminera utsläpp av oavsiktligt bildade biprodukter i form av dioxiner och furaner.

EU:s nya kemikalielagstiftning Reach⁸³ ersätter stora delar av de kemikalierregler som gällde före den 1 juni 2007 i EU och i Sverige. Förordningen ska tillämpas direkt av företagen utan att översättas i svenska regler. Bestämmelserna i Reach börjar dock gälla stegvis. Den nya kemikalielagstiftningen kompletteras med ett direktiv som innehåller följdändringar i regler om klassificering och märkning.⁸⁴ Den del i Reach som handlar om information i distributionskedjan började gälla den 1 juni 2007, medan resterande delar, förutom begränsningsavdelningen, började gälla den 1 juni 2008. Det s.k. begränsningsdirektivet, som är infört i Kemikalieinspektionens föreskrifter, gäller i ytterligare ett år och överförs till Reach först den 1 juni 2009. Kemikalieinspektionen har utarbetat nya föreskrifter som anpassats till Reach och som trädde i kraft den 1 juni 2008.

⁸² Aldrin, dieldrin, endrin, DDT, heptaklor, hexaklorbensen HCB, klordan, mirex, toxafen och PCB.

⁸³ Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals. Reglerna finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/121/2006 av den 18 december 2006 om ändring av rådets direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen.

Reach grundas på principen att det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare⁸⁵ som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- och miljöeffekter. Reach gäller i huvudsak för kemiska produkter. Registreringskraven gäller t.ex. den som tillverkar kemiska ämnen eller den som importerar kemiska ämnen och beredningar. Nya krav ställs på att de som hanterar kemikalier ska ta fram data om kemikaliernas egenskaper och bedöma riskerna. En ny tillståndsprövning införs för kemikalier som har allvarliga hälso- och miljöfarliga egenskaper.

Kemikalieinspektionen (KemI) har i uppföljningen betonat att det finns ett särskilt regelverk för bekämpningsmedel (inkl. biocider som t.ex. båtbottnfärger). Här finns ett system med förhandsgodkännande. Detta arbete är till stor del EU-harmoniserat, men KemI gör även en nationell prövning och ger ett nationellt godkännande. Det finns dessutom kvar mer speciella regelverk för olika produkter. KemI menar att regleringen av kemikalier helst bör ske i den övergripande kemikalielagstiftningen, men KemI arbetar även aktivt med att föra in miljöhänsyn i de olika produktdirektiven där så är motiverat.

Kemikalieinspektionens insatser

KemI är en central tillsynsmyndighet med ansvar för kemikaliekontrollen. KemI är ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och arbetar på olika sätt med att åstadkomma sjunkande halter av oönskade ämnen i miljön, vilket uppges påverka även havsmiljön på ett positivt sätt. KemI har i uppföljningen dock betonat att havsmiljöarbetet till stor del ligger inom Naturvårdsverkets ansvarsområde och att endast en mycket begränsad del av KemI:s totala resurser går till direkt havsmiljöarbete.

Kemikaliereglerna är i huvudsak harmoniserade inom EU, vilket innebär att en stor del av KemI:s arbete sker inom ramen för EU. Regelarbete, inte minst EU-arbetet, upplevs fungera bra. KemI har genom åren även bidragit till EU:s riskbedömningsarbete och riskreduktionsarbete för kemikalier samt arbetat med att driva på för frivillig utfasning av miljöfarliga kemikalier.

KemI deltar i vissa expertgrupper som hanterar kemikaliefrågor inom Ospar och Helcom (se avsnitt 11), bl.a. förslag till riskreduktion för olika ämnen som ibland även uppmärksammas för sina risker för den marina miljön. KemI handlägger vidare ärenden rörande godkännande av båtbottnfärger samt gör utredningar och riskbedömningar om effekter av båtbottnfärger m.m. KemI deltar även i utredningar som berör havsmiljön och ger expertstöd till Naturvårdsverkets miljöövervakningsprogram samt ger vägledning till vattenmyndigheterna. Inspektörerna vid KemI har återkommande tillsynsprojekt kring båtbottnfärger och bekämpningsmedel.

⁸⁵ En nedströmsanvändare är en fysisk eller juridisk person som inte är tillverkare av ett ämne eller importör av ämnen och beredningar och som använder ett ämne antingen som sådant eller ingående i en beredning (en blandning av olika ämnen) i sin industriella eller yrkesmässiga verksamhet.

Miljölagstiftningens resultat

Havsmiljökommissionen konstaterade i sitt betänkande från år 2003 att sedan 1970-talet har halterna av flera av de mest välkända miljögifterna minskat påtagligt som ett resultat av vidtagna åtgärder. Havsmiljökommissionen konstaterade att ökade krav på industri och reningsverk ställs både i Sverige och internationellt. Utsläppen av föroreningar har reducerats genom att biologisk rening införts i olika utföranden och med kemisk fällning. Industrins processer har också förändrats och blivit mer miljövänliga. Utbyte av skadliga ämnen i processer och i de kemiska produkterna bidrar till att minska spridningen av miljöfarliga ämnen. Ett utbyte av farliga ämnen har även skett utan förekomst av detaljregler. Miljöbalken är det regelverk som används för att reducera punktutsläpp.

Havsmiljöutredningen har gjort bedömningen att Sverige har kommit långt när det gäller att minska spridningen av farliga ämnen. Denna bild delas av flera andra aktörer. Som exempel kan nämnas att Naturvårdsverket i sin miljömålsöversyn från 2007 gjorde bedömningen att halterna av många organiska miljögifter har minskat i svensk natur sedan 1970-talet, mycket tack vare förbud och stränga begränsningar:

De giftigaste ämnena är sedan länge förbjudna, och industrin och jordbruket har begränsat användningen av giftiga ämnen. Även utsläppen från industri- och förbränningsanläggningar har minskat i takt med bättre teknik. Det gäller också avloppsreningsverk. – – – Men bilden är inte enbart positiv. Halten dioxin i Östersjöfisk är så gott som oförändrad sedan 1990-talet. Halten av vissa bromerade flamskyddsmedel i modersmjölk har rentav ökat de första åren på 2000-talet. Samtidigt fortsätter användningen av kemikalier att öka. Det handlar bl.a. om ämnen i olika produkter som så småningom riskerar att hamna i naturen. Halterna av kadmium och kvicksilver i strömming visar inga tydliga tecken på avtagande koncentrationer. Problemet med TBT från båtbottnfärger kvarstår trots att ett förbud mot användning har införts.⁸⁶

Av miljöövervakningens årsrapport för havet 2007 framgår att de senaste decenniernas åtgärder mot miljögifter har fått som resultat att halterna sjunker för de flesta av de miljögifter som övervakas. Halterna av dioxiner och flera andra organiska miljögifter, såsom PCB, är dock fortfarande så höga i fet fisk från Östersjön att kostrekommendationer krävs för kvinnor i fertil ålder. I rapporten konstateras vidare att trots att TBT numera är förbjudet i båtbottnfärger återfinns höga halter i sediment i alla de områden som hittills har undersökts (se nedan).

Även i denna uppföljning kan det konstateras att många insatser har gjorts mot miljögifter i bl.a. havsmiljön. I uppföljningen har flertalet aktörer framfört att miljölagstiftningen har bidragit till mindre utsläpp av miljögifter och metaller (se vidare avsnitt 5.3). Naturvårdsverket har framfört att miljöbalken innehåller långtgående krav samt att ramlagsformen är bra och ger möjlighet att driva på miljövården i Sverige. Verket har vidare särskilt nämnt att IPPC-

⁸⁶ Naturvårdsverket, 2007a.

direktivet⁸⁷ har fungerat bra. Verket menar att Sverige redan sedan tidigare bedriver miljövard på det sätt som direktivet föreskriver, t.ex. vad gäller integrerad miljöprövning. Direktivet har varit framgångsrikt, men inte tillräckligt. För närvarande driver EU-kommissionen på en skärpning av direktivet.

Svårt att nå målen

Samtidigt som halterna av flera miljögifter har minskat konstaterar KemI i sin underlagsrapport till Miljömålsrådets andra fördjupade utvärdering att det är svårt att nå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö inom en generation. Enligt inspektionen beror svårigheterna framför allt på den diffusa spridningen av miljö- och hälsoskadliga ämnen från varor, på att oavsiktliga ämnen bildas och på att långlivade och bioackumulerande ämnen som redan finns spridda i miljön kommer att finnas kvar under lång tid. Dessutom hanterar människor, inte minst i arbetsmiljön, ett stort antal kemikalier vars hälsofarliga egenskaper är otillräckligt undersökta.⁸⁸

Det finns flera exempel på kvarvarande problem. I uppföljningen har flera exempel framkommit på att bl.a. kvicksilver finns kvar i sedimenten på havsbotten. I dag är sedimenten ett stort problem som man är osäker på hur det ska åtgärdas. Det är dyrt att sanera och det finns även risk för att giftiga ämnen frigörs. Både Naturvårdsverket och Havsmiljöutredningen konstaterar att förekomsten av en rad kända miljögifter har minskat kraftigt under de senaste årtiondena. Däremot har vissa nyare substanser påträffats i allt större mängd. Havsmiljöutredningen pekar särskilt på perfluorerade ämnen, vissa bromerade flamskyddsmedel och det hormonliknande ämnet nonylfenol.

Svårt att reglera nya miljögifter

Enligt Kemikalieinspektionens produktregister fanns det år 2006 drygt 72 000 kemiska produkter i Sverige. I dessa produkter ingick ca 13 000 kemiska ämnen. Enligt uppgift tillfördes det svenska samhället i mitten av 1990-talet årligen ca 160 miljoner ton varor. Den samlade kunskapen om hur många och vilka kemiska ämnen som ingår i varorna är liten.⁸⁹

Havsmiljökommissionen konstaterade 2003 att det förekommer utsläppskontroll i Sverige för en del ämnen men att ”nya” problemämnen inte är reglerade. Kommissionen konstaterade bl.a. att flertalet av de problematiska, organiska ämnen och metaller som definierats i miljövårdsarbetet återfinns i utgående avloppsvatten eller rötslam från många kommunala reningsverk. Kommissionen konstaterade vidare att ett systematiskt arbete vid vissa reningsverk i kombination med att åtgärder satts in för att begränsa hanteringen

⁸⁷ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

⁸⁸ Kemikalieinspektion, 2007.

⁸⁹ Miljömålsrådet, 2008.

av organiska ämnen och metaller hade lett till att halterna av dessa minskat i reningsverkens utsläpp (se vidare avsnitt 5.4).

I uppföljningen har flera aktörer pekat på att nya gifter tillkommer i snabb takt. Bland annat länsstyrelserna i Västra Götaland, Stockholm och Västernorrland har i uppföljningen pekat på att det hela tiden tillkommer nya miljögifter som det inte finns kunskap om vilka långsiktiga effekter de kommer att ha, som t.ex. flamskyddsmedel. Detta gör att det blir ett problem att styra genom lagstiftning eftersom man inte vet vilka gifter som ska styras.

Begränsad kunskap om kemikaliers långsiktiga miljöeffekter

Kunskapen om kemikaliers långsiktiga hälso- och miljöeffekter är liten och den diffusa och storskaliga spridningen av kemikalier i varor svår att överblicka. Utvecklingen har generellt sett gått från ett antal enskilda miljögifter vars utsläppskällor är möjliga att urskilja till en utveckling där ett mycket brett spektrum av kemiska ämnen används. I årsrapporten för havet 2007 konstateras att bedömningar av miljögiftssituationen i havet är förknippade med stor osäkerhet eftersom mätserierna har brister i den geografiska täckningen, och det finns kunskapsluckor om olika ämnens långsiktiga effekter på miljö och hälsa. Enligt Naturvårdsverket har utsläppen av giftiga metaller till svenska havsområden tidigare varit stora, och i sedimenten kan metallhalter fortfarande vara rejält förhöjda, men det finns få tecken på att metallerna skulle utgöra något hot mot havsmiljön, med undantag för tennföreningen TBT.⁹⁰ Även KemI har i uppföljningen konstaterat att kunskaperna om effekter av kemiska ämnen i havsmiljön ibland är bristfälliga, vilket försvårar möjligheterna att föreslå effektiva åtgärder. Eftersom källorna till olika miljögifter i allt högre grad är diffusa eller till och med okända blir det svårt med uppföljning i mer traditionell mening. KemI uppger att man arbetar för att förbättra kunskaperna om spridningsvägar och diffusa utsläpp från varor.

5.2.2 Systemet för kemikaliekontroll

Tillsyn och tillstånd

En ny tillsynsorganisation enligt Reach har utretts men är ännu inte klar. Eftersom beslut om ny tillsynsorganisation kommer att dröja gäller tills vidare tidigare organisation.

För alla större industrier (A- och B-anläggningar) krävs miljötillstånd för verksamheten. Dessa tillstånd ges av miljödomstolar eller länsstyrelsernas miljöprövningsdelegation. I tillståndet anges olika villkor som syftar till att minska verksamhetens effekter på hälsa och miljö. För mindre verksamheter krävs en anmälan till kommunernas miljönämnder som vid behov kan ställa samma miljökrav på den lilla verksamhetsutövaren som på större anläggningar.

⁹⁰ SOU 2003:72, Naturvårdsverket, UMF, SMF och GMF, 2007, samt Naturvårdsverket, 2005.

Tillsyn ska säkerställa att miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken följs. Tillsynsmyndigheterna ska på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att få till en rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. I förordning preciseras innebörden av tillsynen ytterligare.⁹¹ Den som utövar en verksamhet, företaget, har ansvar för s.k. egenkontroll. Ansvar för tillsynen delas mellan kommunerna, KemI och länsstyrelserna. KemI utövar tillsyn över importörer och tillverkare av kemiska produkter. Myndigheten ger även stöd till kommuner och länsstyrelser i deras kemikalietillsyn.⁹²

I uppföljningen har tillsynen i olika län studerats. I exempelvis Västernorrlands län bygger tillsynen till stor del på företagets egenkontroll. För A- och B-anläggningar har länsstyrelsen hand om tillsynen. För C-anläggningar och vissa B-anläggningar har kommunerna hand om tillsynen. Som underlag för tillsynen pågår vid länsstyrelsen ett kemikalieprojekt, där A- och B-anläggningar och vilka ämnen som de hanterar kartläggs.

Industrins insatser för havsmiljön

Naturvårdsverket har i uppföljningen framfört att företrädare för de stora branscherna anser att modellen med tillståndsprövning fungerar bra. Det är viktigt att lika praxis skapas över landet. I tillstånd som beslutas av miljöprövningsdelegationerna i länen (B-anläggningar) upplever näringslivet ibland för stora regionala skillnader som inte kan motiveras sakligt.

Naturvårdsverket har vidare framfört att när det gäller industrins utsläpp av föroreningar i form av metaller och persistenta organiska ämnen finns utrymme för förbättringar. Verket driver ett antal domstolsärenden och ger tillsynsvägledning samt arbetar med frågorna inom Helcom och Oskar. Verket konstaterar vidare att ett instrument för att styra industrins punktutsläpp är tillståndsgivningen eftersom de stora utsläppsverksamheterna är tillståndspliktiga. Verket menar att tillståndskraven skulle kunna skärpas. Naturvårdsverket är med i vissa tillståndsprövningar men har inte resurser att vara med i alla. Verket uppmantrar länsstyrelser och kommuner att arbeta mer aktivt med detta instrument.

I ett av de län som har ingått i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning, Västernorrland län, finns en omfattande industri, vilken har tillstånd att göra vissa utsläpp från bl.a. aluminiumsmältverk och pappersmassaindustrier. I intervju med tjänstemän på länsstyrelsen konstateras att industrin i länet, bl.a. pappersindustrin, genom rening har lyckats minska utsläpp av miljögifter och

⁹¹ Miljöbalken (1998:808) samt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

⁹² Kemikalieinspektionen, intervju 2008-06-12.

metaller som t.ex. kvicksilver. I tider när det går bra för industrin har den råd att investera i ny teknik och därmed minska miljöproblemen. Från länsstyrelsen har i uppföljningen betonats att industrin i länet har vidtagit en del åtgärder, bl.a. har klorblekningen upphört, vilket har fått positiva effekter på fiskbestånden. En av de intervjuade tjänstemännen menar att ”även om vi inte har nått hela vägen ser det bättre ut än på 1970- och 1980-talen”. Länsstyrelsen konstaterar att investeringar har gjorts bland industrierna när det gäller att finna bästa tillgängliga teknik för att minska utsläppen av syreförbrukande ämnen, näringsämnen m.m. I uppföljningen har uppmärksammats att det dock kan vara svårt att ställa hårda utsläppskrav på företagen. Ett problem är att vissa företag kan hota med att flytta från regionen om utsläppskraven är alltför stränga. Även bl.a. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att när det gäller punktutsläpp till havet så har mycket positiva resultat uppnåtts och nämner som exempel ett bruk i länet som uppges vara ett föredöme på många sätt, bl.a. när det gäller att motverka utsläpp av miljögifter.

Problem i tillsyn av kemiska produkter

Riksrevisionen genomförde 2006 en granskning av om statens insatser för tillsyn av tillverkare och importörer av kemiska produkter uppfyller de krav som ställs enligt lagstiftningen och miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö. Granskningen visade på brister hos många företag och att tillsynen ger resultat men att den inte räcker till. Riksrevisionens samlade bedömning var att tillsynen är otillräcklig vad gäller såväl omfattning som innehåll. Riksrevisionen konstaterade att resultatet av den operativa tillsyn som framför allt KemI bedrivit gav anledning att anta att många företag i väsentliga avseenden brister i att ta sitt ansvar. Sannolikheten att aldrig bli föremål för tillsyn är enligt Riksrevisionen hög. Många brister som skulle ha kunnat avhjälpas med information och råd riskerar därmed att aldrig rättas till. Riksrevisionen pekade också på att tillsynens effektivitet påverkas negativt av att KemI och kommunerna har parallellt ansvar för den operativa tillsynen och att KemI och landets länsstyrelser har parallellt ansvar för tillsynsvägledningen till kommunerna. I granskningsrapporten uppgavs att många kommuner och länsstyrelser har bristande resurser för den operativa tillsynen på miljöbalkens område. Mycket av arbetet uppgavs vidare vara händelsestyrt av akuta ärenden.⁹³

I denna uppföljning har även bl.a. Svenskt Vatten uppmärksammat att svenska myndigheters resurser och möjligheten till tillsyn av kemiska produkter är mycket begränsade. Ett exempel är de silverjonsemitterande tvättmaskiner som introducerades på den svenska marknaden under 2005. Svenskt Vatten konstaterar att tvättmaskinerna släppte ut silver, vilket innebär ett miljöproblem både i vattendragen och i restprodukten slammet. Efter en stor debatt i medierna tog KemI upp frågan som ett tillsynsärende. Svenskt Vatten menar att den svenska kemikalielagstiftningen dock var så svag att produkten inte kunde förbjudas utan enbart beläggas med en enklare informationsplikt.

⁹³ Riksrevisionen, 2006b.

5.2.3 Aktionsplanen för Östersjön

Ett av de fyra huvudsegment som lyfts upp i Helcoms aktionsplan för Östersjön är farliga ämnen. I en rapport från Naturvårdsverket konstateras att det inom ramen för Helcom har gjorts stora ansträngningar för att förbättra kunskaperna om hur farliga ämnen används och hanteras i medlemsländerna, vilka uppgifter om belastningar och vilka kunskaper som finns samt hur ländernas lagstiftning är uppbyggd i dessa avseenden. Naturvårdsverket konstaterar att dessa ansträngningar i stort sett har varit förgäves. Mot bakgrund av dessa förhållanden beslöts att åtgärderna i aktionsplanen i första hand skulle inriktas på Polen, Estland, Lettland och Litauen samt Ryssland. Samtidigt konstaterar verket att för flera av de prioriterade toxiska ämnena i planen är det inte självklart att Sverige och andra västliga EU-länder står för en mindre del av utsläppen, snarare tvärtom. Enligt Naturvårdsverket kan utsläppen av vissa ämnen mycket väl vara större från länder som Sverige och Finland än från länderna i det tidigare östblocket. En viktig del av planen handlar därför om att förbättra kunskaperna om spridningen av giftiga ämnen i Östersjön och att ta fram verktyg för att bättre kunna kartlägga eventuella skadeverkningar.⁹⁴

5.3 Exempel på insatser mot miljögifter

5.3.1 Båtbottenfärger

Statens insatser

Båtbottenfärger används på fartygsskrov och fritidsbåtar för att förhindra påväxt av marina organismer. Flera av ämnena som används för att förhindra påväxt har visat sig vara skadliga för vattenlevande växt- och djurarter. Reglerna för godkännande av båtbottenfärger har successivt skärpts sedan slutet av 1980-talet för att skydda havsmiljön. I början av 1990-talet började användningen av tributyltenn (TBT) i båtbottenfärger att förbjudas och från och med 2003 är båtbottenfärger som innehåller tennorganiska föreningar helt förbjudna inom EU. Från och med den 1 januari 2008 råder det totalförbud mot förekomst av tennorganiska föreningar som fungerar som biocider i påväxthindrande system på fartyg. Det innebär att alla fartyg, registrerade inom eller som anlöper hamnar inom EU, oavsett storlek och trafik, måste ha avlägsnat sådana påväxthindrande system. Sverige har ratificerat den internationella konventionen om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg (antifoulingkonventionen) som träder i kraft den 17 september 2008.

Fartyg som är kortare än 24 meter, huvudsakligen fritids- och fiskebåtar, ska använda båtbottenfärger respektive antifoulingssystem som är godkända. Båtbottenfärger som tar bort påväxten på kemisk och biologisk väg måste godkännas av KemI innan de får säljas och användas. Det behöver däremot

⁹⁴ Naturvårdsverket, 2008f.

inte de färger som tar bort påväxten på fysikalisk väg. Det är tillverkarens ansvar att informera om och märka produkterna så att den som hanterar dem kan göra det på ett säkert sätt. Färger som har ett högt läckage av koppar godkänns inte. Färger som innehåller koppar, irgarol och isotiazolin får bara användas under vissa förhållanden.

Även Sjöfartsverket har i uppföljningen uppgett att myndigheten arbetar med frågor som rör båtottenfärger. Verket har bl.a. arbetat inom FN:s sjöfartsorganisation IMO med antifoulingkonventionen (se vidare avsnitt 6). Detta arbete uppges gå långsamt men ge goda resultat. Sjöfartsverket stöder även forskning om ekotoxicitet orsakad av bl.a. fritidsbåtars och fartygs bottenfärger. Från sjöfartsnäringen har framförts att det är viktigt att fortsätta arbetet med båtottenfärger. Sveriges Redareförening menar att om kraven är lika för alla så skulle man kunna gå tuffare fram, t.ex. i Östersjön.

I bilaga 7 görs en närmare genomgång av frågan om båtottenfärger.

Höga förekomster av TBT trots förbud

Båtottenfärger som innehåller TBT är sedan många år förbjudna i Sverige, men höga halter TBT återfinns i sediment. Havsmiljöutredningen konstaterar att halterna av TBT är mycket höga i närheten av hamnar och marinor. KemI menar att det finns tveksamheter kring orsakerna till fortsatt höga förekomster av TBT. Från KemI framförs att det t.ex. kan handla om rester från användning tiden före förbudet. Även om dessa färger är förbjudna överallt förekommer enligt bl.a. KemI förmodligen illegal användning. Det kan t.ex. handla om färg i gamla färgburkar som fortfarande används av fritidsbåtsägare. Enligt KemI förefaller det finnas låg medvetenhet bland allmänheten om hur farligt TBT är, även för den egna hälsan. Från KemI konstateras att TBT-halterna är på väg ned och förutom förbättrad tillsyn är det svårt att göra mer från statens sida.

KemI menar att den dominerande orsaken till spridningen av TBT i Östersjön och andra hav är yrkessjöfarten. Högre koncentrationer kan fastställas längs farlederna. Från och med 2003 respektive 2008 är TBT genom IMO-regler förbjudet även inom yrkessjöfarten. Dessa IMO-regler har införlivats i EG-rätten.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i uppföljningen pekat på att det finns kunskapsluckor vad gäller hur hårt de tennorganiska föreningarna är bundna till sedimenten och att det därför är svårt att veta hur mycket organismsamhället belastas av sedimenten och vad som ska göras med sediment på lokaler med mycket höga halter. Förbuden mot giftiga båtottenfärger har enligt länsstyrelsens uppfattning gjort att belastningen sannolikt har minskat kraftigt, men problemet med historiska depåer i sediment kan vara mycket stort.

Svårt att kontrollera efterlevnad av strängare regler på ostkusten

För närvarande är det endast tennorganiska föreningar som är helt förbjudna i båtottenfärger inom EU, men det finns även andra ämnen och substanser i

påväxthindrande system som fungerar som biocider. Inom EU råder strängare regler för användande av båtottenfärger i Östersjön än i Västerhavet. Från KemI uppges att det dock är tveksamt om Sverige får behålla detta undantag. KemI uppger att man arbetar med att ta fram material och argument som ska stärka möjligheterna att ha en högre skyddsnivå i Östersjön. Det handlar t.ex. om att peka på att mer restriktivitet krävs i den artfattiga Östersjön och att även en marginell påverkan på en nyckelart som blåstången skulle kunna få allvarliga konsekvenser för Östersjön.

I en intervju med tjänstemän vid Sjöfartsverket uppges att fritidsbåtsägare verkar fuska med regelverket för tillåtna och otillåtna färger på ostkusten när det gäller fritidsbåtar. Trots att vissa färger inte är tillåtna på ostkusten så reser båtägare till västkusten för att köpa färg där. Tjänstemännen menar att Kemikalieinspektionens regler framstår som otillräckliga och konstaterar att det finns höga halter av förbjudna färger i naturhamnar, varför tillsynsproblematiken bör penetreras. De betonar att Sjöfartsverket inte har någon tillsyn gentemot fritidsbåtar. Det är kommunerna som ska utöva tillsyn, men de uppges inte ha tillräckliga resurser för detta. Tjänstemännen menar att det behövs bl.a. stickprovskontroller och att det för närvarande "ser illa ut". Även från Kustbevakningens norra region har i uppföljningen uppgetts att fritidsbåtar längs Norrlandskusten använder båtottenfärger som är starkare än vad som behövs i Bottniska viken. Sådana färger uppges vara inhandlade på västkusten. Även i Båtmiljørådets miljöprogram för fritidsbåtar konstateras att det finns problem med detta. Där framförs att inte sällan används färger som är ett steg giftigare än tillåtet, dvs. västkustfärger på ostkusten och "fartygsfärger" på västkusten.⁹⁵

KemI ansvarar för tillsynen av efterlevnaden av reglerna för båtottenfärger. I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har från KemI uppgetts att det är svårt att ha en effektiv tillsyn över privatpersoners användning av båtottenfärg. Förbudet för vissa preparat på ostkusten omfattar inte försäljning utan bara användning. Enligt uppgift från KemI har inspektionen tidigare kontrollerat i butik och funnit att dessa färger inte tillhandahålles på ostkusten i större omfattning. En intervjuad tjänsteman menar att nya metoder för tillsyn eventuellt måste prövas. Enligt uppgift pågår olika utredningar om hur den framtida tillsynen ska organiseras när Reach stegvis införs.

Bottentvätt som alternativ till båtottenfärger

Ett alternativ till båtottenfärger är att tvätta båtotten med borstar för att minska organisk påväxt. Ett exempel från Stockholms län är projektet Båttentvätt i Wasahamnen som genomfördes under åren 2006–2007. Syftet med projektet var att skapa förutsättningar för utveckling av miljöanpassad skötsel av båtars skrov. Tekniken bygger på rengöring med automatisk borstteknik

⁹⁵ Sjöfartsverket, 2008b.

för att därigenom minska biologisk och organisk påväxt på båtarnas skrov. Enligt uppgift var de båtägare som använde båttvätten mycket positiva.⁹⁶

Bottentvätt med borstar i vattnet fanns enligt Båtmiljörådet på fyra ställen sommaren 2007. Det uppges att majoriteten av de båtägare som svarat på en enkät och som fått sina båtar tvättade i Trosa tänker fortsätta att använda tvätten. Torrsättning och högtrycksspolning uppges kunna göras på många platser till en kostnad som är jämförbar med bottenmålning. Samtidigt visar studien att det kan vara svårt att ändra människors beteende.⁹⁷ Förvaring av båtar på land mellan användningstillfällena och borstning för hand tillämpas i liten skala. Frågan om förvaring av båtar på land togs även upp vid uppföljningens besök i Västra Götaland.

Båtmiljörådet uppger vidare att det s.k. havstulpanprojektet som ger information om när havstulpanlarver settlar⁹⁸ på ostkusten i stor utsträckning har nått ut med informationen till båtägarna via Länsstyrelsen i Stockholms läns webbplats. Idén är att båtbottnen ska tvättas inom en vecka efter settlingen för att undvika beväxning med havstulpaner.

5.3.2 Bromerade flamskyddsmedel

Havsmiljökommissionen lyfte i sitt betänkande från 2003 fram att halterna av vissa flamskyddsmedel i havsmiljön ökar. Flamskyddsmedel används för att försvåra antändningen av ett material och för att minska spridningen av en brand. De är medvetet tillverkade för att inte brytas ned så lätt, vilket gör att ämnena kan vara svårnedbrytbara när de kommer ut i miljön. KemI anger att vissa flamskyddsmedel kan ansamlas i miljön och i vissa fall även vara hälso-skadliga. Eftersom de är långlivade kan de också transporteras långa vägar i luft och därmed påträffas på ställen långt från spridningskällan. KemI uppger att det saknas en totalbild över vilka flamskyddsmedel som används i Sverige i dag. Det är inte registrerat vilka varor som är flamskyddade eller vilka ämnen de är flamskyddade med.

Störst uppmärksamhet har riktats mot de bromerade flamskyddsmedlen. Det finns fem bromerade flamskyddsmedel som historiskt sett har använts mest och som det finns mycket kunskap om.⁹⁹ Vissa av dessa är över en viss halt förbjudna i kemiska produkter och varor inom EU. Andra är förbjudna att användas i elektriska och elektroniska produkter via det s.k. RoHS-direktivet.¹⁰⁰ De bromerade flamskyddsmedlen har uppmärksammats genom att de bl.a. har påvisats i bröstmjolk samt i blod. Enligt KemI varierar kunskapen om deras hälso- och miljöfarliga egenskaper. År 2003 fördes cirka 300 ton bromerade flamskyddsmedel in i Sverige som råvara till industrin. Det

⁹⁶ Webbplatsen www.miljomiljarden.se.

⁹⁷ Havsutsikt 2/2008.

⁹⁸ Tillfälle då larverna övergår från ett frisimmande stadium till att fästa på ett fast underlag, t.ex. ett båtskrov.

⁹⁹ Pentabromdifenyleter, oktabromdifenyleter, dekabromdifenyleter, tetrabrombisfenol A och hexabromcyklododekan. Penta-, okta- och dekabromdifenyleter tillhör samma kemiska grupp av ämnen, polybromerade difenyletrar, och förkortas PBDE.

¹⁰⁰ Direktiv 2002/95/EG.

finns ca 70 olika bromerade flamskyddsmedel med skiftande kemiska egenskaper.

5.3.3 Dioxiner

Dioxiner¹⁰¹ framställs inte avsiktligt, utan bildas bl.a. som en förorening vid förbränningsprocesser och som en biprodukt vid kemiska synteser. Andra kända källor har varit avloppsvatten från skogsindustrins klorblekningsprocesser. KemI menar att genom rökgasrening och minskande industriutsläpp har utsläpp av dioxin minskat, men svårförklarliga utsläpp finns fortfarande kvar, bl.a. enligt vissa rapporter längs Norrlandskusten. Eftersom dioxiner bildas oavsiktligt finns det endast begränsade möjligheter för KemI att påverka förekomsten via kemikalielagstiftningen. Livsmedelsverket menar att de kraftfulla åtgärder som har vidtagits mot utsläpp har lett till att befolkningen i dag exponeras avsevärt mindre för dioxiner än i början av 1970-talet.¹⁰²

Naturvårdsverket konstaterar att trots omfattande regleringar är halterna av bl.a. dioxiner i Östersjöfisk fortfarande så höga att Livsmedelsverket ger kostråd för fet fisk. Enligt Naturvårdsverket tyder det mesta ändå på att de organiska miljögifterna i Östersjön har en betydligt lägre skadeverkan i dag än under 1970-talet. Direkta effekter på människors hälsa av miljöstörningar till havs uppges vara sällsynta.¹⁰³ Länsstyrelsen i Västernorrland konstaterar att den strömning som fiskas i havet utanför länets kust innehåller dioxin. Länsstyrelsen vet inte hur mycket dioxin som är nytillkommande och hur mycket som finns från tidigare (historiska gifter) och konstaterar att ingen vet var dioxinet kommer ifrån. Inom ramen för havsmiljöinsatsningen har Naturvårdsverket gett medel till ett projekt vid Länsstyrelsen i Västerbottens län för att undersöka utsläpp av dioxin från verksamheter i Skelleftehamnsfjärden och Nordmalingsfjärden. Syftet är att ta reda på om förhöjda halter av dioxiner och PCB i sediment beror på tidigare utsläpp eller om det finns pågående utsläppskällor.¹⁰⁴

Ett problem med dioxiner och andra oavsiktligt bildade långlivade organiska föreningar är att de inte regleras och riskbedöms på samma sätt som andra ämnesgrupper som har särskild lagstiftning (t.ex. läkemedel, industrikemikalier och bekämpningsmedel). Riskbedömningen av dioxiner måste därför revideras i takt med att ny kunskap finns tillgänglig om t.ex. känsliga effekter, variation i känslighet hos olika befolkningsgrupper, olika dioxiners potens samt sammanlagda effekter.

¹⁰¹ Dioxiner och dibensofuraner är klorerade miljögifter som ibland sammanfattas som ”dioxiner”. De fullständiga namnen är polyklorerade dibenso-p-dioxiner (PCDD) respektive polyklorerade dibensofuraner (PCDF).

¹⁰² Livsmedelsverket införde i början av 1980-talet kostråd för fet fisk från Östersjön, Bottniska viken, Vänern och Vättern på grund av förhöjda halter av organiska klorerade miljöföroreningar. Bland dessa är det särskilt barn, kvinnor i barnafödande ålder, gravida och ammande som bör begränsa sin konsumtion, om de äter förorenad fisk mer än 2–3 gånger per år. Se vidare webbplatsen www.livsmedelsverket.se.

¹⁰³ Se bl.a. SOU 2008:48 och webbplatsen www.naturvardsverket.se.

¹⁰⁴ Naturvårdsverket, 2008g.

5.3.4 DDT, PCB och kvicksilver

Förbuden mot DDT och PCB

Beslutning med DDT förbjöds i Sverige av den svenska giftnämnden i början av 1970-talet.¹⁰⁵ Havsmiljökommissionen har konstaterat att åtgärderna mot PCB och DDT har resulterat i en kraftig minskning av dessa ämnen i havsmiljön. Havsörnen är tillbaka i skärgårdarna och gråsälstammen ökar. I uppföljningen har Länsstyrelsen i Stockholms län framhållit att lagstiftningen har fungerat väl som styrmedel. Bland annat Naturskyddsföreningen har framfört att de åtgärder som vidtogs i slutet av 1900-talet starkt har förbättrat situationen för flera arter. Naturskyddsföreningen har pekat på att förbuden mot DDT och PCB t.ex. har gjort att bestånden av havsörn och säl har blivit livskraftiga igen. Arbetet med havsörnen har lett till en kraftig förbättring av reproduktionen. Även för sälen har det varit goda resultat, men vissa problem kvarstår. När det gäller skarven har de åtgärder som tidigare vidtagits resulterat i förstärkta bestånd, vilket i dag upplevs som ett problem av t.ex. yrkesfisket. Föreningen konstaterar att det tog lång tid efter förbuden innan situationen vände, och det krävdes även en rad andra insatser, som t.ex. utfodring av örnar med giftfri föda. Havsmiljökommissionen har konstaterat att medan DDT fortsätter att minska så har minskningen av bl.a. PCB avstannat. Trots att PCB har varit förbjudet i 30 år finns ämnet kvar i miljön. Skadorna av PCB har dröjt kvar i många år, och återhämtningen av vissa arter som drabbats hårt pågår fortfarande. Höga halter av miljögifter i sälar sätter fortfarande ned deras immunförsvar och bidrar troligen till problemen med tarmsår.

Kvicksilver

Våren 2004 lämnade KemI ett förslag till ett generellt nationellt förbud mot kvicksilver, vilket Sverige i februari 2006 anmälde till EU-kommissionen och WTO. Kommissionen svarade med ett detaljerat utlåtande och en frysningsperiod på 12 månader. Regeringen bemötte utlåtandet i september 2007 och väntas ta slutlig ställning angående införandet av förbudet under hösten 2008. Om förbudet införs utökas dagens förbud, som gäller vissa varor, till ett generellt förbud för att sätta kvicksilver och kvicksilverinnehållande varor på den svenska marknaden. Liksom i dag blir det inte heller tillåtet att exportera kvicksilver eller kvicksilverinnehållande varor.

Elektronik som säljs i Sverige får inte längre innehålla bly, kvicksilver, kadmium, sexvärt krom och flamskyddsmedlen PBB och PBDE. Ett producentansvar för elektriska och elektroniska produkter infördes 2005, och 2006 infördes begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektriska pro-

¹⁰⁵ Bestämmelser om kontroll över förekomsten och hanteringen av PCB-produkter samt om inventering, avlägsnande och bortskaffande av PCB-produkter och varor eller utrustning som innehåller eller har förorenats med PCB-produkter finns i förordning (2007:19) om PCB m.m. För PCB-varor som är avfall finns bestämmelser i avfallsförordningen (2001:1063) och förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning. För oljor som innehåller PCB finns också bestämmelser i förordningen (1993:1268) om spillolja.

dukter.¹⁰⁶ Dessutom har EU tagit fram två lagförslag, dels om att det från 2011 ska vara förbjudet att exportera flytande kvicksilver från EU-länderna, dels om att kvicksilver från kloralkalianläggningar samt kvicksilver som utvinns vid produktion av andra metaller och naturgas ska förvaras på ett miljömässigt säkert sätt. Europeiska rådet och parlamentet har kommit överens om ett förbud mot febertermometrar med kvicksilver för alla användningar och förbud mot kvicksilverinnehållande mätinstrument för konsumenter.

De senaste årtiondena har utsläppen av kvicksilver minskat, men enligt Naturvårdsverket är det fortfarande alltför stort. De kustområden där de allra högsta metallhalterna uppmätts har blivit påverkade av lokala föroreningsutsläpp direkt till vattnet. Fram till och med 1960-talet släppte bl.a. massaindustrin ut stora kvicksilvermängder med avloppsvattnet. Naturvårdsverket uppger att metallutsläppen i de flesta fall har minskat kraftigt eller upphört helt till följd av restriktioner och reningsanläggningar. Metallhalterna i vattnet har gradvis sjunkit, och djurlivet har återhämtat sig helt eller delvis. Samtidigt konstaterar verket att återhämtningen har tagit lång tid eftersom bottensedimenten utanför anläggningarna är metallförorenade långt efter det att utsläppen upphört. Vid uppföljningens besök i Västernorrland påtalades problem med kvicksilver i sedimenten och kvicksilvertunnorna i Sundsvallsbukten (se vidare avsnitt 5.6).

I uppföljningen har KemI lyft fram förbudet mot febertermometrar med kvicksilver som ett exempel på ett väl fungerande statligt påverkansverktyg. KemI uppger att man fortsätter att arbeta intensivt med kvicksilverfrågan. Det handlar mycket om att bli av med kvarvarande användning av kvicksilver i t.ex. mätinstrument och utfasning av amalgam. KemI arbetar också för en global konvention för att minska användning och spridning av kvicksilver.

5.4 Miljögifter i avloppsvatten

Problem i reningen av avloppsvatten

Havsmiljökommissionen pekade i sitt betänkande från 2003 på att kommunala reningsverk inte har teknik för att avskilja gifter från hushåll, dagvatten eller från anslutna industrier. Åtgärder har vidtagits för att minska tillflödet av gifter till reningsverken, i första hand för att reducera och eliminera de gifter som annars hamnar i reningsverkens rötslam. Relativt lite kraft har lagts på att reducera sådana gifter som passerar reningsverken, trots att undersökningar visar att en betydande del av gifterna i avloppsvattnet sköljs ut ur reningsverken och hamnar i vattendragen och i havet.

KemI menar att Sverige har kommit långt när det gäller att minska utsläpp av miljögifter från punktkällor. Samtidigt kan det konstateras att Sverige har en kraftig industrialisering och en hög konsumtionsnivå, vilket leder till icke försumbara utsläpp. Länsstyrelsen i Västernorrlands län konstaterar att en del

¹⁰⁶ Detta regleras genom EU:s WEEE- och RoHS-direktiv.

investeringar har utförts vid de kommunala reningsverken för att förbättra reningsgraden, men det finns en hel del kvar att göra. I länet finns många mindre reningsverk som inte har den bästa tillgängliga tekniken. Kommunala avloppsreningsverk är en källa till utsläpp av miljögifter. En av de intervjuade tjänstemännen fortsätter:

Kunskapen om vilka ämnen/ämnesgrupper som kan orsaka/orsakar effekter är bristfällig. Ett annat bekymmer är att det är stora investeringar som behöver göras för kommunala medel om bästa tillgängliga teknik ska införas på alla reningsverk. Det är även svårt att motivera ekonomiskt att man ska utföra mätningar i recipienten utanför alla avloppsreningsverk; vanligen krävs detta endast vid de större verken och då vanligen endast ett fåtal analysparametrar.¹⁰⁷

Vikten av förebyggande uppströmsarbete

I uppföljningen har flera aktörer betonat vikten av uppströmsarbetet och bl.a. SKL har framfört att samhället måste motverka införsel av gifter i systemet. Svenskt Vatten har betonat att för VA-verken är det viktigt att alla aktörer i samhället arbetar med att allt färre miljögifter används eller når vattnets kretslopp.¹⁰⁸ Ett avloppsvatten som kommer till reningsverket med en minimal mängd svårnedbrytbara ämnen orsakar färre störningar i den biologiska reningprocessen och minskar behovet av extra reningssteg och energianvändning efter den ordinarie avloppsreningen. Sådant avloppsvatten kommer att vara mindre förorenat när det behandlade vattnet går ut i havsmiljön, och det kommer att kostnadseffektivisera VA-verkens drift. Svenskt Vatten menar att VA-verken behöver stöd i en stark kemikalielagstiftning och tillsyn för att på lång sikt kunna säkra en hållbar avloppsrening och därmed rädda havsmiljön.

Kemikalier i importerade textilier

Kemikalier används i tillverkning och behandling av textilier. Enligt KemI får klädesplagg och material till sådana inte säljas om de innehåller eller har behandlats med kemiska produkter och därigenom kan befaras medföra skada på människor. Det finns regler som ställer krav på tillverkare och återförsäljare av varor. Det är de företag som tillverkar, importerar och säljer varor som bär ansvaret för att dessa inte ska orsaka skador på människors hälsa eller på miljön. Företagen ska förebygga skador och ersätta riskfyllda produkter och varor med sådana som är mindre farliga samt lämna den information som behövs.¹⁰⁹

Bland annat Naturskyddsföreningen och Svenskt Vatten har uppmärksammat att textilier kan innehålla kemikalier som innebär problem för miljön när de tvättas ut och hamnar i svenska vattendrag och slutligen i havet.¹¹⁰ I en undersökning från 2007 konstaterade Naturskyddsföreningen att det fanns

¹⁰⁷ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, e-brev 2008-06-09.

¹⁰⁸ Det förebyggande arbetet som resulterar i att allt färre miljöstörande ämnen når vattnets kretslopp brukar kallas uppströmsarbetet.

¹⁰⁹ Webbplatsen www.kemikalieinspektionen.se.

¹¹⁰ Naturskyddsföreningen, 2008a, samt Forum för miljöforskning 2008-02-06-07.

höga halter av nonylfenoltoxylat i handdukar. I en ny undersökning våren 2008 konstaterades att ämnet finns i t-tröjor av olika märken. I några av tröjorna var halterna mycket höga. Ämnet är ett känt miljögift, och inom EU är användningen av ämnet i princip förbjuden. I Sverige har användningen av nonylfenoltoxylat fasats ut helt sedan 1980-talet. Trots detta finns nonylfenol i slammet vid svenska reningsverk och i svenska vatten. Enligt Naturskyddsföreningen och Svenskt Vatten hamnar ämnet i svenska vattendrag genom importerade textilier. Organisationerna pekar på att det inte finns något förbud mot import av varor som innehåller ämnet. En företrädare för Svenskt Vatten har uttryckt det på följande sätt:

Det är tillåtet att importera kläder som innehåller kemikalier som inte kan renas i reningsverken efter tvätt utan går rakt ut i vattnet. Detta gör att vi inte klarar vattendirektivet. Reach räcker inte till.

Även Naturvårdsverket har uppmärksammat att nonylfenol förekommer mycket ofta i de prover som görs inom ramen för miljöövervakningen. I 12 % av proverna låg värdena över EU:s gränsvärde. Förhöjda nivåer, men under gränsvärdet, upptäcktes i 50 % av alla analyserade prover. De högre halterna sammanfaller med tätbefolkade områden. Verket konstaterar att nonylfenol numera är förbjudet för många användningsområden, men att möjliga förklaringar till de förhöjda halterna är att det finns rester kvar från tidigare användning och att det läcker ut från importerade textilier.¹¹¹

KemI har i uppföljningen uppgett att de till stor del arbetar genom dialog med näringslivet och branschöverenskommelser. Rent allmänt uppges många företag ha stor förståelse för att byta ut farliga kemikalier. Detta gäller särskilt stora tillverkningsföretag som ofta har god kompetens inom området. Kompetensen vad gäller kemikalier är ofta sämre på små företag och på importföretag. Även större importörer har svårt att veta vilka kemikalier som ingår i importerade varor, t.ex. textilier. I Sverige används t.ex. mycket impregnerade kläder, och detta leder till utsläpp av miljögifter i avloppsvatten. KemI har haft flera projekt som rör textilier. Bland annat har informationsmaterial producerats. När det gäller nonylfenoler har KemI drivit kravet att detta ska regleras i begränsningsdirektivet (som kommer att ingå i Reach). Nonylfenoltoxylater (som bildar nonylfenol i miljön) är redan förbjudet i de flesta rengöringsmedel.

Branschorganisationen Textilimportörerna uppger att den arbetar med miljöfrågor. Organisationen har bl.a. utarbetat en kemikaliehandledning.¹¹²

Läkemedelsrester

Ett annat problem i avloppsvatten och därmed i havsmiljön är läkemedelsrester. Läkemedelsanvändningen i Sverige har ökat och i dag används drygt tusen olika läkemedelssubstanser. Enligt Havsmiljökommissionen är mäng-

¹¹¹ Webbplatsen www.naturvardsverket.se.

¹¹² Webbplatsen www.textileimporters.se.

den aktiv substans i läkemedel som årligen säljs i Sverige av samma storleksordning som mängden bekämpningsmedel som används i jordbruket. Rester av dessa aktiva substanser i läkemedel spolas ner i hushållens och sjukhusens avlopp och når havet via de kommunala avloppsreningsverken. Kunskapen om vad som händer i reningsverken med dessa ämnen och andra kända och potentiella gifter är bristfällig. Vissa kan t.ex. omvandlas till ofarliga ämnen, andra till ännu farligare i reningsverksprocessen. Havsmiljökommissionen refererar till flera rapporter som visar att det verksamma ämnet i p-piller står för en stor del av de förändringar som observerats i havsmiljön, t.ex. att hanfiskar blir mer honlika utanför reningsverken. Ett annat exempel på hur miljön påverkas är den omfattande användningen av antibiotika som har orsakat resistens hos bakterierna i reningsverken och i vattnen där avloppsvatten släpps ut.

Naturvårdsverket fick i december 2005 i uppdrag av regeringen att bedöma de kommunala avloppsreningsverkens förmåga att ta hand om de läkemedelsrester och andra skadliga ämnen som anses vara särskilt allvarliga från miljösynpunkt. Enligt Naturvårdsverket är avloppsreningsverk inte konstruerade för att bryta ned rester av läkemedel eller andra farliga ämnen, och dagens avloppsreningsverk avlägsnar inte alla dessa substanser. Av rapporten framgår bl.a. att Stockholm läns landsting har gjort en sammanställning av resultat från ett stort antal analyser, vilken bl.a. visar att de högsta halterna av läkemedelsrester finns i sjukhusavlopp. I avloppsreningsverken minskar halterna med mellan 0 och 100 %, beroende på substans. Inga märkbara miljöeffekter av läkemedelsrester har påvisats i svenska vatten, men i laboratorietest har man för vissa ämnen visat att halter i närheten av dem man hittat i en del svenska recipienter har effekt på fisk. Det handlar t.ex. om sned könsfördelning efter lång tids exponering vid låga halter.

Möjligheterna att förbättra reningseffektiviteten i dagens avloppsreningsverk utan kompletterande teknik bedöms vara begränsade, och någon total reduktion kan enligt rapporten långt ifrån påräknas. Med kompletterande teknislösningar kan läkemedelsrester dock reduceras. En sådan reduktion skulle enligt rapporten medföra en höjning av nuvarande VA-kostnad med mellan 10 och 100 %. Samtidigt menar Naturvårdsverket att läkemedelsindustrin bör ta hänsyn till nedbrytbarhet och miljöeffekter redan då nya substanser tas fram. Naturvårdsverket menar att kunskapsbehovet inom området är stort och att mer underlag behövs för att kunna ta ställning. Om läkemedelsresterna inte går att stoppa vid källan och om de visar sig ha allvarliga negativa effekter på recipienten, kan det enligt verket uppstå en situation där avloppsreningsverken måste kompletteras med ny teknik.¹¹³

I uppföljningen har frågan om läkemedelsrester berörts av flera aktörer. Exempelvis KemI har i uppföljningen konstaterat att läkemedelsrester är en fråga som faller utanför KemI:s område. Frågan bevakas dock på olika sätt inom myndigheten, bl.a. inom miljömålsarbetet och genom att ge stöd till

¹¹³ Naturvårdsverket, 2008b.

Naturvårdsverket i dessa frågor. Från KemI framförs att miljöaspekterna kommer i skymundan när Läke-medelsverket ska godkänna och kontrollera läkemedel. En intervjuad tjänsteman menar att patientsäkerheten givetvis måste vara mycket hög, men större hänsyn borde kunna tas till effekter i miljön. Från KemI uppges vidare att läkemedelsrester behandlas inom ramen för Ospar, och sedan ett par år förs en dialog med kommissionen i frågan. Ospar har bl.a. påpekat att miljöhänsynen bör vara större i läkemedelsprövningen.

Vid Högskolan i Kalmar forskas kring olika möjliga reningsåtgärder. Olika fiskarter är olika känsliga och klarar påverkan från läkemedelsrester olika bra. Kalmarforskarna konstaterar att läkemedelsrester inte ingår i recipientkontrollprogrammen och att det är svårt och dyrt att kontrollera läkemedelsrester efter avloppsrening. Även Länsstyrelsen i Västernorrlands län konstaterar att läkemedelsrester inte mäts i reningsverkens kontrollprogram och menar att detta är en kommunal fråga och att de inte vet hur kommunerna arbetar med detta. Från både Sundsvalls och Timrå kommuner uppges att det inte sker någon kontroll av läkemedelsrester från avloppsrening. Frågan har diskuterats, men det har inte gjorts något konkret.

Bräddningar är ett problem för havsmiljön

Vid stora vattenflöden, t.ex. efter kraftiga regn, klarar reningsverken inte av att ta hand om allt vattnet, utan det svämmar över (s.k. bräddning). Orenat avloppsvatten rinner ut och hamnar i slutändan i havet. En tjänsteman vid Länsstyrelsen i Västernorrlands län uttrycker problemet med bräddningar på följande sätt:

Det är viktigt att komma ihåg att ett reningsverk kan ha bra rening 360 dagar om året, men exempelvis de fem dagar om året som bräddning sker kan vara tillräckligt för att orsaka negativa effekter på växter och djur i recipienten. Någon form av beredskap gentemot bräddningar borde utredas, t.ex. om det är möjligt att kräva att mobila reningsanläggningar används vid bräddningar, planerade driftstopp etc. Detta krav bör då inte bara gälla ¹¹⁴ de kommunala avloppsreningsverken utan även industrins reningsverk.

Sundsvalls kommun har i uppföljningen framfört att de arbetat mycket med bräddningar. Vidare kan nämnas att Länsstyrelsen i Gävleborgs län har fått 500 000 kr från havsmiljöanslaget för att ur både ett regionalt och nationellt perspektiv undersöka hur stort problemet är, vilka miljöeffekter det får samt ge förslag till åtgärder som kan minska bräddningar från reningsverk.¹¹⁵

¹¹⁴ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, e-brev 2008-06-09.

¹¹⁵ Naturvårdsverket, 2008g.

5.5 Kemikalier inom jordbruket

En del av de miljögifter som når havet kommer från jordbruksnäringen. Inom jordbruket används ett flertal kemikalier. Växtskyddsmedel eller bekämpningsmedel används för att skydda växter mot svampangrepp, skadedjur eller ogräs. År 2006 uppgick enligt Jordbruksverket den sammanlagda användningen av växtskyddsmedel till 835 ton aktiv substans, vilket var 20 % lägre än 1998. Ogräsmedel stod för 75 % av användningen, varav drygt hälften användes i spannmål. Totalt behandlades halva svenska åkerarealen med växtskyddsmedel. Jordbruksverket genomför insatser för att minska riskerna vid användningen av växtskyddsmedel. Jordbruksverket har i uppföljningen framfört att användningen av växtskyddsmedel dock inte brukar kopplas ihop med påverkan på havsmiljön.

När det gäller bekämpningsmedel finns både nationella och EU-gemensamma styrmedel.¹¹⁶ Beslut om godkännande av aktiva substanser fattas på EU-nivå. Jordbruksverket har tidigare pekat på att de enskilda medlemsstaterna därför har små möjligheter att påverka vilka bekämpningsmedel som blir godkända inom landet. Det finns ett omfattande regelverk kring användningen av bekämpningsmedel. Jordbruksverket menar att det är mycket svårt att kvantitativt mäta eller uppskatta effekten av regelverket. Verket konstaterar att tillsynen av växtskyddsmedel på lantbruk sällan sker regelbundet och att det finns mycket lite information om resultat från tillsynen.¹¹⁷ I uppföljningen har bl.a. Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterat att det är svårt att utöva tillsyn över jordbrukets gifthantering. Vid uppföljningens besök i Västra Götaland redovisades bl.a. att det under år 2008 pågår en tillsynskampanj gällande jordbrukstillsyn inom ramen för Miljösamverkan Västra Götaland.

Enligt uppgift från Jordbruksverket har avgiften på växtskyddsmedel en begränsad påverkan på att hålla nere användningen. Av ett utredningsbetänkande från 2003 framgår vidare att avgiften på bekämpningsmedel har påverkat användningen i endast mindre omfattning, varför dess betydelse för att kunna minska riskerna för skadliga effekter på miljön bedömdes som begränsad. Utredningen konstaterade bl.a. att skatten på sikt bör differentieras för att ge användarna tillräckliga incitament att välja bekämpningsmedel som är mindre farliga för miljön.¹¹⁸

Undersökningar av jordbrukets påverkan på vattenkvaliteten pågår inom ramen för det nationella miljöövervakningsprogrammet. Under 2006 påträffades 14 substanser i ytvatten över riktvärdet, vilket är färre än föregående år. I 97 % av fallen då en substans påträffades i ytvatten var koncentrationen enligt Jordbruksverket lägre än riktvärdet. Enligt verkets miljömålsöversyn pekar

¹¹⁶ Miljöbalken, förordningen om bekämpningsmedel (1998:947), Naturvårdsverkets föreskrifter om spridning av bekämpningsmedel (SNFS 1997:2) samt föreskrifter om arbetskydd, kunskapskrav med mera. EG-direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

¹¹⁷ Jordbruksverket, 2007b.

¹¹⁸ SOU 2003:9.

allt på att det kommer att vara svårt att nå målet om att halter av växtskyddsmedel i yt- och grundvatten på sikt ska vara nära noll.

Inom ramen för landsbygdsprogrammet finns kompetensutvecklingsinsatser, vars syfte är att öka lantbrukarnas kunskap om en säker användning av bekämpningsmedel. Jordbruksverket har framfört att det är svårt att utvärdera och mäta effekterna av rådgivning och information. Verket har i sin miljömålsöversyn fört fram ett exempel på ett informationsprojekt kring kemiska bekämpningsmedel, där den uppmätta koncentrationen av bekämpningsmedel halverades efter ett år. En erfarenhet från detta projekt var att det är viktigt att involvera lantbrukarna i projektarbetet och ge dem regelbunden återkoppling av utvecklingen.

5.6 Arbete med förorenade områden

Efterbehandling av förorenade områden

I Sverige finns ett stort antal områden som innehåller föroreningar, varav många finns i anslutning till havet eller vattendrag som leder till havet. En första översiktlig kartläggning av förorenade områden gjordes i början av 1990-talet av Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Då identifierades ca 1 700 potentiellt förorenade områden i landet. I dag menar Naturvårdsverket att i princip alla potentiellt förorenade områden har identifierats och att de uppgår till drygt 80 000. Av dessa är ca 1 500 i riskklass I och ca 22 000 i riskklass II.¹¹⁹ Det finns 38 akuta objekt i hela landet. Av dessa undersöks 30 och 8 områden är i åtgärd.

¹¹⁹ Riskklass I innebär störst risk för miljön, klass II innebär stor risk och klass III innebär måttlig risk.

Tabell 5. Läget i landet – efterbehandling av förorenade områden 2007

<i>Identifierade områden</i>	I princip har alla potentiellt förorenade områden i Sverige identifierats: totalt ca 80 000 objekt.
<i>Inventeringar</i>	Pågår i samtliga län med stöd av statliga bidragsmedel; hittills har totalt ca 15 000 objekt riskklassats och fler än 55 000 objekt branschklassats.
<i>Utredningar</i>	Pågår eller har avslutats för nästan 500 objekt med stöd av statligt bidrag. Verksamhetsutövare eller andra ansvariga har sedan 1999 undersökt ca 3 300 områden.
<i>Åtgärder</i>	Pågår eller har avslutats för 80 objekt med stöd av statliga bidragsmedel till och med 2007. Verksamhetsutövare eller andra ansvariga har sedan 1999 åtgärdat drygt 1 500 områden (inklusive pågående aktiviteter 2007).

Källa: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket är den centrala myndighet som leder arbetet med efterbehandling av förorenade områden i Sverige. Tillsynsmyndigheterna har ett ansvar för att driva krav på sanering och efterbehandling av förorenade områden där det finns ansvarig verksamhetsutövare eller fastighetsägare. Om ingen ansvarig för området finns kan efterbehandling ske med statlig finansiering. När en ansvarig finns är det denna som bekostar och genomför efterbehandlingen. Naturvårdsverket lämnar bidrag till avhjälpande av föroreningssskador.¹²⁰

På regional nivå är länsstyrelserna ansvariga för arbetet med förorenade områden. Efterbehandling av förorenade områden sker i samarbete mellan länsstyrelser och kommuner, vilka ofta är huvudmän för projekten. Efterbehandlingen är av två slag:

- När det finns en ansvarig verksamhetsutövare ska denne enligt miljöbalken stå för efterbehandlingen. Tillsynen utövas av kommunerna resp. länsstyrelsen enligt gällande lagstiftning.
- När det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare kan statsbidrag utgå för 90 % av kostnaderna. Kommunen ska stå för 10 %. Detta gäller t.ex. när verksamhetsutövaren har gått i konkurs eller när verksamheten ägde rum före 1969.

Förorenade områden i Kalmar län

I Kalmar län har det funnits många verksamheter som har efterlämnat miljöfarliga riskområden. Länsstyrelsen framhåller att det är mycket bra att inventeringar av förorenade områden har gjorts. Inventeringar och saneringar sker

¹²⁰ Förordning (2004:100).

enligt den s.k. MIFO-metoden.¹²¹ I Kalmar län finns 4 100 potentiellt förorenade områden, varav ca 90 är i riskklass I och ca 1 190 i riskklass II. Som exempel på genomförda efterbehandlingar i Kalmar län framfördes följande i samband med uppföljningens besök i länet:

- Järnsjöns pappersbruk: Sanerades år 1994 från 400 kg PCB.
- Jungnerholmarna: Sanerades år 2002 från 900 ton bly och 35 ton kadmium.
- Örserumsvikens pappersbruk: Sanerades år 2004 från 1 400 kg PCB och 750 kg kvicksilver.
- Ruda glasbruk och Ruda exportträ: Sanerades år 2005 från 5,4 ton arsenik samt kadmium, bly och klorfenoler.¹²²

Det pågår ett glasbruksprojekt som omfattar utredningar av totalt 25 glasbruk, varav 14 i Kalmar län. Glasbruken ligger oftast vid åar och läckage av miljögifter är större än man tidigare trodde.¹²³ Ett annat förorenat område i länet är Oskarshamns hambassäng. Varje år transporteras 3 ton zink, 700 kg koppar, 350 kg arsenik och 20 kg kadmium ut i Östersjön. Enligt teoretiska beräkningar kommer tömningen av hambassängens metaller att ta 200–600 år.

Förorenade områden i Västernorrlands län

Även Västernorrland är ett län med många förorenade områden som behöver saneras. Vid uppföljningens besök i Västernorrlands län framkom att för havsmiljön i länet uppges miljögifter vara ett större problem än t.ex. övergödning.¹²⁴ Länsstyrelsen menar att alltför lite medel har avsatts för miljögifter i havsmiljön och att man upplever att problemen med förorenade områden glöms bort när övergödningens problematiken i södra Sverige lyfts fram i debatten.

Länet har haft ett stort antal massindustrier och sågverk, vilket gör att problemen främst handlar om följderna av virkesimpregnering och framställningen av kokvätska vid sulfittfabriker (kisaska). Av inventeringarna framgår att sammanlagt 2 700 punkter i länet är misstänkta som potentiellt förorenade områden. Av dessa är 305 punkter riskklassade, varav nästan samtliga finns i klass I och II. Ett flertal av de mest förorenade områdena i Västernorrland ligger vid kusten eller nära stränder. Exempelvis Marieberg i Kramfors är ett tidigare sågverk där impregnering genomfördes. Det ingår som en del i ett kulturreseervat och är samtidigt en av landets största dioxinkällor. Enligt länsstyrelsen måste antagligen byggnaderna rivas. Diskussioner förs med ett stort

¹²¹ MIFO-metoden, Metodik för inventering av förorenade områden, är ett inventeringsinstrument som gör det möjligt att dela in förorenade områden i riskklasser.

¹²² Länsstyrelsen i Kalmar län, intervjuer 2008-06-02 och 2008-06-03.

¹²³ För glasdeponierna uppskattas föroreningsmängderna till ca 340 ton arsenik, 24 ton kadmium och 1 500 ton bly. För förorenad jord i marken uppskattas föroreningsmängderna till 90 ton arsenik, 4,2 ton kadmium och 1 100 ton bly.

¹²⁴ Länsstyrelsen menar att övergödning inte är något stort problem i Bottenhavet, men lokalt finns övergödningens problem i vissa fjärdar. Det kan konstateras att under senare år har algbloomingen i området ökat.

industriföretag och en ansökan kommer snart att lämnas till Naturvårdsverket. Fagervik är en gammal sulfitmassafabrik i Timrå med stora kiskaskeproblem. Verksamheten upphörde i början av 1970-talet. Ett stort industriföretag är med och finansierar rivning av de gamla fabriksbyggnaderna. Svanö fungerade som sulfitfabrik perioden 1960–1966. Enligt uppgift finns ca 50 kg kvicksilver här. Närboende och en förening har varit mycket aktiva i arbetet. Åtgärderna har helfinansierats av staten.

Ett av de största problemen i länet är de 23 000 tunnor med kvicksilver som har dumpats i havet utanför Sundsvall och Timrå av den kemiska industrin vid Stockviksverken i Sundsvalls kommun. Den nuvarande verksamhetsutövaren har ett begränsat delansvar för undersökningsåtgärder och eventuellt för åtgärder. Ungefär 3 500 tunnor har lokaliserats. Uppskattningsvis handlar det sammanlagt om 9 ton kvicksilver. Länsstyrelsen har uppmärksammat regeringen på frågan. Naturvårdsverket har uppgett att prover på vatten och sediment från området analyserades 2007. Denna undersökning visade att det inte fanns något som tydde på att det undersökta området vid tidpunkten för provtagningen utgjorde någon fara för allmänheten. I uppföljningen har från länsstyrelsen framförts att man måste gå vidare med frågan, men man vet inte hur. Det konstateras att vilken åtgärd som än vidtas så kommer det att bli mycket dyrt.¹²⁵

Förorenade områden i Västra Götalands län

I länet finns totalt 10 000 objekt, varav 180 uppskattas ingå i riskklass I och 3 800 i klass II. I samband med uppföljningens besök i länet tog länsstyrelsen upp flera områden med problem, bl.a. längs Göta älv. Utanför Bohuskusten finns dessutom ett flertal vrak som bl.a. läcker olja (se avsnitt 6.8).

Förorenade områden är ett stort problem för havsmiljön

I uppföljningen har framkommit att förorenade områden är ett stort problem för havsmiljön i olika delar av landet. Enligt Naturvårdsverket finns det områden som är så förorenade att de riskerar att skada miljön och människors hälsa. Det är framför allt tidigare industrier som har lämnat giftiga ämnen kvar i mark eller vatten. På flera håll i landet är i dag de förorenade områdena enligt Naturvårdsverket ett större miljöhot än de pågående miljöfarliga verksamheterna.

Organisationen av arbetet

Utredningen av Naturvårdsverket har konstaterat att det finns en utbredd kritik mot det nuvarande systemet för arbetet med förorenade områden. Bland annat ansåg utredningen att organisationen är splittrad och kunskapsupbyg-

¹²⁵ Kemakta, 2008, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, 2008, samt Naturvårdsverket, 2008f.

naden bristfällig. I denna uppföljning har framkommit att för de mest berörda länen medför arbetet med förorenade områden en stor arbetsbörda.

I uppföljningen har inte framkommit någon entydig problembild vad gäller organiseringen av arbetet med förorenade områden. Exempelvis Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att det tar lång tid att utreda i varje enskilt fall och att lagstiftningen kring förorenade områden inte fungerar i dag utan borde ses över. Länsstyrelsen i Västernorrlands län uppger att alla kommuner i länet är engagerade i arbetet och att länsstyrelsen står för den regionala samordningen. Länsstyrelsen menar att man har arbetat fram en organisation som fungerar bra och att länet är ledande i landet med detta arbete. Däremot har det varit tungt för kommunerna att hålla i och medfinansiera projekten. De båda kommuner i Västernorrland som har ingått i uppföljningen arbetar båda med att sanera förorenade områden.

Från Timrå kommun har framförts att det kan ta lång tid för länsstyrelsen att göra ansvarsutredningar innan projekten kan sättas i gång. En orsak till att det tar lång tid är att svåra avvägningar måste göras. Å ena sidan vill kommunen att det ska gå fort, å andra sidan menar man att länsstyrelsen måste gå till botten med juridiken och ansvaret. Enligt kommunen görs ofta överenskommelser med tidigare verksamhetsutövare för att komma fram i arbetet.

I uppföljningen har det uppmärksammats att Naturvårdsverket har tagit fram en handbok med rutiner kring förorenade områden. Både Sundsvalls och Timrå kommuner menar att handboken är bra. Kommunerna har även framfört att samarbetet med länsstyrelsen fungerar bra. Exempelvis Sundsvalls kommun och länsstyrelsen har arbetat mycket med att inventera olika riskområden.

Finansiering av arbetet med förorenade områden

Utredningen av Naturvårdsverket har konstaterat att höga kostnader och miljörisker uppstår i arbetet med förorenade områden, bl.a. eftersom projekten ofta handhas av engångsaktörer. Utredningen har framfört att bidragen är svåra att förena med andra finansieringsformer och att systemet är alltför beroende av kommunernas ekonomi och välvilja. Sammantaget medför dessa faktorer att utrednings- och efterbehandlingsarbetet går alldeles för långsamt. Utredningen har därför föreslagit en koncentration av de statliga insatserna för efterbehandling av förorenade områden till Naturvårdsverket.¹²⁶

Även i denna uppföljning har olika problem kring finansieringen framkommit. Flera aktörer är oroliga för att den statliga finansieringen ska minska. Exempelvis Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller att arbetet med förorenade områden innebär en stor arbetsbörda, och de är oroade över att staten vill minska resurserna för detta arbete. Från Länsstyrelsen i Västernorrland uppges att de har inventerat föroreningar i länet, men det räcker inte med att bara inventera och få kunskap om föroreningarna – det behövs också resurser för

¹²⁶ SOU 2008:62.

att åtgärda dem. Länsstyrelsen i Västra Götaland pekar på att åtgärdskostnaderna är höga.

Från Länsstyrelsen i Härnösand uppges att det inte finns tillräckligt med resurser för att sanera alla industriområden i länet. Det betonas att saneringar i Västernorrland sker för miljöns skull, inte på grund av att det finns ett exploateringsstryck. I Västernorrland finns oftast inga exploatörer som är beredda att betala för saneringen, vilket kan vara fallet i t.ex. storstadslänen. Länsstyrelsen menar att man skulle behöva öka takten i saneringsarbetet, men länsstyrelsen orkar inte med och kommunerna har inte råd att betala.

Ett annat problem som har framkommit är att det ofta är oklart vem som ska finansiera en sanering. Från exempelvis Länsstyrelsen i Västernorrlands län framförs att det ofta är svårt att utreda vem som ska stå för saneringskostnaderna – stat, kommun eller verksamhetsutövare. Länsstyrelsen uppges att man för diskussioner med företagen om medfinansiering, och hittills uppges detta ha gett ca 45 miljoner kronor. Från bl.a. Timrå kommun framförs att statsbidrag är en förutsättning för att kommunen ska kunna genomföra olika saneringsprojekt. Orust kommun konstaterar att lagstiftningen ställer stora krav på enskilda ägare.

Länsstyrelsen i Kalmar län har i uppföljningen dessutom pekat på att ett-årsbudgetar är ett problem. Länsstyrelsen skulle behöva få längre bemyndiganden, bl.a. när det gäller saneringen av Oskarshamns hamn. Det kan konstateras att regeringen i budgetpropositionen för 2009 har uppmärksammat problemet och framfört att det är nödvändigt att kunna fatta beslut som medför utfästelser om utgifter kommande år.

6 Oljeutsläpp och avfall till havs

I detta avsnitt beskrivs de problem som oljeutsläpp och marint avfall innebär för havsmiljön och vilka statliga insatser som vidtas mot detta. Uppföljningen visar att flera åtgärder har vidtagits under senare år för att begränsa sjöfartens utsläpp och ta hand om det marina avfallet. Insatserna har lett till en minskning av antalet konstaterade utsläpp, men det finns brister i efterlevnaden av reglerna. Dessutom har insatser vidtagits för att minska olycksrisken, bl.a. genom styrning och övervakning av sjötrafiken. Flera aktörer har betonat vikten av det internationella arbetet för att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan.

6.1 Uppmärksammade miljöproblem

Miljöeffekterna av oljeutsläpp till havs är ett av de mest uppmärksammade föroreningsproblemen. Oljeutsläpp medför skada på stränder och utarmning av växt- och djurliv. Sjöfåglar är särskilt utsatta. Synliga effekter av olja som släpps ut till havs är att sjöfåglar dör och att stränder förorenas. Effekterna bedöms vara allvarliga men ändå relativt kortvariga. På havsbottnarna kan oljan däremot bli kvar betydligt längre tid och orsaka skada. Framför allt i syrefattiga bottensediment kan oljeresterna finnas kvar under årtal.¹²⁷

Nedskräpningen i havsmiljön är ett växande problem. Avfall som plast och annat skräp kan bli mer långlivat i havsmiljön än på land. År 1997 uppskattades den totala tillförseln av marint avfall till världens hav till 6,4 miljoner ton per år, varav en stor andel beräknas hamna på bottenarna och resten blir antingen flytande i vattenmassan eller hamnar på stränderna. En stor del av det marina avfallet kommer från fiskefartyg och sjöfarten, medan resterande delar kommer från landbaserade källor. I dag dominerar plast och syntetfibrer bland avfallet. Även stora mängder glas och metall slängs i havet. Detta innebär att det sker en gradvis ökning av avfall i havs- och kustmiljön. Toalettavfall ger ett ökat tillskott av näringsämnen i havsmiljön och är ett estetiskt och sanitärt problem, särskilt om det släpps ut i skärgårdar, hamnar eller nära badplatser.¹²⁸

6.2 Sjöfartens regelverk

Sjöfartsnäringsen och havsmiljön

Sjöfarten är en näring som påverkar miljön i våra hav. Det handlar bl.a. om risken för olyckor med fartyg som transporterar t.ex. olja och utsläpp av olja i

¹²⁷ Se bl.a. webbplatsen www.marbipp.se.

¹²⁸ Naturvårdsverket, 2007a.

samband med rengöring av tankar och maskiner samt när fartygen tömmer orenat vatten i havet. Det handlar också om att barlastvatten kan föra med sig oönskade organismer. Andra negativa konsekvenser av sjöfarten är giftiga båtbottnfärger och utsläpp av luftföroreningar och växthusgaser. De negativa effekterna av sjöfart är ofta knutna till t.ex. fartygsrutter där illegala utsläpp av olja är vanliga eller svårnavigerade områden där risken för fartygsolyckor är stor. Ökad sjöfart innebär en ökad belastning på marina ekosystem.¹²⁹

Samtidigt har sjöfarten fördelar i jämförelse med andra transportslag. Sjöfartsverket har bl.a. pekat på att om transporter flyttas från mindre effektiva transportmetoder till sjöfarten är en ökning av sjötrafiken positiv för miljön. Från Sveriges Redareförening har i uppföljningen framförts att sjöfarten är ett miljöeffektivt sätt att transportera gods, i synnerhet om externa kostnader inkluderas i beräkningen såsom infrastruktur, olyckor m.m. Föreningen arbetar därför för att mer gods ska transporteras på svenska fartyg.

Flera aktörer konstaterar att det finns både för- och nackdelar med en ökande sjötrafik. En ökning är å ena sidan positivt eftersom sjötransporter generellt är miljövänligare än landtransporter, men å andra sidan ökar risken för olyckor och kollisioner. Exempelvis Naturskyddsföreningen har i uppföljningen lyft fram att sjöfartens miljöpåverkan är en komplicerad fråga. I föreningens havspolicy konstateras att sjöfarten innebär stora belastningar på de marina ekosystemen genom exempelvis förorenande utsläpp av olja och kemikalier, intrång i orörda ekosystem, fysiska ingrepp för att dra fram farleder m.m. Samtidigt har sjötransporter fördelar framför landsvägstransporter och flyg när det gäller energiåtgång. I en samlad bedömning kan därför sjötransporter vara att föredra med energieffektiva fartyg med små utsläpp, högre säkerhet än i dag samt framdrivningsmetoder som inte slår sönder det biologiska livet eller orsakar erosion.¹³⁰

Internationellt regelverk styr sjöfarten

Sjöfartsnäringsen styrs i stor utsträckning av folkrättsliga regler och internationellt samarbete, vilket innebär att kuststaterna har begränsade möjligheter att påverka hur sjöfarten ska bedrivas. FN:s havsrättskonvention antogs 1982 och trädde i kraft 1994. Den reglerar i stort sett alla aspekter på havens och havsbottnens fredliga användning, inte minst på miljöområdet. Enligt konventionen och allmän folkrätt får det fria havet nyttjas för sjöfart av alla nationer. Ingen stat får lägga någon del av det fria havet under sin överhöghet. Detta innebär att en stat generellt sett inte har någon makt över en annan stats fartyg när de befinner sig på havet. Kuststater har emellertid rätt att inrätta en exklusiv ekonomisk zon, där i princip samma rätt till fri sjöfart gäller som på havet. Kuststaten har dock vissa rättigheter, t.ex. att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartygen. Generellt sett har kuststaten en omfattande befogenhet att besluta lagar och andra författningar för att förhindra, begränsa

¹²⁹ SOU 2003:72.

¹³⁰ Naturskyddsföreningen, 2003.

och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen. Rätten att ingripa mot utländska fartyg då de överträder lagen är dock begränsad. Staterna har en övergripande skyldighet att vidta åtgärder för att säkerställa marina levande tillgångars fortbestånd i den ekonomiska zonen.¹³¹

De internationella reglerna för fartyg utarbetas och antas i FN:s sjöfartsorganisation International Maritime Organization (IMO). Det viktigaste internationella regelverket för fartyg på miljöområdet är den internationella konventionen för att förhindra utsläpp från fartyg, Marpol 73/78,¹³² som föreskriver hur fartyg ska vara konstruerade, utrustade och framförda för att den marina miljön ska skyddas. Konventionen behandlar olika kategorier av föroreningar som olja, kemikalier i bulk,¹³³ kemikalier i förpackad form, toalettavfall, fast avfall och luftföroreningar. Frågor om oljeutsläpp regleras även i ett antal Helcomrekommendationer. Bestämmelserna i Marpol har införlivats i svensk rätt.¹³⁴ I bl.a. föroreningslagen regleras förbud mot förorening från fartyg, mottagning av fartygs rester och avfall som innehåller skadliga ämnen, fartygs konstruktion, dagböckernas utformning samt tillsyn, straff och andra åtgärder för att förebygga, begränsa och beivra föroreningar från fartyg. Lagens bestämmelser är tillämpliga på svenska fartyg överallt i världen och ska gälla som huvudregel på utländska fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon.

Sjöfartsverkets insatser

Sjöfartsverket är ett affärsverk inom transportsektorn. Verket svarar för sjöfartens säkerhet och framkomlighet. Verksamheten inriktas huvudsakligen på handelssjöfarten, men hänsyn tas också till fritidsbåtstrafikens, fiskets och marinens intressen. Sjöfartsverket betonar att grunden för deras arbete är sjösäkerhet och att verkets fokus är handelssjöfartens miljöpåverkan. Syftet med verkets havsmiljöarbete är att minska miljöpåverkan redan vid källan. Verkets arbete är inriktat på internationell regelutveckling och kontroll av efterlevnaden, men även andra styrmedel som miljödifferenterade avgifter, information och dialog uppges vara viktiga.

Vikten av internationellt samarbete

I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har Sjöfartsverket gjort bedömningen att de internationella åtgärderna är viktiga. I intervju med tjänstemän vid verket konstateras att Sverige och Sjöfartsverket driver på det internationella miljöarbetet och att det finns en svensk vilja att gå före. Samtidigt är det viktigt med långsiktighet och att undvika särregler för svenskflaggade fartyg. Särregler för svenska fartyg innebär att fler fartyg skulle utlandsflaggas. Verket anser att alla havsmiljöfrågor som rör sjöfarten därför måste hanteras i

¹³¹ Se bl.a. SOU 2008:48.

¹³² The international convention for the prevention of pollution from ships (Marpol).

¹³³ Bulklast är last som fraktas i lös form i fartygens lastrum.

¹³⁴ Lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg samt föreskrifter meddelade av Sjöfartsverket (SJÖFS 2006:40).

internationellt samarbete. Enligt verket är det även viktigt med en dialog med näringen.

Även näringen menar att det är viktigt med internationella överenskommelser eftersom sjöfarten är mycket konkurrensutsatt och internationell. Om det i vissa fall måste införas regionala eller nationella regler så menar Sveriges Redareförening att sådana regler måste vara lika för alla fartyg som kommer hit, oavsett flagg. Annars finns det risk för att andra flaggstater konkurrerar ut svenskflaggade fartyg. Redareföreningen framhåller samtidigt att regionala eller nationella regler dock kan ha negativ påverkan på svenska företag som är beroende av kostnadseffektiva transporter för import och export. Enligt föreningen är det även viktigt med neutralitet i regelverket gentemot andra transportslag.

Vid uppföljningens besök vid Sjöfartsverket i Norrköping framförde de intervjuade tjänstemännen att havsmiljöfrågor som berör sjöfarten helst ska lösas inom IMO. Tjänstemännen uppgav att EU är mycket aktivt inom området och menade att detta är både på gott och ont. Verket försöker få EU att gå i takt med IMO, vilket ibland kan leda till konflikter. Sjöfartsverket konstaterade att EU-kommissionen är med som observatör i IMO och att det sker samordning mellan EU-medlemsstaterna under IMO-möten.

6.3 Sjöfartens luftföreningar

Internationella regler kring luftföreningar

Ett antal olika åtgärder har vidtagits under senare år för att begränsa sjöfartens luftföreningar.¹³⁵ År 1997 beslutade IMO om en luftföreningsbilaga till Marpolkonventionen som bl.a. begränsar svavelinnehållet i bunkerolja. I uppföljningen har Sjöfartsverket redogjort för sitt arbete för att skärpa reglerna i Marpol, främst via Helcom. I oktober 2008 fattade IMO:s miljökommitté beslut om att svavelhalten i fartygsbränsle sänks från högst 4,5 viktprocent till max 3,5 viktprocent fr.o.m. år 2012 och till högst 0,5 viktprocent fr.o.m. år 2020. I dag uppgår världsgenomsnittet på svavel i fartygsbränsle till 2,6–2,7 viktprocent. I svavelkontrollområden, Östersjöområdet, Nordsjön och Engelska kanalen, sattes svavelgränserna betydligt lägre; successiv skärpning från dagens 1,5 viktprocent ner till 0,1 viktprocent fr.o.m. år 2015. Beslutet innebär vidare att krav ställs på minskade utsläpp av kväveoxider (NOx). Beslutet innebär bl.a. en utfasning av tjockoljan, vilket enligt Sjöfartsverket är en stor miljömässig framgång. Sjöfartsverket kan konstatera att lågsvavlig olja i dag inte finns i de volymer som kommer att behövas.

I uppföljningen har flera aktörer framfört att de nya IMO-reglerna är en stor framgång. Exempelvis Sjöfartsverket har uppgett att verket år 1988 tog initiativ för att reducera utsläppen från fartyg och att 20 års intensivt miljöarbete nu har gett resultat. Även bl.a. Sveriges Redareförening ser de nya reg-

¹³⁵ Se även avsnitt 4.7.

lerna som en framgång, men pekar också på att det finns risker för att konkurrerande trafikslag gynnas. Reglerna ställer krav på annat bränsle, vilket leder till ökade bränslekostnader och därmed ökade fraktpriser. Det finns därmed en risk för att gods flyttas från sjöfarten till lastbilstrafiken.

Naturskyddsföreningen har framfört att de internationella konventionerna inom sjöfartsområdet ofta är svaga. Föreningen menar att en orsak till detta är att många stater, bl.a. så kallade bekvämlighetsflaggstater,¹³⁶ ska komma överens om en viss fråga. Dessutom menar föreningen att det ofta tar lång tid innan konventionerna träder i kraft. På EU-nivå har dock ambitionerna ökat, bl.a. genom direktiv kring luftutsläpp och säkerhet vid oljetransporter. Naturskyddsföreningen menar vidare att IMO är ”en trögrörlig koloss”, men pekar på att IMO:s beslut rörande luftföroreningar är positivt och att det förväntas innebära mycket lägre halter av svavel i olja.

Miljödifferenterade hamn- och farledsavgifter

För att åtgärda luftföroreningar från sjöfarten har Sverige även använt ekonomiska styrmedel. Bland dessa åtgärder kan nämnas miljödifferenterade farledsavgifter (avgiften sätts bl.a. efter fartygets storlek och bruttodräktighet och differentieras efter använd svavelhalt i bränslet och utsläppen av kväveoxider) och miljödifferenterade hamnavgifter. Sverige uppges vara det första landet i världen som introducerat avgiftssättning för sjöfartens infrastruktur-tjänster. Naturskyddsföreningen har framfört att de miljödifferenterade hamn- och farledsavgifterna som Sjöfartsverket, Sveriges Hamnar och Redareföreningen kom överens om att introducera i Sverige i slutet på 1990-talet har varit ett framgångsrikt exempel på att enskilda länder kan använda ekonomiska incitament för att uppmuntra rederier att gå före i miljöarbetet.

Stockholms hamnar uppger att miljödifferenterade hamnavgifter tillämpas för att med ekonomiska incitament stödja och uppmuntra rederierna till att själva verka för en minskad miljöpåverkan. Detta innebär att fartyg som använder bunkerolja med för hög svavelhalt erlägger en tilläggsavgift, och fartyg som genom olika åtgärder reducerat kväveemissionen medges en reduktion av hamnavgiften. Enligt Stockholms hamn innebär detta att rederierna uppmuntras att minska fartygens utsläpp av svavel- och kväveoxider. Det uppges att mellan 1995 och 2006 minskade utsläppen av kväveoxider från den linjebundna trafiken (färjor och containerfartyg) till Stockholms hamn med 40 % och utsläppen av svaveloxider med 60 %, trots att trafiken enligt uppgift ökade under samma period.¹³⁷

Miljödifferenterade farledsavgifter innebär att fartyg som t.ex. kör med olja med hög svavelhalt får betala en högre farledsavgift. För fartyg som har högsta reningsgraden av kväveoxider och lägsta svavelhalten i bränslet utgår ingen avgift alls. Enligt Sjöfartsverket har i dag ca 50 fartyg denna kväveox-

¹³⁶ Stater utan egentlig fartygsadministration som har beredskap att övervaka fartyg, motsvarande t.ex. Sjöfartsverket.

¹³⁷ Webbplatsen www.stockholmshamn.se.

idreduktion, och ca 1 000 fartyg har uppgett att de avser att använda lågsvavlig olja. Sjöfartsverket har gett hjälp till investeringar i reningsteknik på fartyg. När de miljödifferenterade avgifterna infördes gav verket hjälp till fartygen i form av återbetalning av inbetalda avgifter.

Utsläpp av svavel, kväve och koldioxid

Landshövdingen i Kalmar län pekar på att föroreningar från fartygstrafiken står för en stor del av svavelutsläppen. Sjöfartsverket uppger att fartyg som kör mellan svenska hamnar och har tankat svenskt bränsle släpper ut mindre än en tiondel svavel i jämförelse med den internationella sjöfarten. Om den internationella sjöfarten räknas med så är sjöfarten en viktig källa för utsläpp i Sverige. I uppföljningen har Kustbevakningens norra region framfört att man har ingått i ett projekt där svavel- och kväveutsläpp har mätts genom flygspaning. I projektet framkom bl.a. att det förekommer att fartyg använder sämre olja för att spara pengar. När det gäller luftutsläpp från sjöfarten kan det automatiska identifieringssystemet (AIS) användas för att följa fartygstrafiken och med det som bas lokalisera utsläppen. I Östersjön är ca 2 000 fartyg i ständig rörelse. Det är svårt att veta hur mycket som varje enskilt fartyg släpper ut, men metoderna för att arbeta med detta uppges bli allt bättre.

Sveriges Redareförening har i uppföljningen betonat att det är viktigt att reducera sjöfartens faktiska utsläpp. Föreningen menar att kunderna driver på detta arbete och att de redare som arbetar med miljömedvetna kunder har kommit längst i miljöarbetet. Redareföreningen menar att kundkrav är ett mycket effektivt sätt att arbeta med miljön. Länsstyrelsen i Västra Götaland har i uppföljningen redogjort för projektet Clean Shipping som bl.a. handlar om att ta fram index för jämförelser mellan rederier. Inom projektet har ett antal stora internationella företag förklarat att de ska ställa ökade miljökrav på sina transporter.¹³⁸

Redareföreningen har även bl.a. tagit upp att fartygen bör ha möjlighet att ansluta sig till landbaserad el i stället för att låta fartygets motorer gå under den tid som fartyget ligger i hamn. I dag kan det vara komplicerat. Det är dessutom dyrare att koppla in land-el än att köra de egna fartygsmotorerna på skattebefriat bränsle. Från Sveriges Hamnar har framförts att tekniken är under utveckling. Landanslutning kräver investeringar från både hamnens och rederiets sida; svenska hamnar uppges dock i en internationell jämförelse ligga väl framme i att kunna erbjuda elanslutning.

När det gäller koldioxid bör reduceringsarbetet enligt Redareföreningen ske i samarbete med transportköparna:

Reducering görs i och för sig i takt med att fartygen utvecklas, men den viktigaste parametern är farten. För att kunna reducera koldioxidutsläppen måste kunderna vara med på att fartygen får minska på hastigheterna. Detta ställer krav på god planering tillsammans med kund och övriga transportslag (klimatsmarta logistiklösningar).¹³⁹

¹³⁸ Se webbplatsen www.cleanshippingproject.se.

¹³⁹ Sveriges Redareförening, intervju 2008-09-09.

I uppföljningen har även framkommit att sjöfarten undersöker alternativa bränslen, t.ex. gas, och Redareföreningen menar att detta öppnar för nya möjligheter. Föreningen har lyft fram att det behövs att någon går före vad gäller att bygga ut infrastrukturen. Det finns annars risk för att alla väntar på varandra. Staten borde gå före och visa vägen, t.ex. i upphandlingar. Föreningen menar även att gas är volymkrävande och att detta innebär att vissa investeringar måste göras ombord på fartygen. Inom näringen råder dessutom en osäkerhet om vad som kommer att hända med gaspriset. Från Redareföreningen är man positiv till öppna handelssystem för koldioxid, kväve och svavel.

6.4 Styrning och övervakning av sjötrafik

Regelverk

Enligt regelverket får en allmän farled inrättas om den är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln. En allmän farled får även inrättas om den är av väsentlig betydelse för fiskenäringen eller för trafiken med fritidsbåtar och om det behövs för säkerheten i farleden. Sjöfartsverket prövar och beslutar i dessa ärenden.¹⁴⁰ Allmänna farleder är utmärkta i sjökorten. Markeringen av en farled visar var vattenvägen drar fram i förhållande till land och större öar, men visar inte farledens bredd.

Ökande sjötrafik

Trafiken med oljefartyg har ökat, liksom fartygsstorleken. Sjöfarten i de havsområden som omger Sverige är mycket omfattande. Cirka 10 % av all sjötrafik i världen sker på Östersjön räknat i antal fartyg. Dagligen trafikerar ca 2 000 större fartyg Östersjön (fiskefartyg ej inräknade), varav 300–500 är tankfartyg. Oljetransporterna från Ryssland uppges vara den största orsaken till handelssjöfartens ökning och ökar enligt Naturvårdsverket behovet av tillsyn och kontroll.¹⁴¹ Bland annat Havsmiljökommissionen har uppmärksammat att det finns undermåliga fartyg som i kombination med otillräckligt underhåll och kompetensbrister hos befälen gör att olycksrisken ökar. Miljömålsrådet konstaterar i sin fördjupade utvärdering att ett antal riskreducerande åtgärder har införts och att flera kommer att införas. Även i denna uppföljning har flera aktörer uppmärksammat att risken för oljeolyckor har ökat.

Styrning och övervakning av fartygstrafiken

I takt med ökningen av sjötrafiken ökar behovet av styrning och övervakning av fartygstrafiken. Havsmiljökommissionen konstaterade 2003 att inget då hade gjorts för att styra fartygstrafiken från ekologiskt känsliga områden.

¹⁴⁰ Lagen (1983:293) samt förordningen (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Se även SOU 2008:53.

¹⁴¹ Naturvårdsverket, 2007a och SOU 2008:48.

Några år senare konstaterade Naturvårdsverket i sin miljömålsöversyn 2007 att en rad skyddsåtgärder hade beslutats både av Helcom och av IMO. Enligt verket innebär det att risken för kollisioner och grundstötningar motverkas genom förbättrade ledssystem, trafikinformation, sjömätning, användning av moderna navigationsinstrument och ökad användning av lots. Vidare menar verket att IMO:s klassning av Östersjön som ett särskilt känsligt havsområde underlättar åtgärder för ökad trafiksäkerhet och skydd av känsliga områden.¹⁴² (Se även avsnitt 8). Världsnaturfonden har i uppföljningen framfört att trafikledningssystem bör införas i Sverige på samma sätt som i Finska viken för att leda sjötrafiken. Sådana system bör finnas särskilt där den stora trafiken är.

I dag övervakar Försvaret, Sjöfartsverket och Kustbevakningen delar av Östersjön. Svenska färvatten är indelade i olika områden som övervakas av särskilda s.k. VTS-centraler.¹⁴³ Dessa centraler övervakar, informerar och bistår fartygstrafiken för att öka framkomligheten, säkerheten och miljöskyddet. Ett viktigt hjälpmedel för trafikövervakningen är automatiska identifieringssystem (AIS), vilka regleras genom en internationell konvention om sjösäkerhet. För fartyg över en viss storlek är det obligatoriskt att använda AIS. EU reglerar att landbaserade AIS-stationer för övervakning av medlemsländernas kustområden installeras.¹⁴⁴ Fartyg över en viss storlek som är på väg till en svensk hamn måste rapportera sin närvaro till en VTS-central och också till olika myndigheter i Sverige via ett fartygsrapporteringsystem (FRS), vilket är sammankopplat med EU:s sjötrafikövervakningssystem (SafeSeaNet). Förutom en ankomstanmälan skickas även information om farligt gods och fartygsgenererat avfall till systemet (se avsnitt 6.6).

Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn uppmärksammat att den nya tekniken bidrar till att reducera riskerna för framför allt kollisioner i skärgårdsområden. Sveriges Kommuner och Landsting har i uppföljningen betonat att man stöder utvecklingen av trafikledningssystem. Sveriges Redareförening har framfört att Östersjön bör övervakas bättre och att hela Östersjön bör ha en mer aktiv trafikövervakning. Föreningen menar att det är bra att det finns trafiksepareringar, men dessa bör kompletteras med en aktiv trafikövervakning. Detta skulle kunna ske genom befintlig AIS-teknik som redan finns på fartygen. Att införa sådan trafikövervakning skulle enligt föreningen vara billigt, om arbetsuppgiften tilldelades någon befintlig central, och leda till ökad säkerhet.

Införandet av särskilt känsliga områden (PSSA)

Inom IMO:s regelverk finns regler för hur havsområden kan utnämnas som särskilt känsliga och där strängare regler krävs, s.k. PSSA-områden.¹⁴⁵ IMO klassade i december 2005 Östersjön som ett PSSA-område. Inom ramen för

¹⁴² Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁴³ Vessel Traffic Service, VTS.

¹⁴⁴ Direktiv om sjötrafikövervakning (2002/59/EG).

¹⁴⁵ Particularly Sensitive Sea Area, PSSA.

PSSA kan farleder regleras och trafikregler införas för att skydda miljön. Det finns också möjlighet till eskortbogsering. Samtidigt som klassningen antogs även ett antal skyddsåtgärder i olika delar av Östersjön i form av trafikseparering bl.a. söder om Gotland, ny rekommenderad djupvattenrutt och nya områden som bör undvikas (areas to be avoided). Dessa åtgärder gäller fr.o.m. juni 2006 och syftar till att minska olycksriskerna och skydda känsliga kust- och havsområden. Enligt uppgift avser Sjöfartsverket att kontrollera vilka fartyg som bryter mot bestämmelsen och rapportera det till deras flaggstater.¹⁴⁶ De skyddsåtgärder som har införts är enligt Sjöfartsverket tvingande för tredjelands fartyg. Ryssland har dock undantagits från beslutet, vilket innebär att ryska områden inte omfattas av PSSA-klassificeringen, men enligt uppgift från Sjöfartsverket har Ryssland antagit de trafikreglerande åtgärderna. Verket påpekar dessutom att det är svårt att i praktiken inte följa reglerna.

En av de vidtagna PSSA-åtgärderna är att trafikseparering har införts vid Hoburgs bankar. De flesta fartyg som ska in i Finska viken går förbi detta område, som även är ett Natura 2000-område och ett område som ska undvikas (area to be avoided), med undantag för de stora djupgående fartygen. I området är trafiken delad (enkelriktad) och en del går enligt Sjöfartsverket rakt genom Natura 2000-området. Sjöfartsverket har i samråd med Naturvårdsverket utvärderat effekterna av de skyddsåtgärder som har kopplats till IMO:s klassning av Östersjöområdet som särskilt känsligt havsområde, PSSA. Utvärderingen tyder på att de i stort har haft avsedd effekt, även om åtgärderna bara hade gällt under kort tid när utvärderingen gjordes. Ett exempel var att antalet fartyg som inte följer rekommendationen att undvika Hoburgs bank och Norra Midsjöbanken verkade ha minskat andra halvåret 2006.¹⁴⁷

I uppföljningen har några aktörer pekat på att fler konkreta åtgärder behövs med anledning av att Östersjön har pekats ut som ett särskilt känsligt havsområde. Exempelvis Världsnaturfonden har fört fram att t.ex. fartygsrutter bör dras om för att skydda känsliga områden. Sjöfartsverket konstaterar att utpekandet av Östersjön som ett PSSA-område ger bättre möjlighet att införa långtgående åtgärder och att detta arbete sker inom IMO. I uppföljningen uppger Sjöfartsverkets tjänstemän att Naturvårdsverket vill få bort all trafik från Hoburgs bankar, men att Sjöfartsinspektionen menar att det är svårt och att trafiksepareringen bör räcka som åtgärd. I uppföljningen uppger de intervjuade tjänstemännen att det är svårt att sja om hur denna fråga kommer att utvecklas inom bl.a. IMO.

Hamnstatskontroll

För att minska och undvika risker som är förenade med att ta emot fartyg som för utländsk flagg finns internationella överenskommelser om hamnstatskontroll. Dessa innebär att hamnationens sjöfartsadministration åtar sig att kon-

¹⁴⁶ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁴⁷ Naturvårdsverket, 2007a och Miljömålsrådet, 2008.

trollera en viss andel av ankommande fartyg som är registrerade i en annan flaggstat. Kontrollen genomförs av inspektörer ombord på fartygen. Om säkerhetsbrister upptäcks kan hamnmyndigheten ålägga befälhavaren att åtgärda dem före avgång eller belägga fartyget med kvarstad.

Sveriges Redareförening har i uppföljningen framfört att Kustbevakningen och Sjöfartsverket i högre grad borde rikta sin kontroll mot andra länders fartyg eftersom svenska fartyg ligger så högt på kvalitetslistan över fartyg (MOU). Föreningen menar att det från havsmiljöperspektiv är viktigt att hålla bort undermåliga fartyg. Naturvårdsverket konstaterar att det är svårt att påverka säkerheten hos alla de fartyg som för utländsk flagg. Verket har i sin miljömålsöversyn pekat på att ju effektivare samarbetet kring hamnstatskontrollen blir, desto större blir sannolikheten att fartyg med den lägsta säkerhetsstandarderna koncentreras till trafik på hamnar med mindre sträng kontroll. Av länderna kring Östersjön är det bara Estland, Lettland och Litauen som inte är anslutna till den samverkan kring hamnstatskontroll som finns.¹⁴⁸

6.5 Oljeutsläpp

6.5.1 Utvecklingen av oljeutsläpp

Årligen transporteras ca 45 miljoner ton olja och ca 4 miljoner ton farligt gods till och från svenska hamnar. Olja kommer ut i havet i samband med dels olyckor, dels illegala utsläpp av oljehaltigt avfall som kan vara både oavsiktliga och avsiktliga i samband med t.ex. rening av tankar. Under de senaste decennierna har flera hundra utsläpp årligen observerats längs de stora fartygsstråken i Östersjön och Västerhavet.

Antalet utsläpp av olja på grund av olyckor till sjöss inom svenskt ansvarsområde har hittills varit relativt litet, medan antalet avsiktliga småutsläpp enligt Naturvårdsverket har varit tämligen stort under flera perioder. Merparten av utsläppen understiger 1 kubikmeter. Sedan 1994 har inte något utsläpp överstigande 100 kubikmeter inträffat. Utsläpp som härrör sig från fartygens normala drift betecknas vanligen som operationella. Mängden olja i dessa utsläpp kan variera från obetydliga mängder i relativt rena slagvatten till många tiotals ton vid rengöring av stora och starkt förorenade tankar. Operationella utsläpp sker enligt Naturvårdsverket av flera orsaker, bl.a. bristande kunskaper om gällande regler, dåligt miljömedvetande ombord på fartygen, svårigheter att lämna oljerester och oljehaltigt avfall i hamn, liten risk för upptäckt och liten risk för straffpåföljd.¹⁴⁹

Enligt Naturvårdsverket har en minskning av antalet oljeutsläpp skett inom svenskt ansvarsområde sedan mitten av 1990-talet (se diagram nedan). Enligt Kustbevakningen har de konstaterade utsläppen under senare år fortsatt att

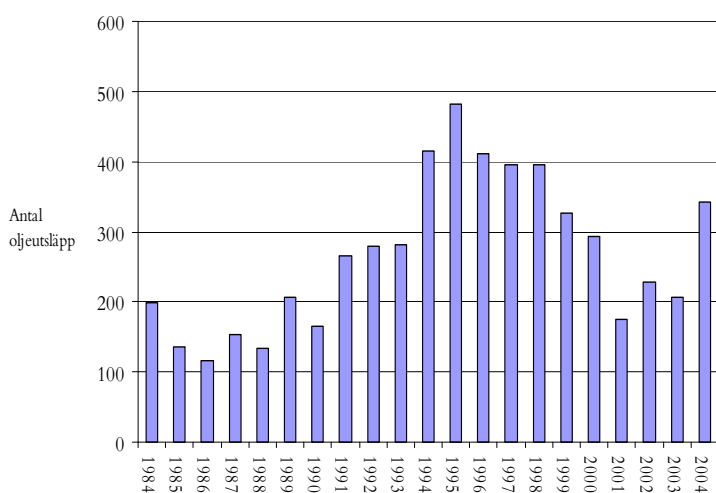
¹⁴⁸ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁴⁹ Webbplatsen www.naturvardsverket.se.

minska (313 år 2005, 269 år 2006 och 325 år 2007). Utöver de konstaterade utsläppen föreligger dock ett stort mörkertal. I sin miljömålsöversyn från 2007 gör Naturvårdsverket bedömningen att de faktiska utsläppen inom svensk ansvarszon uppgår till minst det dubbla.¹⁵⁰

Utsläppen är koncentrerade till de stora fartygsstråken längs väst- och sydkusten samt söder om Öland och öster om Gotland. Detta tyder enligt Naturvårdsverket på att utsläppen till stor del görs av fartyg som passerar svenskt vatten på väg till eller från hamnar utanför Sverige. Sett i ett internationellt perspektiv har flertalet oljepåslag på den svenska kusten varit små, men förorsakar ändå stora kostnader. Geografiskt sett har västkusten varit utsatt för de flesta oljepåslagen. Öresund, sydöstra Sverige och norra Stockholmsregionen är andra kustområden där risken för oljeförorening är större än genomsnittet. Naturvårdsverket menar att i grunda skärgårdsmiljöer kan även små utsläpp leda till stora negativa miljöeffekter.

Figur 1: Antal konstaterade oljeutsläpp till havet i Sverige åren 1984–2004



Källa: Naturvårdsverket. Enligt Kustbevakningen har de konstaterade utsläppen under senare år fortsatt att minska (313 år 2005, 269 år 2006 och 325 år 2007).

När det gäller utsläpp från kemikalietankfartyg är dessa svåra att uppskatta. Det förs ingen statistik över utsläppen eftersom utsläpp sällan kan konstateras. Dessutom uppges volymen transporterade kemikalier vara mindre än volymen transporterad olja, och generellt uppges transportererna av kemikalier ske med nyare och säkrare fartyg.¹⁵¹ Miljömålsrådet har i sin senaste utvärdering konstaterat att omfattningen av utsläpp av kemikalier är mycket liten och gjort bedömningen att riskerna för utsläpp i framtiden bör vara små.

¹⁵⁰ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁵¹ SOU 2003:72.

6.5.2 Insatser mot oljeutsläpp i havet

Regelverk

När det gäller räddningstjänst och sanering vid oljeolyckor kan insatserna för att bekämpa oljepåslag delas in i två faser. Den första fasen, räddningstjänst, regleras i lag.¹⁵² Av lagen framgår bl.a. att den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för räddningstjänst inom Sveriges ekonomiska zon, när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta. Den andra fasen, saneringen, vidtas när oljan har flutit i land och skadan inte kan förvärras. Oljesanering av stränder är inte reglerad i någon författning, men praxis är att kommunen ansvarar för saneringen inom sitt geografiska område. Sammanfattningsvis kan ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala myndigheter beskrivas på följande sätt:¹⁵³

- Kustbevakningen har ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss, dvs. att bekämpa och minimera konsekvenserna av oljeutsläpp.
- Kommunerna har ansvar när det gäller att ta hand om olja som når stränderna (s.k. oljepåslag).
- Räddningsverket har i uppgift att ge stöd till kommunerna i deras arbete.
- Länsstyrelser och Räddningsverket bedriver tillsyn inom området. Länsstyrelsen har ansvar för att kunna utöva ledning under kris.

När det gäller oavsiktliga och avsiktliga oljeutsläpp är den svenska lagstiftningen i hög grad utformad för att överensstämja med internationella konventioner och avtal, särskilt Marpol. De olika avtalen reglerar samarbetet mellan länderna vad beträffar rapportering av utsläpp som kan påverka andra närliggande länder, begäran om hjälp vid större operationer samt praktiska och ekonomiska arrangemang kring detta. Östersjöområdet är enligt Marpol klassificerat som ett specialområde, vilket gör att särskilt stränga regler gäller för operationella utsläpp.

Brist på efterlevnad av regelverket för oljeutsläpp

Havsmiljökommissionen menade i sitt betänkande år 2003 att efterlevnaden av det internationella regelverket brister. Även i denna uppföljning har flera aktörer pekat på att efterlevnaden kan vara dålig. Naturvårdsverket konstaterar att trots flygspaning är risken att bli avslöjad fortfarande liten och risken för straff ännu mindre. Naturskyddsföreningen menar att många inom sjöfarten struntar i internationella konventioner, varför resultatet av dem kan sägas vara tveksamt. Naturskyddsföreningen har tidigare framfört att få framsteg har gjorts när det gäller att komma åt dem som bryter mot gällande regler när det gäller olja som kommer ut i havet.

¹⁵² Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.

¹⁵³ Se bl.a. Riksrevisionen, 2005c, SOU 2008:53 och Länsstyrelsen i Västernorrlands län, 2007.

I uppföljningen har flera aktörer uppmärksammat att det fortfarande sker ett stort antal oljeutsläpp varje år, även om minskningar har skett de senaste åren. Sjöfartsverket uppger i denna uppföljning att en stor del av de konstaterade oljeutsläppen i Östersjön sker i Sverige. År 2006 stod Sverige för 110 av 236 utsläpp enligt Helcoms statistik. Det finns två orsaker till att många oljeutsläpp äger rum och upptäcks i Sverige: Dels har Sverige en lång kust, dels har svenska Kustbevakningen en effektiv flygspaning.

Flera myndigheter arbetar mot oljeutsläpp

Flera statliga och kommunala myndigheter arbetar på olika sätt mot oljeutsläpp. En nationell samverkansgrupp med representanter för Räddningsverket, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, SKL och IVL Svenska Miljöinstitutet AB uppger regelbundet genomföra en översyn av beredskapen för bekämpning och sanering av olja orsakad av utsläpp till havs.

Kustbevakningen arbetar för att skadorna vid utsläpp av farliga ämnen ska minimeras och för att naturen ska skyddas så långt det är möjligt. Kustbevakningen ska ha beredskap med specialutrustade miljöskyddsfartyg för miljöräddning. Kustbevakningen övervakar också haven via satellit och från flygplan. När fartygsolyckor sker är Kustbevakningen först en del i sjöräddningen och sedan vidtar miljöräddningstjänst. I uppföljningen har Kustbevakningens norra region uppgett att regionen har tre miljöskyddsfartyg, varav ett är ständigt bemannat, men den kuststräcka som norra regionen ska bevaka är lång. Det kan därför ta tid för ett miljöskyddsfartyg att komma på plats. Tills saneringsfartyget anländer uppger regionen att de begränsar verkningarna av oljeutsläpp genom att lägga ut länsar. Räddningsverket ska ge stöd i form av bl.a. utbildningar, men har inget operativt uppdrag. Från och med 2009 ingår Räddningsverket i en ny myndighet.¹⁵⁴

Kustbevakningens befogenheter

Utredningen om Kustbevakningens befogenheter har konstaterat flera problem i det regelverk som reglerar myndighetens befogenheter. Rätt att ingripa mot brott varierar beroende på vilket brott ingripandet avser, och gränserna för de olika verksamhetsområdena är enligt utredningen oklara. Kustbevakningens geografiska verksamhetsområde bedöms vara otydligt och oenhetligt reglerat i författningarna. Enligt utredningen agerar Kustbevakningen i stor utsträckning osjälvständigt och med begränsat eget ansvar som biträde åt andra myndigheter.¹⁵⁵

I uppföljningen har Kustbevakningens norra region uppmärksammat att Kustbevakningen, till skillnad från polisen och tullen, har befogenheter inom den ekonomiska zonen. När oljeutsläpp från ett fartyg upptäcks inleder Kust-

¹⁵⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, bildas den 1 januari 2009. Krisberedskapsmyndigheterna, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar läggs ned den 31 december 2008 (prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12).

¹⁵⁵ SOU 2008:55.

bevakningen en brottsutredning. Därefter tar åklagaren vid om det finns misstänkt fartyg. Kustbevakningens norra region bistår och utreder sedan två år alla brott till sjöss (mellan Uppsala län och Norrbottens län) eftersom det i sådana utredningar behövs nautisk kompetens. När det gäller miljöbrott till sjöss har Kustbevakningen egna förundersökningsledare.

Ansvarsfördelning vid olyckor

Kustbevakningens norra region har i uppföljningen framfört att det är förhållandevis klart vem som har ansvar för vad i samband med olyckor. Om en insats berör flera kommuner får länsstyrelsen ta över insatsen. Om insatsen berör både stat och kommun ska länsstyrelsen samordna insatsen. Länsstyrelsen har samordningsansvaret oavsett vilken olycka det handlar om.

Kustbevakningen uppger att det sker ungefär 40 oljeutsläpp per år norr om Uppsala varje år. Av dessa sker 25–30 i hamnområden i samband med lastning eller lossning. Kustbevakningen menar att man får alltmer att göra när det gäller hamnarna och har i uppföljningen framfört att det är viktigt att hamnarna och kommunerna dimensionerar sin räddningstjänst på ett bra sätt.

Ett exempel på ett oljeutsläpp i hamn kan hämtas från Tunadal utanför Sundsvall. Där skedde våren 2008 ett utsläpp av ca 25 kubikmeter olja. Från Sundsvalls kommun har i uppföljningen framförts att det uppstod en del problem kring utredningen av detta, bl.a. vad gäller mottagningen av oljepröver. Från kommunen tyckte man inte att Kustbevakningens utredning sköttes lika professionellt som Sundsvallspolisens och åklagarmyndighetens utredningar brukar genomföras. Det fanns en del oklarheter kring vem som skulle göra vad. Kommunen menade att Kustbevakningen dock skötte sig bra när det gällde att ställa upp med saneringsinsatser i form av resurser som båt och flyg. Även Sveriges Hamnar har i uppföljningen kommenterat Tunadalsfallet. Organisationen har till utskottets uppföljning framfört att det inte verkade vara riktigt klart för Kustbevakningen vad de har för mandat att gå ombord på utländska fartyg vid misstänkta utsläpp, och så långt de vet togs inte prover från tankarna på ineliggande fartyg. Kustbevakningen däremot menar att de insatser som gjordes av olika aktörer i Tunadal fungerade bra, men att det ändå vore bra om kommunen utvärderade insatserna.

Ökad flygövervakning ger resultat

Havsmiljökommissionen har i sitt betänkande från 2003 gjort bedömningen att Kustbevakningen har byggt upp en relativt god kapacitet för miljöövervakning med flyg samt riktade operationer med satellitspaning, flyg och fartyg. Arbetet på internationell och nationell nivå har enligt kommissionen lett till en halvering av de illegala oljeutsläppen i svensk ansvarszon de senaste åren. Miljömålsrådet gör i sin fördjupade utvärdering bedömningen att det finns indikationer på att Kustbevakningens flygövervakning, de riktade operationerna med flyg och fartyg samt det internationella samarbetet fortsätter att

ge resultat i form av minskat antal oljeutsläpp. Rådet konstaterar också att en rad åtgärder har vidtagits inom Helcom för att minska antalet utsläpp.

Enligt regeringen står Sverige för den största övervakningsinsatsen bland Östersjöländerna med drygt 3 000 timmar flygspaning per år.¹⁵⁶ Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 gjort följande bedömning:

Samtidigt som flygövervakningen intensifieras och antalet fartygsrörelser ökar fortsätter den positiva trenden med minskande antal oljeutsläpp. Det visar att överenskomna åtgärder har effekt. Särskilt flygövervakningen till havs har visat sig ha en avhållande inverkan och har väsentligt bidragit till att reducera mängden illegala utsläpp.¹⁵⁷

Kustbevakningen har i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning angett att myndigheten lägger alltmer resurser på övervakning. Det tillskott som Kustbevakningen har fått under senare år har gått till att utöka antalet flygtimmar. Kustbevakningens norra region har framfört att detta t.ex. har medfört att myndigheten har kunnat göra pådrag där flygövervakning och fartygsspaning har kunnat kopplas ihop. Kustbevakningen har tre flygplan som bl.a. bedriver miljöövervakning i norra regionen. Dessa flyger på hög höjd och kan upptäcka oljeutsläpp med hjälp av sensorer, även i mörker. Detta uppger ge möjlighet att upptäcka utsläpp i ett tidigt skede så att t.ex. olja kan bekämpas innan den når land. Kustbevakningen får också rapporter från handelssjöfarten, civila flygfarten m.m. Även allmänheten är viktig och har blivit alltmer miljömedveten och kontakter Kustbevakningen när de misstänker oljeutsläpp.

Sveriges Hamnar har i uppföljningen konstaterat att Kustbevakningen har fått stora resurser i form av fartyg och flygplan för övervakning, men är mer tveksam vad gäller resultatet av denna resursförstärkning. Sveriges Hamnar ser inte att det har lett till att fler fartyg upptäcks och fälls för utsläppen. Sveriges Redareförening har i uppföljningen framfört att Kustbevakningen gör ett mycket bra arbete, men att en del av kontrollresurserna borde flyttas från flygövervakning till hamninspektioner. Det skulle enligt Redareföreningen innebära en kostnadseffektivisering av kontrollen.

Vattenföroreningsavgiften

Vid icke obetydligt utsläpp av olja från fartyg utreder och beslutar Kustbevakningen om vattenföroreningsavgift. Avgiften bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek. Antal avgifter och till vilka summor den har uppgått de senaste åren framgår av tabell R i bilaga 10. Avgiften påförs fartygets ägare eller redare. Avgiften debiteras även om det inte fanns något uppsåt. Dessutom måste fartyget betala saneringskostnaderna.¹⁵⁸

I uppföljningen har synpunkter framförts angående vattenföroreningsavgiften. Enligt bl.a. Naturvårdsverket är den inte tillräckligt hög för att verka avskräckande. Verket konstaterar vidare att åklagaren måste kunna bevisa att

¹⁵⁶ Prop. 2007/08:1 utg. omr. 20 och Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁵⁷ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁵⁸ Kustbevakningen region Norr, intervju 2008-05-21.

olja har släppts ut med avsikt för att de ansvariga ska kunna fällas i domstol, och det uppges bara ha lyckats i enstaka fall. Även Naturskyddsföreningen konstaterar att det är svårt att lagföra fartyg som har gjort utsläpp och att det nästan inte finns några domar. Världsnaturfonden har i uppföljningen pekat på att straffavgifterna är alltför låga och borde höjas för att bli mer kännbara.

Internationella regler om dubbla skrov

För att minska riskerna för oljeutsläpp vid kollisioner och grundstötning med oljetankfartyg har IMO utarbetat internationella regler för hur fartygen ska konstrueras och hur äldre fartygstyper successivt ska ersättas av nya och säkrare konstruktioner.¹⁵⁹ Från och med år 2010 kommer all olja att transporteras på tankfartyg med dubbelskrov. Med vissa undantag ska fartyg med enkelskrov utfasas till år 2015. Havsmiljökommissionen gjorde i sitt betänkande år 2003 dock följande bedömning:

I dagens debatt sätts ofta likhetstecken mellan enkelskrov och osäker sjötransport och mellan dubbelskrov och säker sjötransport. Det är inte så enkelt: Ett dåligt underhållet dubbelskrovsfartyg kan utgöra en större miljörisk än ett väl underhållet enkelskrovsfartyg. Det är fartygets skick dvs. rederiets seriositet, ett gott och kontinuerligt underhåll ¹⁶⁰ och en professionell bemanning som är avgörande för säker sjötransport.

I denna uppföljning har bl.a. Länsstyrelsen i Stockholms län kommenterat frågan och menar allmänt att många viktiga insatser görs inom sjösäkerhetsområdet och nämner särskilt kravet på dubbla skrov. Länsstyrelsen i Kalmar län menar dock att kravet på dubbla skrov inte har någon större betydelse. Kravet hjälper inte så mycket eftersom bunkerolja (bränslet) ligger mellan skroven. Det är bara olja i lasten som skyddas från utsläpp med dubbla skrov. Enligt uppgift från Sjöfartsinspektionen kommer dock en ny regel att träda i kraft som innebär att fartyg med totalt mer än 600 ton bunkerolja som levereras efter den 1 augusti 2010 inte får ha oljan i dubbelskrovet. Redareföreningen har i uppföljningen pekat på att föreningen länge har drivit på frågan om dubbla skrov och menar att de nya reglerna har varit en framgång. Föreningen betonar att det inte ska finnas någon bunker mellan lastlåda och ytterskrov. Vid uppföljningens besök i Göteborg framförde föreningen att ju hårdare krav som ställs på sjöfarten, desto mer gynnas de svenska fartygen.

¹⁵⁹ EU:s förordning (EG) nr 1726/2003 om ändring av förordning (EG) nr 417/2002 om ett påskyndat införande av krav på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov innebär att EU fr.o.m. 2010 förbjuder enkelskrovstankfartyg att anlöpa eller lämna hamnar eller terminaler till havs, eller ankra i områden, som omfattas av en medlemsstats jurisdiktion.

¹⁶⁰ SOU 2003:72.

Varierande havsmiljökunskap ombord på fartygen

Naturvårdsverket har pekat på att medvetenheten ombord har ökat och att tekniken på fartygen har förbättrats de senaste åren.¹⁶¹ Enligt Kustbevakningen är dock kunskapen om havsmiljöfrågor mycket varierande bland personalen ombord på fartygen. Fartyg kommer från många olika länder. Varje år anmäler sig ca 32 000 fartyg till Kustbevakningen. Det har diskuterats om Kustbevakningen i samband med detta skulle lämna information om svenska miljöregler till fartygen, men det har ännu inte gjorts. Alla fartyg som kommer från länder utanför Schengenområdet skulle nås på detta sätt. Det vore enligt Kustbevakningens norra region viktigast att nå dem som arbetar tekniskt, bl.a. med pumpar.

Brister i beredskapen för oljeolyckor

Riksrevisionen genomförde 2005 en granskning av statens insatser för att säkerställa en god kommunal beredskap för att ta hand om olja som når land vid stora oljeolyckor. I granskningsrapporten konstaterades att den kommunala beredskapen och det statliga stödet till beredskapen brast i några väsentliga avseenden, bl.a. genom att Räddningsverket hade haft svårt att nå ut med stöd till kommunerna. Granskningen behandlades av försvarsutskottet som bl.a. betonade att det är mest effektivt att bekämpa ett oljeutsläpp innan oljan flyter i land och att det är avsevärt mycket mer kostnadseffektivt att ta upp oljan till sjöss jämfört med att ta upp oljan när den flutit i land. Försvarsutskottet betonade även att det är viktigt med ett internationellt samarbete kring frågor om beredskap för oljeolyckor, bl.a. inom ramen för Helcom och EU.¹⁶²

Olja som tas upp ur vattnet och från stranden klassas i regel som farligt avfall. För att få samla upp och lagra mer än 5 ton oljeavfall i väntan på borttransport krävs tillstånd från länsstyrelsen. Mängder under 5 ton kräver anmälan till den kommunala tillsynsmyndigheten. I denna uppföljning har Länsstyrelsen i Kalmar län påtalat att det finns problem i miljöbalken när det gäller hur avfall från oljeutsläpp och oljeolyckor ska hanteras. De kommunala sop-tipparna har inte beredskap för att kunna ta emot stora mängder när en oljeolycka sker. Länsstyrelsen kan inte förpröva saneringsplatser för olja. Länsstyrelsen i Västernorrlands län menar att kommunerna inte planerar för oljeolyckor, trots att mycket olja hanteras. Länsstyrelsen konstaterar dessutom att mängden olja i svenska hamnar ökar eftersom det har blivit ekonomiskt lönsamt att bunkra olja i hamnarna i takt med stigande oljepriser.

Länsstyrelsen i Kalmar län menar att stat och kommun inte har kommit så långt i arbetet med oljeutsläpp, bl.a. eftersom det är många aktörer som ska samarbeta. Länsstyrelsen menar dock att det är positivt att problemen inom området har identifierats. Från intervjuade tjänstemän vid Länsstyrelsen i Stockholms län har framförts att Kustbevakningen har en effektiv organisation för oljesanering, men det saknas en tydlig kommunal och regional orga-

¹⁶¹ Prop. 2007/08:1 utg.omr. 20 och Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁶² Riksrevisionen, 2005c. Bet. 2005/06:FöU9.

nisation för vad som görs när oljan når land. SKL har i uppföljningen dock uppgett att det inte har framkommit att det skulle finnas några särskilda problem vad gäller kommunernas insatser i samband med t.ex. oljeolyckor till havs. Även SFR anser att den svenska beredskapen för oljeolyckor är god.

Som exempel på insatser som görs på lokal och regional nivå kan nämnas att i Kalmar län har länsstyrelsen tillsammans med kommunerna arbetat med att ta fram en länsanpassad miljöatlas. Syftet är att vara ett beslutsunderlag i kommunernas prioriteringsarbete. Andra insatser från länsstyrelsens sida har varit en övning med samtliga kustkommuner år 2005, en stabsövning 2007, en ny länsplan för oljeskydd samt etableringen av nätverk med Sjöfartsverket, Krisberedskapsmyndigheten m.fl. på regional nivå. Länsstyrelsen ger vidare stöd till kommunerna med att ta fram kommunala oljeskyddsplaner. Det finns inget formellt krav på att sådana ska finnas, och länsstyrelsen konstaterar att många planer är gamla eller saknas. Regionförbundet i Kalmar län konstaterar att trafiken ökar på Östersjön och att det därför finns fortsatta behov av att öva inför fartygsolyckor. Förbundet menar att det behövs mer övningar över gränssnittet hav–land och liv–miljö. Krisberedskapen bör förbättras och för detta skulle högskolan kunna användas.¹⁶³

Sjöfartsverket har i uppföljningen även tagit upp frågan om nödhamn. Fartyg som hamnat i nödläge ska sättas på en säker plats. Detta kan innebära problem när det gäller skydd av känsliga områden. I Danmark har det enligt Sjöfartsverket gjorts en inventering av hela kusten som underlag för sådana beslut. I Sverige menar Sjöfartsinspektionen att man bör ha fria händer och inte i förväg binda sig. De intervjuade tjänstemännen påminner om att olyckor kan få förödande konsekvenser och att de inventeringar av naturvärden som har gjorts borde kunna ligga till grund för valet av vilka områden som lämpar sig att bli bogserade till vid t.ex. dåligt väder. Tjänstemännen menar att länsstyrelserna vet vilka områden som är lämpliga, men enligt verket bör mer göras.

6.6 Marint avfall från fartyg

Regelverk

Åtgärder mot förorening från fartyg och hanteringen av avfall från fartyg styrs av regler i Marpolkonventionen, vilken förbjuder dumpning av plastföremål i alla havsområden. Inom Östersjön och Nordsjön får inget avfall alls dumpas från fartyg, med undantag för livsmedelsavfall som släpps ut minst 12 nautiska mil från land. För toalettavfall gäller att det inte får släppas ut närmare än 12 nautiska mil från närmaste land om inte olika typer av reningsverk används ombord. Utanför de områden som är klassade som specialområden, bl.a. Östersjön, kan allt avfall utom plast släppas över bord. Inom specialområden får endast matavfall släppas ut.¹⁶⁴

¹⁶³ Se bl.a. IVL, 2008.

¹⁶⁴ Naturvårdsverket, 2007a och SOU 2003:72.

Enligt Sjöfartsverkets föreskrifter¹⁶⁵ ska fartyg vid ankomst till svensk hamn lämna iland allt fartygsgenererat avfall samt alla lastrester som inte får släppas ut till sjöss. Hamnarna är skyldiga att ta emot lämnat avfall. Mottagning av avfall i hamn regleras dels av Helsingforskonventionen, dels av EU.¹⁶⁶ Länderna runt Östersjön har utarbetat en gemensam strategi för att eliminera utsläppen av fartygsavfall, den s.k. Östersjöstrategin, vilken har resulterat i ett antal Helcomrekommendationer som lagts till Helsingforskonventionen. Med strategin har de avtalslutande parterna kommit överens om att införa gemensamma regler för att tillhandahålla anläggningar för mottagning av fartygsavfall i hamn, obligatorisk ilandlämning av avfall, tillämpning av ett harmoniserat avgiftssystem, upprättande av avfallshanteringsplaner i hamnar m.m.

Fartygsgenererat avfall är, till skillnad från lastrester, sådant avfall som uppstår genom fartygets drift. Det fartygsgenererade avfall som omfattas av obligatorisk ilandlämning är oljehaltigt länsvatten, sludge,¹⁶⁷ toalettavfall och fast avfall. Undantag från detta är oljehaltigt länsvatten om länsvattenseparatortorn är i drift samt oljehaltigt länsvatten och sludge som fyller mindre än en fjärdedel av uppsamlingstankens volym samt toalettavfall som passerat en godkänd reningsutrustning eller som kan släppas ut på föreskrivet avstånd från land samt matavfall och färsk fisk.

Fartyg i reguljär linjetrafik med speciella arrangemang vid ilandlämning av avfall kan ansöka om undantag från den obligatoriska ilandlämningen. Fartyget lämnar då sitt avfall i en hamn och är undantagen obligatorisk ilandlämning i andra hamnar på linjen. Ansökan ska göras hos Sjöfartsinspektionen. Fartyg, med undantag av fiskefartyg och fritidsbåtar, ska meddela hamnen 24 timmar innan anlop vilka slag av avfall man önskar lämna och i hur stora mängder. Anmälan sker via Sjöfartsverkets fartygsrapporteringsystem (FRS) eller på särskild blankett som sänds till den aktuella hamnen.¹⁶⁸

Mottagningsanordningar för avfall

I Sverige finns 52 hamnar med kommersiell trafik.¹⁶⁹ I denna uppföljning har ingått att som ett exempel närmare beskriva det miljöarbete som görs inom Stockholms hamnar. Stockholms hamnar har för omhändertagande av avfall från skärgårdstrafik, Mälartrafik och sightseeingbåtar två underjordiska avfallsanläggningar, där hushållsavfall, metall, wellpapp samt glas sorteras. För

¹⁶⁵ Reglerna för avfallshanteringen ombord på fartyg och mottagningen i hamn grundar sig på Marpolkonventionen, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG, 1992 års Helsingforskonvention med tillämpliga rekommendationer, lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg, Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg (SJÖFS 2007:15) samt Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fartyg (SJÖFS 2001:12).

¹⁶⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester.

¹⁶⁷ Med sludge avses oljerester som uppkommer i ett fartygs maskinrum.

¹⁶⁸ Webbplatsen www.sjofartsverkets.se.

¹⁶⁹ Se vidare webbplatsen www.transportgruppen.se.

reguljär trafik finns avfallsmottagningsanläggningar utplacerade i hamnarna. Stockholms hamnar uppger att avfallshanteringsplaner upprättas och avfallsrapporter inlämnas. Vidare har tidigare funnits den s.k. återvinningsbåten som var en flytande återvinningscentral under våren och hösten för att lämna grovavfall, elavfall, farligt avfall, glasförpackningar och tidningar. Återvinningsbåten var ett samarbete mellan Stockholms stad och Stockholms hamnar. Inom hamnen finns särskilda fasta mottagningsanläggningar för svart- och gråvatten. Beträffande skärgårdstrafiken har vissa av bolagen egen anläggning alternativt anlitas tankbil för mottagning av svart- och gråvatten.

I uppföljningen har uppmärksammats att det pågår arbete med att miljöanpassa verksamheten i hamnarna. I en avfallshanteringsplan ska hamnarna visa bl.a. hur mycket och vilka typer av avfall som de kan ta emot. Statistik över mottaget avfall ska årligen rapporteras till Sjöfartsinspektionen. Utvecklingen av mottaget avfall framgår av tabell S i bilaga 10. Naturvårdsverket har i sin analys av statistiken kommit fram till att mängden oljerester som levereras till hamnarnas mottagningsanläggningar har ökat. Enligt verket visar detta att allt fler fartyg föredrar att lämna oljan i hamn framför att släppa ut den till havs.¹⁷⁰ I uppföljningen har uppmärksammats att det dock finns problem i den rapportering som görs, bl.a. att alla hamnar inte rapporterar eller att rapporteringen är felaktig. För år 2006 har t.ex. endast tre hamnar lämnat uppgifter om toalettavfall till Sjöfartsverket.

Havsmiljökommissionen gjorde i sitt betänkande år 2003 bedömningen att mottagningen av avfall inte alltid fungerar som avsett och att avfall vid olika tillfällen i stället släpps ut till havs. Mycket få fall uppges ha gått till domstol. Många hamnanläggningar uppges sakna anläggningar som tvingar fartyg att lämna oljehaltigt och annat fartygsgenererat avfall. I uppföljningen har denna bild bekräftats av bl.a. Sveriges Redareförening som har uppgett att det finns vissa hamnar som inte tar emot avfall. Redareföreningen har i uppföljningen framfört att regelverket för marint avfall är bra, men problemet är att det inte tillämpas.

Sjöfartsverket betonar att det är av största betydelse att avfallet hanteras på ett korrekt sätt både ombord och vid avlämningen till mottagningsanordning. Befälhavare och besättning bör ha god kännedom om hamnarnas mottagningsanordningar och hur avlämning av avfall till dessa går till. Sjöfartsverket uppger att det finns mottagningsanordningar för avfall. Sveriges Hamnar har i uppföljningen uppgett att avfallsanläggningar generellt finns där efterfrågan finns. I de flesta färjehamnar (Stockholm, Göteborg, Trelleborg, Helsingborg, Ystad, Karlskrona, Karlshamn, Umeå och Strömstad) finns möjlighet att lämna grå- och svartvatten.

Av miljörapporten från Strömstads södra hamn framgår att avfall från fartyg, huvudsakligen hushållsavfall, papp och glas, ska sorteras och i första hand återvinnas. Avfallet samlas upp i en avfallsstation som regelbundet töms av kommunen. För att minska riskerna tas farligt avfall om hand i en separat

¹⁷⁰ Prop. 2007/08:1 utg.omr. 20 och Naturvårdsverket, 2007a.

container och alla tankar för mottagning av spillolja är invallade.¹⁷¹ Sundsvalls kommun uppger att fartyg har möjlighet att lämna flytande avfall vid hamnarna. Hamnarna har cisterner dit avfallet pumpas. Det förekommer även att avfallet tas omhand direkt via tankbilar. Hamnarna rapporterar in mängder och avfallsslag via miljörapporterna. Till största del rör det sig om oljehaltigt vatten. Sundsvalls kommun uppger att tillsyn utförs gentemot hamnarna och mottagningen av avfall. Länsstyrelsen i Västernorrland konstaterar att de har tillsyn över hamnarna, men att det inte är ett prioriterat område för länsstyrelsen.

I uppföljningen har Helsingborgs hamn beskrivit avfallsmottagningen på följande sätt. När fartyget är redo att lämna avfall körs en mobil avfallsvagn alternativt avfallsbehållare fram till fartygets kajplats, och sortering kan ske. Sludge (filterrester av olja), oljehaltigt vatten eller svart- och gråvatten pumpas direkt till slamsugningsbil. Fartyg har rätt att begära ett kvitto av Helsingborg hamn på den mängd avfall som lämnats i land. Om hamnen inte skulle kunna ta emot avfallet, eller delar av det, kan fartyget kräva ett kvitto där anledningen till detta anges. I hamnen finns en bemannad återvinningsgård där slutsortering/kontroll sker innan kommunen eller annan entreprenör hämtar avfallet från hamnen. Om det är ett fartyg från tredjeländ (utanför EU) som vill lämna hushållsavfall får de en särskild behållare som sedan förbränns i en för detta ändamål godkänd förbränningsanläggning. Från Helsingborgs hamn uppges att avfallsmottagningen fungerar utmärkt och att man inte har några klagomål från kunderna.¹⁷²

Vid uppföljningens besök i Kalmar framfördes att kommunerna i sydöstra Sverige har observerat att handelsfartygen har med sig mindre avfall än vad de borde ha utifrån rutter och antagen avfallsproduktion. Exempelvis Torsås kommun menar att hantering av marint avfall och tömning av toalettavfall är ett stort problem. Som exempel uppger kommunen att i hamnen i Bergkvara töms i princip inget avfall från handelsfartygen. Sjöfartsverket har kommenterat denna uppgift med att i vissa fall behöver inte fartygen lämna avfall, t.ex. då de har tillräcklig plats ombord för att kunna lämna avfall vid nästa hamn.

Sveriges Hamnar har i uppföljningen framfört att de regler som finns för avlämning av fartygsavfall ser olika ut. Detta gäller även inom Europa, trots EG-direktiv och Helcominsatser. Sveriges Hamnar anser att det ska vara samma regler och tillämpning av dessa inom samtliga länder.

Avgifter för ilandlämning av fartygsavfall

Länderna runt Östersjön har inom ramen för Helcom kommit överens om att fartyg ska kunna lämna sitt avfall i hamn mot betalning av en generell hamnavgift, s.k. no special fee. No special fee-principen innebär att ingen särskild avgift ska tas ut vid mottagning av avfall. Meningen med det generella av-

¹⁷¹ Strömstads Södra Hamn, 2007.

¹⁷² Helsingborg hamn, e-brev 2008-10-06 och 2008-10-08 samt Helsingborgs Hamnar 2002, rev 2007.

giftssystemet är att oberoende av mängden eller typen av lämnat avfall ska det kosta lika mycket för alla. Systemet ska vara ett incitament för rederierna och fartygsbefälen att lämna in avfall i stället för att slänga det över bord. Sverige har infört principen i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg. Det uppges att efterlevnaden av denna klausul dock är bristfällig och många hamnar uppges ändå ta ut en särskild avfallsavgift, vilket går emot Helcoms strategi. Regeringen har uttalat att bristerna i tillämpningen av no special fee är oacceptabla.¹⁷³

En hamn bestämmer själv avfallsavgiftens storlek, men sättet på vilket den framräknats ska redovisas i hamnens avfallshanteringsplan, vilken i sin tur ska godkännas av Sjöfartsverket. För att stimulera användning av utrustning eller åtgärder som leder till förbättrade avfallshanteringsrutiner eller minskad produktion av avfall får hamnar ge rabatt på avfallsavgifterna till fartyg som minimerar sitt avfall på ett godtagbart sätt. Likaså kan hamnar i vissa fall och efter ansökan hos Sjöfartsverket få fakturera fartyg som inte använder tillåten utrustning eller vidtar lämpliga åtgärder för att minska avfallsproduktionen en högre generell avfallsavgift.¹⁷⁴

För fartyg som anlöper Stockholms hamnar utgår en generell avgift för möjligheten att avlämna fartygsgenererat avfall. För sludge och oljehaltigt länsvatten samt övrigt fartygsrelaterat avfall utgår en avgift med 0,50 kr/GT för annat fartyg än kryssningsfartyg. Fartyg eller rederi som genom olika åtgärder minimerar avfallet ombord kan skriva särskilda avtal med Stockholms hamn och på så sätt få rabatt på avgiften. Om t.ex. anmälan om avlämning av avfall från fartyg inte har gjorts enligt svensk lag eller enligt Sjöfartsverkets föreskrifter, utgår en tilläggsavgift med 0,50 kr/GT, dock högst 10 000 kr per anlop. Tilläggsavgift utgår också om hamnen inte fått meddelande om innehållet av främmande substanser, lösningsmedel eller detergenter i sludge, om fat och förpackningar med oljerester eller farligt avfall inte är korrekt förpackade och märkta med innehåll eller om avlämning och uppställning inte sker på anvisade platser. Om fartyg eller rederi själv ombesörjer bortskaffning av avfall på egen bekostnad erläggs ingen avgift. Tillstånd för detta krävs av Sjöfartsverket.¹⁷⁵

Sjöfartsverket uppger i uppföljningen att realismen i avgiftssättningen kan diskuteras. Kostnaden för att ta hand om avfallet utgår från fartygets bruttovikt, inte mängden avfall, och ingår i hamnavgiften. Verkets tjänstemän konstaterar att regeln om no special fee tolkas olika inom Helcom. Det finns också indikationer på att avfall tas med till svenska hamnar i stället för till utländska hamnar, bl.a. eftersom fartygen uppges föredra det smidiga och ofta billigare avfallsmottagningssystem som finns i Sverige. Redareföreningen har pekat på att staten bör hjälpa hamnarna att ta emot avfall utan att ta extra betalt för detta (i enlighet med Helcoms riktlinjer). Staten borde även se till att avfallsmottagningen i hamnarna är praktiskt genomförbar.

¹⁷³ Webbplatserna www.regeringen.se och www.sjofartsverket.se.

¹⁷⁴ Webbplatsen www.sjofartsverket.se.

¹⁷⁵ Stockholms Hamn AB, 2008.

Enligt Helsingborgs hamn är det vanligt att fartyg vill lämna mycket mer sludge än vad som är genererat under resan till Sverige. Hamnen menar att förmodligen lämnas stora mängder sludge i Sverige eftersom lagen kräver att hamnen tar emot allt utan extra kostnad, vilket har lett till import av sludge till Sverige. Det faktum att Sverige tar emot avfall utan avgift ses generellt som ett problem, då utländska fartyg kan komma att aktivt transportera avfall till svenska anläggningar.¹⁷⁶

Toalettavfall från fartyg

Utsläpp av toalettavfall från handelsfartyg är förbjudet inom Sveriges territorialvatten men inte utanför detta. Regeringen har uppgett att det är av största vikt att Östersjöstaterna ansöker hos IMO om att förbjuda utsläpp i Östersjöområdet av toalettavfall från kryssningsfartyg och passagerarfärjor.

Frågan om toalettavfall från fartyg har uppmärksammats även i denna uppföljning. Bland annat Världsnaturfonden har i uppföljningen konstaterat att utsläpp av toalettavfall på öppet hav i dag inte är förbjudet och att lagstiftning behövs. Fonden menar att fartygen borde tömma avfallet i hamn eller i reningsanläggningar ombord på fartygen. Svenskt Vatten har framfört att det är viktigt att förbud införs för passagerarfartyg att tömma toalettavfall och annat avfall i Östersjön.

Fortsatt dumpning av avfall trots regler

Ett flertal aktörer har i denna uppföljning observerat att marint avfall dumpas i havet, trots de insatser som görs i form av regler och tillsyn. Omfattningen av dumpningen är dock oklar. Exempelvis Naturskyddsföreningen konstaterar att det finns mycket stora mängder avfall till havs och att nedbrytningen av t.ex. plastavfall tar mycket lång tid. För fartygen har det antagligen ekonomiska orsaker – det tar tid för fartyg att ligga i hamn och lossa avfall.

Ett av de län som har ingått i uppföljningen är Västra Götaland. Det kan konstateras att Bohuslans kust är den del av svenska kusten som är mest utsatt för nedskräpning eftersom strömmarna för dit avfall från Nordsjöområdet. Kostnaden för strandstädningen i Bohuslän uppgår enligt Naturvårdsverket till mellan 12 och 15 miljoner kronor per år. Dessa kostnader fördelas mellan kommunerna, kommunalförbundet och Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsen i Västra Götaland har i uppföljningen betonat att problemet inte är ett regionalt problem eftersom avfallet i Västerhavet till stor del kommer från utlandet. Orust kommun har framfört att strandstädning inte är en kommunal fråga. Kommunen konstaterar att lagstiftningen är svag när det gäller marint avfall och att kommunen inte har resurser att hålla efter avfallet.

Under en treårsperiod har det pågått ett projekt, Fishing for litter, där fiskare har tagit hand om allt det avfall som de har fått upp i sina fiskeredskap i stället för att slänga det tillbaka i havet. Under perioden samlade 54 fiskefar-

¹⁷⁶ Helsingborg hamn, e-brev 2008-10-06 och 2008-10-08 samt Helsingborgs Hamnar 2002, rev 2007.

tyg på Nordsjön in totalt 400 ton avfall. Sverige medverkade med två fartyg som lämnade sitt avfall i Smögen.¹⁷⁷

En stor del av det marina avfallet kommer från fiskefartyg. Enligt uppgift från SFR tillhandahåller de flesta hamnar containrar och personal som hämtar avfall från fiskebåtar. I de mindre hamnarna sköts avfallshanteringen av yrkesfiskarna själva. SFR menar att flera kommuner har gjort bra insatser, men avfallshantering är en fråga där mer kan göras.

Svårt att övervaka regelverket kring marint avfall

I uppföljningen har uppmärksammats att det är mycket svårt att övervaka regelefterlevnaden kring marint avfall ute på öppet hav. Redareföreningen menar att inspektioner i stället borde genomföras i hamnar för att komma åt problemen med det marina avfallet. Föreningen menar att det är bra att Kustbevakningen utför flygövervakning till havs, men en del av dessa resurser borde enligt Redareföreningen i stället satsas på inspektioner i hamnarna (innan avfallet kommer ut i vattnet). Naturskyddsföreningen har i uppföljningen framfört att det är svårt att kontrollera regelefterlevnaden. Föreningen menar att det borde vara enklare att lagföra fartygen om dumpat avfall kan bindas till en viss båt. Föreningen menar bl.a. att eftersom Kustbevakningen fotograferar hela tiden borde det finnas bevis. Kustbevakningen har i uppföljningen dock konstaterat att det är svårare att upptäcka marint avfall i form av sopor m.m än olja.

6.7 Avfall och utsläpp från fritidsbåtar

Bakgrund

I kustzonen orsakar fritidsbåtar problem, dels genom utsläpp av luftföroreningar, dels genom buller och andra störningar. Det finns ett mycket stort antal fritidsbåtar i Sverige. Enligt Sjöfartsverket finns inte någon exakt uppgift om hur många fritidsbåtar det finns i landet. I båtlivsundersökningen från hösten 2004 anges att svenska hushåll med personer i åldern 20–74 år, äger 718 000 fritidsbåtar med en osäkerhet om +/- 66 000 båtar. Under åren 2005, 2006 och 2007 såldes 62 100 fritidsbåtar. Drygt 60 % av fritidsbåtarna är motorbåtar.¹⁷⁸

Fortsatta utsläpp från fritidsbåtar

När det gäller avgas- och ljudemissioner för nya båtar och båtmotorer är kraven på tvåtakts bensinmotorers kolväteutsläpp avsevärt lägre än för fyrtaktsmotorer. Bensindrivna båtmotorer har högre emissioner än bilmotorer. Det finns inga regler om vilka ljudnivåer befintliga båtar får avge.¹⁷⁹ I sitt

¹⁷⁷ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁷⁸ Sjöfartsverket, 2008.

¹⁷⁹ Frågan om fritidsbåtars buller behandlas vidare i avsnitt 8.4.

betänkande från 2003 uppskattade Havsmiljökommissionen att merparten av motorbåtarna har tvåtaktsmotorer med dålig förbränning. Kommissionen uppskattade att utsläppen av polyaromatiska kolväten (PAH) från fritidsbåtar motsvarar nästan hälften av utsläppen från hela den svenska fordonsparken. Utsläppen från fritidsbåtar sker dessutom under en tid på året då många vattenorganismer är extra känsliga för påverkan och på platser som är extra känsliga, t.ex. grunda vikar. De enkla tvåtaktsmotorerna kan via avgaserna släppa ut uppåt en tredjedel av bränslet i oförbränt skick, varav ca 50 % hamnar direkt i vattnet.¹⁸⁰

Fritidsfartyg är undantagna från förbudet mot oljeutsläpp.¹⁸¹ Miljömålsrådet har i sin senaste utvärdering gjort bedömningen att utsläppen av olja från fritidsbåtar kommer att vara fortsatt många till följd av ökad båttrafik. Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn konstaterat att fritidsbåtarnas utsläpp av kolväten kan minskas dels genom utfasning av gamla tvåtaktsmotorer, dels genom övergång till alkylatbensin i tvåtaktsmotorer och mer miljöanpassade tvåtaktsoljor för fritidsbåtar som redan använder alkylatbensin. Enligt Naturvårdsverket finns 110 köpställen för alkylatbensin från pump på land. Svenska petroleuminstitutet (SPI) uppger att tillgången på alkylatbensin är begränsad och att det därför är viktigt att den används där miljönyttan är som störst, dvs. i äldre tvåtaktsmotor. Enligt SPI tar de stationer som erbjuder alkylatbensin på pump ca 0,50–1,50 kr mer per liter jämfört med priset på 95 oktanic bensin. Priset uppges variera med tillgången på alkylatbensin och priset på världsmarknaden. Vägverket uppger att alkylatbensin är ca 1,50 kr dyrare att tillverka och distribuera än vanlig bensin. För att stimulera användandet har riksdagen sänkt skatten på alkylatbensin så att salupriset enligt Vägverket ligger endast marginellt över priset för normal bensin. Vägverket menar att därmed kommer också oljebolagen att mer allmänt sälja alkylatbensin i vanliga bensinpumpar.¹⁸²

Även i denna uppföljning har flera aktörer uppmärksammat att fritidsbåtar fortfarande har tvåtaktsmotorer som har mycket stora utsläpp. Bland andra Kustbevakningen konstaterar att för den enskilde är det dyrt att köpa fyrtaktsmotor. I uppföljningen har Naturskyddsföreningen framfört att det bör introduceras någon form av skrotningspremie för att fasa ut gamla tvåtaktare.

Problem med avfallsmottagning från fritidsbåtar

Liksom för sjöfarten är avfallsmottagningen ett problem även vad gäller fritidsbåtar. Det saknas ett förbud mot att slänga avfall i sjön från fritidsbåt. Miljömålsrådet konstaterar i sin senaste utvärdering att den svenska strategin för att klara avfallsproblemet för fritidsbåtar har varit att bygga upp infrastrukturen för att tömma avfall i land. Sjöfartsverket har utfärdat föreskrifter som anger hur fritidsbåtar ska vara konstruerade för att kunna behålla avfall

¹⁸⁰ SOU 2003:72 och Miljömålsrådet, 2008.

¹⁸¹ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁸² Webbplatserna www.spi.se och www.vv.se.

ombord och lämna det i land. Mottagningsanordningar för avfall ska finnas i fritidsbåtshamnar för de fritidsbåtar som anlöper hamnen.¹⁸³ Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 konstaterat att infrastrukturen inte motsvarar behovet när det gäller att ta hand om hushålls- och toalettavfall.

Sjöfartsverket hade 2005 i uppdrag att redovisa det faktiska svenska genomförandet av det internationella regelverket avseende mottagningsanordningar i hamn. Det konstaterades bl.a. att åtskilliga nya sugtömningsstationer hade byggts och att gästhamnar, båtklubbar och en del kommuner medverkar i ut- och uppbyggnaden av infrastrukturen. Sjöfartsverket har utarbetat en handbok som avses underlätta för hamnar att uppfylla vad som krävs enligt föreskrifterna. Det konstaterades samtidigt att det fanns vissa hämmande faktorer för ett fullständigt genomförande av strategins krav avseende fritidsbåtar. Eftersom fritidsbåtarna inte omfattas av regler om obligatorisk ilandlämning av avfall är behovet av mottagningsanläggningar inte så stort. Det konstaterades vidare att övervakningsmöjligheterna är i det närmaste obefintliga.¹⁸⁴

Enligt Båtmiljørådet fungerar avfallsmottagningen för fritidsbåtar bra på många håll.¹⁸⁵ De problem som finns har enligt rådet främst att göra med sorteringsprinciperna. Olika principer gäller i olika kommuner och båtägarna uppges ha svårt att förstå hur de ska sortera. Ett annat problem är enligt programmet att en del hamnar, mest klubbhamnar, har slutat ta emot avfall för att slippa hämtningskostnaden. Ett ytterligare problem är att materialbolagen inte samlar in glas, metall eller papper i hamnarna. Enligt rådets miljöprogram bör Naturvårdsverket föra samtal med materialbolagen och kommunerna om att förbättra hämtningen av och standardisera sorteringsprinciperna för materialåtervinning i gästhamnar och naturhamnar så att dessa system anpassas bättre till båtlivets förutsättningar. Sjöfartsverket bör vidare undersöka hur information bäst kan spridas om var avfall kan lämnas.¹⁸⁶

Det kan konstateras att problemen kring fritidsbåtar är olika stora i olika delar av landet. Från Västra Götaland framförs att nedskräpningen på havet har ökat, och landshövdingen har i uppföljningen bl.a. pekat på att medlen för strandstädning har minskat, vilket upplevs som oroande. Länsstyrelsen konstaterar att vissa hamnar kan ta emot avfall från fritidsbåtar, medan det inte fungerar på andra håll. Bland de kommuner som har ingått i denna uppföljning har t.ex. Strömstad uppgett att det finns mycket få anläggningar för mottagning av avfall och att de som finns nästan inte används. Sundsvalls kommun har uppgett att avfall från fritidsbåtar ännu inte är något problem, men det tros kunna bli ett större problem när antalet båtar ökar. För närvarande finns ett samarbete med bl.a. båtklubbar kring fritidsbåtar och avfall. Små-

¹⁸³ Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2005:4) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar m.m.

¹⁸⁴ Sjöfartsverket, 2005.

¹⁸⁵ Under 2008 bildades Båtmiljørådet som består av 19 myndigheter, organisationer och föreningar. Rådet har antagit ett tolvpunktsprogram för att minska miljöpåverkan från landets fritidsbåtar.

¹⁸⁶ Sjöfartsverket, 2008b.

båtshamnar tar emot sopor, och i en av hamnarna kan man även lämna toalettavfall. Timrå kommun uppger att fritidsbåtarnas utbredning har diskuterats, bl.a. att de skulle hänvisas till vissa sträckor. Av hävd finns vissa naturhamnar som används. Samtidigt är det svårt att styra enskilda. Fritidsbåtar upplevs dock inte som något problem i Timrå. Mängden båtar är begränsad och båtsäsongen är kort.

Sjöfartsverket anser att ett förbud mot att slänga avfall i sjön från fritidsbåtar bör utredas så att Sverige lever upp till aktuella konventioner så långt det är möjligt med hänsyn till båtlevets speciella förhållanden. Det konstateras att i länsstyrelsernas arbete med hänsynsområden kommer en översyn att göras av problemen med sophantering i närområdena.

Toalettavfall från fritidsbåtar

Det finns inget förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar. De flesta fritidsbåtar har inga toaletter ombord. Sjöfartsverket har tidigare framfört att fritidsbåtarnas varierande förmåga att behålla och lämna iland toalettavfall utgör ett problem. Många båtar med toalett, främst äldre, saknar tank eller möjlighet till ilandlämning. Installation av tank kan vara kostsamt, besvärligt eller omöjligt i en del av båtarna, vilket dock i sig inte hindrar att en lösning kan uppnås med portabla toaletter.¹⁸⁷

Flera aktörer har i uppföljningen konstaterat att fritidsbåtars totala utsläpp av toalettavfall är mycket små, men det är ändå ett problem att det sker, framför allt i övergödda skärgårdar.

Av en båtlivsundersökning från 2004 framgår att mer än 30 % av båtägarna anser att möjligheten att lämna framför allt toalettavfall i fritidsbåtshamnarna är ganska eller mycket dåliga, medan knappt 30 % upplever möjligheterna som goda. Naturvårdsverket menar därför i sin miljömålsöversyn 2007 att infrastrukturen för avfallsmottagning bör byggas ut och att mottagnings servicen bör förbättras vid befintliga stationer med bl.a. regelbunden hämtning av avfall, tydlig skyltning om mottagningsstationernas placering och särskilda anvisningar för olika avfallsslag.

Sjöfartsverket arbetar tillsammans med bl.a. intresseorganisationer och Naturvårdsverket genom miljöprogrammet för fritidsbåtar där den viktigaste åtgärden för att undvika utsläpp av toaavfall är att förbättra tillgängligheten till toaletter på land. Det konstateras dock att det är ett problem att ”bajamajorna” håller på att försvinna. I Sverige finns det enligt uppgift från Sjöfartsverket ca 150 mottagningsanläggningar, vilket kan jämföras med ca 300 mottagningsstationer för toalettavfall m.m. i Finland. Även bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götaland har pekat på att toalettavfall är ett problem i vissa populära vikar, men att det torde ha liten betydelse för havet som helhet. Orust kommun har i samband med uppföljningens besök i Västra Götaland framfört att latrintömning är ett akut problem.

¹⁸⁷ Sjöfartsverket, 2005.

Kustbevakningens norra region har i uppföljningen uppgett att de flesta fritidsbåtar pumpar ut toalettavfall i vattnet och att det endast finns ett fåtal mottagningsanläggningar. Svenska kryssarklubben anser att toalettutsläpp från fritidsbåtar är mer ett estetiskt problem än ett övergödningsproblem. Svenskt Vatten menar att en statlig satsning är nödvändig för utbyggnad av mottagningsstationer vid de 100 största fritidsbåtshamnarna i Sverige.

Sedan mitten av 1990-talet har diskussioner förts om att genomföra ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar enligt Helcoms rekommendationer. Enligt rekommendationerna skulle ett totalförbud mot utsläpp ha införts under 2005. Naturvårdsverket konstaterar i sin miljömålsöversyn från 2007 att ett sådant förbud skulle vara mycket kostnadskrävande för båtägare och hamnar och att det har väckt starka reaktioner. I stället har Sjöfartsverket under 2006 träffat andra berörda myndigheter och organisationer för att diskutera alternativ till ett totalförbud mot att släppa ut toalettavfall.¹⁸⁸

En av de tjänstemän vid Sjöfartsverket som har intervjuats i uppföljningen menar att det är pinsamt att Sverige som har drivit frågan i Helcom inte har klarat av att införa ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar. Svenska Kryssarklubben motsatte sig genomförandet, och från Näringsdepartementet gick man på Kryssarklubbens linje, och tjänstemännen konstaterar att det även har varit en svår fråga för Sjöfartsverket. Övriga Östersjöländer har nu infört förbudet, och Världsnaturfonden konstaterar att fritidsbåtar i t.ex. Finland inte får släppa ut toalettavfall i havet. Bland andra Världsnaturfonden och Svenskt Vatten har i uppföljningen framfört att det är viktigt att det införs ett förbud för fritidsbåtar att tömma sina avloppstankar i Östersjön.

6.8 Vrak och krigsmateriel

Vrak är ett miljöproblem

Ett problem i havsmiljön är gamla vrak längs kusterna som läcker olja. En förstudie om problematiken med läckande vrak har gjorts av Chalmers tekniska högskola i Göteborg, och en utställning i ämnet har tagits fram av Sjöfartsmuseet i Göteborg. Statskontoret har konstaterat att det i dag finns otillräcklig kunskap om omfattningen av problemen med miljöfarliga vrak.

I uppföljningen har Länsstyrelsen i Västra Götaland konstaterat att det finns 234 fartygsvrak i Skagerrak och 101 vrak med miljöfarlig last, varav ca 20 längs Bohuskusten. Enligt länsstyrelsen läcker flera vrak olja och många av vraken är i dålig kondition. Ett exempel på detta är det sjunkna fartyget S/S Skytteren som läcker stora mängder olja kring Måseskär utanför Bohuslän. Fartyget sänktes år 1942, men inte förrän år 2005 uppmärksammades att vraket läcker olja.¹⁸⁹ Länsstyrelsen har framfört att ansvarsfrågan inte är utredd. Länsstyrelsen menar att det borde vara samma organisation för vrak

¹⁸⁸ Naturvårdsverket, 2007a.

¹⁸⁹ Se bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2006.

som för förorenade områden (se avsnitt 5.6). Det saknas miljöriskbedömningar och det finns ingen samlad databas över vrak.

Krigsmateriel är ett havsmiljöproblem

Det finns dessutom stora mängder krigsmateriel på havsbotten. Enligt Naturvårdsverket har tusentals ton ammunition dumpats på svensk havsbotten under världskriget och fram till 1960-talet. Cirka 100 000 minor beräknas ha lagts ut i Östersjön och Västerhavet av krigförande länder under första och andra världskriget. Dessutom har nästan 200 000 ton kemiska stridsmedel som innehåller senapsgas och arsenikföreningar dumpats i Östersjön och Skagerrak. Stridsmedlen innebär enligt Naturvårdsverket en direkt hälsofara för yrkesfiskare som får upp senapsgasbehållare i sina bottenrälar. När ammunitionens metallhöljen rostar sönder läcker de giftiga ämnena ut i vattnet. Några synliga skador på djurlivet har enligt verket dock aldrig påvisats.¹⁹⁰

Bland annat Sveriges Fiskares Riksförbund har i uppföljningen uppmärksammat att stridsmedel som dumpats i havet är ett problem. Vid uppföljningens besök i Göteborg beskrevs exempel på olyckor där yrkesfiskare hade skadats svårt av senapsgas. SFR deltar i ett arbete som Försvaret har inlett med att kartlägga läckande stridsmedel. Medvetenheten om var t.ex. minor finns uppges vara god. Från SFR:s sida är man nöjd med Försvarets inställning till problemen och med den dialog som förs.

Oklar ansvarsfördelning

Statskontoret har uppmärksammat att skeppsvrak och ägarlösa båtar kan utgöra problem av olika slag: hinder för sjöfarten, miljöfara genom risk för utsläpp samt nedskräpning. Problemen art och lämpliga lösningar skiljer sig åt mellan grupperna. I dag finns i varierande grad regler som hanterar problemen. Statskontoret lämnade våren 2008 förslag till regeringen med syfte att hantera situationer där lösningar saknas.¹⁹¹

I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har flera aktörer uppmärksammat att arbets- och ansvarsfördelningen upplevs som oklar vad gäller vrak, krigsmateriel m.m. som ligger på botten. När det gäller krigsmateriel har bl.a. Länsstyrelsen i Västernorrland konstaterat att försvaret har dumpat ammunition i havet utanför länet och att det är oklart vem som ska rensa bort bl.a. odetonerad ammunition. Länsstyrelsen i Västra Götaland har framfört att det i dag inte finns någon myndighet som har ansvaret för gamla miljöfarliga vrak och att detta är en tickande miljöbomb.

Timrå kommun har framfört att det finns oklarheter när det gäller Försvarets ansvar för sanering av förorenade havsområden. Den intervjuade tjänstemannen menar att det ständigt dyker upp nya förorenade områden och att kommunen har fått mycket arbete med detta på senare år. Utanför ett skjutfält i Timrå uppges ammunition och vapen ha dumpats i havet. På land har försva-

¹⁹⁰ Webbplatserna www.naturvardsverket.se och www.kustbevakningen.se.

¹⁹¹ Statskontoret, 2008.

ret enligt kommunen genomfört saneringar på ett bra sätt, men ute i havet är det oklart hur mycket som de måste ta upp. Kommunen menar att det är oklart hur stort problemet är, om det är miljöfarligt, om något behöver göras och vem som ska förelägga vem. Kommunen menar dock att det skulle behövas ett samlat grepp från Försvaret; i dag skyller olika avdelningar på varandra och på sekretessen.

Kustbevakningen menar att myndigheten har ansvar för vattenmassan, men inte för sådant som ligger på havsbotten. Detta innebär att Kustbevakningen inte har ansvar för t.ex. giftunnor och vrak som ligger på botten. Först när t.ex. kemikalier kommer ut i havsvattnet blir det en fråga för Kustbevakningen. När det gäller vrak menar Kustbevakningen att det är Sjöfartsverket som har ansvaret, men bara om vraken inskränker fisket eller framkomligheten i farlederna. Exempelvis Orust kommun har framfört att Sjöfartsverket endast undersöker om vraken är ett problem för sjöfarten och inte om de är ett problem för havsmiljön.

Ett annat problem som förs fram av Kustbevakningen rör övergivna fartyg, där ingen myndighet har ansvar om de t.ex. ligger vid kaj och håller på att sjunka. Även Orust kommun har tagit upp denna fråga och pekat på behovet av ett skrotningssystem för fritidsbåtar. Av Statskontorets utredning framgår att nedskräpande vrak och ägarlösa båtar i första hand ska åtgärdas av ägaren. Statskontoret har pekat på att det därför behövs rutiner för att identifiera ägaren och att krav måste kunna ställas på ägaren att lösa problemet. Statskontoret har föreslagit att kommunerna ges rätt att ställa sådana krav på ägaren och att själva vidta nödvändiga åtgärder, t.ex. bortforsling, om ägaren inte tar sitt ansvar.

7 Biologisk mångfald och fiske

I detta avsnitt beskrivs de problem som finns vad gäller biologisk mångfald och fiske samt vilka statliga insatser som vidtas mot dessa problem. Uppföljningen visar att det finns hård kritik mot den gemensamma fiskepolitiken och dess konsekvenser för fiskbestånden. Överkapaciteten i fiskeflottan kvarstår och fiskekvoterna följer inte de vetenskapliga råden. Samtidigt pågår ett antal olika åtgärder som syftar till att skydda fisken, bl.a. inrättandet av fiskefria områden, begränsningar av trålning och insatser för att skydda bl.a. lax och ål. Situationen för flera fiskbestånd är dock fortsatt kritisk. Problemen med utkast av fisk uppmärksammas. Dessutom konstateras att det görs insatser för att minska yrkesfiskets bifångster och för att minska spridningen av främmande marina arter genom barlastvatten.

7.1 Uppmärksammade miljöproblem

Havsmiljön innehåller en stor mängd av livsmiljöer och arter av djur och växter. Bland annat på grund av skillnader i salthalt är det stora variationer mellan olika havsområden (se bilaga 4). I Naturvårdsverkets och de tre marina forskningscentrums årsrapport för 2007 om tillståndet i havet konstateras att inga dramatiska förändringar i den biologiska mångfalden har gjorts under det senaste året, och sett över de senaste decennierna kan vissa förbättringar ha skett, bl.a. vad gäller blåstång, havsörn och säl. Tillståndet för den biologiska mångfalden på havsbottenarna är mer svårbedömd.¹⁹²

En fråga som har fått stor uppmärksamhet under senare år är tillståndet för fiskbestånden i våra hav. I början av 1990-talet förändrades dominansen av sill och torsk i stora delar av Östersjön mot en dominans av skarpsill. I Västerhavet och Egentliga Östersjön har förekomsten av många bottenfiskar, inklusive torsk, minskat så kraftigt att framtiden för dessa bestånd bedöms vara osäker. Vidare har gädda och abborre minskat radikalt i kustområdena. Mycket tyder på att ökningen av skarpsill leder till minskad mängd djurplankton, vilket i sin tur gör att gädd- och abborryngel får svårt att överleva.¹⁹³ Se även miljö- och jordbruksutskottets forskningsöversikt.

Barlastvatten kan vara bärare av oönskade organismer från ett hav till ett annat, vilket kan innebära att inhemska arter konkurreras ut av nya arter eller påverkas av introducerade sjukdomar. Nya arter uppträder regelbundet i haven som omger Sverige och mer än 100 nya arter har etablerat sig i svenska vatten under de senaste decennierna. En organism som släpps ut med barlast-

¹⁹² Biologisk mångfald innehåller variationer på tre olika nivåer: ekosystem, arter och gener. Det finns t.ex. stora genetiska skillnader mellan torsken i Västerhavet och Östersjön. Det finns också exempel på genetiskt lokala populationer av torsk på västkusten, i bl.a. Gullmarsfjorden.

¹⁹³ SOU 2008:48, Miljömålsrådet, 2008 och Naturskyddsföreningen, 2008b.

vatten kan orsaka stor ekologisk och ekonomisk skada i den nya miljön, men samtidigt finns det en osäkerhet kring vilka effekter nya arter har på befintliga arter och processer och om detta kommer att fortgå eller kanske till och med öka.

Klimatförändringarna ger varmare vatten och minskat istäcke. Dessutom förutspås att salthalt, nederbördsmonster och medelvindhastighet kommer att förändras. I Naturvårdsverkets och de tre marina forskningscentrumens årsrapport för 2007 om tillståndet i havet uppges att det är svårt att exakt förutsäga vilka effekter som kommer att ske under ytan. Som exempel kan nämnas att vikarsälen kommer att få problem med fortplantningen om isutbredningen minskar och att torsken kommer att möta problem om södra Östersjön blir kraftigt utsötad. Bland fiskarna kommer förekomsten av varmvattenarter att öka på bekostnad av kallvattenarterna. Även bland växtplankton förändras artsammansättningen. Detta är en fråga som kommer att behandlas i miljö- och jordbruksutskottets forskningsöversikt under år 2009.

7.2 Fiskbestånd och yrkesfiske

7.2.1 Fiskepolitiska insatser och deras resultat

Kritik mot de fiskepolitiska insatsernas konsekvenser för havsmiljön

Yrkesfisket regleras huvudsakligen genom EU:s gemensamma fiskepolitik.¹⁹⁴ Syftet är att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av de levande resurserna i havet. EU:s medlemsstater har rätt att begränsa det egna och andra länders fiske i det egna territorialhavet i syfte att minimera fiskets inverkan på de marina ekosystemen. Havsmiljökommissionen menade i sitt betänkande från 2003 att fiskepolitiken lider av ett omfattande genomförandeunderskott. Kommissionen konstaterade att alla tecken tyder på att det moderna yrkesfisket går mot en krasch, vilket kommer att få stora konsekvenser inte bara för ekosystemen utan även för de återstående yrkesfiskarna, sportfiskarna och därmed för en levande kust och skärgård. Havsmiljöutredningen har därefter konstaterat att de åtgärder som hittills företagits för ökad havsmiljöhänsyn har bedömts som otillräckliga av de flesta experter. Bland annat fattas besluten om fiskekvoter ofta med andra utgångspunkter än det övergripande syftet att åstadkomma ett hållbart nyttjande av fiskbestånden. Utredningen menar bl.a. att fiskefrågor i dag är dåligt integrerade med övriga marina frågor i Sverige.

Miljö- och jordbruksutskottet har i en tidigare uppföljning uppmärksammat de insatser som görs inom ramen för fiskepolitiken, bl.a. vad gäller fiskeflottans omstrukturering, fiskekvoter och andra resurspolitiska insatser.¹⁹⁵

¹⁹⁴ I denna uppföljning används genomgående termen ”fiskepolitik” i stället för ”fiske-
ripolitik”.

¹⁹⁵ Rapport 2007/08:RFR3 och bet. 2007/08:MJU2.

Ett flertal aktörer har även i denna uppföljning framfört kritik mot fiskepolitiken och dess konsekvenser för fisken i våra hav. Fiskeriverket konstaterar att de beslut som ministerrådet har fattat har gått stick i stäv med den biologiska rådgivningen och har framfört bl.a. följande:

Det är bara att konstatera att EU:s fiskepolitik har misslyckats med att förvalta våra fiskbestånd och med sina mål – nämligen att åstadkomma fiskbestånd som kan nyttjas långsiktigt hållbart. Bestånden är överfiskade och överkapaciteten i flottan består. Det innebär att EU:s fiskeflotta fiskar på¹⁹⁶ minskande bestånd med i många fall dålig lönsamhet även i Sverige.

I sin miljömålsanalys från 2007 konstaterar Naturvårdsverket att det råder stor enighet om att varken den nationella eller den internationella fiskepolitiken har lyckats balansera fiskets fångster med havens produktionsförmåga. Verket konstaterar att Internationella havsforskningsrådet (Ices) under mer än två decennier har varnat för att en alltför hög fiskekapacitet inte är ekologiskt hållbar. Enligt verket är situationen alarmerande, och det behövs kraftfulla åtgärder för att förhindra en biologisk kollaps av främst bottenlevande fiskbestånd. Arbetet med att bygga upp fiskbestånden till ekologiskt hållbara nivåer har inte varit framgångsrikt trots en hög ambitionsnivå.

Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) har i uppföljningen framfört att den gemensamma fiskepolitiken är inriktad på mer långsiktiga beslut, vilket ger stabilitet i förvaltningen. SFR menar att det är bra att kommissionen lägger fast ramar och betonar att det är viktigt att komma ihåg att det tar lång tid innan olika insatser ger effekter.

Naturskyddsföreningen har i uppföljningen framfört att de fiskepolitiska insatserna inte har fungerat som avsett. Föreningen konstaterar att praktiskt taget alla fiskbestånd är utfiskade, överfiskade eller har nått taket för möjligt uttag. Inom fiskeområdet finns enligt Naturskyddsföreningen inga positiva resultat att visa upp. Sverige tillhör i och för sig de bättre i klassen i EU och har sedan ett antal år tillbaka försökt dra den gemensamma fiskepolitiken åt ett mer hushållande perspektiv. Föreningen konstaterar att både den förra och den nuvarande regeringen arbetar aktivt med fiskepolitiken. Ytterligare nationella medel bör enligt föreningen avsättas för att radikalt minska fiskeflottan. Världsnaturfonden menar att det är positivt att Sverige och EU har tagit tag i frågan om det illegala fisket. Detta är ett steg framåt, men problemet med såväl överfiske som illegalt fiske kvarstår.

Med anledning av de svaga torskbestånden i Östersjön utarbetade Fiskeriverket i mars 2008 en plan för att bl.a. stärka bestånden i området. Bakgrunden var att Ices har rekommenderat ett totalt fiskeförbud i det östra torskbeståndet i Östersjön eftersom beståndet är utanför biologiskt säkra gränser. Fiskeriverket konstaterar att EU inte har följt dessa råd. Inte heller i det västra beståndet i Östersjön har EU följt de biologiska råden.

¹⁹⁶ Fiskeriverket, 2008d.

Europeiska kommissionen lämnade i april 2008 ett förslag till ändring av rådsförordningen om återhämtning av torskbestånd. Av den rådgivning som låg till grund för kommissionens förslag framgår att de minskningar som de totala tillåtna fångstmängderna (TAC), de tekniska åtgärderna (t.ex. maskstorlek, landningarnas sammansättning, fredning av områden) och de kompletterande ansträngningsförvaltningsåtgärderna tillsammans ger anses vara långt ifrån tillräckliga för att minska fiskedödligheten till de nivåer som krävs för att torskbestånden ska kunna återuppbyggas. Av rådgivningen framgår vidare att en omedelbar minskning av fisketrycket på torsk rekommenderas i stället för att fokusera på fastställandet och uppnåendet av långsiktiga mål, som är mycket svårt.¹⁹⁷

När det gäller torskfisken har bl.a. Naturskyddsföreningen pekat på att utfiskningen av torsk fortsätter och att ett tillfälligt stopp för torskfiske i östra beståndet i Östersjön borde införas. Föreningen menar bl.a. att politiker/ministrar inte borde fatta så tekniska beslut som beslut om kvoter. Även Sportfiskarna har i uppföljningen uppmärksammat att situationen för torsken fortsätter att vara mycket allvarlig. Föreningen har i uppföljningen framfört att situationen närmast kan liknas vid en katastrof och sannolikt aldrig skulle tillåtas hända på land. Svenskt Vatten har pekat på att fisket kan bidra till ökad övergödning, varför det är viktigt med mycket restriktiva regler för yrkesfiske. Vidare har bl.a. Länsstyrelsen i Stockholms län pekat på att övergödning i sig också kan vara ett problem för torskens fortplantning. Torskägggen har svårt att överleva på grund av låge syrehalter i djupvattnet. Kraftig övergödning i kombination med ett fiske långt över populationens bärkraft kan förvärra situationen avsevärt. Om fisket stoppades under ett par år skulle torsken sannolikt kunna återhämta sig.¹⁹⁸

Våren 2008 rapporterade Ices att den negativa trenden för torsken i östra Östersjön verkar ha vänt. Fiskeriverket kommenterade detta genom att mana till försiktighet och underströk att nästa års kvot måste följa forskarnas rekommendationer. Enligt verket är det nödvändigt att alla berörda, inklusive fisket, nu ger beståndet en chans att återhämta sig. Ices menade vidare att fisket på det mindre torskbeståndet i västra Östersjön bör minska, eftersom lekbeståndet behöver förstärkas. I oktober 2008 beslutade EU:s ministerråd om en ökning av kvoten för torsk i östra beståndet med 15 %. Beslutet var i enlighet med förvaltningsplanen och Ices rådgivning.

Det östra beståndet av torsk i Östersjön har ökat sedan 2005 och är nu på en högre nivå än vad det varit tidigare under det senaste decenniet. Forskare vid Stockholms universitet har analyserat om ökningen är ett resultat av förvaltningsåtgärder som minskat fisketrycket eller av förbättrade miljöfaktorer som resulterat i en högre reproduktion.¹⁹⁹ Modellsimuleringar visar att varken minskade fångster eller en ökad reproduktion har kunnat förklara ökningen.

¹⁹⁷ Europeiska kommissionen, 2008c. Rådgivningen finns tillgänglig på Ices och STECF:s webbplatser www.ices.dk och fishnet.jrc.it/web/steecf.

¹⁹⁸ Länsstyrelsen i Stockholms län, 2007.

¹⁹⁹ Studien är under utveckling vid Stockholms universitet (Institutionen för systemekologi och Baltic Nest Institute vid Stockholm Resilience Centre).

Varje faktor kunde bara förklara 25 % av den totala ökningen. Synergieffekter mellan båda dessa faktorer var nödvändiga för ökningen av Östersjöns torskbestånd. Forskarna menar att studien visar vilken stor betydelse som förvaltningsåtgärder har, men den understryker också den icke-linjära dynamik som finns i naturen och de utmaningar som finns när man förvaltar komponenter i ekosystem. En av forskarna vid Stockholms universitet menar:

En liknande ökning av torsk under det tidiga 1990-talet slogs snabbt ned av ohållbara fångster. Men nu har vi ett gyllene tillfälle att bygga upp torskbeståndet. Om vi följer den beslutade förvaltningsplanen från förra året och om vi kan kontrollera de illegala fångsterna ser Östersjötorskens framtid bättre ut än på länge.²⁰⁰

Fiskeriverket kan bevilja stöd till både tillfälligt och permanent upphörande av fiskeverksamhet. Denna fråga har behandlats i en tidigare uppföljning från miljö- och jordbruksutskottet. Stöd kan ges till skrotning av fartyg, omställning till annan verksamhet och till tillfälligt upphörande av verksamheten. I den plan som Fiskeriverket har antagit och som gäller t.o.m. år 2010 ska detta ske genom skrotning av 10 % av den trålkapacitet som hade särskilt tillstånd att fiska torsk i Östersjön år 2005. Fiskare som frivilligt lämnar yrket i samband med skrotning kan också erbjudas avgångsvederlag. Både skrotning och avgångsvederlag finansieras genom Europeiska Fiskerifonden (EFF) och genom nationella offentliga medel.²⁰¹ Målet enligt det beslutade operativa programmet är en minskning med 50 % till år 2013. Fiskeriverket har i uppföljningen framfört att kapacitetsminskningar behövs även i andra vatten. Operativa programmet anger 30 % minskning i pelagiskt fiske och 10 % i kräfttrålfisket. Till detta kommer en minskning av det demersala fisket i Skagerrak och Kattegatt.

Utkast av fisk

Miljö- och jordbruksutskottet har i sin tidigare uppföljning av fiskepolitikens resultat och konsekvenser uppmärksammat de problem som finns vad gäller utkast av fisk.²⁰² I denna uppföljning kan konstateras att Fiskeriverket våren 2008 remitterade ett förslag om ett förbud mot att dumpa fisk som är tillåten att ta i land. Enligt Fiskeriverket ska förslaget ses som en tydlig markering mot att mindre värdefulla fiskar kastas överbord för att öka fångstvärdet, s.k. high grading. Frågan behandlas tillsammans med andra åtgärder för att minska fiskeansträngningen i fisket under år 2009. I Danmark är det redan sedan 2002 förbjudet att göra utkast av fisk och skaldjur som får landas enligt gällande regler, och i Norge sedan mitten av 1980-talet.

För att bl.a. minimera utkast av torsk utreder Fiskeriverket införande av en bifångstregel för trålfiske i Kattegatt och Skagerrak som innebär att torsk inte får utgöra mer än en viss procent av fångsten. Ett annat sätt att komma till

²⁰⁰ Stockholms universitet, Stockholm Resilience Centre, Baltic Nest Institute, 2008.

²⁰¹ Fiskeriverket, 2008a.

²⁰² Rapport 2007/08:RFR3 och bet. 2007/08:MJU2.

rätta med problemen med utkast är enligt Fiskeriverket att införa s.k. effortreglering där fisket regleras genom fiskedagar till havs och inte med begränsningar i antal kilo fångst. Fördelen med denna typ av reglering är att fiskaren får ta iland all fångst, vilket kan reducera mängden utkast. Samtidigt pekar Fiskeriverket på att ett effortsystem kan innebära att yrkesfisket ytterligare ökar sin fångst de tillåtna dagarna. Är flottans kapacitet då för stor kan fiskedödligheten öka. Fiskeriverket avser att under 2008 fortsätta diskussioner och samarbete med fiskesektorn och andra medlemsländer för att finna lösningar för att minska utkast av fisk.

EU-kommissionen har tagit fram en ny policy med vilken man vill uppmuntra beteenden och teknik som gör att oönskade bifångster kan undvikas. För att åstadkomma detta vill man successivt införa utkastbegränsning tillsammans med kompletterande åtgärder såsom förbättring av fiskeredskapens selektivitet, krav på byte av fiskeplats och fredningstider i realtid. Särskilda åtgärdsplaner ska skraddarsys för specifika fisken. Dessutom kan nämnas att i det årliga fiskeavtalet mellan EU och Norge för 2008 deklarerade EU sin intention att minska utkast av torsk till 10 % av den totala torskfångsten i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Vidare kan nämnas att EU:s medlemsstater ska rapportera vidtagna åtgärder och lämna en preliminär utvärdering av graden av minskade utkast till EU-kommissionen hösten 2008.²⁰³

Fiskekontroll

Kustbevakningen kontrollerar yrkesfisket längs kusterna och fisketrålare i den ekonomiska zonen. Kontrollen handlar om huruvida båtarna är på rätt plats, att de har tillstånd, att de för loggbok och att de fiskar rätt art med rätt fiskeredskap. Samtidigt kontrolleras även behörighet, bemanning och nykterhet, dvs. sådant som inte är fiskekontroll. Under uppföljningen har Kustbevakningens norra region uppgett att man i sin fiskekontroll hittar få fel. Kustbevakningens insats kan handla om att t.ex. ta garn i beslag, medan Fiskeriverket svarar för landningskontrollen. I uppföljningen har andra aktörer uppmärksammat problem i fiskekontrollen. Sportfiskarna har till utskottets uppföljning framfört att ”fiskekontrollen fungerar fortsatt dåligt med ett omfattande, omvittnat svartfiske” och Naturskyddsföreningen har framfört att fiskekontrollen bör stärkas.

Fiskefria områden

Fiskeriverket har på uppdrag av regeringen föreslagit sex havs- och kustområden med permanent fiskeförbud i Östersjön och Västerhavet. Dessa områden ska inrättas till 2010 och effekterna ska utvärderas till 2015. I uppdraget ligger också att utvärdera de mer långsiktiga biologiska effekterna, bedöma fiskets påverkan och uppskatta de ekonomiska konsekvenserna. Arbetet pågår och de förslag som bedömts som mest intressanta redovisades i en rapport i

²⁰³ Webbplatsen www.fiskeriverket.se.

mars 2008 och har sedan diskuterats med de berörda lokala intressenterna. I arbetet har Fiskeriverket identifierat ett antal problem kring fiskefria områden:

- Flera syften ska uppnås, både vad gäller fiskbestånd och att skydda andra naturvärden, vilket ställer olika krav på skydd.
- Kompletterande skydd med andra instrument kan krävas för att hindra exploatering av skyddsvärda områden.
- Det är oklart hur stora de fiskefria områdena bör vara för att uppnå de målsättningar som eftersträvas.
- Införande av fiskeförbud innanför tolv milsgränsen kan endast göras efter en anmälan till EU och berörda medlemsländer.
- Särskilda överväganden bör göras beträffande nödvändigheten av att inskränka fiske med stöd av enskild rätt.²⁰⁴

Med stöd av fiskelagen inrättade Fiskeriverket år 2006 ett fiskefritt område som omfattar vattnen runt Gotska Sandön ut till 4 nautiska mil från strandlinjen. Fiskeriverkets kustlaboratorium utför sedan tre år provfisken för att utvärdera det fiskefria fredningsområdet vid Gotska Sandön. Enligt Fiskeriverket visar preliminära siffror på en stor mängd plattfisk där. Studier av spridning av fisk från området tyder på att skrubbskädda från Sandön sprider sig till Gotland och att skydd av ett område kan innebära positiva effekter för omgivande vatten. Ingen av de märkta piggvararna har hittills återfångats, men eftersom de flesta märkta individerna var under det lagliga minimimåttet 30 cm väntas de dyka upp i fisket först om ett par år.

Miljömålsrådet har i sin senaste fördjupade utvärdering konstaterat att arbetet med att bilda fiskefria områden fortskrider. I denna uppföljning har bl.a. Naturskyddsföreningen framfört att fler områden med fiskeförbud bör inrättas. I samband med uppföljningens besök på Fiskeriverket konstaterades bl.a. att det är svårt att införa fiskefria områden på internationellt vatten eftersom i första hand Finland inte uppges vara intresserade av denna åtgärd. Fiskeriverket och det danska forskningsinstitutet DTU Aqua har skrivit på ett gemensamt avtal om behovet av att införa fiskefria områden i Kattegatt. Förslaget går ut på att ha två typer av stängda områden; dels områden som föreslås vara stängda hela året för allt fiske, inklusive fritidsfiske, dels några områden som föreslås vara stängda under torskens lekperiod.²⁰⁵

SFR anser inte att fiskefria områden med permanent fiskeförbud är en bra åtgärd för att skydda fiskeresursen i haven. Begränsningar av fisket i tid och rum har däremot funnits under lång tid, framför allt i områden där fisken leker eller i områden som är av betydelse för fiskens uppväxt. SFR menar att det finns goda exempel på sådana områdesskydd, t.ex. ett område nära Bornholm där torskens lek skyddas under en begränsad period varje år.

²⁰⁴ Fiskeriverket, 2008b.

²⁰⁵ Fiskeriverket, e-brev 2008-10-28. DTU Aqua (tidigare Danmarks Fiskeriundersøgelser) är numera ett institut vid Danmarks Tekniske Universitet.

Problem med dioxin i fisk från Östersjön

År 2006 antogs ett nytt regelverk inom EU för gränsvärden för vissa miljögifter i livsmedel, bl.a. dioxiner. Fiskeriverket konstaterar att halterna i lax och strömming i Östersjön i viss mån överskrider dessa gränsvärden. Det svenska och finländska fisket har dock under en övergångsperiod, fram till 2011, fått ett undantag för försäljning på respektive lands egen marknad av bl.a. lax och strömming trots att halterna av dioxin och dioxinlika ämnen i vissa fall kan överstiga gränsvärdena. Undantaget från regelverket gäller dock endast under förutsättning att svenska och finländska konsumenter informeras om riskerna med dessa livsmedel, att halterna av dioxiner övervakas kontinuerligt och årligen rapporteras till kommissionen och att man vidtar åtgärder för att minska utsläppen av dessa ämnen.²⁰⁶

Enligt Livsmedelsverket är genomsnittskonsumtionen av strömming och vildfångad lax från Östersjön för närvarande låg i Sverige och kortvariga överskridanden av det tolerabla intaget medför inte några ökade hälsorisker.²⁰⁷ I uppföljningen har bl.a. KemI konstaterat att gränsvärdena för dioxin i konsumtionsfisk är högre i Sverige än i övriga EU-länder. En intervjuad tjänsteman vid KemI menar att detta delvis kan motiveras av att vi i Sverige är mindre exponerade för dioxin än vad man är i länder på kontinenten och att hälsnyttan av att äta fisk kan anses vara större än riskerna. KemI menar att det är ett högt prioriterat mål att vi ska kunna äta all fisk i svenska vatten, men främst på grund av innehållet av kvicksilver och dioxiner är det långt kvar till det målet. Även bl.a. Naturskyddsföreningen konstaterar att dioxinhalterna är fortsatt höga i fet fisk från Östersjön. Se även avsnitt 5.3.

Problem med trålning

Den fisketeknik som oftast används inom EU är trålfiske. Trålredskap hör till de aktiva redskapen, vilka måste styras av ett eller flera fartyg, och består av nät som har en kon- eller pyramidformad kropp som är sluten baktill med en snörplina. I Skagerrak har trålgränsen flyttats ut till fyra nautiska mil utanför baslinjerna för att minska fisketrycket på de uppväxande individerna och skydda lekomyråden. I Kattegatt har trålgränsen lagts tre nautiska mil utanför strandlinjen i överensstämmelse med det svensk-danska fiskeavtalet. Trålning är tillåten i vissa fall, bl.a. i vissa områden och med vissa räk- eller havskrafttrålar.²⁰⁸ Fiskeriverket har i uppföljningen uppgett att utflyttningen av trålgränsen har gett positiva effekter.

Från och med den 1 januari 2008 har särskilda bestämmelser införts med syfte att begränsa fisket efter torsk i Östersjön. För de fartyg som berörs gäller under vissa perioder bl.a. förbud mot att fiska med trål, snurrevad eller liknande redskap med en maskstorlek på 90 millimeter eller mer. Förbuden gäller mellan den 1 och 30 april i det västra området och mellan den 1 juli och

²⁰⁶ Webbplatsen www.fiskeriverket.se.

²⁰⁷ Webbplatsen www.livsmedelsverket.se.

²⁰⁸ Naturvårdsverket, 2007a.

31 augusti i det östra området.²⁰⁹ I Rigabukten är fiske med trål förbjudet i vatten med mindre djup än 20 meter. Tillfälliga förbud mot svenskt trålfiske efter torsk under år 2008 gäller under tiden den 1–4 maj och 16–29 juni i det västra området och under tiden den 28 april–4 maj, 16–30 juni och 1–14 september i det östra området.²¹⁰

Vid uppföljningens besök i Kalmar pekade forskare vid högskolan på att trålning är ett stort problem för torsken i Östersjön eftersom detta fiske bedöms vara alltför effektivt. Enligt forskarna skulle ett förbud mot trålning vara den mest effektiva och lättövervakade åtgärden för att rädda torsken. Forskarna bedömer att om trålningen försvinner kommer torsken i Östersjön att återhämta sig. Användning av nät eller långrev är enligt forskarna inte något problem. Ett trålningsförbud skulle även kunna ge det småskaliga och kustnära fisket ett uppsving, vilket skulle ha både kulturellt och socialt positiva effekter.

Bottentrålning är en form av fiske som genom direkt fysisk störning påverkar produktion, biomassa, storleksstruktur och diversitet av djur som lever på och nedgrävda i bottarna. De känsligaste delarna av Kosterfjorden och Gullmarsn är nu skyddade från bottentrålning. Skador på rev och effekter på bottnar och organismer har konstaterats nära kusten i dessa områden.²¹¹ Trots att insatser har införts mot bottentrålning har flera aktörer i uppföljningen pekat på att mer bör göras. Naturskyddsföreningen påminner om att det sedan lång tid har uppmärksamats att trålning även på mycket djupt vatten får allvarliga följder. Föreningen har framfört att forskare sedan länge har uppmärksammat detta.

Insatser för att skydda lax och ål

Staten har infört olika åtgärder för att begränsa laxfisket och därmed skydda laxen. Ett exempel på detta är förbudet mot drivgarnsfiske i Östersjön, vilket har behandlats i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning av fiskepolitiken.

I denna uppföljning har de besökta kommunerna i Västernorrlands län tagit upp frågan om yrkesfiske av lax. Kommunernas miljökontor upplever att laxen är hotad, bl.a. eftersom den inte kan gå upp i vattendragen på grund av yrkesfisket som har fångstfallor i älvmyningarnas fredningsområde. Kommunerna upplever att länsstyrelsen i stället gynnar yrkesfisket och exempelvis ger dispenser för fiske inom fredningsområden och lekområden. Från kommunerna betonas att yrkesfisket i länet har en mycket begränsad omfattning. Timrå kommun betonar att det även sker ett omfattande fritidsfiske på havsöring. Från kommunen framförs att det är positivt att handredskapsfisket vid kusten är fritt, men frågan är om det är långsiktigt hållbart.

Fiskeriverkets kustlaboratorium har i uppföljningen däremot framfört att yrkesfisket i norra Sverige fångar endast en mindre del av den tillgängliga

²⁰⁹ Webbplatsen www.m.lst.se.

²¹⁰ Webbplatsen ec.europa.eu/fisheries.

²¹¹ Naturvårdsverket, 2007a.

laxen. Laxfällor bedöms inte utgöra något hot mot laxen, och det finns enligt verket inte längre någon konkurrens med fritidsfisket. Sälproblemen har inneburit att fritidsfisket till stor del försvunnit liksom yrkesfisket med nät. Det enda mer omfattande yrkesfisket med nät är under strömmingsleken under vår och försommar då fångsterna är tillräckliga för ett kommersiellt fiske. Fiskeriverket har i uppföljningen uppgett att fredningsområden för lax och öring har haft positiva effekter.

En av de intervjuade tjänstemännen vid Naturvårdsverket konstaterar att det har lagts mycket medel på att bygga laxtrappor etc. för att fisk ska kunna vandra upp i älvarna förbi kraftverk, medan man helt har glömt bort att anlägga leder för fisken att ta sig nedströms tillbaka till havet. Detta innebär att t.ex. laxen mals sönder i kraftverksturbiner på väg ned till havet. En fråga är vem som ska bekosta anläggandet av vandringsleder för fisk – staten eller kraftbolagen.

Naturskyddsföreningen har i uppföljningen tagit upp att den vildlekande laxen i Östersjöområdet länge har minskat på grund av att exploateringen av strömmande vatten för elproduktion förstört flertalet laxälvar. Enligt föreningen bidrar laxfisket på blandade bestånd i Östersjön till att beståndet av vildlax endast långsamt återhämtar sig, trots att åtgärder vidtas för att restaurera lekbottnar. En annan viktig orsak till laxens nedgång är, enligt föreningen, sjukdomen M 74. Naturskyddsföreningen anser att laxfisket i Östersjön borde upphöra. I stället borde laxen få gå upp i älvarna och bli föremål för fritidsfiske, vilket enligt föreningen vore mer ekonomiskt lönsamt.

I sammanhanget kan även nämnas att Naturvårdsverket och länsstyrelserna arbetar med borttagande av vandringshinder i vattendrag. Detta är ett arbete som medför krävande juridiska prövningar, vilket uppges innebära att man bara hinner med ett par ärenden per år. Enligt verket gynnar detta arbete både fisk och en mängd olika vattenlevande organismer. I restaureringsarbetet ingår även att t.ex. återskapa lekbottnar och uppväxtområden för såväl stationära som havsvandrande fiskarter. Det finns en oro kring vad en satsning på småskalig vattenkraft skulle medföra för fiskens vandring. Regeringen har särskilt pekat ut att Naturvårdsverket ska ge medel från havsmiljösatsningen till en juristtjänst som har inrättats vid länsstyrelsen i Västernorrlands län för att arbeta med vandringshinder i vattendrag. Dessutom kan nämnas att Fiskeriverket initierar omprövningar i vattenmål med syfte att förbättra laxens vandringsmöjligheter.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län konstaterar att vattenregleringen har påverkat fisken. Länsstyrelsen bedriver ett projekt kring restaurering av vattendrag (Hemlingsån), vilket bl.a. handlar om att ta bort flottningsleder. Länsstyrelsen har även ett regeringsuppdrag som handlar om omprövning av vattendomar för havsvandrande fisk. En modell för att effektivisera arbetet ska tas fram. Länsstyrelsen i Västernorrland konstaterar att det finns olika intressen vad gäller vattenkraften som å ena sidan pekas ut som en förnybar energikälla, men som å andra sidan utgör ett hot mot lax och ål. Länsstyrelsen menar att detta är ett exempel på en målkonflikt.

Ål är en akut hotad art som samtidigt är mycket viktig för det småskaliga kust- och insjöfisket. Fiskeriverket har därför beslutat om ett generellt fiskestopp för allt ålfiske med undantag för de kust- och insjöfiskare som är starkt ekonomiskt beroende av ål för sin försörjning. Detta är en fråga som studerades närmare i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet.²¹² Fiskeriverket har gjort bedömningen att situationen för ålbeståndet är fortsatt allvarlig. En förändring i fisket uppges dock ha skett efter det allmänna ålfiskeförbud som infördes 2007. Svenska ålfångster minskade med omkring en tredjedel mellan 2006 och 2007. Större delen av minskningen har enligt Fiskeriverket skett inom fritidsfisket. Enligt verkets uppskattningar har ca 97 % av fritidsfisket försvunnit. Det fritidsfiske som i dagsläget pågår uppges ske inom sådana vattenområden som är undantagna från förbudet att fiska ål. Inom det yrkesmässiga ålfisket och ålfisket med stöd av enskild fiskerätt är minskningen inte lika påtaglig (7 % minskning).²¹³

Enligt tjänstemän vid Naturvårdsverket mals uppskattningsvis 70 % av ålen sönder i turbiner vid kraftverken. Länsstyrelsen i Västra Götaland har genom Naturvårdsverket fått medel från havsmiljöanslaget för att studera hur ålen vandrar runt Ålgårda vattenkraftverk i Rolfsån. Enligt verket är det viktigt att förhindra att den starkt hotade ålen fastnar i kraftverkens turbiner när den vandrar nedför vattendrag.²¹⁴ I Kalmar län har omlöp förbi kraftverk och dammar anlagts för bl.a. ål. Fiskens passage räknas och resultaten tyder enligt länsstyrelsen på att omlöpen fungerar bra. Kostnaden är dels för anläggningen, dels för att kraftverket ska släppa förbi vatten. Kraftverken är skyldiga att släppa 5 % utan betalning, men om det krävs mer så måste det betalas av t.ex. en projektägare. Länsstyrelsen menar att det är svårt att lösa finansieringen.

Andra insatser som görs för ålen är utsättning för att förstärka ålpopulationen. Vid partsmötet för konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (Cites) lade Sverige fram ett förslag om att lista ålen på konventionens bilaga II, vilket innebär att såväl export från EU som införsel till tredje land måste verifieras då exporttillstånd krävs.²¹⁵

7.2.2 Försök med skarpsillsutfiskning

Bakgrund

Mängden skarpsill i Östersjön har ökat sedan början av 1990-talet. Anledningen är enligt de flesta bedömare att det finns för lite torsk kvar i Östersjön. Torsken är i normala fall en rovfisk som håller nere skarpsillsbeståndet. Minskningen av torskbeståndet beror enligt Fiskeriverket både på ett för hårt fisketryck och ogynnsamma reproduktionsmöjligheter. Minskningen har

²¹² Rapport 2007/08:RFR3.

²¹³ Webbplatsen www.fiskeriverket.se.

²¹⁴ Naturvårdsverket, 2008g.

²¹⁵ Miljödepartementet, e-brev 2008-10-22.

påverkat hela ekosystemet, vilket bl.a. har bidragit till låga koncentrationer av djurplankton och höga koncentrationer växtplankton. Enligt Fiskeriverket är det ytterst sannolikt att den nuvarande situationen inte kommer att kunna förändras på naturlig väg eftersom skarpsillens predation på torskäggs samt skarpsillens kontroll av djurplankton i kombination med de klimatdrivna oceanografiska förutsättningarna motverkar detta. Parallellt med det observerade skiftet i det öppna havets ekosystem, har kustnära abborre och gädda minskat markant i Egentliga Östersjöns yttre kustområden, vilket kan hänga samman med att skarpsillen kontrollerar mängden djurplankton även i kustområdena. Fiskeriverket menar att för att återfå Östersjöns stora rovfiskar måste i första hand fisket på dessa begränsas, men att det är sannolikt att denna åtgärd inte är tillräcklig.²¹⁶

Regeringen har mot den bakgrunden beslutat att försöksinsatser med skarpsillutfiskning ska göras av Fiskeriverket i syfte att undersöka om metoden kan bidra till att återskapa ekologisk jämvikt i Östersjöns havsmiljö. Sammanfattningsvis innebär försöken att de djurplanktonätande fiskarterna skarpsill (utsjöområden) eller storspigg (skärgårdsområden) fiskas bort från ett mindre område och samtidigt studeras om detta har effekt på mängden djurplankton. Forskningsresultat tyder på att mängden djurplankton, som är viktig föda för torsk yngel, gädda och abborre, minskat kraftigt under senare år. Den minskande mängden djurplankton leder sannolikt också till kraftigare algblomningar i Östersjön.

Under försökets första fas, år 2007, utfördes i samråd med Naturvårdsverket en pilotstudie och planering där alternativa strategier för utfiskningen värderades, internationella samarbeten organiserades samt dialog med intressenter genomfördes. Det fortsatta försöket bedömdes för att ge kunskap avseende metodens kostnadseffektivitet och miljökonsekvenser samt framtida möjligheter att genomföra åtgärderna i större skala.

Pilotstudien redovisades i mars 2008. Projektet ska senare delredovisas i december 2009 och slutredovisas i december 2013. I det fortsatta arbetet ingår att analysera effekterna på rovfiskbestånden i utsjön och vid kusten av a) en kustnära reduktion och en utsjöreduktion av skarpsillsbeståndet i ett begränsat område av Östersjön och b) restaurering av kustnära rekryteringsområden med syftet att förbättra villkoren för kustnära rovfiskar. Innan dessa åtgärder kan genomföras i hela Östersjön måste enligt Fiskeriverket användbarheten och konsekvenserna av dessa testas på en mindre skala för att kunna utvärderas nationellt och internationellt av vetenskapssamhälle och förvaltningsorgan.

Projektet är organiserat i form av fem delprojekt: Variation i födovävs-komponenter, fältexperiment, laboratorieexperiment, modellering samt syntetisering. I fältexperimentet ingår bl.a. ett regionalt reduktionsfiske med hjälp av trålning i två kustnära områden (utanför Stockholms södra skärgård och i norra Kalmarsund). Som komplement görs lokala försök med utestängning av

²¹⁶ Fiskeriverket, 2008c och webbplatsen www.fiskeriverket.se.

djurplanktonätande fisk och inestängning och utsättning av vuxen gädda och abborre.²¹⁷ Fiskeriverket har tilldelats 9,5 miljoner kronor från Naturvårdsverket ur havsmiljöanslaget för skarpsillsreduktionen.

Forskare i Kalmar har i uppföljningen betonat att den bakomliggande tanken med reduktionen är att den ska leda till minskade mängder växtplankton eftersom skarpsillen äter djurplankton och djurplankton äter växtplankton, som t.ex. blågrönalger. Det har konstaterats att blågrönalgerna minskar när djurplankton ökar, men sambanden är inte helt klarlagda. Det har vidare konstaterats att metoden har fungerat mycket väl i sötvattenmiljöer. Forskarna konstaterar att skarpsillsutfiskningen är en arbetsintensiv åtgärd som har både för- och nackdelar. Skarpsillsutfiskningen kommer att bestå av två delar. Den första delen är en experimentell del med inhägnader och vetenskaplig utvärdering. I denna del deltar högskolan i Kalmar. Ett försöksprojekt pågår utanför Mönsterås, där Högskolan i Kalmar, Fiskeriverket och länsstyrelsen deltar. Ett område kommer att hägnas in, där all skarpsill och spigg kommer att fiskas ut. Därefter kommer skillnader i bl.a. plankton att studeras. Den andra delen är en genomförandedel där reduktionsfiske kommer att äga rum till havs. Fiskeriverket tar fram en projektplan, och genomförandet är planerat till år 2009.

I en forskarrapport som tagits fram på uppdrag av Naturvårdsverket konstateras att det finns risker med utfiskning som restaureringsmetod. Som exempel nämns risken att kammaneten kan ta över skarpsillens födonisch och att åtgärden drar fokus från åtgärder som verkligen skulle angripa problemet, nämligen ett tidsbegränsat totalstopp för torskfiske. Manipuleringar i form av t.ex. reduktionsfiske av skarpsillsbeståndet kan ha god potential att skynda på processen mot bättre vattenkvalitet.²¹⁸

Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) har i uppföljningen framfört att havsmiljönsatsningens idé om att fiska i ett begränsat område är meningslös. SFR framförde redan i augusti 2007 kritik mot skarpsillsutfiskningen:

Bakgrunden till idén är en liknande operation som gjorts i Finjasjön i Skåne där braxen och mört trålats bort. Nu är ju inte Östersjön riktigt att jämföra med Finjasjön. Dessutom är fiskeförvaltningen i Östersjön internationell och baseras på biologiska råd från Ices och besluten fattas av EU:s ministerråd. – – Att tro att ett begränsat försök i ett avgränsat kustområde där en del av en biomassa på mellan 1 och 2 miljoner ton kan befinna sig en kort stund överhuvudtaget går att utvärdera är inget annat än strunt. Att dessutom börja genomföra experiment av detta slag är olämpligt när det finns beprövade förvaltningsmodeller att följa.²¹⁹

I uppföljningen har SFR konstaterat att skarpsill flyttar sig snabbt och att det är svårt att veta hur stor biomassan är. För att få ned biomassan skulle fisket behöva öka betydligt, men det skulle troligen vara svårt att lyckas sälja den fångade skarpsillen på marknaden. SFR har vidare påpekat att Ices råd inför

²¹⁷ Fiskeriverket, 2008c.

²¹⁸ Naturvårdsverket, 2008e.

²¹⁹ Webbplatsen www.yrkesfiskarna.se.

2008 visade en vikande trend för skarpsillen och att det inte fanns något intresse för att delta från fiskets sida. SFR har även framfört att problemen i havsmiljön i grund och botten är orsakade av källor på land.

Forskare i Kalmar menar att det är möjligt att genomföra skarpsillsutfiskning lokalt, men betydligt svårare i stor skala. Det är vidare oklart hur reduktionsfisket ska gå till i praktiken. Det är oklart vem som ska genomföra denna del, hur fisket ska gå till och vad som ska göras med fiskfångsten. Dessutom finns endast begränsad kunskap om hur skarpsillen rör sig. Det är dock positivt att metoden inte innebär att något tillsätts ekosystemet. Länsstyrelsen i Kalmar län bedömer att det skulle vara mycket svårt att lägga om detta begränsade projekt till ett storskaligt projekt för hela Östersjön. Vid uppföljningens besök i länet framfördes att länsstyrelsen är tveksam till idén att fiska ut skarpsill och spigg. De intervjuade tjänstemännen menar att det vore mer effektivt att vidta åtgärder för att stärka torsken så att den åter upp skarpsillen i stället. Länsstyrelsen hoppas också på att gäddan ska öka igen och därmed reducera skarpsill och spigg. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att effekterna av en skarpsillsutfiskning är vetenskapligt mycket svåra att överblicka eftersom det rör sig om komplicerade effekter i hela näringsväven. Åtgärden löser inte heller Östersjöns grundläggande problem, dvs. övergödningen, men kan förbättra vattenkvaliteten och torskens förutsättningar för reproduktion.

Naturskyddsföreningen är skeptisk till utfiskning av skarpsill och menar att det finns för lite vetenskapligt underlag för denna åtgärd och att det saknas en ordentlig konsekvensbedömning. Föreningen menar att det kommer att bli svårt att utvärdera projektet. Även Världsnaturfonden är skeptisk till skarpsillsutfiskningen och ställer frågan om denna typ av storskaliga experiment ska bedrivas. Fonden menar att det i alla fall är viktigt att studera konsekvenserna först och att angripa källan till problemen. Fonden menar att exempelvis utsläppen av närsalter måste begränsas kraftigt och att det behövs ett torskfiskestopp. I uppföljningen har flera andra aktörer fört fram att ett torskfiskestopp vore en bra åtgärd, med tanke på att det än så länge inte är föryringringen av torsken som är det stora problemet utan överlevnaden i större årsklasser.

7.2.3 Kustfiskevård

Tidigare har kustmynnande vattendrag längs Östersjökusten fungerat som viktiga lek- och uppväxtområden för gädda och abborre, inte minst under översvämningar. Men när stora arealer torrlagts genom exploatering av bl.a. skogsbruk och jordbruk har fiskens möjligheter försämrats. Fiskeriverket arbetar med ett pilotprojekt för kustfiskevård, i vilket ingår bl.a. att analysera effekterna av att återställa bäckar, åar och våtmarker till ursprungligt skick.

Tre våtmarker i Kalmar län följs upp ingående. Ett exempel är en nyrestaurerad våtmark i Mönsterås kommun där man har fyllt igen diken för att åter skapa ett översvämningssområde. Fiskeriverket och Högskolan i Kalmar län samlar in data före och efter restaureringen genom provfisken. Under tre år

ska effekterna av restaureringsåtgärderna utvärderas och analyseras. Enligt länsstyrelsen har den återställda våtmarken i Mönsterås nu invigts, och förhoppningen är att mängden gäddyngel ska öka redan under första året.

Ett annat exempel som har studerats i uppföljningen är Kalmar Dämme, där Fiskeriverket och Kalmar högskola har ingått. Där undersöks våtmarkens potential som reproduktionsområde för framför allt gädda. Resultaten hittills tyder enligt länsstyrelsen på att anläggande av våtmarker är effektivt för att förse kusten med fisk. I projektet undersöker högskolans forskare tillsammans med Fiskeriverket vad som händer med fisken när våtmarker restaureras och vattenflöden återkommer. Åar som växer igen gör att fiskarna inte kan komma upp från havet. Forskarna kan följa hur fisken t.ex. har rört sig mellan salt och sött vatten. Forskarna menar att det är viktigt att sätta populationerna i fokus, inte arterna, och att tänka på att olika populationer har olika homing.²²⁰ Våtmarken har enligt uppgift lett till en mycket stor produktion av gäddyngel som kan förstärka beståndet av gädda i Kalmarsund. Efter restaureringen går ca 1 400 yngel ut från våtmarken till havet varje dag. Forskarna menar att våtmarksrestaurering är en bra fiskevårdsåtgärd som inte kostar något extra när man t.ex. anlägger våtmarker för att minska övergödning. Det är viktigt att tänka på fisken i samband med våtmarksarbetet (se avsnitt 4.4).

7.3 Marina däggdjur och sjöfåglar

7.3.1 Hotade marina arter

Staten arbetar på olika sätt med biologisk mångfald.²²¹ När det gäller skydd av fiskar, marina däggdjur och sjöfåglar arbetar statliga myndigheter på flera sätt. Ett sätt är fridlysningar. Ett annat sätt är åtgärdsprogram, där Naturvårdsverket fastställer program för hotade arter enligt den s.k. rödlistan (t.ex. för havsörnen och pilgrimsfalken). Ett tredje sätt är arbetet med områdeskydd, t.ex. marina reservat, fågelskydds- och sälkyddsområden (se avsnitt 8).

Genom art- och habitatdirektivet har EU beslutat att bevara arter och naturtyper som i ett europeiskt perspektiv är skyddsvärda. Alla medlemsländer ska vart sjätte år rapportera till EU-kommissionen om bevarandestatusen för dessa arter och naturtyper. I rödlistan för år 2000 pekade Artdatabanken på 17 marina arter som är i behov av särskilda insatser. Det finns nu åtgärdsprogram för 14 av de rödlistade marina arterna. I huvudsak har utvärderingsunderlaget kommit från nationella och regionala inventeringar, miljöövervakning och expertbedömningar av olika slag. När det gäller hav och kust uppges underlaget ofta vara bristfälligt, och trots en del goda uppskattningar när det gäller utbredning och förekomst har det framförts att det behövs betydligt mer art- och naturtypsinformation inför kommande rapportering 2013. Av rapporte-

²²⁰ Homing är fiskens förmåga att återvända till det vattendrag de föddes i för att leka.

²²¹ Molander, 2008.

ringen framgår att den generella bilden av Sveriges kust- och havsområden är relativt mörk, men där finns också ljusglimtar. Generellt bedöms många av de marina och kustnära naturtyperna runt Sverige vara i stort behov av åtgärder för att inte ytterligare försämrats.

I uppföljningen har flera aktörer framfört att frågor om den biologiska mångfalden i havsmiljön på senare tid har kommit i skymundan. Bland annat Världsnaturfonden menar att andra miljöfrågor, som t.ex. klimatet, dominerar debatten och framför att det är allvarligt om det sker en omprioritering av resurser från t.ex. arbetet med biologisk mångfald till klimat. Inte minst bakgrund av klimathotet behövs än mer skydd av den biologiska mångfalden i havsmiljön för att öka ekosystemets "tålighet" mot förändringar. Naturskyddsföreningen har i uppföljningen framfört att de olika EU-direktiven har drivit på arbetet i Sverige.

7.3.2 Yrkesfiskets bifångster

Tumlare, vikare, gråsäl, knobbsäl och fåglar fångas oavsiktligt i fisket. Fiskeriverket har redovisat att det finns stora osäkerheter vad gäller bifångsternas storlek och kunskapen om bl.a. tumlarpopulationens storlek (se tabell Q i bilaga 10).²²² Även Naturvårdsverket har betonat att skattningarna av hur stor andel av de olika populationerna som fångas som bifångster är osäkra, bl.a. eftersom rapporterna om bifångsternas storlek brister. Bifångsterna skattas med hjälp av intervjuundersökningar, journalföring och loggbok. Verket menar att man inte kan vara säker på att uppgifter som bygger på information från yrkesfiskarna är korrekta. Ju känsligare bifångsterna upplevs vara, desto större är sannolikheten att de inte rapporteras. Enligt verket finns i dag ingen möjlighet att effektivt värdera hur stor denna osäkerhet är eftersom det är mycket kostsamt att göra tillräckligt stora stickprov med hjälp av oberoende observatörer. Enligt verket är enda möjligheten att mäta bifångsten ett förtroendefullt samarbete med yrkesfisket. Verket pekar också på att det är viktigt att skapa en gemensam strävan bland yrkesfiskarna att hantera bifångster.²²³

För att minska bifångsterna av tumlare har bl.a. drivgarnsfisket efter lax i Östersjön förbjudits. Miljömålsrådet har i sin senaste fördjupade utvärdering gjort bedömningen att dagens bifångster av säl inte är något uppenbart hot mot sälpopulationerna. Enligt rådet har alla sälarter en betryggande tillväxttakt och en tillfredsställande bevarandestatus. Rådet pekar på att tillväxten av säl och skarv snarare är så hög att det bör utvärderas om bestånden bör regleras i syfte att begränsa skador, minska konkurrensen om kommersiella fiskarter och bevara skyddsvärda stammar av laxfisk.²²⁴

Fiskeriverket menar att bifångsten av tumlare i Kattegatt och Skagerrak ligger under 1 % och sannolikt inte kommer att öka. Vad gäller tumlare i Östersjön finns ingen kunskap, och det är enligt Fiskeriverket oklart i vilken

²²² Fiskeriverket, 2007.

²²³ Naturvårdsverket, 2007a.

²²⁴ Miljömålsrådet, 2008.

utsträckning det existerar en separat Östersjöpopulation som kräver egen förvaltning. Bifångsterna av säl är enligt verket högre än 1 %, men tillväxten hos bl.a. gråsälpopulationen bedöms av Fiskeriverket vara så hög att den har gynnsamt bevarandestatus. Verket menar vidare att enprocentsmålet inte har någon biologisk grund om det används generellt för alla marina däggdjur.

Vid uppföljningens besök i Västernorrland uppgav Fiskeriverkets kustlaboratorium att det förekommer att sälar blir bifångst i yrkesfisket i Västernorrland, men det är svårt att ange hur många sälar det handlar om. Uppskattningsvis fastnar omkring 10 sälar per år i laxfällor och pushup-fällor i länet. För hela landet uppskattas att antalet uppgår till 400–500 gråsälar per år. Det pågår ett arbete för att vidareutveckla pushup-fällan så att sälen stängs ute. I utvecklingsarbetet har ett galler tagits fram som utestänger små sälar, men detta har ännu inte implementerats i yrkesfisket.

Naturvårdsverket uppger att det framför allt är det småskaliga kustfisket med garn, nät och fällor som har de största problemen med bifångster. Samtidigt konstaterar verket att det småskaliga fisket av många andra skäl är ett skonsamt fiske. Naturvårdsverket menar att det av flera skäl är viktigt att avdramatisera frågan om begränsning av bifångsterna, bl.a. eftersom den i dag hindrar ett fruktbart samarbete med yrkesfiskarna.

EU har beslutat om åtgärder för att minska bifångster av småvalar och delfiner, vilka trädde i kraft 2005. En av dessa åtgärder innebär att båtar som är större än 12 meter ska använda tumlarskrämmor vid nätfiske i vissa områden. Naturvårdsverket har gjort bedömningen att denna åtgärd har liten betydelse för att minska bifångsterna på grund av den begränsade omfattningen. År 2004 stod dessa båtar för endast 4 % av den totala fiskeansträngningen i torskgarnsfisket i de områden där förordningen gäller. Efter ett år hade enligt Naturvårdsverkets miljömålsöversyn från 2007 endast en båt införskaffat tumlarskrämmor. Övriga båtar övergick till att fiska i andra områden, fiska med krok eller slutade att fiska. Förordningen har enligt Naturvårdsverket varit mycket svår att förstå bland yrkesfiskarna och uppges ha blivit ett hinder för att över huvud taget diskutera bifångster.

I miljö- och jordbruksutskottets tidigare uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för bl.a. yrkesfisket uppmärksammades statens insatser för att begränsa sälars och skarvars skador. Utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp konstaterade att säl och skarv fortfarande är ett stort problem för yrkesfisket och att det är viktigt att utvecklingsarbetet kring bl.a. sälsäkra fiskeredskap fortsätter. Sälskador förebyggs genom att yrkesfiskare använder säkrare redskap och genom skyddsjakt. Fiskeriverkets kustlaboratorium har i denna uppföljning redogjort för programmet Sälar och Fiske vars mål är ett livskraftigt kustfiske parallellt med ett starkt sälbestånd.

Sedan flera år pågår ett arbete både bland yrkesfiskare och redskapsutvecklare vad gäller att förbättra fiskeredskapen, bl.a. genom selektionspaneler för att minimera bifångster. Fiskeriverket har utvecklat och undersökt flera metoder för att minska bifångster i bl.a. trålfisket efter havskrafta. Ett resultat av detta arbete har blivit kravet på sorteringsrist i kräfttrålfisket på svenskt

vatten, vilket infördes 2004. Åtgärden uppges ha fått stort genomslag. Under 2006 fiskades ca 40 % av svenska trållandningar av havskräfta med sorteringsrist. Naturvårdsverket menar att havskräftfiskets negativa påverkan därigenom har minskat betydligt. Sedan 2005 är den svenska sorteringsristen även införd i EU:s regelverk. Ett annat exempel gäller trålfisket efter torsk i Östersjön och försöken med Bacomatrålur. Enligt Naturvårdsverket är s.k. Bacomalyft mer selektiva.²²⁵

I sin miljömålsöversyn från 2007 gjorde Naturvårdsverket bedömningen att den pågående redskapsutvecklingen generellt leder till både minskade sälskador och minskade bifångster. Samtidigt uppger Naturvårdsverket att antalet sälskadade fiskar i s.k. pushup-fällor har ökat de senaste åren. När det gäller s.k. sälskrämmor finns ett antal olika problem, bl.a. vad gäller skrämmornas räckvidd, energigång och utrustningens hållbarhet.

Fiskeriverkets kustlaboratorium menar att samarbetet med länsstyrelserna kring sälar och yrkesfiske fungerar mycket bra. Naturvårdsverket står för finansieringen och handhar sälskadeersättningen, vilket fungerar bra. Samtidigt konstaterar laboratoriet att synen på jakt och förvaltning skiljer sig åt mellan Fiskeriverket och Naturvårdsverket. Diskussioner pågår, bl.a. när det gäller regeringsuppdrag kring att utreda sälens effekter, där Fiskeriverket menar att frågan bör utredas.

Naturvårdsverket fördelar medel till länsstyrelserna för arbete med att förebygga och ersätta skador orsakade av vilt. Länsstyrelserna ersätter årligen skador av vilt, bl.a. sälar. Medlen används även till förebyggande åtgärder. Ungefär 65 % av medlen på viltskadeanslaget användes för ersättningar och bidrag för skador åsamkade av säl. Till största delen går medlen till ersättningar för skador som sälarna har orsakat, medan en mindre del går till förebyggande arbete. För andra djur är förhållandet det omvända. Under 2007 gav Naturvårdsverket tillstånd till skydds jakt på 210 gråsälur längs Östersjöskusten (fr.o.m. Kalmar län och norrut). På västkusten gavs enskilda jakttillstånd på 26 knubbsälur.

I uppföljningen har frågan om yrkesfiskets bifångster inte kommenterats i någon större utsträckning av de olika aktörerna. Världsnaturfonden menar dock att när det gäller tumlare bör mer göras i bifångstfrågan. När det gäller sälar bör insatserna ökas för att lösa konflikten mellan sälarna och yrkesfisket. Dessutom drabbas sälarna fortfarande av miljögifter (se avsnitt 5).

7.4 Spridning av främmande marina arter

Barlastvatten

Havsmiljökommissionen menade i sitt betänkande från 2003 att spridningen av främmande marina arter genom barlastvatten är ett av de stora hoten mot haven. Detta är en fråga som har uppmärksamats även i miljö- och jord-

²²⁵ Naturvårdsverket, 2007a.

bruksutskottets uppföljning. Flera aktörer har betonat att spridningen av främmande arter är ett hot mot den biologiska mångfalden. Olika aktörer har pekat på att spridningen utgör ett potentiellt hot mot bl.a. akvatiska ekosystem. Inom sjöfarten kan problemet med främmande organismer i barlastvatten hanteras genom att fartygen byter vatten i barlasttankarna ute på öppet hav. I stället för att byta ut vattnet kan det också renas på olika sätt.

År 2004 antogs en internationell konvention om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment vid en konferens som anordnats av IMO. Syftet med konventionen är att förebygga, begränsa och slutligen eliminera överföring av skadliga vattenlevande organismer genom kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment. Samma år fick Sjöfartsverket i uppdrag av regeringen att i samråd med Naturvårdsverket utreda och redovisa vilka författningsändringar som krävs för att Sverige ska kunna ratificera konventionen. Detta uppdrag redovisades i februari 2005. I februari 2007 beslutade regeringen om direktiv till en utredning av förutsättningarna för Sverige att tillträda konventionen, vilken i januari 2008 redovisade sitt betänkande. I betänkandet redovisades att i november 2007 hade elva stater, vilkas handelsflottor motsvarar 3,46 % av världshandelsflottans bruttodräktighet, tillträtt konventionen.²²⁶

Barlastvattenutredningen menade att ett effektivt genomförande av konventionen skulle minska riskerna för skadlig överföring betydligt och att de samhällsekonomiska vinsterna av detta torde vara stora. Utredningen ansåg att Sverige borde ansluta sig till konventionen så snart förutsättningar härtill förelåg. Utredningen föreslog att Sverige skulle anmäla till IMO att man inte fullständigt skulle komma att kunna tillämpa konventionens bestämmelser om skifte av barlastvatten. De vattenområden som finns i Sveriges omedelbara närhet, och som fartyg passerar på vägen till svenska hamnar, är ofta inte tillräckligt djupa för att skifte av barlastvatten ska kunna utföras. Vidare finns det enligt utredningen ännu inte metoder för att rena barlastvatten ombord på fartyget i tillräcklig omfattning. Reservationen föreslås gälla under begränsad tid.²²⁷ Regeringen avser att behandla frågan om Sveriges anslutning till konventionen i samband med den havspolitiska propositionen 2009.²²⁸

I uppföljningen har bl.a. Sjöfartsverket betonat att barlastvattenkonventionen är en viktig insats för den biologiska mångfalden. Verket uppger att man har arbetat mycket med denna fråga och konstaterar liksom Barlastvattenutredningen att det är svårt att skifta barlastvatten inne i Östersjön, och därmed är det svårt att implementera konventionen här.

Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 framfört att den viktigaste åtgärden för att minska spridningen av främmande arter är att tillräckligt många länder, däribland Sverige, ratificerar barlastkonventionen så att den träder i kraft. Naturskyddsföreningen har i uppföljningen framfört att

²²⁶ Konventionen träder i kraft tolv månader efter den dag då minst 30 stater, vilkas handelsflottor sammanlagt motsvarar minst 35 % av världshandelsflottans bruttodräktighet, har blivit parter till den.

²²⁷ SOU 2008:1.

²²⁸ Regeringens webbplats.

tidsplanen när det gäller ratificering av barlastkonventionen bör kortas ned samt kompletteras med krav på rapportskyldighet om varifrån barlastvattnet kommer. Även bl.a. SFR och Världsnaturfonden har pekat på att Sverige snarast borde skriva under barlastkonventionen eftersom det finns lösningar att tillgå för att kunna efterleva konventionen.

Enligt Redareföreningen är barlastvatten en mycket viktig fråga även för sjöfartsnäringen, och man pekar på att det nu finns godkända anläggningar som ett svenskt rederi har utvecklat och redan använder. Även flera andra aktörer har i uppföljningen pekat på att det finns ett svenskt företag som har tagit fram en godkänd utrustning för hantering av barlastvatten ute till havs. Sjöfartsverket har dock påpekat att många menar att det ännu finns alltför få tillverkare för att man ska kunna ställa krav på att fartygen ska ha sådan utrustning, men samtidigt uppges att antalet tillverkare ökar snabbt. År 2016 ska fartygen ha godkänd utrustning. Redareföreningen menar att det är bra att hårda krav ställs – det gynnar både havsmiljön och svensk sjöfartsnäring.

Kemikalieinspektionen (KemI) samarbetar med Sjöfartsverket vad gäller barlastvatten. Företag som vill få ett system för desinficering av barlastvatten godkänt ska skicka in en ansökan till Sjöfartsverket. Ansökan lämnas sedan till KemI för bedömning. I uppföljningen har det framkommit att två ansökningar hittills har inkommit. Från KemI har framförts att det kan bli ett tämligen omfattande arbete att ta fram en sådan bedömning. KemI har inte några möjligheter att kräva avgifter för denna uppgift och menar att samarbetet med Sjöfartsverket försvåras på grund av oklarheter kring finansieringen, medan Sjöfartsverket menar att samarbetet med KemI fungerar bra. Sjöfartsverket uppger dock att verket inte är bemyndigat att arbeta med dessa frågor, vilket leder till att ansvarsfördelningen inte uppfattas som tydlig, varken internt eller externt.

Internationell standard för miljöövervakning av främmande arter

Naturvårdsverket har framfört att det inte finns någon internationell standard för övervakning av främmande arter. Verket har uppmärksammat att det saknas indikatorer, mätmetoder och bedömningsgrunder som är särskilt utformade för främmande arter. Verket menar att det nationella miljöövervakningsprogrammet inte kan förväntas påvisa nya förekomster av främmande arter förrän de har hunnit bli relativt vanliga. Miljöövervakningen kan därmed inte fungera som ett tidigt varningssystem. För att följa främmande arters etablering, spridning och påverkan på miljön behövs därmed andra typer av datainsamling än den traditionella miljöövervakningen.²²⁹ I uppföljningen har framkommit att det finns exempel på att miljöövervakningen följer denna fråga. Exempelvis Timrå kommun har uppmärksammat att det av recipientkontrollen framgår att det finns främmande arter i bl.a. Sundsvallsbukten och att dessa ökar.

²²⁹ Naturvårdsverket, 2007a.

Forskning kring främmande arter i akvatisk miljö

Bland annat SFR har i uppföljningen framfört att det behövs mer forskning kring främmande arter. Naturvårdsverket har under perioden 2002–2007 gett miljöforskningsmedel till ett program om främmande arter i akvatisk miljö. Forskningsprogrammet har studerat ekologiska och ekonomiska effekter av främmande arter i svenska vatten samt utvecklat en metod för att bedöma riskerna för att främmande arter ska introduceras. Det har bl.a. framkommit att en stor del av spridningen beror på misstag och okunskap. Programmet har bl.a. tagit fram information till allmänheten och försäljare av akvariefisk och trädgårdsväxter.²³⁰

²³⁰ Se webbplatsen www.aqualiens.tmbi.gu.se.

8 Marin naturvård och strandskydd

I detta avsnitt beskrivs de problem som ökad användning av kusten och havet innebär för havsmiljön och vilka statliga insatser som vidtas mot detta. Uppföljningen visar att arbetet med att bilda marina skyddsområden har gått långsamt, men att antalet marina naturreservat nu har ökat. Det finns brist på kunskap om vilka områden som är mest skyddsvärda, vilket har gjort att områdesskydden ofta har införts med hänvisning till naturvärden på land. Den geografiska spridningen av skyddsområdena är delvis ojämn. Uppföljningen visar att det finns många och starka intressen längs kusten, vilket ofta kan leda till intressekonflikter kring de marina skyddsområdena. Arbetet med insatser för minskat buller i havsmiljön har inletts. I uppföljningen konstateras att exploateringen av kusten ökar, trots strandskyddet. Tillsyn och uppföljning är delvis eftersatt, och havsmiljöfrågor kommer ofta inte in kommunernas planering. Samtidigt ökar olika havsbaserade aktiviteter som t.ex. vindkraft.

8.1 Uppmärksammade miljöproblem

Kusten och skärgårdarna har sedan flera år gradvis blivit föremål för ökande exploatering. Ökad befolkning och ökat friluftsliv i kustområdena medför ofta ökat slitage, nedsmutsning, buller och annan påverkan. Den mänskliga exploateringen av kustmiljöer har pågått under lång tid, utan att tillräcklig hänsyn har tagits till deras naturvärden. Störningarna består bl.a. av marinor, kajläggningar, farleder och muddringar men även av aktiviteter i samband med industrianläggningar, samhällsutbyggnad, utfyllningar och vägbankar.

Användningen av den svenska kustzonen har förändrats under senare år. Många odlings- och betesmarker längs stränderna har försvunnit och ersatts av skog. Byggandet utmed kusterna kulminerade på 1960-talet, men fortfarande tätar bebyggelsen. Svall från fartygstrafik har på vissa håll orsakat erosionskador på stränderna, och fritidslivet kan orsaka bullerproblem och störa känslig fauna. Bullriga fritidsbåtar och vattenskotrar stör både djur och människor. Närgången båttrafik och i viss mån luftfarkoster skrämmer t.ex. bort sjöfåglar från bon och ungar, vilket medför sämre överlevnad hos ägg och ungar. Även människan har behov av ostörda områden för att uppleva viktiga delar av skärgårdens kvaliteter.²³¹

²³¹ Naturvårdsverket, 2005; Miljömålsrådet, 2008 samt SOU 2008:48.

8.2 Olika former för skyddade områden

Naturvårdens uppgift handlar både om att skydda värdefulla områden och arter och att möta människans behov av att nyttja naturen och allt som naturen ger. I Sverige finns flera olika instrument för att skydda naturen, främst med stöd av miljöbalken. Det formella skyddet i form av nationalparker och naturreservat kompletteras med frivilliga åtaganden.²³²

Nationalparker

Sverige har 28 nationalparker, vars syfte är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. För närvarande pågår förberedelser för att göra Kosterhavet i norra Bohuslän till Sveriges första marina nationalpark. Enligt Länsstyrelsen i Västra Götaland har det varit en komplicerad process med många förhandlingar. Parken inrättas för att skydda unika miljöer och arter som koraller, fotbollssvampar och armfotingar, men också för att främja friluftsliv och rekreation. Invigning planeras till den 9 september 2009. Samarbete sker även med norska myndigheter, som arbetar med att bilda en marin nationalpark i Hvalerskärgården på den norska sidan av gränsen. Regeringen har aviserat att en proposition om inrättandet av Kosterhavets nationalpark lämnas till riksdagen i januari 2009.

Naturreservat

Det finns ca 2 700 naturreservat i Sverige. Länsstyrelserna och kommunerna kan bilda naturreservat enligt miljöbalken. Naturreservat bildas i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet.

Under 2007 inriktades Naturvårdsverkets arbete med marint områdesskydd på att inventera blivande naturreservat och revidera äldre reservatsbeslut. Länsstyrelserna har under 2007 bl.a. inventerat undervattensvegetation och bottenfauna. Naturvårdsverket ger stöd till länsstyrelser och kommuner när det gäller t.ex. val och prioritering av skyddsvärda marina områden, bl.a. genom att ge ut vägledning.²³³

Ett exempel på hur länsstyrelserna arbetar med marina naturreservat kan hämtas från Västernorrland. I samband med uppföljningens besök i länet studerades särskilt Salen söder om Sundsvall, vilket är länets första marina naturreservat. Det består mest av hav, men också strand, myrar och sötvatten. Det präglas av grunda havsvikar med smal öppning där fisk leker. Att området blir naturreservat innebär att det blir förbud mot att muddra i vikarna utan tillstånd från länsstyrelsen, att man inte får skada växter och djur, nätfiskeförbud i vissa delar men fortsatt fritt handredskapsfiske. Arbetet med inventeringar började 1996–1997, men det aktiva arbetet med reservatsbildningen har

²³² Webbplatsen www.naturvardsverket.se.

²³³ Naturvårdsverket, 2007f och 2008a.

pågått under endast ett halvår. Arbetet blev klart sommaren 2008. Länsstyrelsen menar att arbetet har gått ovanligt snabbt. I området finns många markägare, men inga bofasta, endast två sommarstugor. Ett stort företag äger stora delar av området, både mark och hav. Det finns ca 100 fiskerättsinnehavare. Länsstyrelsen uppger att förhandling om ersättning till markägare och fiskerättsinnehavare pågår utifrån en värdering som har gjorts. Förhandlaren är extern.

I samband med att kommunen gjorde en ingående inventering av kusten pekades bl.a. Salen ut som ett möjligt reservat. Även kommunens representant konstaterar att länsstyrelsens beslut om att inrätta ett marint naturreservat i Salen gick mycket fort. Samtidigt betonar kommunen att det är viktigt att länsstyrelsen också tar del av det material som kommunerna har. Samarbetet skulle kunna förbättras när det gäller att utbyta kunskap och information i ett tidigt skede. På så sätt skulle dubbelarbete kunna undvikas. Kommunen vill gärna bidra i arbetet.

Natura 2000

Natura 2000 är ett nätverk av skyddsvärda områden i EU. Syftet är att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse. Med stöd av fågel- och habitatdirektiven väljer länsstyrelser ut skyddsvärda områden som kan ingå i nätverket. Naturvårdsverket granskar att de vetenskapliga kriterierna är uppfyllda, samordnar länsstyrelsens arbete samt föreslår områden till regeringen. Regeringen fattar sedan beslut om att föreslå områden att ingå i nätverket. Förslagen skickas till EU-kommissionen som efter utvärdering fastställer områdena. Sverige har föreslagit 3 982 områden enligt habitatdirektivet och 531 områden enligt fågeldirektivet. Cirka 60 % av områdena är nationalpark eller naturreservat.²³⁴

Som exempel på hur länen arbetar med Natura 2000-områden kan nämnas Länsstyrelsen i Kalmar län som är inne i ett inledningsskede när det gäller arbetet med biologisk mångfald och att ta fram ny kunskap. En basinventering – som görs av alla länsstyrelser – av Natura 2000-områden avslutas under 2008, och genomförandet av en eventuell uppföljning beror på vad som kommer att skyddas. Länsstyrelsen föreslog under 2006 ett Natura 2000-område ute på öppna havet utanför Kalmar läns kust, Norra Midsjöbankarna. Regeringen beslutade att föreslå området till EU-kommissionen i juli 2008.

Områden av riksintresse

För att ta till vara områden som är särskilt viktiga, kan vissa samhällssektorer peka ut områden av riksintresse. Detta ger områdena ett skydd mot åtgärder som kan vara till påtaglig skada för den aktuella sektorn. Naturvårdsverket har i samarbete med bl.a. länsstyrelserna valt ut ett antal områden som är av

²³⁴ Se bl.a. SOU 2008:48.

riksintresse för dels naturvården, dels friluftslivet. I Sverige finns i dag ca 2 000 områden som förklarats vara av riksintresse för naturvården och 200 för friluftslivet. Naturvårdens och friluftslivets områden av riksintresse sammanfaller till stora delar. Tillsammans omfattar de drygt 30 % av landets yta.

Djur- och växtskyddsområden

Djur- och växtskyddsområden används för att skydda t.ex. häckande fåglar eller sälkolonier genom att förbjuda tillträde till ett område under vissa av årets månader. Rätten till jakt, fiske och tillträde kan begränsas, men det finns inga andra inskränkningar av rätten att bruka mark eller vatten. De flesta av de drygt 1 000 djurskyddsområden som finns i dag ligger vid kuster eller insjöar och har tillkommit för att freda sjöfågel eller säl.

Skyddade områden samt världsarvsområden

Helcom har ett nätverk av skyddade områden i Östersjön (Baltic Sea Protected Areas, BSPA), och Oskar har motsvarande skyddade områden i Västerhavet (Marine Protected Area, MPA). I Sverige har sammanlagt 21 områden utpekats som skyddade områden enligt Helcomkonventionen eller Osparkonventionen. Av dessa områden finns 18 i kust- och skärgårdsmiljöer. Totalt omfattar nätverket en yta på ca 678 500 hektar. Enligt Naturvårdsverket har samtliga 6 utpekade MPA-områden skydd som marint naturreservat eller Natura 2000. Av BSPA-områdena omfattas 13 helt av områdesskydd. I samtliga övriga områden uppges arbete pågå med att bilda naturreservat.²³⁵

I Västernorrlands län finns ett BSPA-område, vilket sammanfaller med världsarvet Höga kusten. Länsstyrelsen tog år 2001 initiativ till världsarvet Höga kusten. Det är i Sverige oreglerat hur sådana initiativ ska tas fram. Världsarvet förvaltas av länsstyrelsen som använder och samordnar olika anslag. Västernorrland är ett av fem län som ingår i pilotprojekt om BSPA-områden. Höga kusten är det största BSPA-området i Sverige. En arbetsgrupp har arbetat med att ta fram en marin förvaltningsplan (samverkansplan). I planarbetet har ingått att ta in olika intressen, bl.a. friluftsliv, turism, naturskydd etc. Länsstyrelsen har haft dessa kontakter.

8.3 Resultat och konsekvenser

Ökande antal marina naturreservat

År 2007 fanns det 13 marina naturreservat i Sverige. Under perioden 2003–2007 inrättades 4 marina naturreservat. Enligt Naturvårdsverket har denna ökning delvis kunnat komma till stånd genom riktade resursförstärkningar till länsstyrelserna.

²³⁵ Naturvårdsverket, 2007a.

I uppföljningen har framkommit att det under senare år har genomförts särskilda satsningar på att aktivt arbeta med marina naturreservat. Från Naturvårdsverket har tidigare uppgetts att flera länsstyrelser och många kommuner har varit osäkra på syftet med och ansvaret för målet om marina naturreservat, vilket har försenat arbetet. Enligt verket har ett antal åtgärder genomförts och styrmedel utvecklats för att förbättra arbetet med marint skydd. Bland annat har en treårig satsning på marint områdesskydd genomförts under perioden 2005–2007 med en budget på totalt 15 miljoner kronor för särskilt stöd till länsstyrelsernas arbete med beslutsunderlag för marina naturreservat och till processtöd i komplicerade ärenden. Naturvårdsverket menar att dessa medel har fungerat som ett effektivt incitament för länsstyrelserna att börja arbeta med att inrätta marina naturreservat. Insatserna uppges ha bidragit till arbetet med marina miljöer har kunnat prioriteras. Naturvårdsverket har vidare haft dialoger med länsstyrelserna och gett ut en handbok för skydd av marina områden.²³⁶

Mellan 2006 och 2010 är målet att inrätta ytterligare 14 marina naturreservat. Enligt Naturvårdsverket arbetar flera länsstyrelser och kommuner nu aktivt med att inrätta marina naturreservat runtom i landet. Därför finns det enligt verket goda förutsättningar för att Sverige ska ha minst 26 marina naturreservat år 2010.

Skyddade områden som innehåller havsvatten

År 2007 innehöll enligt Naturvårdsverket 551 naturreservat havsvatten eller tangerade strandlinjen, vilket var en ökning med 23 reservat jämfört med år 2003 (se tabell N i bilaga 10). Under samma period ökade den skyddade arealen med 0,5 % för marina vattenområden. Naturvårdsverket uppger att totalt ingår 7,8 % av Sveriges territorialvatten i nationalparker, naturreservat, Natura 2000- eller djurskyddsområden. Enligt verket är ca 140 000 hektar av kustens landområden skyddade genom områdesskydd. År 2006 ingick ca 15 % av strandlinjen i marina naturreservat eller Natura 2000. Enligt Naturvårdsverket är prognosen att skyddet av strandlinjen kommer att öka till närmare 20 % år 2010.

Arbetet har gått långsamt

Havsmiljökommissionen menade i sitt betänkande från 2003 att Sverige inte har prioriterat skyddet av marina resurser. Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 konstaterat att arbetet med att bilda marina skyddsområden har gått långsamt, men att antalet skyddade områden har ökat de allra senaste åren. Även andra aktörer som har ingått i uppföljningen delar den bedömningen. Exempelvis Naturskyddsföreningen har i uppföljningen framfört att det har tagit mycket lång tid att ta fram marina skyddade områden i Östersjön. Arbetet har pågått sedan Helcom år 1994 rekommenderade att 62

²³⁶ Naturvårdsverket, 2007a.

områden skulle tas fram, varav 13 områden i Sverige. Föreningen har dock uppmärksammat att arbetet har tagit bättre fart i Sverige under de senaste åren, men konstaterar att mycket återstår att göra.

Även Världsnaturfonden menar att avsättningen av marina skyddade områden går långsamt, bl.a. på grund av lokalt motstånd mot reservatsbildningar. Arbetet kräver kunskap om vilka marina miljöer som finns var, men kartläggningen av marina biotoper är enligt Världsnaturfonden starkt eftersatt i Sverige liksom i de flesta länder. Detta uppges bero dels på att lite medel avsatts, dels på att det är tekniskt-praktiskt svårt att göra storskaliga kartläggningar i havet. Världsnaturfonden menar att Sverige är dåligt på att skydda marina områden och ligger långt från Helcoms mål när det gäller inrättande av skyddade områden. Fonden framför att exempelvis Tyskland har uppnått en skyddsnivå på 40 %. Enligt fonden borde Sverige ta ett helhetsgrepp för att få ett representativt skydd av marina och kustnära miljöer. Fokus borde enligt Världsnaturfonden ligga på att upprätthålla ekosystemen, inte enbart se till enstaka arter.

Begränsade resurser satsas på marina områden

Av tabell L i bilaga 10 framgår vilka kostnader som Naturvårdsverket har redovisat för områdesskydd bl.a. vad gäller kuster och skärgårdar under perioden 2005–2007. Som framgår av tabellen är det en mycket liten andel av kostnaderna för områdesskydd som går till de vattenrelaterade objektkategorierna Kuster och skärgårdar respektive Sjöar och vattendrag. Enligt Naturvårdsverket prioriteras skötseln av skyddade områden högt. Verket har bl.a. gett bidrag till länsstyrelsernas arbete. Som framgår av tabell M i bilaga 10 går dock en mycket liten andel av skötselmedlen till naturtypen Hav.

Marina skyddade områden i Sveriges ekonomiska zon

Enligt lag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön.²³⁷ I uppföljningen har flera aktörer pekat på att några sådana föreskrifter ännu inte har meddelats och att det inte finns några marina skyddade områden i den ekonomiska zonen. Naturskyddsföreningen menar att detta beror på oklarheter i vilket regelverk som ska tillämpas. Bland annat Länsstyrelsen i Västra Götaland har pekat på att man har hittat intressanta och skyddsvärda områden i den ekonomiska zonen, men att man upplever att länsstyrelsen inte får arbeta där. De intervjuade tjänstemännen vet inte hur de ska gå vidare med frågan. Även Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 konstaterat att det inte pågår något arbete med att bilda naturreservat i den ekonomiska zonen eftersom det inte är klart hur det ska bedrivas, med undantag för fågel- och habitatdirektiven. EG-domstolen har i en dom från 2005 slagit fast att fågel- och habitatdirektiven även är tillämpliga inom den ekonomiska zonen,

²³⁷ 2 § lagen (1992:1140) om ekonomisk zon.

vilket det tidigare rådde en viss tvekan kring.²³⁸ Sverige har föreslagit sju områden i eller delvis i den ekonomiska zonen att ingå i nätverket Natura 2000. Under uppföljningens gång har riksdagen behandlat en proposition där det föreslås ändringar i lagstiftningen. Förslagen avser tillämpningen av miljöbalken i den ekonomiska zonen.²³⁹

Områdesskydd utgår ofta inte från ett vattenperspektiv

Havsmiljöutredningen har uppmärksammat att de flesta havsområden som har blivit naturreservat har erhållit skyddsstatusen med hänvisning till naturvärden som finns på land (stränder och öar). Endast i ett fåtal fall uppges undervattensmiljön ha varit viktig när reservatet bildats. Orsaken till detta är vanligtvis brist på kunskap om havsbottnarna och om de livsmiljöer och arter som finns under vattenytan.

Denna bild bekräftas även i denna uppföljning. Som exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Västra Götaland konstaterar att havsmiljön inte finns med i många gamla områdesskydd. Länsstyrelsen i Kalmar län uppges att drygt 40 % av den skyddade arealen i länets naturreservat och Natura 2000-områden är vatten. Områdena har dock inte skyddats på grund av värden i vatten. Länsstyrelsen uppges i uppföljningen att man dock arbetar för att lyfta in marina värden i befintliga skyddsområden. Fram till 2010 ska fyra naturreservat i norra delen av länet få reviderade och kompletterade marina mål, föreskrifter och skötselplaner.

Brist på kunskap

Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn 2007 framfört att ett av de största hindren för att få till stånd ett representativt nätverk av marina skyddade områden är bristen på marina karteringar och kunskap om marina processer. Detta medför enligt verket att länsstyrelser och kommuner har svårt att peka ut de mest skyddsvärda områdena och att det är svårt att bedöma det totala skyddsbehovet för olika livsmiljöer eller för olika arter. Verket menar att kunskapen om var de värdefulla miljöerna finns utefter kusterna är mycket bristfällig. Enligt verket har många länsstyrelser upplevt det dåliga kunskapsunderlaget som ett hinder för att bilda marina naturreservat. Detta bekräftas av samtliga fyra besökta länsstyrelser som menar att det är ett problem i naturvårdsarbetet att det fortfarande finns stora kunskapsluckor vad gäller de marina miljöerna. De intervjuade tjänstemännen i exempelvis Kalmar menar att det är svårt att säga vilka områden som är i stort behov av områdesskydd. Det finns ännu ingen övergripande formell länsstrategi för arbetet och det framförs att det finns endast små resurser för säkerställandearbetet. Länsstyrelsen menar även att det från kommunalt håll finns en rädsla för marina naturreservat. Kommunerna uppges inte se nyttan med reservaten, utan är i stället rädda för att bli "låsta" i sitt arbete.

²³⁸ Se bl.a. SOU 2008:48.

²³⁹ Prop. 2007/08:154, bet. 2008/09:MJU3.

I uppföljningen har dock även redovisats exempel på hur länsstyrelser arbetar med att öka kunskapen. I Västernorrlands län har en kartläggning och lokalisering av marina värdefulla miljöer genomförts. Inventeringarna har varit ett underlag för arbetet med att skydda marina områden. Arbetet har styrts genom regleringsbrev och genom de överenskommelser som har gjorts i Samhav. Genom att extra medel har avsatts för detta arbete har en del kunnat göras. Enligt länsstyrelsen har ca 20 områden pekats ut, vilka sedan tas upp i kontakter med kommuner för att de ska tas in i bl.a. översiktsplaner.

Svårt att utvärdera

Det saknas tydligt definierade gränser för vad som ska räknas som kustområden. Detta innebär att Naturvårdsverket inte kan ange något procenttal för hur omfattande det totala skyddet av kustens landområden är. Bland annat Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn pekat på svårigheten att utvärdera om målet för skyddsvärda marina miljöer uppnås. Målet att 50 % av skyddsvärda marina miljöer ska ha ett långsiktigt skydd år 2010 går inte nu att utvärdera, eftersom arbetet med att definiera och kartera skyddsvärda områden inte har genomförts på en sådan nivå att det går att räkna procent. Men man vet ändå att vissa marina områden har dokumenterade marina bevarandevärden, och det är enligt verket tydligt att det marina bevarandearbetet har gått framåt.

Ojämn geografisk spridning

Naturvårdsverket och Miljömålsrådet har konstaterat att den geografiska spridningen av det marina områdesskyddet delvis är mycket ojämn med en hög andel skyddade områden i de kustnära delarna av Kvarken, Öresund och Skagerrak, medan andelen skydd i t.ex. Bottenviken, Bottenhavet och södra Östersjön är mindre än 3 %. Enligt verket uppfyller varken den nuvarande fördelningen av skyddade marina miljöer eller prognosen till år 2010 målet om ett representativt nätverk.²⁴⁰

Timrå och Sundsvalls kommuner menar att det inte har funnits underlag för att kunna värdera vilka marina områden som är särskilt viktiga. Det finns inte några verktyg utvecklade särskilt för Bottenhavet. Kommunerna menar även att det behövs mer beskrivning och värdering av arter och biotoper i planeringsarbetet, gärna med internationellt perspektiv. Det räcker inte att bara upprätta listor över vilka arter som finns i ett område.

Avvägning mellan naturskydd och andra intressen

Det finns många och starka intressen längs kusten och i skärgårdarna, vilket ofta kan leda till intressekonflikter. I uppföljningen har flera exempel framkommit på frågor där intressekonflikter kan uppstå i samband med att marina skyddsområden inrättas. En fråga som har berörts av några aktörer är avvägningen mellan naturskyddsintresset och andra intressen. Ett tydligt exempel

²⁴⁰ Naturvårdsverket, 2007a och Miljömålsrådet, 2008.

på detta är yrkesfisket och fiskeförbudsområden. Från Naturvårdsverket har framförts att fiskeintressena i stor utsträckning är skeptiska och avvaktande till arbetet med marina naturreservat. Yrkesfiskarnas negativa inställning till fiskeförbudsområden behandlas i avsnitt 7.2.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har i uppföljningen uppmärksammat att det finns oklarheter när det gäller var t.ex. fiskelagstiftningen och var miljöbalken ska gälla. Tjänstemännen upplever att det blir ständiga krockar. Även landshövdingen lyfte fram att konflikter kan uppstå mellan miljöbalken och fiskelagstiftningen när det gäller t.ex. bildandet av naturreservat.

I flera naturreservatsärenden har processerna blivit mycket långdragna och konfliktfyllda, vilket har lett till att arbetet har tagit flera år. Ägarförhållanden i marina vattenområden kan ofta vara komplicerade. Enligt Naturvårdsverket är i allmänhet många ägare berörda, vilket ger höga utredningskostnader och medför svårigheter att kommunicera effektivt med ett stort antal intressenter. Verket uppger att det inte är ovanligt med mellan 100 och 500 sakägare i skärgårdsreservat. I arbetet med Kosterhavets nationalpark har ca 2 000 sakägare identifierats. Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att förankring tar tid, men att det är viktigt att det hela får ta tid för att skyddet sedan ska respekteras. Även Naturvårdsverket har pekat på betydelsen av förankring bland sakägare och intressenter:

Man måste kunna presentera tydliga syften med att införa skydd och regleringar och övertygande beskrivningar av värdena för att få en god förankring bland sakägare och intressenter. Det kan i vissa fall vara svårt att förklara syftet med reservatet när markägaren mer upplever det som ett mycket långsiktigt hot. Sådana exempel är skydd av områden som i dag har ett lågt exploateringsstryck men där trycket väntas öka över tiden.²⁴¹

Det finns även exempel på att arbetet kan gå fort. Ett sådant exempel är det tidigare beskrivna marina naturreservatet Salen i Sundsvalls kommun.

En annan intressent är friluftslivet. Svenska kryssarklubben menar att det behövs en balans mellan miljöskydd och tillgänglighet. Klubben konstaterar att fler marina reservat kommer att införas, men vad detta kommer att innebära för dem som ankrar i naturhamnar vet man ännu inte. Ankarliggare orsakar skador när ankarkättingen gnager mot botten. Klubben betonar att det är viktigt att skydda livet på bottenarna eftersom det är en förutsättning för livet i det fria vattnet. Det är enligt klubben en svår balansgång mellan miljöskydd och krav på tillgänglighet.²⁴²

I uppföljningen har även vikten av kontakter mellan olika aktörer uppmärksammat. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i uppföljningen konstaterat att ett antal kommuner arbetar med områdesskydd och att det ofta görs i nära samarbete med länsstyrelserna. Från t.ex. Timrå kommun har framförts att det är viktigt att länsstyrelsen tar tidig kontakt med fastighetsägare och kommunen i arbetet med att inrätta t.ex. naturreservat, annars kan

²⁴¹ Naturvårdsverket, 2007a.

²⁴² Webbplatsen www.skk.se.

länsstyrelsen komma snett i sitt arbete. Kommunen betonar att det är viktigt att fastighetsägarna får första informationen från länsstyrelsen.

Från Miljödepartementet har bl.a. pekats på intressekonflikten mellan naturintressen och vindkraft (se vidare avsnitten 8.6 och 9.1).

Resurser för utredningar och intrångsersättningar

Havsmiljökommissionen tog i sitt betänkande från 2003 upp frågan om ersättning från staten till fastighetsägaren, s.k. intrångsersättning, i samband med att naturreservat etableras.²⁴³ Enligt kommissionen betalades under perioden 1979–2003 intrångsersättning ut endast i ett fall i samband med vattenverksamhet i havsmiljön. Den ersättningen betalades ut för verksamhet på enskilt vatten, där det var enkelt att klargöra vem som skulle vara mottagare av ersättningen. Enligt kommissionen har ersättning aldrig betalats ut vid etablering av naturreservat på allmänt vatten, vilket beror på att det saknas en egentlig ägare och att det därför är svårt att definiera vem som blir skadelidande. Kommissionen pekade på att det därför finns ett stort motstånd mot marina reservat och skyddsområden eftersom yrkesfiskarna inte kompenseras ekonomiskt för förlusten av fiskeplatser.

Naturvårdsverket har konstaterat att resursbehovet för att skydda marina miljöer är stort. Marina inventeringar uppges vara kostsamma, och länsstyrelserna har enligt Naturvårdsverket svårt att genomföra dem utan särskilda medel. Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 pekat på att naturreservatsbildningar i marin miljö ofta kräver mer kostsamma inventeringsinsatser än på land. Dagens ersättningssystem till länsstyrelserna för naturreservatsbildning som innebär hög ersättning för intrång, men lite till investeringsinsatser och samrådsprocesser gör att bildandet av marina naturreservat är kostsamt för länen.²⁴⁴ Från länsstyrelsen i Kalmar län uppges att de har brist på resurser och att arbetet med områdesskydd därför inte kan prioriteras.

Tillsyn och övervakning av skyddade områden

I uppföljningen har framkommit att tillsyn och övervakning av skyddade områden sker på olika sätt i de län som har besökts. Vid uppföljningsbesöket i Västernorrlands län framkom att Kustbevakningens norra region försöker att täcka in naturreservat, naturskyddsområden etc. så bra som möjligt i sin övervakning. Kustbevakningen har kontakt med bl.a. länsstyrelsen kring vad som är mest relevant att rikta in övervakningen mot i syfte att få den mer effektiv. Det kan t.ex. gälla vilka fågelarter som ska övervakas. Det är ofta länsstyrelsen som hör av sig till Kustbevakningen och framför önskemål om detta. Även från intervjuade kommuner framförs att man samarbetar med Kustbevakningen. Timrå kommun menar att det är bra att ha samarbete med Kustbe-

²⁴³ 31 kap. 4 § miljöbalken.

²⁴⁴ Naturvårdsverket, 2007a.

vakningen när det gäller skyddade område. De har resurser att vara ute på havet och t.ex. titta till skyddade områden.

I Kalmar län framförde länsstyrelsen att det inte sker någon aktiv tillsyn av skyddsområdena. Den löpande tillsynen sköts på länsstyrelsens uppdrag av tillsyningsmän. I Västra Götaland framförde länsstyrelsen att Kustbevakningen borde ha ett tydligare uppdrag vad gäller bl.a. tillsynen av marina skyddsområden.

8.4 Buller och hänsynsområden

Regler om fritidsbåtars buller m.m.

År 2005 införde EU vissa begränsningar av bullernivåer och avgasutsläpp från nya fritidsbåtar. Restriktioner om buller för nya båtmotorer, båtar och vattenskotrar infördes därefter i svenska föreskrifter. Inom naturreservat kan bullerstörningar från bl.a. båttrafik regleras genom föreskrifter. Länsstyrelsen kan också med stöd av förordning reglera trafiken i kust- och skärgårdsområden och därmed minska bullerexponeringen. En sådan reglering kan handla om förbud mot motorbåttrafik, fartbegränsning eller förbud mot vattenskidåkning. För vattenskotter gäller ett generellt förbud utom i de områden där länsstyrelsen har medgivit vattenskottertrafik.²⁴⁵

Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn framfört att det är viktigt att länsstyrelserna oftare än i dag använder sin regleringsmöjlighet för att minska bullerstörningen från båttrafiken. De begränsningar av bullernivåer och avgasutsläpp från nya fritidsbåtar som infördes 2005 har enligt Naturvårdsverket i de flesta fall uppfyllts av nya båtar och motorer sedan flera år tillbaka, men enligt verkets bedömning kan det dröja flera decennier innan det svenska beståndet av båtmotorer i sin helhet är utbytt och därmed uppfyller kraven.

Arbetet med hänsynsområden har kommit i gång

Riksdagen har beslutat att buller och andra störningar från båttrafik ska vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast år 2010. Ansvaret för att föreslå bullerfria områden med ingen eller begränsad motorbåttrafik, i kombination med särskilda leder för fritidsbåtar, har lagts på länsstyrelsen i samarbete med kommunerna.

Alla länsstyrelser med kust fick 2006 i uppdrag från regeringen att ta fram en handlingsplan för hur delmålet skulle uppnås. Länsstyrelserna föreslog en handlingsplan för att etablera hänsynsområden, där man valde att fokusera problemen med buller. Enligt planen skulle minst tre hänsynsområden på försök vara inrättade till sommaren 2008. En fältundersökning som genomfördes sommaren 2007 på uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götaland visade att en majoritet av de tillfrågade var positiva till att hänsynsområden skulle

²⁴⁵ Komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/25/EG av den 16 juni 1994. Sjötrafikförordningen (1986:300). SJÖFS 2005:4.

införas. År 2007 fick kustlänsstyrelserna ett nytt regeringsuppdrag att genomföra handlingsplanen.²⁴⁶

Naturvårdsverket har konstaterat att ansvaret och rätten att begränsa buller ligger på länsstyrelserna men att kommunernas detaljkunskaper om områdena är mycket viktiga. Verket menade att det krävs en intensifierad kontakt mellan länsstyrelser och kommuner om det ska bli möjligt att minska buller och andra störningar från båttrafik. Ett viktigt instrument är kommunernas arbete med översiktsplaner. I Naturvårdsverkets miljömålsöversyn från 2007 konstaterades att det då ännu inte hade utpekats några bullerfria områden och att det saknades uppgifter om vilka särskilt känsliga områden som skulle väljas ut och var buller utgjorde ett problem.

I denna uppföljning har framkommit att efter verkets miljömålsöversyn har arbetet kommit i gång. Länsstyrelserna i Västra Götalands län och Stockholms län har arbetat med att på försök inrätta hänsynsområden på speciellt utvalda platser längs västkusten och i Stockholms skärgård sommaren 2008. Detta arbete sker tillsammans med berörda kustkommuner. Tillsammans med kustkommuner och lokala föreningar har Länsstyrelsen i Stockholms län tagit fram tio förslag på framtida hänsynsområden. I Västra Götalands län inrättades sommaren 2008 två hänsynsområden utifrån fem olika alternativ som har varit ute på remiss: Vasholmarna utanför Grundsund och ett område runt Getryggen i Fjällbackas skärgård.²⁴⁷

Problem med vattenskotrar

Vattenskoter får endast framföras i allmänna farleder och områden som godkänts av länsstyrelserna.²⁴⁸ Föraren av en vattenskoter i en farled bör känna till sjövägsreglerna och i övrigt veta hur man ska förhålla sig till annan sjötrafik. Vattenskoterförare betraktas som ”befälhavare” och har samma ansvar som alla andra som framför farkoster på sjön. Det innebär bl.a. att sjötrafikförordningens allmänna hänsynsregler måste respekteras.²⁴⁹

Den som framför vattenskoter måste enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler se till att ingen skada eller olägenhet uppstår på miljön eller människors hälsa. Den som kör vattenskoter utanför tillåtet område kan dömas till böter. De svenska bestämmelserna om vattenskoteranvändning är emellertid föremål för prövning i EG-domstolen. Det har ifrågasatts om de är förenliga med EG-fördraget. I avvaktan på domstolens avgörande tillämpas inte straffbestämmelserna i förordningen.

Naturvårdsverket har pekat på att bl.a. den ökade användningen av vattenskoter kan innebära ett hot mot särskilt känsliga områden. Från verket uppges

²⁴⁶ Länsstyrelserna, 2007 samt WSP Akustik, 2007.

²⁴⁷ Webbplatserna www.ab.lst.se och www.o.lst.se samt Länsstyrelsen Västra Götaland, 2008.

²⁴⁸ Förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter.

²⁴⁹ Sjötrafikförordningen (1986:300).

att Sverige har försökt att hålla en mer restriktiv linje gentemot vattenskotrar än EU.²⁵⁰

Kustbevakningens norra region har i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning framfört att det är omöjligt att övervaka efterlevnaden av regelverket när det gäller vattenskotrar. Kustbevakningen uppger att man inte rapporterar ärenden enbart utifrån vattenskotterförordningen. Ett exempel på en svårighet är att vattenskotrarna måste kunna ta sig ut till farleden, och det är enligt Kustbevakningen ofta svårt att argumentera med vattenskotrarnas förare om de t.ex. har åkt raka vägen till leden eller inte. Kustbevakningen har framfört att regelverket kring vattenskotrar är ett misslyckande. Myndigheten menar att det skulle ha räckt med sjötrafikföreskrifterna, där det redan sägs att man inte får köra vårdslöst och inte ska störa andra. Även Sundsvalls kommun uppger i uppföljningen att vattenskotrar och fritidsbåtar är ett problem, bl.a. eftersom de inte håller sig till farlederna. Problemen med vattenskotrar uppges vara rätt omfattande i fritidshusområden med allvarliga störningar för fågelliv och boende.

Behov av mer information till allmänheten

Naturvårdsverket menade i sin miljömålsöversyn 2007 att det behövs fler informationskampanjer till fritidsbåtsägare och allmänhet. Enligt Naturvårdsverket tas informationsskrifter av olika slag fram och sprids via bl.a. föreningar och i samband med båtmässor. I det kommunala tillsynsarbetet säger man sig föra en dialog med bl.a. fritidsbåtshamn och båtklubbar om dessa frågor. Naturvårdsverket har gjort bedömningen att kontakterna via dessa kommunikationsvägar fungerar tillfredsställande men att det behövs än mer påverkan för att motivera fler att ändra sitt beteende. Även Miljömålsrådet har i sin fördjupade utvärdering konstaterat att de insatser som görs mot buller och andra störningar kommer att kräva att det personliga beteendet förändras. Rådet menar att detta kan vara svårt att påverka och kontrollera. Även i denna uppföljning har uppmärksammats att det är oklart hur bullerrestriktioner ska kunna kontrolleras.

Vid uppföljningens besök i Göteborg uppmärksammade både kommuner och länsstyrelsen vikten av information till bl.a. fritidsbåtsägare. Länsstyrelsen framförde vidare att det är ett problem att det inte finns någon lagstadgad möjlighet att i ett hänsynsområde ställa krav på t.ex. låg fart och dämpad musik. I Kosterhavets nationalpark kommer några områden att vara hänsynsområden.

Liten kunskap om bullers påverkan på marina djur

Havsmiljökommissionen menade i sitt betänkande från 2003 att buller och andra störningar från fritidsbåtar förmodligen påverkar både däggdjur, fisk och sjöfågel negativt. Kommissionen påpekade dock att det råder brist på

²⁵⁰ Naturvårdsverket, 2007a.

kunskap om hur fritidsbåtsbuller stör olika marina organismer. Dessutom saknas kunskap om vilka effekter buller har på skärgårdsmiljön. Därefter har bl.a. även Naturvårdsverket uppmärksammat att det inte finns så många undersökningar om hur störande båttrafik och buller är för djur. De flesta studier har gjorts med avseende på sjöfåglar, och enligt Naturvårdsverket påvisar flera undersökningar betydande störningar av båttrafik. Det saknas undersökningar av om marina djur under havsytan störs och i vilken utsträckning.²⁵¹

När det gäller tumlare har Naturvårdsverket och Fiskeriverket i en rapport från 2008 pekat på att den omfattande trafiken med fartyg samt den ökade användningen av fritidsbåtar innebär att tumlare utsätts för buller och ekolodssignaler i stort sett i hela sitt utbredningsområde, vilket kan få långtgående konsekvenser för tumlarnas förekomst. Verken menar att en kartläggning av problemet behövs för att eventuella lämpliga åtgärder ska kunna genomföras. Till exempel kan konstruktionsfasen av planerade vindkraftsparker till havs medföra en allvarlig negativ inverkan på tumlare, och denna typ av arbete bör omfattas av särskilda försiktighetsåtgärder.

I juni 2008 beslutade Naturvårdsverket och Fiskeriverket om ett nytt gemensamt åtgärdsprogram för tumlare för perioden 2008–2013.²⁵²

8.5 Strandskydd

Strandskyddslagstiftningen

Det generella strandskyddet omfattar hela Sveriges kust. Strandskyddet regleras i miljöbalken och har kommit till för att hindra en överexploatering av stränderna och bevara allmänhetens tillgång till stränder och vatten för friluftsliv. Strandskyddet omfattar både land och vatten, inklusive det som finns under ytan. Riksdagen utvidgade strandskyddet 1994 till att också skydda stränderna på grund av deras stora betydelse för den biologiska mångfalden. Strandskyddszonen utgår från strandkanten och sträcker sig vanligtvis 100 meter upp på land och 100 meter ut i vattnet. Om det behövs kan länsstyrelsen fatta beslut om att utvidga strandskyddszonen upp till 300 meter. Det finns vissa områden där strandskyddet inte gäller. Oftast rör det sig om detaljplanlagt område, där det har funnits särskilda skäl för att upphäva skyddet. Det är förbjudet att bl.a. uppföra nya byggnader i strandskyddsområdet. Undantag kan dock ges om det finns särskilda skäl.

År 2007 överklagade Naturvårdsverket 154 beslut om dispens från strandskyddsbestämmelserna till länsstyrelser, miljödomstolar och regeringen. Vidare lämnade verket 66 yttranden i strandskyddsärenden, varav 60 till miljödomstol, fyra till Miljööverdomstolen och två till regeringen.²⁵³

²⁵¹ Naturvårdsverket, 2007a, och Miljömålsrådet, 2008.

²⁵² Naturvårdsverket och Fiskeriverket, 2008.

²⁵³ Naturvårdsverket, 2008a.

Exploateringen av kusten ökar trots strandskyddet

Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 konstaterat att exploateringstrycket på kusterna och stränderna i allmänhet är högt över hela landet och särskilt kring storstadsregionerna och i norra Bohuslän. I Miljömålsrådets fördjupade utvärdering 2008 konstateras att exploateringen av strandområdena fortgår med oförminskad hastighet, vilket hotar möjligheterna att behålla de höga rekreativsvärden som orörda natur- och kulturmiljöer i kustområdena genererar. Rådet pekar på att sommarstugeområden förvandlas till permanent boende och att trycket från både bebyggelse, friluftsliv och turism ökar samtidigt som andra områden avfolkas och odlingslandskapen i kustbygderna växer igen. Miljömålsrådet menar att en viktig åtgärd för att bevara natur- och friluftslivsvärden på land och i vatten är att tillämpa strandskyddet strikt.

Havsmiljöutredningen har i sitt slutbetänkande konstaterat att strandskyddet har beskurits kraftigt i många kommuner genom ett frikostigt medgivande av dispens från miljöbalkens generella strandskyddsbestämmelser. Även i denna uppföljning har framkommit flera exempel på att exploateringen av både öst- och västkusten ökar, trots strandskyddet. Ett exempel kan hämtas från Stockholms län där länsstyrelsen har undersökt hur den fysiska exploateringen har förändrats från 1960-talet och framåt. Av länsstyrelsens rapport framgår att stränderna i länet är utsatta för ett högt exploateringstryck. De orörda stränderna i Stockholms skärgård har minskat med nästan 20 % mellan 1960 och 1999. Länsstyrelsen konstaterar att de opåverkade stränderna håller på att försvinna trots att det finns stränga regler om strandskydd:

Vår önskan att bo nära stränderna har lett till att dessa på många håll, i synnerhet nära tätorter, har tagits i anspråk så att strandens naturliga miljöer har förändrats, olika anordningar har tillkommit och att de har privatiserats. Det rör sig många gånger om successiva förändringar svåra att urskilja; de små stegens tyranni. En liten brygga innebär exempelvis ofta en ganska liten påverkan, men ser man tillbaka över tiden och summerar antalet bryggor som tillkommit under en viss tidsperiod så kan den sammanlagda påverkan bli stor. Denna förändring över längre tid är svårare att uppfatta vid ett enskilt tillfälle.²⁵⁴

Ett annat exempel kan hämtas från västkusten där det från en kommun rapporteras att t.ex. antalet bryggor har ökat med 50 % och antalet sjöbodar med 28 % på 20 år. Ökningen uppges ha varit lika stor i skyddade områden.²⁵⁵ Även i Kalmar län upplevs exploateringstrycket på kusten vara förhållandevis stort. Antalet dispensansökningar uppges ha ökat, men länet har ändå en fortfarande relativt oexploaterad kust och skärgård. Länsstyrelsen menar att det är svårt för kommunerna att stå emot exploateringstrycket. Dispenserna handlar ofta om ändrad användning av sjöbodar. Enligt länsstyrelsen överklagas som regel alla avslag. Dispensrätten är delegerad till sju av länets tolv kommuner. I kustområdet är det i dagsläget endast Kalmar kommun som har

²⁵⁴ Länsstyrelsen i Stockholms län, 2006.

²⁵⁵ Forum för miljöforskning 2008-02-07.

delegation. Länsstyrelsen uppger att den måste delegera strandskyddsdispenser till kommunerna av resursskäl.

Behov av förbättrad planering

I uppföljningen har flera aktörer lyft fram planeringens betydelse för att upprätthålla strandskyddet. Exempelvis Länsstyrelsen i Stockholms län har framfört att strandskyddet upplevs vara en komplicerad fråga där kommuner och länsstyrelser måste utveckla en klar, enhetlig och gemensam policy. Exploateringsintresset i länet är stort, och det är viktigt att fastställa var det finns stora marina värden. En intervjuad tjänsteman konstaterar att vi i dag inte vet så mycket om hur undervattensmiljön drabbas av olika former av exploatering. Sundsvalls kommun har i uppföljningen redovisat att man tar fram en kustplan i syfte att kunna peka ut var det är möjligt att förtäta bebyggelse och var man bör bevara naturmiljöerna. Miljökontoret vill därmed ligga steget före i stället för att "bara säga blankt nej" när strandskyddsfrågor kommer upp.

Svårt att hinna med tillsyn och uppföljning

Boverket har i uppföljningen pekat på att en tydligare uppföljning av vad som händer vad avser nyttjande och byggande vid kusten och i havet skulle vara önskvärd. För att sådan kunskap ska kunna användas behöver den också bearbetas och anpassas för planeringen. Länsstyrelsen i Kalmar län har inte gjort någon analys av exploateringen av strandskyddsområdet längs kusten och följer inte upp de kommunala dispensbesluten från naturvårdssynpunkt. Det är endast den formella hanteringen som följs upp av länsstyrelsen. Tillsyn sker endast efter inkommen anmälan. Enligt länsstyrelsen kan inte alla anmälningar bli föremål för tillsyn. Kommunala anmälningar prioriteras i tillsynsverksamheten. Länsstyrelsen har inte resurser för att följa upp strandskyddet. Denna bild framträder även i t.ex. Timrå kommun, som uppger att tillsynen inte hinner med alla små överträdelser mot strandskyddet, t.ex. bryggor, bastur etc. Den intervjuade kommuntjänstemannen menar att allmänheten dessutom ser sådana överträdelser som oförargliga.

Intressekonflikter

Under uppföljningen har uppmärksammats att det finns flera olika intressen kring stränderna och att det därför kan uppstå intressekonflikter. Det kan också uppstå problem mellan t.ex. olika kommunförvaltningar som ser på stränderna från olika utgångspunkter. En kommuntjänsteman i Västernorrland menar att strandskyddet är svårt att hantera och att det ofta blir konflikter mellan stadsbyggnads- och miljökontoren. Besluten om strandskydd tas av stadsbyggnadsnämnden efter att ha hört miljökontoret som inte alltid delar stadsbyggnadskontorets ofta mer generösa inställning till att medge strandskyddsdispens. För kommunens beslutsfattare kommer kommunens utvecklingsbehov i första hand, och en av de intervjuade kommuntjänstemännen menar att de inte alltid inser vilket myndighetsansvar som kommunen har.

Detta innebär att kommunen i ett fåtal fall kan bevilja dispenser på ett felaktigt sätt, vilket i de flesta fall dock överprövas och rättas till.

Det kan även finnas olika syn på strandskyddet mellan t.ex. länsstyrelser och kommuner. Ett exempel på detta kan hämtas från Västernorrland där länsstyrelsen uppger att den aktivt har arbetat för att möjliggöra bra former för exploatering. Landshövdingen framförde vid uppföljningens besök i länet att strandskyddet bör göras mer flexibelt och att det bör hanteras på regional nivå. Han menar att det finns utrymme för strandnära bebyggelse i Västernorrlands län. Detta skulle även öppna upp stranden. I länet har en kustinventering av värdefulla marina och biologiska områden genomförts, vilken bedöms bli ett bra underlag för att kunna ge dispenser från strandskyddet. Länsstyrelsen vill att arbetet med dispenser ska ske planmässigt och man vet att kommunerna ofta inte orkar med att utreda. Från Sundsvalls kommuns miljökontor uppges dock att man värnar strandskyddet och inte delar länsstyrelsens uppfattning att byggande vid stränder ska användas för att locka inflyttare.

För mycket landperspektiv i strandskyddsfrågor

En fråga som har tagits upp i flera län rör muddring. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att det måste bli mer känt att strandskyddet inte bara handlar om stranden utan att det också handlar om att skydda vattnet, t.ex. mot muddring. Enligt länsstyrelsetjänstemännen hanteras detta inte av kommunerna i dag. Tjänstemännen menar att det är för mycket landperspektiv och för lite vattenperspektiv; det behövs mer respekt för strandskyddet och dess betydelse för vattenkvaliteten.

Även under uppföljningsbesöket i Västernorrlands län lyftes upp frågan om vilka krav som kan ställas i samband med ansökan om muddring. Det konstaterades att det är ett problem att man inte vet vad som kommer upp när man rör om på havsbotten. Länsstyrelsen uppgav att det kommer in alltför många ärenden kring pirar och båtbyggor i fjärdarna. Fjärdarna är ofta grunda och kan därför behöva muddras. Samtidigt konstaterades att det är svårt att ställa krav på enskilda fastighetsägare eller mindre båtföreningar som vill anlägga en pir eller bygga eller vill muddra för att öka vattendjupet. Det är generellt dyrt att genomföra undersökningar och analys av miljögifter i havsmiljön, vilket gör att det enligt länsstyrelsen inte är ekonomiskt försvarbart att kräva detta. Detta får som resultat att kunskapen om det område som ska muddras eller det sediment som virvlar upp vid anläggandet av pir eller bygga vanligen är bristfälligt. Vidare är kunskapen om exempelvis hur återkolonisation sker på den muddrade ytan bristfällig samt vilka effekterna blir för bl.a. vegetation, bottenfauna och fiskbestånd.

Förslag till förändrade strandskyddsregler

Miljödepartementet presenterade i mars 2008 förslag till förändrade strandskyddsregler. Regeringen avser att lämna en proposition om strandskyddet till

riksdagen i november 2008. Från Miljödepartementet anges att olika delar av landet har olika förutsättningar och att man behöver ta till vara behovet av utveckling i hela Sverige. Från departementet framförs att det är orimligt att det i dag är möjligt att bygga nära vattnet där exploateringstrycket är stort, medan det inte är möjligt i kommuner med en minskande befolkning.²⁵⁶

Under miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har ett antal aktörer kommenterat Miljödepartementets förslag till förändringar av strandskyddsreglerna. SKL menar att Miljödepartementets förslag är bra. Inventeringar och andra underlag bör tas fram när strandskydd diskuteras i kommunerna och eventuella undantag från strandskyddet görs. Sundsvalls kommun ställer frågan hur bl.a. utpekandet av områden för landsbygdsutveckling ska fungera. Fiskeriverket anser att ett förändrat strandskydd kan komma att påverka den biologiska mångfalden i kustbandet negativt och då särskilt i områden där exploateringstrycket är hårt redan i dag. Den främsta anledningen är att kommunerna mestadels har bristande kunskaper om naturvärdena i den akvatiska miljön, t.ex. reproduktions- och uppväxtområden för fisk.²⁵⁷

Världsnaturfonden och Naturskyddsföreningen menar att strandskyddet är ett viktigt instrument för att skydda både friluftslivet och naturen, men det nya förslaget kommer att luckra upp skyddet. Sportfiskarna menar att strandskyddet fungerar dåligt i områden där trycket är stort på byggnation. Angående förslaget från Miljödepartementet menar Sportfiskarna att det kommer att försvåra för friluftslivet i allmänhet och sportfisket i synnerhet som är helt beroende av tillträde till allmänna stränder för att utöva sin fritidsverksamhet.

8.6 Fysisk planering och havsplanering

Regelverk

Havsområdena används för en stor mängd verksamheter, vilket innebär att det finns risker för intressekonflikter. Samhällsplanering handlar om hur mark- och vattenområden ska användas och hur olika samhällsintressen ska vägas mot varandra. Plan- och bygglagen (PBL) är det centrala regelverket som reglerar hur kommunernas fysiska planering ska hanteras. Lagen trädde i kraft 1987 och har enligt Boverket främst utvecklats för att lösa de frågeställningar som finns på land. Den har dock tillämpning även inom svenskt territorialhav, vilket är så långt som kommunernas planeringsansvar sträcker sig. Av hållningsprinciperna i PBL och miljöbalken framgår utgångspunkterna för vad som bör övervägas vid samhällsplanering. Alla kommuner ska ha en översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. En detaljplan ska upprättas inför större förändringar av mark- och vattenanvändningen eller för

²⁵⁶ Ds 2008:21. Miljödepartementet, 2008c.

²⁵⁷ Fiskeriverket, 2008d.

att reglera utformningen av bebyggelsemiljön. För bl.a. vattenområden ska användningen anges.

EU:s direktiv om miljöbedömningar av planer och program har införlivats i svensk lagstiftning genom ändringar i bl.a. PBL och miljöbalken 2004 samt genom ändringar i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) 2005. Under 2007 påbörjade regeringen en förändring av lagstiftningen, och detta arbete fortsätter under 2008 och 2009. Under tre års tid har en parlamentarisk kommitté gjort en översyn av plan- och bygglagstiftningen.²⁵⁸ Betänkandet överlämnades till den dåvarande regeringen i september 2005. Tre propositioner inom området lämnades under 2007.

Centrala och regionala myndigheter

Boverket har den allmänna uppsikten över PBL och är den centrala förvaltningsmyndigheten för frågor som rör bl.a. fysisk planering. Boverket har i uppföljningen redovisat en rad olika insatser för havsmiljön som har gjorts. Verket har bl.a. gett ut en handbok om metoder och kunskaper för planering av kust och hav samt genomfört olika utredningar.

På regional nivå har länsstyrelserna i uppgift att tillvarata och samordna de statliga intressena i planprocessen. De centrala myndigheterna ska lämna underlag till länsstyrelserna för sitt respektive sakområde.

Översiktsplanering och vattenarbete

Miljömålsrådet har gjort bedömningen att det behövs nya och utökade insatser kring planering och förvaltning för att bevara och utveckla ett hållbart nyttjande av kustens och skärgårdarnas natur- och kulturmiljöer. Rådet menar vidare att de traditionella näringarna vid kusten bör stöttas och att ett varsamt brukande ska prioriteras framför formellt skydd av odlingslandskap och kulturmiljöer. Boverket har i en rapport från 2006 framfört att översiktsplanen är ett viktigt instrument för att åstadkomma en hållbar utveckling och förvaltning av kustområdena, men att den behöver kombineras med andra. Verket har pekat på att det behövs en betydligt bättre samordning och samverkan mellan befintliga planeringsinstrument och planeringsprocesser. Verket har vidare framfört att resurs- och kompetensbrist både i kommuner och på länsstyrelser är en viktig orsak till att översiktsplaneringen i landet har allvarliga brister.

Från bl.a. Naturvårdsverket och SKL har i uppföljningen framförts att översiktsplanering borde vara ett viktigt instrument för kommunernas vattenarbete. SKL konstaterar dock att vägledningarna är gamla och saknar koppling till vattenfrågor. SKL uppger sig arbeta för att få kommunerna att se översiktsplaneringen som ett viktigt instrument. Vikten av kopplingen mellan översiktsplaneringen och åtgärdsprogrammen enligt vattendirektivet betonas. I uppföljningen har Boverket framfört att det finns brister i återkopplingen

²⁵⁸ SOU 2005:77.

och erfarenhetsutbytet mellan den regionala nivåns arbete, resultatet i arbetet med EU:s gränsöverskridande planeringsprogram och den nationella nivån.

I uppföljningen har framkommit exempel på kommuner som uppger att havsmiljön kommer in i översiktsplaneringen. Från Timrå kommun betonas att den demokratiska processen i planeringen är mycket viktig och att alla måste få en chans att tycka till. Detta gör att planeringsprocessen kan upplevas som krånglig, men kommunen menar att det finns fog för det. Timrå har ingen kustplan, men värderingar av kuststräckor ska komma in i översiktsplanearbetet. Dessa värderingar ska vara underlag för dispenser från t.ex. strandskyddet. Från Timrå kommun framförs vidare att det i planarbetet är viktigt att tänka på att även näringslivet ska ges tillgång till havet. Som exempel nämns att Timrå är i färd med att ta fram en fördjupad översiktsplan för Söråker och en detaljplan för hamnområdet i Söråker. En intervjuad kommuntjänsteman menar att det finns instrument för att göra bra avvägningar mellan olika intressen, men till slut måste politikerna i kommunen fatta ett beslut. Det kan konstateras att näringslivets intresse väger tungt.

Behov av förbättrad vattenplanering

SKL har framfört att planeringsfrågor är mycket viktiga när det gäller havsmiljön. Det gäller att få ihop den fysiska planeringen med planeringen av naturvärden och bl.a. havsmiljön. Det är ett problem att den fysiska planeringen och vattenplaneringen inte går ihop. SKL menar att Havsmiljöutredningens informella skiss på ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna vad gäller planering av havsområden visar på en tanke att lägga stort ansvar för havsplaneringen på staten. Detta motsätter sig SKL.

Från Naturvårdsverket ställs frågan varför det inte finns någon välutvecklad vattenplanering i Sverige som är så bra på markplanering. En förklaring kan enligt en tjänsteman vid Naturvårdsverket vara att kommunerna har brist på incitament och inte ser vattnets betydelse för den lokala utvecklingen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län konstaterar i en rapport från 2007 att det finns ett stort behov av en bättre överblick över kommungränserna. Det behövs bl.a. en tydligare koppling mellan lokala och regionala strategier, inklusive den kommunala översiktsplaneringen, och den framväxande regionala utvecklingsplaneringen. Länsstyrelsen konstaterar vidare:

I den gränsszon som uppstår mellan hav och land längs kuststräckan i norra Bohuslän är många konkurrerande intressen koncentrerade och konflikterna mellan olika intressen är komplexa och kopplade till samhällsplaneringen. Förändrings- och exploateringstrycket skapar stora anspråk på både mark- och vattenresurser. Det förändrade boendet och besöksnäringen är kustzonens ”nya” utvecklingsmotorer, vilket innebär både problem och möjligheter. – – – Den stora utmaningen är: Hur främja tillväxt inom besöksnäringen utan att äventyra norra Bohuslänns natur, de unika ”magiska” värden som är det kapital som besöksnäringen bygger på?²⁵⁹

²⁵⁹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2007.

Integrerad kustzonsförvaltning

EU har tagit fram en rekommendation om en integrerad förvaltning i kustzonen (ICZM),²⁶⁰ vars syfte är att nå en bättre jämvikt mellan ekonomiska, sociala och kulturella mål samt miljö- och hushållningsintressen. Rekommendationen är inte tvingande och varje medlemsstat kan välja i vilka delar och med vilka insatser den avser att följa rekommendationen. Genom den integrerade kustzonsförvaltningen eftersträvas en helhetssyn på planering och resursutnyttjande i ett kustområde. Miljömålsrådet pekade i sin första fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålen på behovet av en nationell strategi för integrerad förvaltning av kustområden och utpekade av en huvudansvarig myndighet för detta. Detta ansågs viktigt som ett led i arbetet med att förena natur- och kulturvårdens intressen med övriga samhällsintressen i dialog med berörda aktörer. Boverket redovisade på regeringens uppdrag 2006 hur Sverige genom översiktlig planering och regionala utvecklingsprogram svarar upp mot EU:s rekommendation för integrerad kustzonsförvaltning.²⁶¹

Under uppföljningens besök i Västra Götalands län redovisade fem kommuner i norra Bohuslän ett projekt kring integrerad kustzonsplanering och landsbygdsutveckling som pågår sedan 2007. Projektet har fokus på fysisk planering som verktyg och regional tillväxt på en operativ lokal nivå. Projektet startades mot bakgrund av att norra Bohuslän präglas av ett högt exploateringsstryck på mark och vatten och att det saknas bra rutiner att styra prioritering av användning av mark och vattenresurser i ett bredare perspektiv. Det konstaterades att exploatörer i alltför hög grad styr utvecklingen i kommunerna.

Inom projektet har framkommit behov av mellankommunal samverkan vad gäller framtida användning av mark och vatten i kommunerna för att åstadkomma en långsiktig hållbar tillväxt. Projektets syfte är att ta fram en strukturbild för de fem kommunerna som ska utgöra en gemensam bas för den fysiska planeringen i området: att utveckla kopplingen mellan tillväxt, ekonomiska utvecklingsfrågor och fysiska planeringsfrågor, att skapa tillväxt utan att äventyra det unika kapital som besöksnäringen bygger på, att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet mellan inblandade aktörer, att skapa samsyn utifrån ett helhetsperspektiv och finna former för dialog mellan kommunerna och med dess invånare, att finna gemensamma lösningar då dessa inte alltid finns inom en enskild kommun eller i kustzonen, att stärka analysverktygen och kunskapsuppbyggnaden samt att utgöra ett kunskapsunderlag och hjälp i kommunernas framtida planering. Målet med projektet är att skapa gemensamma planer och strategier för att styra utveckling och användning av mark och vatten i kustzonen på ett hållbart sätt samt att utveckla metoder för hur ett kommunöverskridande planarbete kan gå till. Projektet finansieras bl.a. av Naturvårdsverket och havsmiljöskyddet.

²⁶⁰ Integrated Coastal Zone Management (ICZM).

²⁶¹ Boverket, 2006 samt webbplatsen www.vattenportalen.se.

Världsnaturfonden har i uppföljningen framfört att integrerad kustzonsförvaltning är ett värdefullt redskap vid genomförandet av ett förbättrat skydd av marina miljöer. Naturskyddsföreningen har tidigare framfört att en mer samordnad planering av kustzonerna kan förbättra situationen och förebygga ytterligare problem.

Kommunernas planeringsaktiviteter varierar

Från olika aktörer har framförts att kommunerna arbetar olika med planeringen av kustvatten. Möjligheterna att bygga ut vindkraft till havs och skärgårdskommunernas turism gör dock att planeringsviljan uppges öka i vissa kommuner.²⁶² Länsstyrelsen i Västernorrlands län konstaterar att kommunerna har planmonopol, men på kommunnivå uppges planering inte vara någon prioriterad fråga. Inom planeringen prioriterar kommunerna traditionella frågor, inte vattenfrågor. En orsak till att kommunerna inte engagerar sig i havsplanering är att havet inte upplevs som något stort konfliktområde, vilket är fallet på land. Även för länsstyrelsen är havsperspektivet på planeringen relativt nytt, även om länsstyrelsen har arbetat förhållandevis länge med att försöka integrera havet i planeringen. När det gäller förhållandet mellan länsstyrelsen och kommunerna konstaterar länsstyrelsen att verkställigheten i planeringen ligger på kommunerna. Detta innebär att länsstyrelsen bara kan prata med kommunerna, men det är kommunerna själva som väljer om de vill satsa resurser på planering eller inte.

Havsplanering

Miljömålsrådet pekade i sin första fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård på behovet av ett planeringsinstrument för områden utanför territorialgränsen i den svenska ekonomiska zonen. Havsmiljökommissionen föreslog 2003 att Sveriges territorialvatten skulle indelas i zoner för olika typer av nyttjande. Regeringen har uttalat att ett sådant system för zoner i möjligaste mån bör vara samordnat med liknande system i angränsande länder. En zoneringsplan bör långsiktigt ligga till grund för den framtida förvaltningen av havsmiljön men kan inte inrättas förrän viss kunskap har skaffats, t.ex. om bottenförhållandena. Att utarbeta ett planeringssystem för de svenska havsområdena är en komplex uppgift och bör enligt regeringen göras stegvis.²⁶³ Havsmiljöutredningen har i sitt betänkande från våren 2008 konstaterat att det i dag inte finns någon utpekad myndighet med ansvar för den ekonomiska zonen och det förekommer ingen samordnad planering. Detta innebär att intressekonflikter blir tydliga först när aktörer visar intresse för att etablera t.ex. vindkraftsanläggningar i ett havsområde. Utredningen har föreslagit att ett planeringssystem för de svenska havsområdena inrättas.

²⁶² Forum för miljöforskning 2008-02-06.

²⁶³ Dir. 2007:67.

Det kan konstateras att det i dag saknas ett sammanhållet system för fysisk planering och nyttjande av de svenska havsområdena där avvägning mellan olika intressen och synergieffekter kan tydliggöras. Från olika aktörer har framförts att det inte finns några riktlinjer för hur planeringen ute till havs ska gå till. Detta gäller både inom territorialgränsen och utanför i den ekonomiska zonen. Flera aktörer har även pekat på att när havsbaserade aktiviteter växer i antal och omfattning ökar även konkurrensen om användningen av havsområdena och mellan användningen och behovet av olika skyddsåtgärder.

Boverket har i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning framfört att det är viktigt att tydliggöra begreppet havsmiljö. Det skulle underlätta diskussionen om havet som en resurs för en hållbar utveckling och vilka instrument som är bäst lämpade för att reglera och hushålla med havet, hur avvägningar kan göras mellan olika intressen och hur olika intressen kan samverka och förstärka varandra.

Världsnaturfonden har framfört att man ser positivt på Havsmiljöutredningens förslag kring havsplanering. Fonden menar att det är viktigt att tydliggöra ansvarsfördelning och mandat. Det faktum att ingen har det övergripande helhetsansvaret för planering till havs leder enligt fonden till konflikter mellan olika sektorer, och det samlade trycket på havet blir enligt fonden alltför stort. Inom ramen för havsplaneringen måste klargöras vad som är tillåtet att göra i olika zoner. Zonering skulle enligt Världsnaturfonden både bidra till att skydda havets ekosystem och minska intressekonflikterna. Flera aktörer har i uppföljningen pekat på att Stora barriärrevet i Australien är ett lyckat exempel på zonering. Regionförbundet i Kalmar län har i uppföljningen konstaterat att utredningsförslaget skulle ge regionförbundet en ny uppgift, vilket skulle leda till ett oklart gränssnitt mot kommunerna och deras planeringsmonopol.

Havsbaserad vindkraft

Ett exempel på en intressekonflikt är vindkraftens utbyggnad till havs. Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 pekat på att flera bankar och rev ute till havs med höga biologiska värden har pekats ut som intressanta för vindkraftsutbyggnad. Boverket har identifierat åtta områden i havet som är av strategiskt intresse för storskalig etablering av vindkraft. Verket har också medverkat i att ta fram en handbok för planering och prövning av vindkraftsanläggningar, både inom territorialhavet och i den ekonomiska zonen.

Energimyndigheten har tagit fram ett nationellt planeringsmål som innebär att vindkraften till havs planeras att byggas ut så att den sammanlagda produktionen från havsbaserade vindkraftverk blir 10 TWh år 2020, vilket motsvarar uppskattningsvis mer än 1 000 nya vindkraftverk. Grunda utsjöbankar ger möjlighet att bygga dessa långt ute till havs. Sedan år 2003 pågår inventeringar av utsjöbankarna.²⁶⁴ Energimyndigheten har vidare avsatt medel för

²⁶⁴ SOU 2008:48.

ett forskningsprojekt som pågått 2006–2008 med syftet att öka kunskapen om miljöeffekterna av havsbaserad vindkraft på marint liv.

Frågan om havsbaserad vindkraft berör flera myndigheter. Exempelvis Naturvårdsverket är remissinstans till Miljöödomstolen i ärenden som rör vindkraft till havs. Verket arbetar även med vägledning i frågan. Boverket har i uppföljningen fört fram att vindkraft är ett planeringsområde som involverar både lokal, regional och nationell nivå. Verket menar att planeringsarbetet i stort har fungerat bra, men det har framförts kritik mot processerna för att ta fram och utse områden av riksintresse för vindkraft. Detta har främst rört områden på land och kustnära. Verket har även konstaterat att vindkraft visar på behovet av ett internationellt planeringssamarbete.

I uppföljningen har flera aktörer tagit upp olika aspekter på den havsbaserade vindkraften. Exempelvis Timrå kommun har framfört att sekretessen inom försvaret är ett problem för kommunens handläggning av frågorna. Som exempel framförs att försvaret har sagt nej till ett vindkraftverk eftersom det skulle påverka en viss anläggning. Enligt kommunen kan försvaret inte i förväg peka ut vilka havsområden som berörs eftersom det är hemligt. Timrå kommun har samtidigt konstaterat att fokus i anläggningsarbetet har börjat flyttas från havet till inlandet eftersom det upplevs vara enklare att bygga vindkraft på land.

9 Statlig styrning av havsmiljöarbetet

I detta avsnitt beskrivs den statliga styrningen av havsmiljöarbetet och hur de olika myndigheterna samarbetar och samverkar kring havsmiljöfrågor. Uppföljningen visar att myndigheternas insatser för havsmiljön styrs av olika mål. Styrningen av myndigheternas havsmiljöarbete är delvis otydlig, men det finns en utbredd medvetenhet inom myndigheterna om att havsmiljö är en prioriterad fråga för riksdag och regering. Ett flertal myndigheter och andra aktörer hanterar på olika sätt havsmiljörelaterade frågor. Det finns ingen myndighet med ett tydligt ansvar för helheten. Uppföljningen visar på problem med samordning och samverkan mellan myndigheter men att olika försök görs för att förbättra detta, bl.a. genom inrättandet av en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor. I avsnittet beskrivs även vattenarbetet och dess betydelse för havsmiljön. Uppföljningen visar bl.a. att det finns problem i vattenarbetets organisation samt att kommunernas roll i arbetet är otydlig.

9.1 Mål- och resultatstyrning

Mål och medel för havsmiljöpolitiken

Riksdagen och regeringen anger övergripande mål för och huvudsaklig inriktning på den statliga verksamheten, medan olika myndigheter har ansvar för att driva verksamheterna. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta (se avsnitt 3.1 och bilaga 1). Miljömålsrådet har i sin fördjupade utvärdering föreslagit förändringar av flera av målen. Dessa förslag är föremål för remissbehandling. Dessutom tillsatte regeringen i juli 2008 en utredning för att se över miljömålssystemets struktur, organisation och ansvarsfördelning. Utredaren ska även analysera hur samordningen med övrigt miljöarbete kan effektiviseras. En ytterligare fråga är hur kopplingen mellan miljöövervakningen och miljömålsuppföljningen kan förbättras. Regeringen har tidigare aviserat att en miljömålsproposition kommer att överlämnas till riksdagen.

I syfte att uppnå målen för miljöpolitiken vidtar staten olika åtgärder. Den statliga styrningen utövas genom olika styrmedel.²⁶⁵ Regeringen utövar sin långsiktiga styrning av myndigheter och statliga insatser genom bl.a. förordningar och instruktioner. I instruktionen för t.ex. Naturvårdsverket anges bl.a. att verkets arbete ska syfta till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen och att de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen ska vara vägledande i arbetet. När det gäller havsmiljö anges i instruktionen att det inom verket ska

²⁶⁵ I bilaga 2 görs en genomgång av några av dessa styrmedel.

finnas ett råd för havsmiljöfrågor som ska vara ett rådgivande organ för samråd i havsmiljöarbetet och för att i havsmiljöarbetet bistå verket och samordningsgruppen för havsmiljöfrågor.²⁶⁶

Den mer kortsiktiga styrningen av myndigheterna och statliga insatser sker till stor del inom ramen för den statliga budgetprocessen. Utifrån regeringens förslag i budgetpropositionen fattar riksdagen beslut om utgiftsområden och anslag. Efter riksdagens budgetbeslut utfärdar regeringen regleringsbrev till myndigheterna. Regleringsbreven är ett viktigt instrument för regeringens styrning av myndigheterna. I regleringsbreven anges målen för verksamheten, hur resultaten ska återrapporteras till regeringen samt vilka ekonomiska ramar som gäller för verksamheten.²⁶⁷ Regeringen ger även uppdrag till myndigheterna att utreda vissa frågor eller att ta fram specifika underlagsmaterial. Detta görs både i regleringsbreven och löpande under året. Styrning kan även utövas genom mer informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Myndigheters insatser för havsmiljön styrs av olika mål

I uppföljningen har uppmärksamats att statens insatser för havet och havsmiljön styrs inte bara av miljömålen, utan de påverkas även av mål och insatser inom en lång rad politikområden. Ett exempel på en myndighet vars insatser styrs av andra mål är Fiskeriverket som primärt arbetar utifrån det livsmedelspolitiska målet om en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion som speglar konsumenternas efterfrågan. Av regleringsbrevet till Fiskeriverket framgår dock att verksamheten även ska styras av bl.a. miljömålet Hav i balans. Fiskeriverket har i uppföljningen framfört att man har ett tudelat uppdrag att främja både fisket och fiskresursen. Enligt verket innebär det en balansgång att tillfredsställa båda, men man konstaterar att ”en förutsättning är dock att det finns fisk att fiska på”.

Ett annat exempel är Jordbruksverket som även det primärt styrs av det livsmedelspolitiska målet. Av regleringsbrevet till Jordbruksverket framgår att verksamheten även ska styras av ett mål som bl.a. innebär att natur- och kulturvärden ska värnas och jordbrukets negativa miljöpåverkan minimeras.

Ett tredje exempel är Sjöfartsverket som primärt styrs av de transportpolitiska målen.²⁶⁸ Enligt regleringsbrevet ska verket bidra till att sjöfartens negativa miljöpåverkan minskar och att miljöpolitikens delmål nås.

²⁶⁶ Förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁶⁷ Regeringen har under uppföljningens gång aviserat att styrningen genom regleringsbrev kommer att förändras (prop. 2008/09:1).

²⁶⁸ Målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (prop. 2005/06:160, bet. 2005/06:TU5). Ett av delmålen är en god miljö, där transportsystemets utformning och funktion ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås.

Exempel på målkonflikter

Det finns många olika intressen som berör haven och kusten, och i uppföljningen har flera exempel på målkonflikter framkommit, både mellan mål för olika politikområden och mellan de olika miljömålen.

Ett exempel på en målkonflikt är energiområdet och utbyggnaden av vindkraften. I det svenska energisystemet ska andelen förnybara energislag öka, och vindkraftsutbyggnad till havs bidrar till att öka denna andel och till att klimatmålet nås (se avsnitt 8.6). Vid olämplig lokalisering kan dock miljöeffekterna av vindkraftverk vara betydande.

Ett annat exempel är målkonflikten mellan miljömålen och den ökade användningen av kustområdena. Å ena sidan finns miljöintresset att skydda opåverkade stränder och å andra sidan finns behov av byggande och exploatering.

Ett tredje exempel kan tas från tillväxtmålet och målet om en giftfri miljö. Samhällets konsumtionsnivå och konsumtionsmönster påverkar spridningen av kemiska ämnen. KemI har i uppföljningen visat att dagens konsumtionsmönster ofta står i konflikt med en giftfri havsmiljö. Det kan även finnas konflikter mellan de olika miljömålen, t.ex. mellan klimatmålet och målet om en giftfri miljö. Som exempel har i uppföljningen nämnts användningen av kvicksilver i lågenergilampor, metaller i solpaneler och katalysatorers innehåll av metaller.

Ett fjärde exempel kan tas från livsmedelspolitiken, där det finns en intressekonflikt mellan jordbrukets, fiskenäringens och miljövårdens intressen. Det kan gälla t.ex. hur införandet av fiskeförbudsområden förhåller sig till fiskepolitikens mål, hur övergödningens mål förhåller sig till jordbrukspolitikens mål eller hur ett intensivt yrkesfiske förhåller sig till de miljöpolitiska målen om biologisk mångfald och övergödning. Bland annat LRF har i uppföljningen efterlyst en genomgång av miljömålskonflikter inom havsmiljöområdet:

Vi är fortfarande i miljömålskonflikternas barndom. Vi kan beskriva dem med ord och resonera om dem men vi har inte satt ner foten eller föreslagit en kompromiss. Det hämmar åtgärdsarbetet. Ett konkret exempel är frågan i lantbruket om att bekämpa ogräs. Om man bekämpar ogräs mekaniskt t.ex. genom att upprepade gånger harva bort det, ökar kväveutlakningen tydligt. Om man i stället bekämpar det kemiskt ökar inte kväveutlakningen, men risken för rester av bekämpningsmedel ökar. LRF saknar en systematisk diskussion om denna och många andra konflikter. Det förefaller oklart om någon myndighet eller organisation har ett sådant uppdrag i dag.²⁶⁹

En del aktörer har även framfört att det inte finns så många målkonflikter. Exempelvis SMHI menar att målkonflikter är mindre signifikanta i dagsläget och hänvisar till att det numera finns kompetens på myndigheterna för havsmiljöfrågorna.

²⁶⁹ Lantbrukarnas riksförbund, e-brev 2008-09-08.

Otydlig styrning av myndigheters havsmiljöarbete

Ett antal utredningar och forskningsrapporter har under senare år pekat på mer allmänna problem med regeringens styrning av förvaltningen. I ett utredningsbetänkande om den statliga mål- och resultatstyrningen konstateras bl.a. att det är tveksamt vilken faktisk betydelse som målen och den information som krävs in från myndigheterna har i praktiken för styrningen.²⁷⁰ I en doktorsavhandling från 2008 konstateras att det har skett förbättringar i resultatstyrningen, men att riksdagens och regeringens målformuleringar fortfarande har flera svagheter, främst på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå. Målen är för otydliga för att styra myndigheternas dagliga verksamhet, och regleringsbrevet innehåller för många mål, återrapporteringskrav och uppdrag.²⁷¹

I denna uppföljning har flera aktörer pekat på att det är otydligt vad som förväntas av olika myndigheter när det gäller insatser inom havsmiljöområdet. För flertalet myndigheter är havsmiljöfrågor ingen huvudfråga. I uppföljningen har t.ex. Kemikalieinspektionen framfört att havsmiljö inte är ett område som ligger direkt inom myndighetens ansvarsområde. Fiskeriverket har konstaterat att det primära uppdraget är fisk och fiskefrågor och att havsmiljö inte är en primär uppgift för Fiskeriverket. Arbetet med fisk och fiske utgör dock en komponent i det totala arbetet med havsmiljön. Boverket betonar att hav och havsmiljö inte finns upptaget som ett uttalat område för Boverket att arbeta med. I stället återfinns havsfrågor indirekt, t.ex. i ansvaret för hushållning med mark och vatten. Verket konstaterar att om Boverket ska kunna ta ett större ansvar i havsfrågor behöver ett tydligare generellt uppdrag synliggöras, samtidigt som resurser behöver tillföras arbetet.

SMHI menar att havsmiljöarbetet är otydligt reglerat för SMHI och antagligen också för andra myndigheter. Myndighetens representant menar att miljöarbetet behöver förtydligas både för enstaka myndigheter och för myndighetsövergripande arbete så att detta arbete prioriteras på samma sätt som den traditionella verksamheten. SMHI saknar tydlighet i vad som ska göras inom miljöområdet generellt och speciellt i havsmiljöarbetet. Avsaknaden av tydliga direktiv ger upphov till egna tolkningar.

På regional nivå har bl.a. Länsstyrelsen i Västernorrlands län framfört att styrningen av havsmiljöarbetet inte är så konkret men att den har utvecklats i positiv riktning. Länsstyrelsen i Västra Götaland har efterlyst en tydligare ambitionsnivå när det gäller havsmiljöarbetet.

I uppföljningen har även framkommit exempel på myndigheter som anser att styrningen är tydlig. Jordbruksverket har uppfattningen att verkets instruktioner och uppdrag är tydliga från riksdagens och regeringens sida. Sjöfartsverket menar att ansvars- och arbetsfördelningen oftast är klar men att det också finns exempel på oklarheter. Fiskeriverket menar att instruktionen känns tydlig, bl.a. vad gäller miljömålen, men i regleringsbrevet är dock bl.a.

²⁷⁰ SOU 2007:75.

²⁷¹ Mundebo, 2008.

återrapporteringskraven ibland otydliga. Verket vet inte alltid vad den återrapporterade informationen ska användas till. Vissa år får verket ett stort antal uppdrag, vilket blir stressande för organisationen. Verket har dock ett gott samarbete med departementet och diskuterar olika frågor löpande, bl.a. hur regleringsbrev ska tolkas.

I uppföljningen har uppmärksamats att miljöarbetet och särskilt havsmiljöfrågor kan ses som en relativt ny del i flera myndigheters verksamhet, vilket kan leda till interna samordningsproblem när det gäller myndighetens syn på havsmiljöarbetet. SMHI tar upp att det också finns en intern konkurrens om tilldelade medel, och den intervjuade tjänstemannen menar att det verkar fungera på liknande sätt hos andra myndigheter med marin verksamhet. Därför bör myndigheter utan eget miljömålsansvar få klara direktiv om hur stor omfattning havsmiljöarbetet ska ha.

Från Miljödepartementet har i uppföljningen framförts att styrningen av myndigheterna vad gäller havsmiljöarbetet sker på samma sätt som inom andra politikområden, dvs. genom instruktion, regleringsbrev, uppdrag och målstyrning.

Tydligt att statsmakterna satsar på havsmiljön

I uppföljningen har de flesta aktörer noterat att havsmiljö är en prioriterad fråga för riksdag och regering. Flera aktörer pekar på att detta har varit en tydlig styrningssignal gentemot de olika myndigheterna. Ett exempel på detta är KemI som i uppföljningen har framfört att statsmakternas satsning på havsmiljön har gjort att marina frågor har fått större uppmärksamhet inom myndigheten, även om höjningen av myndighetens aktivitet har skett från en låg nivå. Denna styrning har i huvudsak varit indirekt och inte återspeglats i t.ex. regleringsbrev som normalt handlar om myndighetens direkta ansvarsområde. Regeringens direkta styrning har handlat om ett antal regeringsuppdrag med bäring på havsmiljön och att regeringen i regleringsbrev har pekat ut att KemI ska arbeta med Ospar och Helcom.

Regleringsbrevens utformning

I uppföljningen har flera myndigheter framfört synpunkter på regleringsbrev. Naturvårdsverket har uppmärksammat att olika myndigheter ges uppdrag av regeringen inom havsmiljöområdet. Naturvårdsverkets havsmiljöenhet konstaterar att Naturvårdsverket ofta har i uppdrag att samordna uppdrag som går till flera myndigheter och att detta ofta kan vara svårt. Det kan vara svårt att enas mellan olika myndigheter kring olika frågor.

Från Länsstyrelsen i Västernorrlands län har framförts att myndigheten har mycket omfattande regleringsbrev och att de även påverkas av regleringsbrev till Naturvårdsverket, Fiskeriverket och andra myndigheter. Landshövdingen menar att det borde skrivas in i regleringsbrev till andra myndigheter att olika insatser ska samordnas med länsstyrelserna. Han menar att det därför vore önskvärt att uppdrag kom direkt i länsstyrelsernas regleringsbrev

och inte via de olika verkens regleringsbrev. Denna synpunkt har även framförts från bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Från bl.a. Fiskeriverket och SMHI har framförts att det är ett problem att anslagsmedel ibland kommer via Naturvårdsverket och inte direkt till de berörda verken.

Finansieringen av havsmiljöinsatser

Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att den finansiella styrningen av havsmiljöinsatser borde bli mer långsiktig och löpa på längre tid än ett budgetår. Regleringsbrevet kommer strax innan året börjar och medlen går först till Naturvårdsverket som i sin tur beslutar om fördelningen på olika projekt först i mars eller april. Därefter tar det dessutom tid att sätta i gång projekten, vilket gör att den faktiska genomförandetiden blir ännu kortare. Länsstyrelsen menar att det borde övervägas om inte länsstyrelserna skulle kunna få uppdrag direkt från regeringen i stället för via Naturvårdsverket. Från Strömstads kommun har dessutom uppmärksammats att staten och kommunerna ofta inte har tillgängliga resurser samtidigt, vilket gör att det blir svårt att samverka mellan stat och kommun i t.ex. havsmiljöprojekt.

Statliga insatser inom havsmiljöområdet finansieras inte bara genom havsmiljöanslaget utan även genom andra anslag och av t.ex. olika EU-program. Enligt Naturvårdsverket används i huvudsak följande finansieringskällor för de miljöpolitiska insatserna inom havsmiljöområdet:

- Anslag 1:12 Havsmiljö
- Anslag 1:3 Åtgärder för biologisk mångfald
- Life Plus (EU)
- Interreg (EU).

Enligt uppgift från Naturvårdsverket finns ibland oklarheter om från vilka anslag som olika insatser ska finansieras och vilken myndighet som ska fördela medlen.

Dessutom görs andra insatser för havsmiljön som finansieras genom anslag inom andra utgiftsområden och med t.ex. andra EU-medel. Bland annat kan Landsbygdsprogrammet för 2007–2013 nämnas. Enligt Jordbruksverket går förhållandevis stora summor direkt till åtgärder som kan påverka havsmiljön.

Alltför mycket detaljstyrning

Det har under senare år uppmärksammats att mål- och resultatstyrningen i vissa fall har utvecklats mot alltmer detaljstyrning. Sjöfartsverket har i uppföljningen framfört att målstyrning bör innebära en viss frihetsgrad för myndigheten, men konstaterar att frihetsgraden dock beskärs när statsmakterna ålägger myndigheten hur den ska göra för att nå vissa mål. Verkets tjänstemän menar att ålägganden innebär ett störningsmoment i t.ex. det internationella arbetet. Ett exempel som framkommit i uppföljningen är regeringens önskemål om att verket skulle driva på att andra länder ska miljödifferenciera

farledsavgifterna, vilket är en åtgärd som verket inte skulle ha valt i första hand.

Länsstyrelsen i Kalmar län menar att det är en svår balansgång att avgöra hur mycket som myndigheterna ska styras och hur mycket som de själva ska få bestämma i havsmiljöarbetet. Landshövdingen menar dock att det är för mycket detaljstyrning, och länsstyrelsens tjänstemän konstaterar att det blir ”mer teoretiskt” ju längre från verkligheten som beslutsfattare sitter.²⁷²

Ryckighet i styrningen

Ett annat problem som har tagits upp i uppföljningen rör framförhållningen i regeringens styrning av myndigheterna. Flera aktörer, bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götaland, har efterlyst en ökad långsiktighet i den statliga styrningen av havsmiljöarbetet. Som exempel nämns svårigheten att planera och administrera olika havsmiljöinsatser som genomförs av projektanställda. SMHI har lyft fram som ett exempel ett bidrag som kommer via Naturvårdsverket och att SMHI inte vet om detta kommer att vara ett permanent bidrag eller förändras nästkommande år. SMHI menar att det därmed skapas ryckighet i förvaltning, planering och utvecklingsverksamhet.

Samordning inom Regeringskansliet

Havsmiljökommissionen framförde i sitt betänkande från 2003 att samordningen inom Regeringskansliet brister. Kommissionen menade att den samlade analysen av myndigheters och sektorerers verksamhet och dess effekter var otillräcklig och inte samordnad. Myndigheterna återrapporterar effekterna av den egna verksamheten utifrån uppsatta mål, men en övergripande och samlad analys saknas sedan. Havsmiljöutredningen menade i sitt slutbetänkande 2008 att det är viktigt att departementen sinsemellan är samordnade, t.ex. när det gäller utformning av regleringsbrev och uppdrag till myndigheterna.

Även i denna uppföljning har ett flertal aktörer framfört synpunkter på den interna samordningen mellan departementen när det gäller havsmiljöfrågor och behovet av strategier. Från Naturvårdsverket har i uppföljningen framförts att olika styrsignaler kan komma från olika departement. Verkets tjänstemän konstaterar att havsmiljöfrågor berör ett flertal departement och att samordningen brister. Som exempel nämns ett regeringsuppdrag om främmande arter som gick till Naturvårdsverket i samarbete med ett antal andra myndigheter. Dessa andra myndigheter fick också samma uppdrag, men det blev ändå en besvärlig situation för Naturvårdsverket, eftersom samordningen är helt beroende av att samtliga myndigheter engagerar sig. Det finns även exempel på att andra myndigheter har fått miljörelaterade regeringsuppdrag utan att Naturvårdsverket vetat om det. Ett annat exempel handlar om att verkets tjänstemän upplever att det är otydligt vilket departement som har

²⁷² Länsstyrelsen hänvisar till en pågående utredning för Finansdepartementet om styrningen av länsstyrelserna med syfte att utveckla länsstyrelsens arbete. I denna ingår bl.a. frågan om hur regeringens regleringsbrev till länsstyrelserna utformas.

ansvar för internationella frågor som kräver samordning över nationsgränserna, t.ex. utsläpp från sjöfarten och jordbruket. Naturvårdsverkets tjänstemän konstaterar att t.ex. aktionsplanen för Östersjön ställer mycket stora krav på att en rad olika aktörer och sektorer ska bidra till att uppnå målen, vilket innebär att det måste finnas en bred diskussion mellan olika departement och en tydlig styrning från regeringen.

Även från Sjöfartsverket har framförts att styrningssignalerna från departementen ibland kan vara olika, men verkets tjänstemän upplever det inte som något stort problem. Boverket har i uppföljningen tagit upp att frågan om fysisk planering i havet kompliceras på grund av att nationella planeringsfrågor handhas på Miljödepartementet, medan internationella planerings- och utvecklingsfrågor handläggs på Näringsdepartementet.

Länsstyrelserna i Västra Götaland och Kalmar län upplever att styrningen från departementen inte är samordnad. Länsstyrelsen i Kalmar menar t.ex. att avsaknaden av nationell samordning leder till att det blir onödigt olika i länen. Liknande synpunkter har framförts även i intervjuer på Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Där upplever man att t.ex. återrapporteringskraven från regeringen är okoordinerade, både mellan departementen och internt inom Miljödepartementet. Länsstyrelsen menar dock att samordningen mellan departementen verkar bli bättre. Fiskeriverket uppfattar att styrningen från Regeringskansliet är konsistent. Världsnaturfonden har i uppföljningen framfört att det finns en brist i samarbete på departementsnivå och nämner som exempel att orsakerna till övergödning och överfiske hanteras på Jordbruksdepartementet, medan konsekvenserna ligger på Miljödepartementet.

Miljödepartementet har i uppföljningen framfört att samordningen inom Regeringskansliet sker genom den normala beredningsprocessen mellan departement som har gemensamma intressen i en fråga. En tjänsteman vid departementet konstaterar att havsmiljöfrågor i stort sett går in i alla departements intresseområden men att man närmast har kontakter med Jordbruksdepartementet, Näringsdepartementet, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och till viss del Justitiedepartementet i dessa frågor. Miljödepartementet har även upprättat en interdepartemental arbetsgrupp som bereder havsmiljöfrågor. Arbetsgruppen styrs av en statssekreterargrupp med deltagande från i princip alla departement. Enligt uppgift från Miljödepartementet arbetar dessa grupper främst med att förbereda och bereda den kommande havspropositionen.

Flera andra aktörer har i uppföljningen uppmärksammat att arbetet med att ta fram en havsproposition leds av en interdepartemental arbetsgrupp. Flera har framfört att detta är en typ av integrering som behövs inom Regeringskansliet. Bland annat Världsnaturfonden menar att det skulle behövas en permanent samordnande funktion för havsmiljöfrågor, och Länsstyrelsen i Kalmar hoppas att den interdepartementala arbetsgruppen ska ge en mer enhetlig styrning.

Departementsstrukturen och frågornas fördelning

En fråga som några aktörer har tagit upp i uppföljningen rör departementsstrukturen och fördelningen av ärenden mellan departementen. Bland annat Naturskyddsföreningen har framfört att det borde göras en förändring i departementsstrukturen. Föreningen menar att Miljödepartementet borde få ett större ansvar, bl.a. för fiskepolitiken som borde ses som en del av miljöpolitiken. Föreningen menar att fiskenäringen har haft ett orimligt stort inflytande på en fråga som berör så många fler än yrkesfiskarna. Fiskeriverket uppger att detta är en fråga som aldrig har tagits upp från verkets eller departementets sida.

Styrningen av Naturvårdsverket

Riksrevisionen har i en granskning från 2006 uppmärksammat att Naturvårdsverkets resurser i ökad utsträckning används till att bistå regeringen i utredningsuppdrag, internationella uppdrag och annat som regeringen behöver för att utforma eller förnya miljöpolitiken. Uppdragen från regeringen har enligt Riksrevisionen nått en sådan omfattning att utrymmet minskat för verkets grundläggande uppgift att genomföra den beslutade miljöpolitiken. Miljö- och jordbruksutskottet betonade i sitt ställningstagande till Riksrevisionens styrelses redogörelse hösten 2006 att det är viktigt att Naturvårdsverket har goda förutsättningar för att praktiskt genomföra miljöpolitiken samt att verkets roll som central tillsynsvägleddare är av betydelse.²⁷³

Utredningen om Naturvårdsverket har i sitt betänkande från juni 2008 konstaterat att instruktionen till Naturvårdsverket i huvudsak är kortfattad och därmed ger begränsad vägledning om prioriteringar. Regleringsbrevens är enligt utredningen däremot omfattande och detaljerade. Utredningen menar att även om de dialoger som sker sakområdesvis mellan Miljödepartementet och Naturvårdsverket anses fungera relativt väl kan det ifrågasättas om det finns en tydlig övergripande styrning med en diskussion om vilka som är verkets strategiskt viktiga uppgifter. De många råden gör ansvaret otydligt, och den stora omfattningen av konsultanvändning påverkar kompetensförsörjningen inom verket negativt.

Utredningen konstaterar att Naturvårdsverkets uppgifter har ökat i antal, och myndighetens sakanslag har fördubblats sedan år 2001. Samtidigt har myndighetens förvaltningsanslag varit i stort sett oförändrat, och antalet anställda årsarbetskrafter har inte ökat nämnvärt. Delvis som en följd av detta har enligt utredningen Naturvårdsverket i allt större utsträckning använt sig av externa konsulter för att genomföra sitt uppdrag. Konsultkostnaderna uppges i dag vara nära en och en halv gång så stora som kostnaderna för verkets egen personal. Även uppdrag som kan klassificeras som stadigvarande myndighetsuppgifter läggs enligt utredningen i vissa fall ut på konsulter, vilket skapar merkostnader och kan ge problem med den långsiktiga kompetensför-

²⁷³ Riksrevisionen, 2006a. Bet. 2006/07: MJU1.

sörjningen inom verket.²⁷⁴ Detta är problem som har uppmärksammats även i denna uppföljning. Tjänstemän vid Naturvårdsverket har konstaterat att anslagen kan användas till att köpa in konsulter men inte till att anställa personal, vilket upplevs som ett problem. Den kunskap som köps in med konsulter försvinner när uppdragen är klara.

9.2 Samverkan, samarbete och samordning mellan aktörerna

Ett flertal myndigheter arbetar med havsmiljöfrågor

I Sverige finns en rad statliga och kommunala myndigheter samt andra aktörer som på olika sätt hanterar frågor med anknytning till haven och havsmiljön. På nationell nivå har Naturvårdsverket en särskild roll i arbetet för havsmiljön. Andra myndigheter med uppgifter inom havsmiljöområdet är bl.a. Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Jordbruksverket, KemI, Boverket och SMHI. På regional nivå är länsstyrelserna och vattenmyndigheterna viktiga. Länsstyrelsen övervakar och analyserar miljös tillstånd i länen samt sammanställer kunskapsunderlag och sätter upp regionala mål för miljön. Länsstyrelsen prövar och inspekterar större miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken.²⁷⁵

På lokal nivå har kommunerna ansvar för miljö- och hälsoskydd. I varje kommun finns en kommunal miljömyndighet som ansvarar för den lokala tillsynen av miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken. I tillsynen ingår inte bara inspektioner utan också rådgivning och information för att förebygga och begränsa risker för skador och lagöverträdelse. Förutom de statliga och kommunala myndigheterna finns en rad olika föreningar och andra organisationer som på olika sätt arbetar för havsmiljön, bl.a. inom miljöövervakningen.

I bilaga 3 görs en översiktlig genomgång av de olika aktörerna och deras uppgifter.

Uppdelat ansvar för havsmiljöfrågor

Ett flertal utredningar har de senaste åren konstaterat att ansvaret för de verksamheter som påverkar havet direkt och indirekt är uppdelat på flera departement och myndigheter, med olika inriktning och mål.

Enligt regleringsbrevet för Naturvårdsverket ska arbetet med bl.a. havsmiljön samordnas och så långt som möjligt ske på ett integrerat sätt. Naturvårdsverket ska ha ett väl fungerande och brett samråd med berörda myndigheter och andra aktörer. Naturvårdsverket har tidigare framfört att det finns ett stort behov av att förbättra samordningen mellan olika myndigheter och aktörer, att utveckla förvaltningsformer och att försöka lösa intressekonflikter. Verket har i sin miljömålsöversyn pekat på att en anledning till miljöproblemen i havet är

²⁷⁴ SOU 2008:62.

²⁷⁵ Webbplatsen www.lst.se.

att ansvaret för havsmiljön är splittrat både nationellt och internationellt. Regleringen av de verksamheter som nyttjar havet ligger på olika myndigheter och departement i Sverige.

Den problembild som tidigare utredningar har visat bekräftas i denna uppföljning. Flera aktörer har i uppföljningen pekat på att ansvaret är uppdelat på olika aktörer. Exempelvis Kustbevakningen konstaterar att en lång rad myndigheter på olika sätt är involverade i havsmiljöfrågor och att det i och med bildandet av vattenmyndigheterna har blivit ännu fler myndigheter. Fiskeriverket konstaterar att det inte finns någon tydlig ansvarig myndighet för havsmiljön. Landshövdingen i Västernorrlands län pekar på att det i Sverige råder oklara ansvarsförhållanden vad gäller havsmiljön, till skillnad från länder där det finns havsdepartement, och konstaterar att de olika myndigheterna styrs av olika mål. Även från Länsstyrelsen i Stockholms län har i uppföljningen framförts att det inte finns någon myndighet med helhetsansvar för havet och havsmiljön och att det är oklart vem som har ansvar för vad. Ingen har heller ett tydligt övergripande ansvar för det öppna havet. Bland övriga aktörer har t.ex. Naturskyddsföreningen konstaterat att det finns stor kunskap på Naturvårdsverket men att det är en svår uppgift för Naturvårdsverket att samordna eftersom man inte har mandat att bestämma över andra myndigheter.

Flera exempel på väl fungerande samarbete

Det faktum att det finns ett uppdelat ansvar för havsmiljöfrågor ställer stora krav på samarbete, samverkan och samordning mellan myndigheterna. En av de frågor som har ingått i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har därför varit att studera hur samverkan mellan myndigheter och andra aktörer ser ut vad gäller havsmiljöförbättrande åtgärder och hur de havspolitiska insatserna samordnas. I utskottets uppföljning har framkommit att det finns en varierande grad av samarbete mellan de olika myndigheterna. I uppföljningen har inte ingått att göra en heltäckande kartläggning av detta samarbete, men en rad olika exempel har redovisats för uppföljningen, på både regional och lokal nivå.

Ett exempel på hur rutiner för samarbete har byggts upp mellan centrala myndigheter kan hämtas från Fiskeriverket och Naturvårdsverket. Båda verken har i uppföljningen uppgett att man samarbetar med en rad andra centrala myndigheter och att detta samarbete fungerar bra. Fiskeriverket menar att det inte finns några oklarheter i arbets- och ansvarsfördelning mellan olika myndigheter. Fiskeriverket och Naturvårdsverket träffade i oktober 2005 en överenskommelse om samarbete mellan de båda verken för en förbättrad miljö och en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna. Av överenskommelsen framgår bl.a. att årsvis planering ska ske innan verksamhetsåret börjar.²⁷⁶ Enligt Fiskeriverket fungerar överenskommelsen bra. Naturvårdsverket konstaterar dock att de båda verken har delvis olika syn på fiskförvaltning.

²⁷⁶ Fiskeriverket och Naturvårdsverket, 2005.

Problem i samordning och samverkan mellan myndigheter

Havsmiljökommissionen pekade i sitt betänkande från 2003 på att förvaltningen präglas av bristande samordning. Varje myndighet och sektor fokuserar på sina egna insatser, men en analys av hur väl helheten fungerar saknas. Kommissionen menade att splittringen av havsmiljöarbetet kompliceras av en bristande dialog och samordning mellan olika intressenter, forskare och myndigheter. Havsmiljöutredningen har i sitt slutbetänkande från 2008 framfört att regeringen i högre grad bör stödja myndigheternas arbete med havsmiljön och skapa förutsättningar för samordning mellan myndigheterna. Utredningen menar att detta kan ske genom förtydliganden i myndigheternas instruktioner och genom god överensstämmelse mellan uppdragen i myndigheternas regleringsbrev.

Ett flertal aktörer har även i denna uppföljning pekat på brister i samordningen mellan myndigheterna, och ett antal olika exempel har redovisats. Från SMHI har framförts att bristen på samarbete beror på att ansvaret för havsmiljöfrågorna hittills har varit mycket otydligt i Sverige. En av de länsstyrelser som har ingått i uppföljningen, Kalmar, menar att de centrala verken inte går i takt. Landshövdingen i Kalmar län lyfter särskilt fram att Naturvårdsverket och Jordbruksverket borde samordna bättre. Sportfiskarna har i uppföljningen konstaterat att samordning inom havsmiljöområdet är mycket svårt i praktiken. Även Världsnaturfonden konstaterar att havsmiljöområdet präglas av stuprörstänkande och brister i samarbete men att samarbetet fungerar bra i enskilda projekt. Världsnaturfonden menar att samarbete kan bli alltför mjukt; i stället för att olika myndigheter tar fram var sitt underlag till regeringen i en fråga borde myndigheterna arbeta integrerat och ta fram ett gemensamt underlag.

En intervjuad tjänsteman vid Länsstyrelsen i Stockholms län menar att det också är oklart vad som ska samordnas. Just nu dominerar utredning och planering snarare än koordinerade åtgärder. Tjänstemannen menar att det hittills inte har varit någon tydlig koordination av åtgärder, men när mer praktiska åtgärder ska börja genomföras blir det antagligen också tydligare vem som ska göra vad.

När det gäller samarbetet mellan kommunerna och staten har de båda västkustkommuner som har ingått i uppföljningen pekat på att mycket av havsmiljöarbetet ska genomföras på kommunal nivå och att det därför är viktigt att kommunerna får ett bra stöd från staten för detta. Bland annat Orust kommun har pekat på att samarbetet med länsstyrelsen fungerar bra, men man har framfört att kommunerna borde få bättre tillgång till material från länsstyrelsen. Strömstads kommun har vidare framfört önskemål om mer feedback från länsstyrelsen. Båda kommunerna menar att informationen från t.ex. Naturvårdsverket är dålig och att det ofta är oklart om det är länsstyrelsen eller det centrala verket som ska informera kommunerna. Denna iakttagelse delas av länsstyrelsen.

Organiseringen av havsmiljöarbetet

I uppföljningen har flera aktörer fört fram synpunkter på organiseringen av havsmiljöarbetet. Ett flertal aktörer har pekat på att det är ett problem att havsmiljöarbetet är organiserat i stuprör. Exempelvis SMHI konstaterar att nationellt sker det via myndigheter organiserade i sektorer medan själva miljöproblemen är gränsöverskridande. Det finns stort behov av att arbeta mer horisontellt. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att de statliga myndigheterna har insett att problem inte går att lösa i stuprör, men ambitionsnivån mellan myndigheterna varierar. Krav på samarbete bör ställas uppifrån genom regleringsbrev.

Fiskeriverket har pekat på behovet av en samordnad och effektiv havsresursorganisation som kan stödja regeringen och ta ett operativt samordningsansvar. Fiskeriverket anser att en sådan organisation behöver ansvara för såväl det marina direktivet som planeringen av havet och ytterst för att driva arbetet med en integrerad havspolitik samt att utifrån ekosystemansatsen samordna olika sektorer för tillämpandet av EU:s marina politik. Fiskeriverket har framfört att frågan om en havsresursmyndighet och dessa arbetsuppgifter bör utredas ytterligare. Fiskeriverket noterar att EU-kommissionen har fört ihop fiske och maritima frågor till ett generaldirektorat, DG Mare. Verket har vidare framfört att ett problem i dag är att det finns många olika arbetsgrupper m.m. inom havsmiljöområdet som ibland överlappar varandra. Fiskeriverket anser att dessa borde samordnas bättre.

Från Länsstyrelsen i Västernorrlands län har framförts att det behövs en central koordinerande havsmiljömyndighet. Om statsmakterna däremot väljer att fortsätta ha en organisering av havsmiljöarbetet som innebär att det delas mellan många myndigheter borde de olika ansvarsområdena skrivas in tydligare i myndigheternas instruktioner. Inrättandet av det nya havsmiljödirektoratet Mare inom EU-kommissionen understryker att det borde vara möjligt att fundera på en sektorsmyndighet för havet. Även från Länsstyrelsen i Stockholms län har i intervju framförts att det behövs en nationell organisation med helhetsansvar för att sätta ett stort åtgärdsprogram, särskilt mot bakgrund av EU:s marina direktiv. En myndighet bör ha det strategiska ansvaret för havsmiljöfrågor.

Även SFR menar att det vore en fördel om havsmiljöfrågorna samlades under ett tak, t.ex. vid Naturvårdsverket eller en ny myndighet. Normgivande delar och tillsyn bör dock enligt SFR ligga på den fiskeförvaltande myndigheten. Sportfiskarna har i uppföljningen föreslagit att uppgifterna kring havsmiljön bör brytas ut från myndigheter som Fiskeriverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket och att en ny havsmiljömyndighet bör inrättas i stället.

Naturvårdsverket har framfört att havsmiljöarbetet måste utgå från en samlad havspolitik och inte från en omstrukturering av myndigheter. Verket hänvisar bl.a. till att det pågår en utveckling av havsmiljöpolitiken till ett bredare perspektiv och att flera olika regelverk sammanstrålar i havsmiljöfrågorna, bl.a. genom EU:s arbete med det marina direktivet, den maritima strategin

och ramdirektivet för vatten. Enligt verket kräver regelverket att det svenska arbetet binds ihop mer strukturerat, både geografiskt och tvärsektorielt.²⁷⁷

Naturvårdsverket har pekat på att inrättandet av en havsmiljöenhet inom verket ska ses som ett första steg till en pådrivande och samlande funktion inom havsmiljöområdet. Det har i intervjuer vidare framförts att Naturvårdsverket bör ges en tydlig samordnande funktion på havsområdet och ett tydligare mandat att vara den centralt vägledande myndigheten när det gäller havsmiljöfrågor. Naturvårdsverket har framfört att man har alltför små resurser för att kunna samordna mellan myndigheter, även om verket borde ha en sådan roll. Det finns i dag ingen som har en samlad överblick: Varje myndighet har en egen pusselbit, men ingen syntetiserar och ser helheten. Naturvårdsverket mäktar inte med denna uppgift och har inte avsatt extra resurser för det. Samtidigt har det från Naturvårdsverket framförts att det vore orimligt att samla alla havsmiljörelaterade frågor till en myndighet.

Det behövs resurser för samarbete

I uppföljningen har ett antal aktörer pekat på att kostnader är förknippade med samarbete och att samverkan ställer krav på resurser. Bland annat från Sjöfartsverket uppges att man har svårt att möta de behov som regionala och lokala organ har av verkets medverkan. Tjänstemän vid verket har i uppföljningen framfört att samarbetet med andra centrala myndigheter fungerar bra när det väl kommer i gång men att det dock tar tid att genomföra. Generellt menar tjänstemännen att arbetstiden inte räcker till för alla uppgifter, och myndighetssamarbetet drar då ofta det kortaste strået. Det är en naturlig följd av att man innan ett myndighetssamarbete måste förbereda sig på uppgiften som ofta ska lösas i samarbete med andra myndigheter. Tjänstemännen betonar att det inte är några problem med själva arbetet mellan myndigheter, men det tar tid. Även bl.a. Länsstyrelsen i Västra Götaland har i uppföljningen betonat att resursbehovet för samarbete ofta underskattas. Denna bild bekräffas av bl.a. Strömstads kommun som menar att det är svårt att mäkta med samordning på grund av resursbrist.

I uppföljningen har det framkommit ett antal exempel på att synen på samarbete kan variera både inom och mellan myndigheter. De intervjuade tjänstemännen vid t.ex. Sjöfartsverket menar att synen på myndighetssamarbete varierar inom verket: från att det stöder verkets eget arbete och medverkar till att nå de egna målen till att samarbete är ett onödigt tidskrävande arbete som inte hjälper verket alls.

Olika syn på frågor mellan och inom olika myndigheter

I uppföljningen har ett antal exempel framkommit där olika myndigheter har skiftande syn på olika havsmiljöfrågor. Ett exempel från central myndighetsnivå som har redovisats av KemI gäller synen på bly, där Naturvårdsverket

²⁷⁷ Naturvårdsverket, 2007g.

menar att problemen med bly till största delen löstes när bly togs bort från bensin, medan KemI menar att bly så långt möjligt ska bort från kretsloppet (bl.a. från ammunition). KemI betonar dock att för det mesta upplevs rollfördelningen mellan KemI och Naturvårdsverket som tydlig och samarbetet som mycket gott. Ett exempel från lokal nivå kan hämtas från Sundsvalls kommun som i uppföljningen har framfört att det finns frågor där kommunen och länsstyrelsen kommer fram till olika beslut. I ett konkret tillståndsärende rörande muddring upplevde kommunen att länsstyrelsen tydligt tog verksamhetsutövarens parti. Från kommunens miljökontor framförs att det blir svårt också för verksamhetsutövaren om kommunen och länsstyrelsen tycker olika. I stället menar den intervjuade tjänstemannen att kommunen och länsstyrelsen borde prata ihop sig i förväg. Detta gäller även tillsynen, där kommunen och länsstyrelsen skulle kunna ge mer draghjälp åt varandra.

En fråga som har tagits upp av flera aktörer rör rutiner i det interna samarbetet inom olika myndigheter. Ett exempel från kommunal nivå kan hämtas från Västernorrlands län där miljökontoren i de besökta kommunerna har framhållit att det är viktigt med bra rutiner för samarbetet mellan olika kommunförvaltningar. Annars upplever företagen kontakterna med kommunen som krångliga.

Sundsvalls kommun menar att havsmiljö är en prioriterad fråga för miljökontoret, som har en roll att verka för att de nationella miljö kvalitetsmålen nås genom att skydda naturvärden och verka för minskningar av utsläpp. I det perspektivet kan miljökontoret ibland upplevas som en bromskloss av andra kommunala förvaltningar när det gäller exempelvis strandnära byggande. Från Timrå kommun betonas att kommunen har olika roller. Kommunen är en miljömyndighet men har även planeringsansvar och uppgiften att utveckla näringslivet. Detta ställer höga krav på ett väl fungerande internt samarbete men innebär också att olika delar inom kommunen inte alltid är överens.

De båda kommunerna har även konstaterat att man i allmänhet har ett gott samarbete med länsstyrelsen men att det kan konstateras att även länsstyrelsen till stor del arbetar utifrån stuprör och att det finns interna kommunikationsproblem inom myndigheten. Från kommunalt perspektiv upplevs att olika avdelningar på länsstyrelsen kan ha olika syn på en fråga. En kommuntjänsteman uttryckte det som att det inte är bra att man behöver kontrollera vad olika avdelningar på länsstyrelsen tycker i en fråga för att få helheten. Samtidigt konstaterade han att det är naturligt eftersom olika avdelningar företräder olika lagstiftningsområden. Även tjänstemän vid länsstyrelsen i Västernorrlands län menar att det kan finnas problem i kommunikationen mellan de olika avdelningarna inom länsstyrelsen inför att beslut i havsmiljöfrågor ska fattas.

9.3 Samhav och Havsmiljörådet

Bakgrund

År 2006 arbetade Naturvårdsverket på uppdrag från regeringen och i samråd med femton andra myndigheter fram en aktionsplan för havsmiljön. Aktionsplanen innehöll förslag till 30 åtgärder som skulle komplettera det arbete som sedan tidigare pågår för att förbättra havsmiljön. En av de föreslagna åtgärderna var att utse myndighetsansvar för öppet hav. Regeringen beslutade samma år att inrätta en samordningsgrupp av myndighetschefer för havsmiljöfrågor.²⁷⁸ Gruppens ledamöter utses av regeringen. Generaldirektörer för fjorton myndigheter och chefer från tre vattenmyndigheter ingår i Samhav som träffas två gånger per år.²⁷⁹ Naturvårdsverket är sammankallande och ansvarar för kanslifunktionen.

Samhavs uppgifter

Syftet med Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor (Samhav) har varit att skapa ett forum för ökad samordning och samverkan mellan myndigheter med ansvar för havsmiljön. Genom att samordna myndigheternas operativa arbete inom t.ex. kunskapsuppbyggnad och forskning ska genomförandet av åtgärder effektiviseras. Gruppen ska säkerställa ett väl samordnat genomförande av den nationella havsmiljöstrategin och en samlad uppföljning av de åtgärder som föreslås i denna. Gruppen ska följa arbetet med åtgärder som föreslås i havsaktionsplanen och vid behov analysera skälen till varför åtgärder inte genomförs eller får förväntad effekt. Den ska också förbättra informationsutbytet mellan myndigheterna samt lyfta fram frågor, både förebyggande och akuta, till regeringen om så krävs.²⁸⁰

I uppföljningen har aktörerna betonat att aktionsplanen från 2006 är grunden för Samhavs arbete. En av de intervjuade tjänstemännen vid Naturvårdsverket menar att det är aktionsplanen för havsmiljön som också håller ihop samarbetet. Samtidigt har flera betonat att aktionsplanen för havsmiljön var en kompromiss och att detta märks i Samhavs arbete. Ett exempel på en fråga som har diskuterats mycket inom Samhav är tillgången till djuphavsdata (se vidare avsnitt 10.5).

Samhav ska vara ett beslutande och operativt organ. I uppföljningen har dock flera aktörer pekat på att Samhav främst bör ses som en informationsutbyteskanal. Från t.ex. KemI har i uppföljningen framförts att arbetet inom Samhav kanske borde bli mer konkret men att det kan vara svårt att förvänta sig tydliga operativa signaler från en konstellation som Samhav. Sjöfartsverket anser att Samhav fungerar bra eftersom den faktiskt har utgjort ett forum

²⁷⁸ Naturvårdsverket, 2006a, och regeringsbeslut 24 M2006/1912/Na.

²⁷⁹ I Samhav ingår Boverket, Energimyndigheten, Fiskeriverket, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sida, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, SMHI, SGU, Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna i Kalmar, Västernorrlands och Västra Götalands län.

²⁸⁰ Naturvårdsverket, 2008c.

som underlättat arbetet. Utvecklingspotential finns, och det förväntas att Samhav kan användas även för det svenska genomförandet av aktionsplanen för Östersjön. De intervjuade tjänstemännen menar att det är viktigt att rätt typ av frågor tas upp på mötena. Det kan lösa upp knutar mellan myndigheterna.

Resultaten av Samhavs arbete

Samordningsgruppen har överlämnat en rapport till regeringen över verksamheten år 2007. De ingående myndigheterna menar att Samhav har visat sig vara ett effektivt informations- och beslutsforum. Det uppges att fokus har legat på att genomföra åtgärderna i havsaktionsplanen och myndigheterna menar att arbetet har varit framgångsrikt i de delar som myndigheterna kan påverka: Av de 30 åtgärderna i aktionsplanen har två avslutats, 23 pågår och 5 åtgärder är ännu inte igångsatta eller har blivit fördröjda (se bilaga 6). Hinder för de återstående åtgärderna är enligt rapporten t.ex. internationella förhandlingar som avstannat eller beslut som behöver tas inom Regeringskansliet. Av rapporten framgår vidare att frågan om sekretess på djupdata ännu inte har kommit vidare, vilket uppges ha lett till viss frustration i Samhav. Flera av åtgärderna finns även med som åtgärdsförslag i de fördjupade utvärderingarna av miljömålen. Det nya havsmiljöanslaget och annan finansiering från bl.a. Miljödepartementet har enligt myndigheterna bidragit till den positiva utvecklingen.²⁸¹

Havsmiljöutredningen menar att samordningen mellan de olika myndigheterna i dag sker främst genom Samhav, men konstaterar att Samhav inte har några formella befogenheter. Utredningen av Naturvårdsverket konstaterar att Samhav är ett relativt nytt organ och att resultaten av dess arbete därför ännu inte går att bedöma fullt ut. I utredningen framkommer dock att det verkar finnas en tilltro till organets möjligheter att på ett effektivt sätt samordna myndigheternas arbete med havsmiljöfrågorna. Med tanke på havsmiljöfrågornas prioritet och aktualitet gör utredningen bedömningen att Samhav bör fortsätta bidra till genomförandet av havsmiljöpolitiken. Eftersom organet är kopplat till myndighetscheferna för ett flertal myndigheter kan inte samma funktion uppnås genom att Naturvårdsverket tar initiativ till samråd. Utredningen anser därför att Samhav bör regleras som tidigare.²⁸²

I uppföljningen har de flesta aktörerna fört fram att Samhav har haft viss nytta och att styrkan i Samhav ligger i samarbetet mellan myndigheterna. Flertalet intervjuade myndigheter har i uppföljningen framfört att Samhav fungerar bra. Exempelvis Naturvårdsverket, som också är ordförande i Samhav, har i sin senaste årsredovisning framfört att Samhav har blivit ett effektivt informations- och beslutsforum. Naturvårdsverket har tidigare pekat på att Samhav är ett första steg i en tvärsektoriell samverkan och att detta organ bör bli den centralt samordnande myndighetsinstansen i havspolitik:

²⁸¹ Naturvårdsverket, 2008c.

²⁸² SOU 2008:62.

En myndighet kan inte ensam vara den motor och operativt ansvarige för alla de olika åtgärder som behövs för att förbättra situationen i våra hav. Tvärtom ska och bör eventuella problem undanröjas tvärssektoriellt.²⁸³

En av de intervjuade deltagarna, landshövdingen i Västernorrlands län, menar att det finns en vilja till samförstånd inom gruppen och att de olika myndighetschefer som ingår kan ge och ta. Tjänstemän vid länsstyrelsen menar att Samhav har varit ett stort steg framåt för havsmiljöarbetet. Även landshövdingen i Kalmar menar att Samhav har lett till förbättrad samordning mellan myndigheterna. SMHI menar att det är svårt att säga hur bra Samhav kan bli, eftersom den existerat under en förhållandevis kort tid.

I uppföljningen har flera aktörer pekat på att det kan vara svårt för deltagande myndigheter att få möjlighet att engagera sig ytterligare i havsmiljöarbetet, bl.a. eftersom varje myndighet har nog med sina egna uppgifter och inte har möjlighet att ta på sig nya. Detta kan verka hämmande på engagemanget.

I uppföljningen har det vidare förts fram att alla frågor och problem inom havsmiljöområdet inte kan lösas genom den typ av myndighetssamarbete som Samhav utgör. Därför konstateras av tjänstemän vid Naturvårdsverket att det är bra att det finns en mekanism för att lyfta upp sådana frågor till regeringen.

Samhavs organisation

I februari 2008 uppgavs att Samhav har haft tre möten sedan starten 2006. Dessemellan uppges ad hoc-grupper och enskilda myndigheter ha arbetat med specifika åtgärder. En beredningsgrupp har bildats för att förbereda mötena. Två frågor har lyfts fram i gemensamma skrivelser till Regeringskansliet: sekretess på djupdata och del av viltskadeanslaget för sälskador. Havsmiljöutredningen har föreslagit att Samhav och Havsmiljörådet ska ersättas av ett nytt havsmiljöråd med ett vidgat uppdrag, knutet till Naturvårdsverket. Vid Samhavs möte i oktober 2008 ska gruppens framtid diskuteras.

En av de frågor kring Samhav som har uppmärksammats i uppföljningen är hur stort antal ledamöter som ska ingå för att få en väl fungerande grupp. Olika aktörer har även tagit upp frågan på vilken nivå som Samhavsdeltagandet ska ligga för att ge goda resultat. Havsmiljöutredningen har i sitt betänkande pekat på att antalet ledamöter och experter bör begränsas för att få en väl fungerande grupp. Liksom flera andra aktörer konstaterar SMHI att eftersom Samhav omfattar många myndigheter på generaldirektörsnivå behövs ett omfattande förarbete för att ge Samhav underlag för beslut. Den intervjuade representanten för SMHI menar att det här behövs en stor insats för att Samhav ska bli operativt. Landshövdingen i Kalmar län menar att det är bra att samarbetet ligger på myndighetschefsnivå. Även Fiskeriverket har framfört att det är bra att de olika myndighetscheferna träffas, men en av verkets tjänstemän konstaterar att det har blivit ”mycket av en diskussionsklubb där det blir mycket positioneringar mellan de olika myndigheterna” och att det därför kan vara svårt att lösa frågor där. Samtidigt konstateras att det

²⁸³ Naturvårdsverket, 2007g.

förs bra diskussioner där och att gruppen har varit enig om de slutsatser som dras i bl.a. de årliga rapporterna. Bland annat SMHI har uppmärksammat att det inte ingår några kommuner i arbetet, vilket gör att kopplingen till det lokala havsmiljöarbetet blir liten.

Havsmiljörådet

Havsmiljörådet bildades år 2007 och är rådgivande till Naturvårdsverket och Samhav. Rådet ska vara en länk mellan samhällsaktörer och de myndigheter som ingår i Samhav, ge impulser till åtgärder och påvisa problem och möjligheter inom havsmiljöområdet. Rådet träffas fyra gånger per år och består av forskare och representanter för organisationer och näringsliv.²⁸⁴ Ordförande är Naturvårdsverkets generaldirektör och rådets kansli finns på Naturvårdsverket.

Utredningen av Naturvårdsverket har framfört att det är svårt att uttala sig om resultatet av arbetet i Havsmiljörådet eftersom det är relativt nytt. Utredningen gör bedömningen att rådet bidrar till både bättre möjligheter inom Naturvårdsverket att handlägga frågorna, bättre kunskaper hos övriga myndigheter och intresseorganisationer samt ett bättre samarbetsklimat organisationerna emellan. I uppföljningen har både Naturvårdsverket, Sveriges Fiskares Riksförbund, Världsnaturfonden och Naturskyddsföreningen framfört att Havsmiljörådet fungerar bra för informationsutbyte. Flera konstaterar att rådet präglas av öppenhet och att det innebär ett tillfälle att lämna direkta synpunkter. Flera av de andra organisationerna som ingår i rådet och som har kontaktats av uppföljningen har inte kommenterat hur Havsmiljörådet fungerar.²⁸⁵

9.4 Havsmiljön och vattenarbetet

Bakgrund

År 2000 antogs EU:s ramdirektiv för vatten. Målen för ramdirektivet är att alla medlemsländer ska uppnå god vattenstatus senast år 2015 för ytvatten, kustvatten och grundvatten, men det finns möjlighet till förlängning av tiden fram till 2027 om det finns godtagbara skäl. Det kan handla om att det även med åtgärder kommer att dröja innan vattnet förbättras eller att åtgärder saknas eller är orimligt dyra. Även med ett undantag gäller att vattnet inte får försämrats.²⁸⁶ Vad som menas med god status preciseras genom bindande

²⁸⁴ Rådet har följande medlemmar: Baltic Sea 2020, Coalition Clean Baltic, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Skärgårdarnas Riksförbund, Sportfiskarna, Svensk Energi, Svenska Båtunionen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten AB, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Hamnar, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Redareförening och Världsnaturfonden (WWF).

²⁸⁵ Bland annat Baltic Sea 2020, Skärgårdarnas riksförbund, Svenska Båtunionen och Svenskt Näringsliv.

²⁸⁶ Se vidare webbplatsen www.naturvardsverket.se.

miljökvalitetsnormer. Om normerna inte uppnår god status krävs åtgärder. Åtgärdsprogram ska vara föreslaget 2008, fastställt senast 2009 och åtgärder vidtagna senast 2012. Ramdirektivet har lett till att alla medlemsländer nu organiserar förvaltningen av sitt vatten med utgångspunkt i avrinningsområden.²⁸⁷

Sverige är sedan år 2004 indelat i fem vattendistrikt, där fem nya myndigheter, vattenmyndigheter, förvaltar var sitt distrikt (se bilaga 3). Varje vattenmyndighet samordnar arbetet i sitt vattendistrikt och fastställer miljökvalitetsnormer, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Arbetet ska ske i dialog med kommuner, vattenvårdsförbund och andra lokala vattenintressenter. Vattenmyndigheternas ansvarsområde sträcker sig en nautisk mil utanför den s.k. baslinjen längs med kusten.²⁸⁸

Vattendirektivet har betydelse för havsmiljöarbetet

I uppföljningen har flera aktörer uppmärksammat vattendirektivet och dess betydelse för havsmiljön. Från t.ex. Miljödepartementet har framförts att vattendirektivet och vattenmyndigheternas arbete är en förutsättning för att Sverige ska lyckas med havsmiljöfrågorna, medan Naturvårdsverket har framfört att havsmiljöarbetet och vattenarbetet behöver integreras på ett tydligare sätt.²⁸⁹ Samtidigt har flera aktörer även konstaterat att vattendirektivet inte inkluderar öppna havet, utan bara kustvattnen. Världsnaturfonden menar att ramdirektivet för vatten är ett utmärkt instrument för att minska övergödningen till vattendrag och sjöar och i slutänden havet men konstaterar bl.a. att det inte finns tillräckliga resurser för arbetet. Bland annat Svenskt Vatten menar att vattenmyndigheterna kommer att ha en viktig roll i det framtida vattenarbetet.

Vattenarbetets organisation

Fem länsstyrelser är vattenmyndigheter. Havsmiljöutredningen har gjort bedömningen att dagens organisation med fem vattenmyndigheter som delar av länsstyrelsens organisation utan någon formell samordning ger en otydlig bild utåt och riskerar att skapa ineffektivitet i arbetet. Utredningen menar att det krävs en enhetlig organisation med tydlig ansvarsfördelning mellan olika nivåer. Havsmiljöutredningen har framfört att den nationella samordningen av svensk vattenförvaltning behöver förstärkas och tydliggöras.

Även i denna uppföljning har flera aktörer lyft fram frågan om hur vattenarbetet ska samordnas. Länsstyrelsen i Kalmar menar att den nya organisationen ställer krav på nya arbetssätt och samverkan mellan vattenmyndigheten och länsstyrelserna samt samsyn sinsemellan de fem vattenmyndigheterna.

²⁸⁷ Ramdirektivets bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom förändringar i främst det femte kapitlet i miljöbalken, förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön samt förändringar i förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

²⁸⁸ SOU 2006:112.

²⁸⁹ Forum för miljöforskning 2008-02-06. Naturvårdsverket, 2008h.

Landshövdingen menar att det fungerar i dag eftersom de fem vattenvårdsdirektörerna kommer väl överens. De fem vattenmyndigheterna har t.ex. gemensam verksamhetsplanering. Även vattenmyndigheten i Härnösand menar att vattenmyndigheterna arbetar bra ihop, bl.a. genom att ta fram gemensamma material. En forskare vid Göteborgs universitet menar att vattenarbetet har getts en otillräcklig organisation och otillräckliga legala strukturer. Forskaren menar vidare att problemen har skjutits ned till nivåer där konflikter inte kan hanteras utifrån målet för vattenpolitiken.²⁹⁰

Tjänstemän vid Naturvårdsverket menar att ett problem är att det inte finns någon huvudaktör inom vattenarbetet och att det inte är tydligt hur samarbetet mellan vattenmyndigheterna ska fungera. Verket anser dock att nuvarande organisation bör behållas tills vidare. Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag bedömt behovet av och redovisat förslag till en tydligare och mer ändamålsenlig ansvarsfördelning för de centrala och regionala myndigheter som berörs av vattenförvaltningen. Verket har där konstaterat att den osäkerhet som finns kring ansvarsfördelning i stor utsträckning kan hänföras till vattenmyndigheternas bristande legitimitet, varför samordningen på myndighetschefsnivå mellan vattenmyndigheterna, Regeringskansliet och berörda centrala myndigheter och organisationer bör stärkas:

Det är troligt att det går att finna en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning än dagens. – – – Naturvårdsverket vill dock i sammanhanget erinra om att Vattenmyndigheterna bildades 2005 och att deras organisation fortfarande är i ett uppbyggnadsskede. Det arbete som gjorts hittills har genomförts under stor tidspress. Det är därför väl tidigt att dra några långtgående slutsatser av hur organisationen har fungerat.²⁹¹

Flera aktörer har framfört att vattenmyndigheternas roll och mandat är otydligt. En av de kommuner som har ingått i uppföljningen menar att vattenmyndigheterna hänger i luften och att de inte har någon status. Organisationen är tillsatt enbart för att uppfylla vattendirektivets krav. Svenskt Vatten menar att samarbetet mellan Naturvårdsverket, de fem vattenmyndigheterna och länsstyrelserna förefaller vara oklart. Jordbruksverket har framfört att vattenmyndigheterna med tiden har kommit att delta aktivt i arbeten som handlar om åtgärder inom jordbruket. Verket ser dock att det finns oklarheter i Jordbruksverkets roll och ansvar när det gäller vattenfrågor inom jordbruket i förhållande till åtgärdsprogrammen inom ramdirektivet för vatten, det vill säga hur de ska styra myndigheter som Jordbruksverket. Vattenmyndigheten för Bottnhavet har i uppföljningen lyft fram frågan hur vattenmyndigheterna ska kunna styra andra myndigheter:

De tankar som finns kring samverkan i vattenfrågor är bra, men i Sverige fungerar det inte att de fem vattendelegationernas beslut ska styra andra myndigheter. Sverige har inte den traditionen att vissa myndigheter får

²⁹⁰ Forum för miljöforskning 2008-02-06.

²⁹¹ Naturvårdsverket, 2008h.

styra vad andra myndigheter ska göra. Detta medför bl.a. att vattendelegationen blir osäker på vilka beslut som den kan fatta.²⁹²

SMHI menar att tillkomsten av de regionala vattenmyndigheterna är bra, även om deras mandat är något otydligt. SMHI har i uppföljningen framfört att institutet länge vidhållit att vattenmyndigheternas mandat är svagt i och med placeringen av dessa på fem länsstyrelser. Enligt SMHI skapar detta oklarhet i länsstyrelsernas och vattenmyndigheternas uppdrag. Samarbetet mellan bl.a. SMHI, vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket uppges dock ha varit framgångsrikt och medverkat till att skapa en vattenförvaltning på SMHI. Som grund för detta ligger den samsyn som utarbetats av myndigheterna kring hur vattenförvaltningen på nationell nivå ska se ut. KemI konstaterar att man inte har haft resurser och möjligheter att föra en strukturerad dialog med vattenmyndigheterna och bidra med mer kunskaper kring kemikalier till vattenmyndigheterna.

Genomförandet av vattendirektivet

Ett antal aktörer har i uppföljningen tagit upp det svenska genomförandet av ramdirektivet för vatten. Bland annat Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att Sverige kom in sent i direktivarbetet och från Svenskt Vatten har framförts att införandet av vattendirektivet har tagit lång tid, vilket också har försvårat arbetet för de svenska myndigheterna. Svenskt Vatten är oroade för om den pressade tidsplanen gör det möjligt att genomföra en kvalitetsgranskning av kunskapsunderlaget. En av de intervjuade tjänstemännen vid Naturvårdsverket betonar att det har gått endast en relativt kort period sedan vattenmyndigheterna bildades och att utvecklingen har gått framåt. Det tog t.ex. tid att anställa personal till de nya vattenmyndigheterna.

Naturvårdsverket har i uppföljningen vidare betonat att det är ett mycket stort implementeringsarbete som pågår runt om i EU:s medlemsländer, men att vi ännu inte har sett resultaten av de resurser som har lagts på vattenarbetet och att det kan komma att visa sig att det inte ger önskat resultat. I intervju med tjänstemän vid verket har framkommit att ett problem är att det i huvudsak är annan lagstiftning som ska ställa krav på verksamhetsutövare och att instrument för detta saknas. Verkets tjänstemän hoppas dock att det sätt som Sverige har lagt upp arbetet på kommer att bli funktionellt.

Kommunernas roll i arbetet med vattendirektivet

En av de frågor som har tagits upp i uppföljningen är på vilket sätt som kommunerna engageras i vattenarbetet. Flera aktörer har pekat på att kommunerna inte har fått några nya uppgifter enligt vattendirektivet. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i uppföljningen framfört att det finns brister i samverkan mellan vattenmyndigheter och kommunerna. SKL menar att staten har insett att kommunerna behövs i systemet, men kommunerna har egentligen

²⁹² Länsstyrelsen i Västernorrlands län, intervju 2008-05-20.

inte några resurser för detta arbete. Dessutom konstaterar SKL att kommunerna under åren har "slarvat bort" vattenfrågan. Enligt plan- och bygglagen har kommunerna sedan länge ansvar för mark och vatten. Tidigare försök att lyfta vattenfrågorna i kommunerna har inte lyckats. Det hade behövts pengar från staten för detta. SKL menar att i början av arbetet med vattendirektivet glömde staten bort kommunerna och deras roll i vattenarbetet, men nu är kommunerna med och har enligt SKL fått en viktig roll. SKL menar att kommunerna borde få en ännu större roll i vattenarbetet. Om kommunerna ska vara med och vidta åtgärder så måste de också förstå varför. Det har varit svårt att hitta den lokala kopplingen, bl.a. eftersom länsstyrelserna har "låst in sig" och gör jobbet själva. SKL menar att länsstyrelserna i stället borde ha gett stöd till kommunerna att vara med.

SMHI håller med om att samverkan lokalt-regionalt-centralt inte har gått så bra, bl.a. eftersom genomförandet av vattendirektivet har skett utifrån ett felaktigt uppifrån- och nedåtperspektiv. En av de tre vattenmyndigheter som har ingått i uppföljningen, Länsstyrelsen i Kalmar län, konstaterar att kommunerna till viss del är osäkra på sin roll i vattenarbetet, och ett tecken på det är den skiftande aktiviteten i bl.a. nätverket för kommunala vattenförvaltningsfrågor.

När det gäller kommunerna i Kalmar län har regionförbundet i uppföljningen uppgett att kustkommunerna är mest aktiva i vattenarbetet. Enligt regionförbundet finns en otålighet inom nätverket med att så många kommuner inte är med i vattenarbetet. Vattenförvaltningen ses som ett stöd i miljömålsarbetet, men kommunernas roll i vattenarbetet upplevs vara oklar. Regionförbundet menar att man fortfarande upplever gränssnittet mellan planering och vattendirektivet som oklart. Regionförbundet i Kalmar län framförde under uppföljningens besök i länet att staten måste ta till vara lokal och regional kompetens. Regionförbundet menar att kommunerna vill vara med i vattenarbetet och att det finns ett stort lokalt engagemang i havsmiljöfrågor.

Vattenmyndigheten i Kalmar har pekat på att SKL bromsade kommunernas deltagande i vattenarbetet från början och menade att kommunerna inte skulle göra något om de inte samtidigt fick pengar från staten. Sedan 2007 upplever vattenmyndigheten att SKL har ändrat inställning och menar att kommunerna ska vara aktiva. Detta har dock inte fått fullt genomslag ännu. En annan orsak till kommunernas svårigheter att komma i gång med vattenarbetet är att det har tagit tid innan vattenmyndigheterna har kunnat visa konkreta resultat av arbetet, varför det har varit svårare att engagera kommunerna. Från SKL har i uppföljningen framförts att kommunerna måste engagera sig mer i vattenarbetet, inte minst när vattenmyndigheternas åtgärdsplaner kommer.

En annan vattenmyndighet, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, menar att samarbetet med kommunerna fungerar bra. Som exempel nämndes vid uppföljningens besök i Härnösand att kommunerna är nöjda med framtagna underlag och den expertkompetens som finns på vattenmyndigheten. På lokal nivå finns olika arbetsgrupper och lokala vattenråd. I uppföljningen har bl.a.

Sundsvalls kommun framfört att det från ett kommunalt perspektiv har hänt mycket lite när det gäller arbetet med vattendirektivet. För kommunen är det otydligt vad staten och vattenmyndigheterna vill få ut av kommunerna. Den intervjuade kommuntjänstemannen uppger att kommunerna vill vara mer aktiva i vattenarbetet men att det också är en resursfråga.

I uppföljningen har flera aktörer konstaterat att kommunerna har olika roller i förhållande till vatten och havsmiljö. De är både t.ex. verksamhetsutövare, planerare, tillsynsmyndighet och företrädare för kommuninvånarna. Kommunerna sitter därmed på olika stolar i vattenrådsarbetet, vilket kan göra kommunernas roll än mer otydlig.

Prispolitik

Av vattendirektivet framgår att en prispolitik ska genomföras 2010. Det innebär att priset för vattentjänster ska vara på en nivå så att vatten används miljövänligt och resurssnålt. Vattenmyndigheterna menar att en effektiv prispolitik innebär att full kostnadstäckning för vattentjänster uppnås och att privatpersoner och verksamheter själva betalar för förbrukningen av vattnet samt de miljö- och återställandekostnader som uppkommer. Enligt vattenmyndigheterna finns ett flertal möjliga styrmedel för en produkt, men det effektivaste sättet är att ha rätt prisnivå.²⁹³

I uppföljningen har flera aktörer konstaterat att prispolitiken fortfarande är oklar, både hur den kommer att utformas och hur avgiftssystemet kommer att se ut.

²⁹³ Webbplatsen www.vattenmyndigheterna.se.

10 Kunskap om havsmiljön

I detta avsnitt beskrivs hur staten genom uppföljningar, miljöövervakning, tillsyn och forskning skaffar sig kunskap om havsmiljön och vilka resultat som olika statliga insatser ger. Uppföljningen visar att uppföljningsinsatserna är inriktade på miljömålsuppföljningarna men att insatserna i övrigt är begränsade. Det finns begränsade resurser för utvärderingar, och dessutom är det svårt att utvärdera resultatet av de olika insatser som görs för havsmiljön. Den nationella styrningen av uppföljningsinsatserna är otydlig. I avsnittet konstateras vidare att kunskapen om den marina miljön är begränsad, bl.a. eftersom det finns luckor i den marina miljöövervakningen. Miljöövervakningen består av olika delar med olika syften och splittrad finansiering och utförs av olika aktörer. Det finns problem i samordningen, och det är svårt att använda miljöövervakningens resultat för att förbättra åtgärderna. Det samlas in mycket information, men det finns problem att få tillgång till den. I uppföljningen har vidare problem när det gäller tillgång till djuphavsdatabaser uppmärksamats.

10.1 Uppföljningssystemet inom havsmiljöområdet

10.1.1 Årliga och fördjupade resultatredovisningar

Naturvårdsverkets och Miljömålsrådets uppföljning och utvärdering

Naturvårdsverket ansvarar för att utvärdera miljöarbetet och föreslå åtgärder för att utveckla det. Enligt uppgift utvärderar verket alla områden men prioriterar insatser som görs för att nå de 16 miljö kvalitetsmålen. Av årsredovisningen för 2007 framgår att 84 personår avsattes för uppföljning och utvärdering under 2006 och 98 personår år 2007. I detta ingår arbetet med miljöövervakning, utvärdering av miljö kvalitetsmålen och internationell rapportering. Det bör observeras att en jämförelse mellan åren 2006 och 2007 inte är helt adekvat eftersom kostnader för information fr.o.m. år 2007 ingår i antalet redovisade personår.

För att samordna arbetet med miljö kvalitetsmålen mellan myndigheterna och se till att myndigheternas resurser utnyttjas så effektivt som möjligt har Miljömålsrådet inrättats med ett kansli vid Naturvårdsverket. Varje år lämnar Miljömålsrådet en rapport till regeringen om utvecklingen mot miljö målen. Syftet är att identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen samt redovisa om vi närmar oss målen och i vilken takt. De årliga redovisningarna omfattar ett urval av indikatorer som ska ge underlag för beslut om att sätta in åtgärder, om det visar sig att förutsättningarna att nå de uppsatta miljö kvalitetsmålen inte är tillfredsställande. Riksrevisionen har i en granskning från 2005 konstaterat att den resultatinformation som Miljömålsrådet ger

till regeringen är omfattande och detaljerad och att den har vuxit i omfattning samtidigt som viktig information saknas. Riksrevisionen gör bedömningen att indikatorerna är för många för regeringens och riksdagens behov.²⁹⁴

Vart fjärde år gör Miljömålsrådet en fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen i syfte att klarlägga om styrmedel eller mål behöver korrigeras.²⁹⁵ Våren 2004 redovisades den första fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålen. I utvärderingen fokuserades bl.a. de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen. Våren 2008 lämnades Miljömålsrådets andra fördjupade utvärdering till regeringen. Underlagen till den fördjupade utvärderingen av de fyra miljökvalitetsmål som berör havsmiljön togs fram av Kemikalieinspektionen (Giftfri miljö) och Naturvårdsverket (Ingen övergödning, Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Ett rikt växt- och djurliv).²⁹⁶

Regeringen ger även olika myndigheter i uppdrag att ta fram resultatinformation och redovisa sådan i t.ex. årsredovisningar eller i särskilda uppdrag.

Regeringens resultatredovisning till riksdagen

Varje år rapporterar regeringen översiktligt till riksdagen hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen fortskrider. Som redan framgått i avsnitt 2.1 har miljö- och jordbruksutskottet vid olika tillfällen tagit ställning till hur regeringens resultatredovisning kan utvecklas, bl.a. inom havsmiljöområdet. Hösten 2007 framförde utskottet i sitt budgetbetänkande bl.a. att en särskild resultatredovisning för utvecklingen inom havsmiljöområdet kan behövas. Utskottet framförde även önskemål om en fördjupad redovisning och analys av vilka resultat som har uppnåtts genom de satsningar som görs inom havsmiljöområdet, t.ex. i form av en resultatskrivelse. Miljö- och jordbruksutskottet har under hösten 2008 genomfört en ny uppföljning av regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Regeringens redovisning till riksdagen har även studerats i olika utredningar och granskningar. I en doktorsavhandling från 2008 konstateras exempelvis att regeringens rapportering till riksdagen knappast motsvarar riksdagens krav att redovisningen ska ha sådan kvalitet att måluppfyllelsen kan bedömas av riksdagen. Det konstateras dock att en förbättring har skett i budgetpropositionerna från mitten av 1990-talet och framåt. I avhandlingen studerades bl.a. Naturvårdsverket och de genomgångar av resultatredovisningarna inom området som har gjorts av miljö- och jordbruksutskottet.²⁹⁷ I Riksrevisionens granskning år 2005 om regeringens rapportering och underlagen för miljömålsrapporteringen motsvarade de riktlinjer som riksdagen beslutat konstaterades bl.a. att det av rapporteringen inte framgår vilka insatser som har störst effekt för att nå målen. Miljö- och jordbruksutskottet delade i likhet med regeringen i stort Riksrevisionens uppfattning och utskottet kon-

²⁹⁴ Riksrevisionen, 2005a.

²⁹⁵ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3.

²⁹⁶ Kemikalieinspektionen, 2007 samt Naturvårdsverket, 2007a, 2007b och 2007c.

²⁹⁷ Mundebo, 2008.

staterade att regeringen avsåg att med utgångspunkt i detta se över miljömålsarbetet.²⁹⁸

10.1.2 Iakttagelser

Utvärdering är viktig men prioriteras inte av myndigheterna

Havsmiljökommissionen pekade år 2003 på att ekosystemansatsen ställer mera långtgående krav på skyddsåtgärder och att förvaltningen måste bli mer adaptiv och lärande med en tydligare koppling mellan åtgärder, miljöövervakning och forskning. Kommissionen menade att mer eller mindre kostsamma åtgärder sätts in utan att deras effekter utvärderas på ett tillfredsställande sätt. Det saknas kunskap om vilken effekt exempelvis åtgärder för att minska näringsläckaget från jordbruket haft på havets innehåll av näringsämnen eller vilka effekter den kostsamma utbyggnaden av kväverening vid våra reningsverk har fått.

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljning visar att de centrala myndigheterna tar fram de underlag som behövs för bl.a. uppföljningen av de nationella miljökvalitetsmålen och delmålen. En del myndigheter tar dessutom fram underlagsrapporter till Miljömålsrådets fördjupade utvärdering och/eller årliga sektorsrapporter.

Det har i uppföljningen dock kunnat konstateras att utvärderingsverksamheten vad gäller de olika havsmiljöåtgärderna är eftersatt, vilket innebär att det är svårt att värdera och analysera de olika havsmiljöåtgärdernas för- och nackdelar. Det finns t.ex. inga utvärderingar av muddringar, årestaureringar eller musselodlingar. I uppföljningen har dock flera aktörer betonat vikten av att staten utvärderar olika havsmiljöåtgärder. SKL har särskilt pekat på det behov som kommunerna har för att de ska kunna genomföra olika åtgärder, t.ex. anläggande av våtmarker. Länsstyrelsen i Kalmar län har betonat vikten av uppföljning och utvärdering och konstaterat att när det gäller frågan om att kunna jämföra olika åtgärders kostnadseffektivitet har staten mycket kvar att lära. Förslag till nya åtgärder för havsmiljön bör enligt länsstyrelsetjänstemännen bygga mer på tidigare åtgärder och utvärderingar av tidigare genomförda åtgärders resultat. Länsstyrelsen i Västra Götaland har betonat att man måste kunna redovisa resultat av insatserna för att skapa förtroende för myndigheternas arbete.

Flera aktörer har i uppföljningen framfört att det i Sverige finns en bristande nationell styrning av uppföljningsinsatserna och bl.a. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att mer styrning skulle ge mer trovärdighet i uppföljningsarbetet. Utredningen om Naturvårdsverket har bedömt att mer långsiktigt arbete med uppföljning och utvärdering av genomförda insatser och utformning av övergripande strategier är eftersatt inom verket. Utredningen konstaterar att verket förvisso gör insatser på dessa områden i dag men bedömer att det inte är tillräckligt. Utredningen anser att det är en styrka i dagens system att de

²⁹⁸ Riksrevisionen, 2005. Bet. 2005/06:MJU3.

inblandade myndigheterna genom åtgärdsstrategierna och arbetet i Miljömålsrådet står bakom ett gemensamt förslag till regeringen. Samtidigt medför det faktum att myndigheterna utvärderar sin egen verksamhet en risk för att kritiska synpunkter mildras och obekväma förslag inte tas med. För att göra den fördjupade utvärderingen mer självständig och för att utvidga utvärderingsperspektiven föreslår utredningen att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, inrättas. Detta bör enligt utredningen förstärka uppföljningen av miljömålen och den utvärderande funktionen för miljöarbetet.²⁹⁹

Svårt att utvärdera insatser för havsmiljön

I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har framkommit att det är svårt att utvärdera resultatet av de olika insatser som görs för havsmiljön. Samtidigt framhåller flertalet aktörer behovet av att sådana uppföljningar och utvärderingar görs. De intervjuade myndighetsföreträdarna uppger att det är svårt att knyta samman åtgärder och resultat. I många fall visar sig resultaten först efter många år, och dessutom kan många olika faktorer påverka slutresultatet. Det har vidare betonats att samtidigt som olika åtgärder vidtas sker storskaliga förändringar i haven, vilket gör det svårt att knyta effekter till vidtagna åtgärder. Exempelvis LRF har i uppföljningen framfört att uppföljningssystemet inom havsmiljöområdet inte fungerar tillräckligt bra och pekar särskilt på att det saknas grundläggande kunskap om fördröjningsmekanismer:

Åtgärder på land inom exempelvis jordbruket verkar kunna ta decennier innan de ger något resultat i havet. Till exempel lades en stor del av lantbruket ned i de tre baltiska länderna och även i Sovjetunionen när Sovjet kollapsade. Användningen av handelsgödsel och gödsel från djur minskade med ca 70 %. Det är nu 15 år sedan och LRF känner inte till att det dokumenteras några förbättringar av det. De åtgärder som nu diskuteras i jordbruket är små i jämförelse med det dramatiska som skedde då. Det är uppenbart att det är någon pusselbit som saknas och att förståelsen är otillräcklig.³⁰⁰

Bland annat Sjöfartsverkets tjänstemän menar att det är svårt att definiera vad som avses med resultat. Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterar att svårigheten att följa upp och utvärdera är en brist inte enbart i Sverige utan även i övriga Europa. SMHI menar att det behövs mer forskning kring hur man kan mäta effekter av insatta åtgärder. Länsstyrelsen i Västernorrlands län pekar också på att det inte finns någon tradition av uppföljning av havsmiljöåtgärder, vilket är en skillnad jämfört med t.ex. de uppföljningar som sedan flera år löpande görs beträffande resultatet av kalkning av insjöar.

Oklara definitioner i internationell återrapportering

De flesta internationella konventioner inom miljöområdet tillämpar någon form av rapporteringssystem enligt vilket medlemsstaterna ska rapportera

²⁹⁹ SOU 2008:62.

³⁰⁰ Lantbrukarnas riksförbund, e-brev 2008-09-08.

bl.a. vilka åtgärder som har vidtagits för att genomföra de förpliktelser som konventionen uppställer och i vissa fall även omfatta effektiviteten av åtgärderna. Naturvårdsverket ansvarar för en stor del av Sveriges internationella miljörapportering till bl.a. EU-kommissionen, Oskar, Helcom, Eurostat, FN och OECD.³⁰¹ I sitt betänkande från 2003 lyfte Havsmiljökommissionen fram att det inte finns ett enhetligt internationellt system för att följa upp och utvärdera effekterna av insatta åtgärder. Kommissionen konstaterade att Helcoms riktlinjer för rapportering och sammanställning av belastningsdata inte tillämpas av t.ex. länderna runt Östersjön. Sammanställningarna blir därmed inte jämförbara mellan länder, vilket enligt kommissionen gör det omöjligt att utläsa vilka effekter insatta åtgärder har. Detta är en fråga som behandlas vidare i avsnitt 11.2.

10.2 Miljöövervakning och recipientkontroll

10.2.1 Nationella, regionala och lokala insatser

Allmänt om miljöövervakning

Miljöövervakning syftar till att bevaka tillståndet i miljön, mäta effekter av olika slags miljöpåverkan, upptäcka förändringar i miljötillståndet samt sammanställa rapporter nationellt. Det har i olika sammanhang konstaterats att många aktörer är inblandade i miljöövervakningen. Verksamheten bygger på bl.a. miljömålen, krav i miljölagstiftningen samt Sveriges åtaganden om rapportering i enlighet med EU-direktiv och konventioner. Miljöövervakningsprogrammet är uppdelat i nationell och regional övervakning. Dessutom bedrivs lokal eller kommunal miljöövervakning för att tillgodose kommunernas behov av information om miljön. Naturvårdsverket ansvarar för att samordna miljöövervakningen i Sverige och driva det nationella miljöövervakningsprogrammet. Verket har även samordningsansvar för den regionala miljöövervakningen som sköts av länsstyrelserna.³⁰² I bilaga 8 görs en närmare genomgång att den nationella och regionala miljöövervakningen.

Nationell och regional marin miljöövervakning

Övervakning i havet bedrivs främst av Fiskeriverket, Kustbevakningen, SGU och SMHI samt universitet och högskolor, i stor utsträckning på uppdrag av Naturvårdsverket. Den svenska marina miljöövervakningen har pågått under lång tid. Enligt Naturvårdsverket finns det för vissa hydrografiska stationer sammanhängande tidsserier som sträcker sig mer än 40 år tillbaka i tiden. De svenska serierna av miljögiftsdata uppges därmed vara bland de längsta i världen. Ett av miljöövervakningens tio programområden är Kust och hav (se bilaga 8). År 2007 reviderades programområdet samtidigt som anslaget ökade

³⁰¹ Naturvårdsverket, 2008a.

³⁰² Se bl.a. SOU 2008:62.

från 21,5 miljoner kronor år 2006 till 29,8 miljoner kronor år 2007. Programmet följer storskaliga förändringar, bl.a. övergödning, metaller och miljögifter samt biologisk mångfald. Området omfattar sju delområden. Övervakningen sker både i öppet hav och kustområden och sker normalt genom mätningar en gång per år. Enligt uppgift från Naturvårdsverket avsätts årligen ca 10 % av programområdets medel för utvecklings- och utvärderingsarbete.

Som exempel på hur myndigheter arbetar med miljöövervakning kan nämnas Fiskeriverkets deltagande i den kustnära miljöövervakningen. Verket har i uppföljningen uppgett att man bl.a. är nationell datavärd för vissa fiskarter och övervakar fiskbeståndens utveckling. När det gäller kustfisk utför verket övervakning inom ramen för Helcom, genom miljöövervakningsorganisationen Cobra samt inom ramen för Naturvårdsverkets nationella övervakningsprogram för kustfisk. Verket deltar även i vissa regionala övervakningsprogram. Inom recipientkontrollen fungerar verket i vissa fall som konsult som har långvariga kontrakt med olika kontrollprogram. Fiskeriverket journalför även bifångster och fågel.

Ett annat exempel på en myndighet som arbetar med miljöövervakning är Kustbevakningen, vars miljöövervakning bl.a. syftar till att förebygga miljöbrott till sjöss. Övervakningen omfattar regler om förbud mot vattenförorening och dumpning samt tillsyn av natur-, fågel- och sälkyddsområden. Med hjälp av fartyg, flygplan och andra tekniska hjälpmedel utförs rutinmässig miljöövervakning, men Kustbevakningen deltar även vid särskilda pådrag, såväl nationella som internationella. Övervakningsområdet omfattar svenskt sjöterritorium och svensk ekonomisk zon. En del av övervakningen är sjötrafikövervakningen, vilken riktas mot såväl fritidsbåtar som yrkesmässig sjöfart. När det gäller utsläppsbrott bedöms den kontinuerliga övervakningen vara viktig (se vidare avsnitt 6).

Kustbevakningens norra region har i uppföljningen framfört att myndigheten ska ses som hela samhällets resurs till sjöss. När det gäller övervakning, kontroller och tillsyn gör Kustbevakningen sådana för Fiskeriverket, Sjöfartsverket och andra. Kustbevakningen har även ett gott samarbete med länsstyrelserna. På stationsnivå har Kustbevakningen träffar med kommunerna.

Den regionala miljöövervakningen bedrivs i enlighet med varje läns miljöövervakningsprogram. Inom den regionala övervakningen utförs mätningar i ett relativt stort antal områden. Medel för regional miljöövervakning kommer i första hand från kustvattenvårdsförbund, samt från kommuner, landsting och andra regionala myndigheter. Enligt Havsmiljöutredningen utgör Miljömålsrådets bidrag till den regionala miljöövervakningen en mindre del av de medel som används för miljöövervakningen i länen.

Som exempel från regional nivå kan nämnas att i Västernorrlands län finns en trendstation där både nationell och regional miljöövervakning bedrivs, men det finns inget fullvärdigt regionalt övervakningsprogram. Sedan 2004 genomförs fiskbeståndsovervakning i nära samarbete mellan kustlänsstyrelserna vid Bottniska viken. Umeå marina forskningscentrum (UMF) har utfört många provtagningar åt länsstyrelsen. UMF har bl.a. designat program och

analyserat resultaten åt länsstyrelsen. Närmare hälften av övervakningsmedlen i länet uppges gå till havsövervakning.

På uppdrag av Havsmiljöutredningen har IVL Svenska Miljöinstitutet AB kartlagt miljöövervakning och annan undersökningsverksamhet som har bäring på havsmiljön.³⁰³ IVL uppskattar att den totala årliga kostnaden för den marina miljöövervakningen år 2005 uppgick till 40–50 miljoner kronor. Av dessa uppskattas att ca 90 % gick till att beskriva miljötillstånd och ca 10 % till att övervaka belastningen på havet. I detta ingick inte kostnader för tillsynskontroller av punktkällor med direktutsläpp till havet. Enligt IVL utgör kostnaden för Naturvårdsverkets nationella miljöövervakningsprogram den största delen av kostnaderna, drygt 20 miljoner kronor.

Recipientkontroll

För att få tillstånd till en viss verksamhet med betydelse för havsmiljön kan en myndighet förelägga att recipientkontroll ska ske. Recipientkontroll sker i de vattenområden längs kusten som tar emot föroreningar (de s.k. recipienterna). Flera enskilda anläggningar som har krav på att genomföra recipientkontroll kan tillsammans bilda ett kustvattenvårdsförbund som genomför samordnad recipientkontroll (SRK). Deltagande i ett kustvattenvårdsförbund är ett frivilligt åtagande och syftar till att uppfylla kraven på egenkontroll till en lägre kostnad. Medlemmarna utgörs av industrier, kustkommuner och vanligen en länsstyrelse.³⁰⁴

I uppföljningen har den samordnade recipientkontrollen i Kalmar, Stockholms, Västernorrlands och Västra Götalands län studerats närmare. När det gäller Kalmar län kan konstateras att undersökningarna i havsvattnet började redan 1954 utanför Mönsterås bruk och bedrivs sedan 1981 inom ramen för den samordnade recipientkontrollen enligt miljöbalken. Högskolan i Kalmar fungerar som konsult i recipientkontrollen. Länsstyrelsen fastställer kontrollprogrammet som revideras efter hand. Länsstyrelsen tar fram förslag tillsammans med konsulten, och därefter sker en förhandling om programmet. För genomförandet görs en upphandling, ofta för fem år i taget. I länets SRK deltar enligt länsstyrelsen fem kommuner och tio verksamheter. Data från SRK används för regionala tillståndsbeskrivningar, trendanalyser, uppföljningar av miljömålen och för statusklassning enligt vattendirektivet. Utanför länets kust finns en mät punkt som ingår i den nationella miljöövervakningen. Verksamheten kostar ca 2,8 miljoner kronor per och följande mätningar ingår:

- vegetationsklädda bottnar, 27 st
- mjukbottenfauna, 31 st
- hälsotillstånd hos kustfisk, 3 st
- kustfiskbestånd, 4 st
- miljögifter i biota, 18 st
- sedimentfällor, 5 st

³⁰³ IVL, 2007.

³⁰⁴ SOU 2006:112.

- hydrografi och närsalter, 26 st
- metaller i sediment, 31 st
- ålgräs, 5 st.

I Västra Götaland finns Bohuskustens vattenvårdsförbund, som sedan 1990 har ett stort provtagningsprogram. Programmet samordnas med Skåne och Halland. I Västernorrlands län har samordnad recipientkontroll pågått länge i bl.a. Sundsvallsbukten. Detta är en hårt belastad miljö, där industrier och kommuner gemensamt står för kontrollen. Ansvaret för genomförandet av kontrollen ligger på en förening där verksamhetsutövarna är medlemmar. Tillsynsmyndigheterna är adjungerade och fastställer föreningens kontrollprogram. Miljöövervakningen i Stockholms län beskrivs kort i bilaga 8.

10.2.2 Iakttagelser

Kunskapsluckor vad gäller den marina miljön

Havsmiljökommissionen konstaterade 2003 att det finns stora brister i kunskap om de marina miljöerna. Kommissionen konstaterade att nästan allt svenskt kustvatten saknar ett grundläggande inventeringsunderlag, vilket ska jämföras med det rika kartmaterial som finns för alla våra landområden.

Även i denna uppföljning har ett flertal aktörer lyft fram att kunskaperna om havet och havsmiljön har luckor. Som exempel kan nämnas att Länsstyrelsen i Kalmar län menar att det är ett problem att det finns bristande kunskaper om marina miljöer, särskilt vad gäller biologisk mångfald och särskilt utanför Natura 2000-områden, och menar att det behövs mer övervakning av t.ex. växtplankton och zooplankton.

Tillräckligt med kunskap för att vidta åtgärder

Samtidigt har flera aktörer framfört att det redan finns tillräckligt med kunskap för att kunna vidta åtgärder. Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterar att man inte behöver veta allt för att kunna genomföra åtgärder för havsmiljön. Det viktigaste är att veta tillräckligt. Vid intervju framförs att problemet att åtgärder inte genomförs kan bero på svårigheter att kunna fatta beslut och inte på kunskapsbrist. Världsnaturfonden har framfört följande:

Man måste komma ihåg att Östersjön är ett av världens mest undersökta hav. Det finns god information om problemen i Östersjöns havsmiljö – kunskap finns för att kunna agera redan nu. Detta utesluter dock inte att mer forskning behövs.³⁰⁵

Den marina miljöövervakningens och recipientkontrollens täckning

I uppföljningen har flera aktörer framfört att det finns luckor i den marina miljöövervakningen och att täckningen av Sveriges havsområden är bristfällig. Detta innebär enligt Naturvårdsverket att det är svårt att leva upp till

³⁰⁵ Världsnaturfonden, intervju 2008-05-12.

kraven i bl.a. vattendirektivet vad gäller mätningar i vatten. Naturvårdsverket konstaterar att det är mycket kostsamt att bedriva yttäckande övervakning med hög frekvens och samtidig mätning av många variabler. Därför måste en avvägning göras mellan behovet av yttäckning och behovet av noggranna, tolkningsbara tidsserier. Naturvårdsverket har framfört att för att få säkrare resultat skulle det behövas fler områden i bl.a. den regionala miljöövervakningen, särskilt för de biologiska variablerna. Från en av vattenmyndigheterna har framförts att det i norra Sverige finns mycket vatten men få mätdata. Bristen på konkreta data gör att det blir svårt att ta fram åtgärdsprogram.

Från länsstyrelsernas sida har det pekats på att täckningen av miljöövervakningsstationer är ett problem. I uppföljningen har en länsstyrelsetjänsteman konstaterat:

Om vi ska övervaka fler områden i havet (en fjärd övervakas i dagsläget årligen) samt övervaka fler parametrar (t.ex. miljögifter i sediment samt lek- och uppväxtområden för fisk) för att följa upp miljömålen samt vattenförvaltningens krav behöver den regionala miljöövervakningsbudgeten öka. Det är viktigt att komma ihåg att fartygen är kostsamma samt personalkrävande, vilket resulterar i att det slukar mycket medel och resurser att utföra övervakning i havet.³⁰⁶

Havsmiljöutredningen uppger att recipientkontrollprogrammen står för merparten av framtagandet av miljödata i kustområdena. Detta innebär att de regionala mätprogrammen till största delen är koncentrerade till områden med påverkan från punktkällor. Länsstyrelsen i Kalmar län menar att det behövs en bättre regional täckning av den samordnade recipientkontrollen. Forskare vid Högskolan i Kalmar som har ingått i uppföljningen konstaterar att recipientkontrollprogrammen ser olika ut i olika län, bl.a. vad gäller hur långt bort från källan som provpunkterna ligger. Forskarna vill inte att det ändras för mycket i provtagningen eftersom man helst vill ha långsiktighet i mätningen. Samtidigt måste nyttan med kontrollprogrammen ifrågasättas. Det saknas ofta utvärderingar, och det finns exempel på program som inte ger något.

Under den senaste treårsperioden har medlen till den programbundna miljöövervakningen ökat med drygt 23 %. Under samma period ökade medlen till programområdet Kust och hav med drygt 49 %. Ökningen av det årliga anslaget har enligt Naturvårdsverket möjliggjort utökade mätningar. Från Naturvårdsverket uppges att revideringen av bl.a. övervakningsprogrammet Kust och hav tillsammans med budgetförstärkningen 2007 har haft som effekt att verket har ökat antalet övervakningsstationer som uppfyller kraven i ramdirektivet för vatten. Vidare uppges att verket har utvecklat och ytterligare förstärkt den regelbundna övervakningen av persistenta organiska miljögifter och metaller.³⁰⁷ Denna bild bekräftas på regional nivå. Från Länsstyrelsen i Stockholms län uppges att de ökade resurserna till miljöövervakningen huvudsakligen har gått till att bygga ut provtagningsverksamheten genom att öka antalet mätpunkter i befintliga program.

³⁰⁶ Länsstyrelsen i Västernorrlands län, e-brev 2008-06-09.

³⁰⁷ Naturvårdsverket, 2008a.

Naturvårdsverket har i uppföljningen uppgett att man på olika sätt arbetar med att utveckla miljöövervakningen och dess täckning. Exempelvis används havsmiljöanslaget för att investera i automatiska mätningsojor, och verket har även medverkat till att utveckla analysutrustning som kan kopplas på färjor i linjetrafik. Verket ser även över möjligheten att använda satellitövervakning. Verkets tjänstemän betonar att det samtidigt är viktigt att tänka på att även nya system måste underhållas och att även detta kostar pengar. Inom EU har verket arbetat med frågan om hur mätningar kan göras, t.ex. om mätningar kan göras i sediment eller biota.

Från verket har vidare framförts att fartygskostnaden för miljöövervakning till havs är hög och ökar betydligt för närvarande, både för den övervakning som SMHI gör åt Naturvårdsverket med U/F Argos och den övervakning som Stockholms universitet gör åt Naturvårdsverket. En orsak till detta är enligt Naturvårdsverket att Kustbevakningen har minskat sin fartygsflotta. Från verket har framförts att detta gör att verket, trots ökade anslag, inte kan utöka övervakningen i den omfattning som förväntas.

Svårt att använda miljöövervakningens resultat för att förbättra åtgärder

I uppföljningen har de olika aktörerna framfört vikten av att miljöövervakningens resultat verkligen används. Ett av de marina forskningscentrumen, SMF, har i uppföljningen framfört att miljöövervakningen är ryggraden i förvaltningen av havet och att utifrån övervakningens resultat kan beslut fattas om vilka åtgärder som behövs. Naturvårdsverket har uppgett att verkets miljöövervakningsdata numera används i arbetet med uppföljning och utvärdering. Även bl.a. KemI och Sjöfartsverket uppger att miljöövervakningens resultat används. Enligt KemI är miljöövervakningsprogrammen avgörande för att kunna utvärdera effekterna av olika åtgärder. Sjöfartsverket använder kunskap från miljöövervakningen som information och underlag till utredningar, informationsinsatser etc.

Samtidigt konstateras att en svårighet är att data om tillståndet i miljön finns men att det är svårt att utifrån dessa data hitta vägen fram på åtgärdssidan. Övervakningsdata är inte primärt framtagna för att mynna ut i nya och utvecklade åtgärder eftersom det inte är miljöövervakningens roll. Bland annat Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att det finns mycket övervakningsdata men att dessa inte följs upp eller analyseras i tillräcklig utsträckning. Det fordras en långsiktig kompetensuppbyggnad för att kontinuerligt redovisa och vetenskapligt utvärdera miljöövervakningsdata på en hög detaljnivå. Även Länsstyrelsen i Västernorrlands län har framfört att det är en brist att alla data som samlas in inte blir analyserade och Världsnaturfonden konstaterar:

Informationen används inte i tillräcklig grad för att förbättra åtgärderna, vilket är tanken med en adaptiv förvaltning. Myndigheterna missar steget från övervakning till åtgärdsförbättring. Mycket kunskap samlas in, men används inte i tillräcklig utsträckning. Detta kan bero på att det finns olika intressen mellan de som samlar in data och de som använder dem och

att alla kanske inte förstår hur informationen ska användas. Miljöövervakningen bör användas mer för att förbättra förvaltningen och driva den framåt.³⁰⁸

Sveriges Kommuner och Landsting har betonat att det är viktigt att resultaten från uppföljningar och miljöövervakning görs tillgängliga och att de omsätts i praktiken. SKL har även pekat på att det är viktigt att det finns en koppling till den fysiska planeringen. SMHI konstaterar att de regionala övervakningsprogrammen sällan är fokuserade på uppföljning av effekter och menar att det finns ett stort behov att tillgängliggöra data så att de betydligt bättre kan användas för uppföljningar och indikatorer till miljömålsarbetet.

Den marina miljöövervakningens styrning och samordning

Havsmiljökommissionen pekade i sitt betänkande från 2003 på att övervakningen är spridd på flera aktörer och att samordning, gemensamma kvalitetskrav och ett gemensamt upplägg saknas. Datakvaliteten är därför varierande, vilket enligt kommissionen gör det svårt att nyttja informationen för utvärdering av havsmiljön. Havsmiljöutredningen konstaterar att den bristande samordningen visar sig särskilt för de lokala och regionala myndigheterna som behöver en samlad bild och som inte förfogar över egna resurser för att övervaka miljön. Utredningen har gjort bedömningen att Naturvårdsverket har goda möjligheter att styra verksamheten inom ramen för miljöövervakningsanslaget men att verket inte alltid utnyttjar dessa möjligheter fullt ut.

Utredningen av Naturvårdsverket har framfört att den splittrade finansieringen och de skilda bevekelsegrunderna för de olika delarna av miljöövervakningen försvårar Naturvårdsverkets möjligheter att genomdriva ett enhetligt system. Ungefär 80 % av finansieringen av den regionala miljöövervakningen kommer från andra källor än de medel som Miljömålsrådet fördelar, vilket begränsar Naturvårdsverkets möjligheter att utforma kraven på inrapporteringen. Den kommunala miljöövervakningen finansieras över huvud taget inte med statliga medel. Utredningen pekar också på att det finns små möjligheter att kräva en enhetlig rapportering av recipientkontrollen.

Frågan om hur den marina miljöövervakningen styrs och samordnas har tagits upp av flera aktörer även i denna uppföljning. Flera aktörer har framfört att den nationella styrningen av övervakningen är svag och att Naturvårdsverket borde styra och samordna miljöövervakningen mera och se till den nationella helheten när t.ex. mätpunkterna läggs. Kritik har riktats mot bristande koordinering mellan nationell och regional övervakning. Exempelvis Länsstyrelsen i Kalmar län menar att det finns olika orsaker till detta, bl.a. att nationell och regional miljöövervakning har två olika syften samt att det är rigida system med långa upphandlingsprocesser. Länsstyrelsen i Västra Götalands län konstaterar att det inte finns någon samlad kraft för marin miljöövervakning och att styrningen är svag.

³⁰⁸ Världsnaturfonden, intervju 2008-05-12.

Länsstyrelsen i Kalmar menar att den regionala recipientkontrollen är mer långsiktig än de nationella övervakningsprogrammen men att en organisation med överblick borde stå för recipientkontrollen. Naturvårdsverket har kommenterat detta och menar att recipientkontrollen kan vara mer långsiktig i vissa fall men inte generellt. Länsstyrelsen menar vidare att eftersom utsläpp ofta inte kan knytas till enstaka verksamhetsutövare borde det finnas en övervakning med statlig finansiering som olika aktörer kan använda på olika nivåer. Länsstyrelsen menar att styrningen från central nivå av recipientkontrollen inte är tillräcklig även om den utgör en mycket stor del av den totala miljöövervakningen. Samordningen mellan de olika programmen har brustit, och de underlag som kommer fram utnyttjas inte för att ge en hel bild av miljötillståndet. Därför menar länsstyrelsen att recipientkontrollen kostar för mycket i förhållande till vad som kommer ut av den och att ett mer långsiktigt huvudmannaskap behövs liksom en bättre samordning. Samtidigt framförs att Naturvårdsverket har underskattat recipientkontrollen, vilket kan vara ett skäl till varför det underlaget inte har tagits till vara. Även SMHI har uppmärksammat att recipientkontrollen har liten koppling till det nationella övervakningsprogrammet. På senare år har dock en samordning påbörjats, men fortfarande finns enligt SMHI problem kring hur den regionala och lokala övervakningen kan utnyttjas för nationella behov.

Från Naturvårdsverket uppges att stor vikt har lagts vid att få till stånd en effektiv samordning med de regionala övervakningsaktiviteter som genomförs i kustområdena av län och vattenmyndigheter. Naturvårdsverket har i uppföljningen framfört att arbetet för att samordna miljöövervakningen har gått bra. Verket menar att god samordning av miljöövervakningen är nödvändig för att få en heltäckande bild av miljösituationen. Utredningen av Naturvårdsverket har dock konstaterat att verket i dag inte har tillräckliga befogenheter eller verktyg för att samordna miljöövervakningen. Utredningen föreslår därför att verket ges en samordnande roll och att bidragsfördelningen flyttas från Miljömålsrådet till Naturvårdsverket.

Miljöövervakningens utförare

Havsmiljökommissionen förde i sitt betänkande 2003 fram att det är ett problem att alltmer av miljöövervakningen läggs ut på entreprenad och distanseras från forskningen. På så sätt minskar deltagandet från forskare, vilket i sin tur försämrar förutsättningarna för en adaptiv förvaltning. Havsmiljöutredningen framförde i sitt betänkande våren 2008 att det relativt stora antalet utförare av verksamheten i sig kan utgöra ett problem. Även om mycket kan styras genom avtal ökar enligt utredningen ändå variationen med antalet inblandade parter.

I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har Naturvårdsverket konstaterat att det i stor utsträckning är forskare och konsulter som utför miljöövervakningen. Vidare har SMHI framfört att upphandlingen av tjänster för övervakning i kustvatten fungerar relativt dåligt. Den intervjuade tjänstemannen menar att krav på kvalitet, datahantering och utförande kommer i andra hand

efter priset, vilket ger varierande kvalitet på och omfång av data. Vid uppföljningens besök på Askölaboratoriet bekräftades denna bild. Det framfördes bl.a. att recipientkontrollen använder delvis andra metoder än övervakningen och att den utförs av företag som inte alltid håller högsta kvalitet. Detta gör att provtagningen inte uppnår vattendirektivets krav och att insamlade data blir svåra att använda. Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att det faktum att det är så många som håller på med marin miljöövervakning leder till att kvalitetsproblem uppstår. Från Länsstyrelsen i Stockholms län har framförts att det är viktigt med en sammanhållen organisation och att staten inte bygger upp verksamheten på enskilda forskare. Det är nödvändigt att permanenta heltidstjänster inrättas så att långsiktig kompetens kan byggas upp (se även avsnitt 9.1).

Problem i samordningen av databaser

Havsmiljöutredningen har konstaterat att hanteringen av data från många olika övervakningsaktörer kräver en mycket hög grad av samordning, bl.a. vad gäller krav på standarder för lagring av data och tillgänglighet till data. Tillgängligheten till olika typer av information varierar stort, och i många fall är informationen svårtillgänglig. Det finns enligt utredningen dessutom brister i standardisering av data. Utredningen av Naturvårdsverket konstaterar att det inte finns något enhetligt datasystem för sammanställning av data vare sig på nationell eller regional nivå. Koordineringen av de olika mätningarna brister, och de olika datavärdena är inte samordnade i sitt sätt att bearbeta och presentera data. Det handlar enligt utredningen om brist på information om vilka mätningar som genomförs, begränsad tillgänglighet till databaser, varierande dokumentation och kvalitetsmärkning och brist på standarder i presentation av data. Utredningen har framfört att det bör tas fram en policy för datatillgänglighet hos de myndigheter som bedriver miljöövervakning i syfte att förbättra tillgängligheten till data.

Från Naturvårdsverket har i uppföljningen framförts att resultaten från den nationella miljöövervakningen samlas hos s.k. datavärdar. För programområde Kust och hav är SMHI datavärd. Datavärden har i uppgift att lagra, kvalitetssäkra och tillgängliggöra resultaten för dem som behöver resultaten. På sikt ska alla resultat enligt Naturvårdsverket vara nåbara via Internet.

Flera aktörer har i uppföljningen pekat på svårigheter när det gäller tillgång till den information som samlas in. Som exempel kan nämnas att Naturvårdsverket i sin miljömålsöversyn 2007 menade att det är svårt att få fram och samordna den marina information som finns. Sekretess, hemlighållande av insamlade data och en prissättning som hindrar tillgång till redan insamlad information är allvarliga problem. Även Länsstyrelsen i Kalmar län har konstaterat att samordning av databaser är ett problem. Data från kommuners och länsstyrelsers miljöövervakning samt från recipientkontrollen finns utspridda på många olika håll i Sverige. En del data finns hos de nationella datavärdarna, medan andra data, bl.a. från tillsynen, finns hos kommunerna. Vattenmyndigheterna har tagit fram ett vatteninformationssystem för Sverige

(VISS), vilket är en nationell metadatabas som speglar datavärdarnas data. Länsstyrelsen menar att Naturvårdsverket borde ha ett större ansvar för detta arbete. Tillgängligheten till data och kritisk granskning av data är enligt länsstyrelsen en viktig fråga. Databaser måste därför ägas av staten, inte av konsulter.

I uppföljningen har Länsstyrelsen i Västra Götaland framfört att datavårdskapet borde vara en myndighetsuppgift och inte ett uppdrag. Med datavårdskapet borde det följa ett ansvar för att t.ex. utveckla verksamheten. Flera aktörer, bl.a. Länsstyrelsen i Västernorrlands län, har konstaterat att många är ute och tar prover inom ramen för miljöövervakning, recipientkontroll, statlig respektive kommunal tillsyn, tillståndsgivning m.m., men dessa data samlas inte ihop och görs tillgängliga. Även vid tillståndsprövningar tas många olika uppgifter fram som sedan är svåra att få tillgång till. Dessa data läggs in i akter som sedan hamnar i arkiv. Länsstyrelsen menar att samordningen mellan myndigheterna måste förbättras när det gäller tillgång till data.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har även lyft fram att många data och analyser endast finns i skriftlig rapportform, inte i digitaliserad form, vilket är ett problem när det gäller tillgänglighet till data. Länsstyrelsen har enligt uppgift gjort en del insatser för att digitalisera data under senare år. Enligt länsstyrelsen krävs dock mer resurser för att digitaliseringsarbetet ska fortskrida samt för att bygga upp databaser för lagring av data framöver. Från kommunerna har bl.a. Strömstad lyft fram frågan om hur miljöövervakningsdata lagras.

Fortsatt utvecklingsbehov

SMHI har i uppföljningen framfört att mätningar utifrån enbart kända indikatorer begränsar möjligheten för övervakningen att spåra nya problem:

Det senaste exemplet är försurningstendensen i haven runt Sverige. Utan en mer generell övervakning hade man troligen missat att fånga problembildens omfattning bakåt i tiden. Indikatorer måste utvecklas vidare framför allt så att de vilar på vetenskaplig grund.³⁰⁹

SMHI menar vidare att det finns behov av att komplettera eller ersätta traditionell övervakning med nya metoder och tekniker där så är möjligt. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har påtalat att de metoder som har tagits fram för den marina miljöövervakningen är anpassade efter förhållanden i Egentliga Östersjön, t.ex. vad gäller bottenfauna och vilka fiskar som ska förekomma. Bedömningsgrunderna är inte anpassade för Bottenhavet, men en översyn av detta uppges pågå.

Kopplingen mellan forskning och miljöövervakning

Havsmiljöutredningen har konstaterat att i den mycket hårda konkurrensen om forskningsmedel nedprioriteras ofta forskning som ligger i gränslandet

³⁰⁹ SMHI, e-brev 2008-07-11.

mellan traditionell forskning och miljöövervakning. Samtidigt konstaterar utredningen att det finns bra exempel på områden där data från miljöövervakning används inom forskning, men miljöövervakningsdata skulle kunna nyttjas i mycket större utsträckning än vad som sker i dag.

Flera aktörer har även i denna uppföljning lyft fram frågan om kopplingen mellan forskning och miljöövervakningen. Ett problem som har framkommit är att miljöövervakning inte har varit intressant för forskningen. En intervjuad tjänsteman vid Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att hittills har myndigheterna ofta förlitat sig på att forskare ska ta hand om resultaten av miljöövervakningen, men från akademisk synpunkt är det inte meriterande att publicera miljöövervakningsresultat. Från Stockholms marina forskningscentrum konstateras att miljöövervakning och forskning skiljer sig åt i flera avseenden. För övervakningens del är det viktigt att den är standardiserad för att man ska kunna se trender i miljön, medan det i forskningens natur ingår att även prova nya metoder och vara kreativ.

Länsstyrelsen i Kalmar län menar att det nu har blivit mer vanligt för forskare att skriva vetenskapliga artiklar utifrån kontrolldata. Vid exempelvis Kalmar högskola uppges att data från miljöövervakningen används till högskolans forskning, bl.a. avhandlingar. Det förs en diskussion om denna verksamhet vid högskolan är forskning eller övervakning och vem som egentligen ska betala för verksamheten. Ett problem för forskarna är att det är svårt utifrån övervakningsdata konstatera effekter eftersom man ofta inte vet hur det såg ut innan verksamheten började.

Från Naturvårdsverket uppges att det finns ett nära samarbete mellan miljöövervakningen och miljöforskningen. Samarbete sker bl.a. genom gemensamma forskningslokaler och miljöövervakningsstationer. Naturvårdsverket uppger att miljöövervakningen är beroende av forskning för att kunna identifiera nya miljöproblem och för att utveckla bättre mätsystem, analysmetoder och modeller. Samlade data uppges ge möjligheter till bättre tolkning av olika resultat. Samtidigt betonas också att övervakning och forskning har olika syften och att de strategiska prioriteringarna kan skilja sig åt. I intervju med tjänstemän vid verket framförs att användningen av miljöövervakningsdata i forskningen är begränsad. Enligt tjänstemännen beror detta framför allt på att sådan forskning inte ger någon hög status i universitetsvärlden och att det är svårt att få forskningsmedel för den. Samtidigt konstateras att övervakningsdata faktiskt också används mer än vad som kommer fram, bl.a. på grund av det faktum att det är forskare som genomför en stor del av övervakningen.

10.3 Tillsyn

Allmänt om miljötillsyn

Tillsynen inom miljöområdet ska säkerställa syftet med miljöbalkens bestämmelser. De olika tillsynsmyndigheterna ska för detta ändamål kontrollera efterlevnaden av de regler som finns i miljöbalken och de underliggande

författningarna. Vidare ska tillsynsmyndigheterna fortlöpande bedöma om villkoren i tillstånd är tillräckliga. Tillsynen utövas av Naturvårdsverket, länsstyrelserna, kommunerna och de övriga myndigheter som regeringen bestämmer. De nationella tillsynsmyndigheterna bör aktivt stödja de regionala och lokala myndigheterna i deras arbete och även ingripa i de fall som tillsynen inte sköts.³¹⁰

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning kring miljöbalkens tillämpning. Enligt tillsynsförordningen har även ett flertal andra myndigheter ansvar för detta. Det regionala ansvaret för tillsynsvägledning ligger på länsstyrelserna. Olika samverkansformer har utvecklats under senare år. Ett exempel på detta är Miljösamverkan Sverige, vilket är ett samarbete mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna för att öka enhetligheten över landet i olika tillsynsfrågor. Det finns även regionala samverkansformer som omfattar länsstyrelser och kommuner.

Det operativa tillsynsansvaret gentemot verksamhetsutövarna ligger främst på länsstyrelserna och den kommunala nämnd som kommunen har utsett att sköta tillsynen enligt miljöbalken. Något förenklat innebär fördelningen att länsstyrelserna sköter naturvården, vattenfrågorna och de stora industrianläggningarna och att resterande frågor sköts av kommunerna. Miljösamverkan Sydost är ett exempel på samarbete i Kalmar län mellan miljötillsynen i samtliga kommuner, länsstyrelsen och regionförbundet. Samarbetet innebär att man arbetar strukturerat genom att bl.a. samordna tillsynsprojekt och ta fram gemensamma underlag i kommunerna. Dessutom görs en gemensam utvärdering. Det hela finansieras av kommunerna, vilket regionförbundet menar är viktigt. Länsstyrelsen står för tillsynsvägledningen. Tillsynen sker i samarbete med näringslivet. För kommunerna i Kalmar län utgör jordbruket flest antal tillsynsobjekt, följt av verkstadsindustrin. För länsstyrelsen utgörs tillsynsobjekten av stora industrier.

Olika förväntningar på tillsynen

Utredningen av Naturvårdsverket konstaterar att synen på Naturvårdsverkets roll i tillsynsarbetet skiljer sig stort. Naturvårdsverket uttrycker tillförsikt med den valda inriktningen, medan länsstyrelser och kommuner uttrycker kritik som emellanåt är skarp. Kommuner och länsstyrelser efterfrågar praktisk användbar vägledning och betonar dess roll för att öka effektiviteten i miljöarbetet, uppnå likformighet i rättstillämpningen och vinna större oberoende gentemot branschintressena. De uppfattar att vägledningen har blivit mer generell och att Naturvårdsverket på flera områden inte längre har kompetens för att möta behoven hos de operativa myndigheterna. Naturvårdsverket menar å sin sida att det inte är möjligt att tillhandahålla en detaljerad vägledning på miljöbalkens alla områden.

I uppföljningen har SKL framfört att tillsynen inom havsmiljöområdet fungerar bra. SKL menar att kommunerna bygger upp samverkan med länsstyrel-

³¹⁰ Prop. 1997/98:45.

serna som har en vägledningsroll. Enligt SKL fungerar även tillståndsgivningen bra, samtidigt som de konstaterar att närmiljön antagligen spelar en viktigare roll än havsmiljön i de övervägningar som görs i samband med tillståndsgivningen.

När det gäller tillsynsvägledning har flera kommuntjänstemän framfört att de upplever att Naturvårdsverket tidigare var mer aktivt inom tillsynsvägledning. En intervjuad tjänsteman från Sundsvalls kommun menar att verket tidigare gav mer konkret hjälp i olika havsmiljöfrågor, t.ex. kring enskilda avlopp. Timrå kommun framhåller däremot att Naturvårdsverket ger ut rapporter och råd som är mycket bra.

Miljörapportering

Den som bedriver en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet ska varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten.³¹¹ Miljörapporten är en redovisning inom egenkontrollen, och alla tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter ska skicka in en rapport till tillsynsmyndigheten.

I uppföljningen har det framförts att det skulle behövas mer enhetliga och nationellt täckande rapporter. I dag ser det olika ut i olika län. Det finns enligt bl.a. Länsstyrelsen i Stockholms län ingen täckande och samlad nationell bild av utsläppens storlek och lokalisering. Naturvårdsverket uppger att uppgifter till vissa internationella rapporteringar inom miljöområdet hämtas från bl.a. miljörapporterna. Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterar dock att man inte alltid hinner granska de miljörapporter som kommer in.

Av en kartläggning från IVL framgår att det år 1995 fanns 183 svenska anläggningar med direktutsläpp till havet av kväve eller fosfor. I en rapport har kostnaden för dessa anläggningars arbete med miljörapportering uppskattats till totalt 9 miljoner kronor.³¹²

Användningen av tillsynens resultat är begränsad

En fråga som har tagits upp är hur tillsynens resultat används för att öka kunskapen om havsmiljön. I uppföljningen har flera kommuner uppgett att tillsynens resultat inte används för att t.ex. sammanställa omfattningen av utsläppen till havet. Det görs inte någon generell sammanställning av miljötillsynen av enskilda verksamheter. Flera har påpekat att det finns mycket information, men den samlas inte ihop.

³¹¹ Miljöbalken 26 kap. 20 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2006:9.

³¹² IVL, 2007.

10.4 Havsmiljöforskning

Sveriges marina forskningscentrum

De marina centrumen inrättades av regeringen 1989 för att samordna, stödja och informera om marin forskning, miljöövervakning och utbildning. Centrumen har varit en nationell resurs som fungerat som paraplyorganisation för marin forskning i Sverige. Centrumen har varit förlagda vid var sitt universitet och har haft var sitt ansvarsområde: Umeå marina forskningscentrum (UMF) vid Umeå universitet (Bottniska viken), Stockholms marina forskningscentrum (SMF) vid Stockholms universitet (Egentliga Östersjön) och Göteborgs marina forskningscentrum (GMF) vid Göteborgs universitet (Skagerrak, Kattegatt och Öresund). En viktig uppgift för de marina centrumen har varit att underhålla och förbättra kommunikationen mellan forskare och samhälle på alla nivåer samt att tillsammans utgöra ett nav i det nätverk där den svenska kunskapsbasen om den marina miljön finns samlad.³¹³

Vetenskapsrådet lät år 2004 genomföra en utvärdering av verksamheten vid de marina centrumen av vilken det bl.a. framgår att centrumen hade utvecklats olika och att verksamheten vid centrumen skiljde sig åt.³¹⁴ Havsmiljöutredningen har i ett delbetänkande konstaterat att inget av centrumen har ett nationellt ansvar eller en tvärvetenskaplig verksamhet. Utredningen föreslog i delbetänkandet från 2006 att de marina centrumen skulle avvecklas och att ett vetenskapligt havsmiljöinstitut skulle etableras i stället. I betänkandet angavs att ett tvärvetenskapligt angreppssätt är nödvändigt för att kunna lösa de komplexa miljöproblemen i havsmiljön och att det krävs internationell samverkan. Institutets uppgifter föreslogs bl.a. bli att ge vetenskapligt stöd, öka kommunikationen mellan forskare och sprida information.³¹⁵

I april 2008 beslutade regeringen att inrätta ett nytt havsmiljöinstitut. Institutets uppgift är att sammanställa och göra synteser av forskning och miljöövervakning. Verksamheten inleddes den 1 juli 2008. Ledningen för institutet finns i Göteborg och verksamheten bedrivs som ett samarbete mellan universitetet i Göteborg, Stockholm och Umeå samt Högskolan i Kalmar. Kansliet i Göteborg tillförs 10 miljoner kronor årligen.³¹⁶

I uppföljningen har uppföljnings- och utvärderingsgruppen gjort ett studiebesök vid SMF och Askölaboratoriet. När det gäller UMF har bl.a. Länsstyrelsen i Västernorrlands län betonat att man har ett mycket bra samarbete med forskningscentrumet. Från länsstyrelsen framfördes viss oro över vilka följder som ett överförande av analys- och utvärderingsresurser från UMF till GMF skulle få. Länsstyrelsen menade att en fara med att flytta analysresurserna till Göteborg är att kopplingen till Bottniska viken försvagas och att norra Sveriges behov inte kommer att bli täckta.

³¹³ Webbplatsen www.havet.nu.

³¹⁴ Vetenskapsrådet, 2004.

³¹⁵ SOU 2006:112.

³¹⁶ Miljödepartementet, 2008b samt prop. 2008/09:1.

Finansiering av havsmiljöforskning

Enligt Havsmiljöutredningen har forskning rörande den marina miljön under senare år finansierats med offentliga medel för ca 135 miljoner kronor per år, varav ca 34 miljoner kronor från Vetenskapsrådet, ca 34 miljoner kronor från Formas, 30 miljoner kronor från Mistra, 20 miljoner kronor från Sida/Sarec och 11 miljoner kronor från Naturvårdsverket. Därutöver stöds forskningen genom anslag till universitet och högskolor och i viss utsträckning till myndigheter. År 2007 hade Naturvårdsverket ett miljöforskningsanslag på 86 miljoner kronor, varav 20 miljoner kronor gick till miljöinstitutet IVL och 66 miljoner kronor till finansieringen av olika forskningsprogram. Under året startades två nya program, elva program fortsatte och ett program³¹⁷ avslutades. Av verkets årsredovisning för 2007 framgår att andelen marin forskning har minskat betydligt under perioden 2005–2007. Enligt Naturvårdsverket är nya program inom havsmiljöområdet dock planerade, vilka kommer att börja under 2008 eller 2009.

Behov av ny kunskap

Havsmiljöutredningen framförde i sitt betänkande 2008 att kunskapen om havsmiljön är god men att det finns områden där kunskapsbristen är stor. För att kunna åtgärda dagens havsmiljöproblem samt bygga upp ny kunskap om hållbar förvaltning av havsmiljön krävs ytterligare forskningssatsningar. Som redan har nämnts tidigare har flera aktörer uppmärksammat behoven av mer kunskap även i denna uppföljning, men det uppges samtidigt finnas tillräckligt med kunskap för att vidta åtgärder. Svenskt Vatten har framfört att det är viktigt att myndigheter stöttar forskningen och använder dess resultat. Det har även framförts att det är en svagare kommunikation mellan forskning och förvaltning inom vattenvårdsområdet än inom t.ex. luftvårdsområdet.

LRF har i uppföljningen framfört att det inte finns tillräckligt med forskning som underlag för de åtgärder som vidtas i dag och sådana åtgärder som planeras. LRF menar att det är en flaskhals i åtgärdsarbetet och efterlyser en systematik och långsiktig samverkan mellan myndigheter som har ett åtgärdsansvar samt de myndigheter som ansvarar för forskning samt forskningsfinansierare. LRF hänvisar bl.a. till Danmark där man har gjort en koppling mellan forskning och vattenmiljöplanerna. I uppföljningen har flera aktörer även pekat på att det faktum att forskare ibland har olika uppfattningar försvårar möjligheten till överblick och genomförandet av åtgärder. Som exempel har flera pekat på debatten om kväve, fosfor och övergödningen i haven.

Det kan i sammanhanget tilläggas att EU-kommissionen tar fram en europeisk strategi för havs- och sjöfartsforskning där bl.a. inverkan av mänsklig verksamhet på ekosystem i haven, havens biologiska mångfald och en ekosystemövergripande ansats för resurshantering och fysisk planering tas upp.³¹⁸

³¹⁷ Programmet Främmande arter i akvatisk miljö avslutades under år 2007.

³¹⁸ Europeiska kommissionen, 2008d.

10.5 Information om djupdata m.m.

Regelverk

Enligt gällande lagstiftning är för huvuddelen av Sveriges kust- och havsområden detaljerad och lägesbestämd information om djup och bottenpografiska förhållanden samt bottenbeskaffenhet inte allmänt tillgängliga.³¹⁹ Översiktlig information finns dock på t.ex. offentliga sjökort. Försvarsmakten, Sjöfartsverket och SGU får utföra sjömätningar. Försvarsmakten prövar tillstånd till sjömätning i övrigt. Vidare får Försvarsmakten, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, SGU och SMHI inrätta databaser med landskapsinformation. Frågor om tillstånd för övriga databaser prövas av Lantmäteriet.

Av Havsmiljöutredningens slutbetänkande framgår att antalet ansökningar om sjömätningar har ökat under de senaste åren och att alla ansökningar som inkom år 2007 beviljades tillstånd (40 ansökningar). Till Lantmäteriet inkommer i genomsnitt drygt 70 ansökningar per år om att få upprätta databaser, varav mycket få avser havsmiljön. Alla ansökningar har beviljats. Sjöfartsverket ger tillstånd om spridning av sjökartor och andra sammanställningar av landskapsinformation som rör Sveriges sjöterritorium. Antalet ärenden har ökat. År 2007 inkom knappt 40 ansökningar, varav ca 80 % fick tillstånd att sprida informationen.

Sekretessen av djupdata m.m. är ett problem

Frågan om tillgång till djupdata m.m. har utretts av bl.a. Statskontoret, Lantmäteriet och Försvarsmakten. Som tidigare nämnts i avsnitt 9.3 har Samhav i en skrivelse till regeringen pekat på samhällets behov av detaljerad djupinformation om havs- och kustområden, vilket föranledde regeringen att i Försvarsmaktens regleringsbrev för 2008 lägga in mål och återrapporteringskrav om djupinformation.

I miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har flera aktörer pekat på vikten av tillgång och tillgänglighet till djupdata i havsmiljöarbetet. Samtidigt har flera aktörer även uppmärksammat de problem som finns i dag när det gäller sekretessfrågor kring djuphavsdata och botten. Bland annat Länsstyrelsen i Västra Götaland har pekat på att sekretessen av djuphavsdata leder till merarbete på länsstyrelsen. De intervjuade tjänstemännen konstaterar att även om Försvaret ger sjömätningstillstånd är det svårt att få spridningstillstånd, och då kvarstår ändå problemet.

³¹⁹ Sekretesslagen (1980:100) och lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation.

Utbyte av data mellan myndigheter

Flera aktörer har i uppföljningen betonat att olika havsmiljödata behövs i mycket arbete kring haven. I aktionsplanen för havsmiljön föreslogs att havsmiljödata bör göras tillgängliga utan kostnad för berörda myndigheter.

Flera aktörer har i denna uppföljning pekat på att det fortfarande är ett problem att data är avgiftsbelagda och att detta kan medföra att de olika aktörerna inte får tillgång till de uppgifter som behövs i havsmiljöarbetet. Exempelvis Länsstyrelsen i Västernorrlands län har lyft fram att det är ett problem att affärsdrivande myndigheter måste ta betalt för att sälja data. Vid uppföljningens besök i länet redovisades exempel på att länsstyrelsen har fått avstå från att ta in uppgifter eftersom det skulle ha blivit för dyrt. De intervjuade tjänstemännen menar att det är fel att betala för sådant som staten redan har finansierat. Världsnaturfonden menar att det är en stor brist i samarbetet mellan olika myndigheter att möjligheten att få tillgång till data i olika databaser är begränsad. Fonden menar att detta bromsar utvecklingen.

Flera olika myndigheter med olika ansvar är inblandade i arbetet kring havsmiljödata, och det har i uppföljningen uppgetts att problemen för närvarande håller på att redas ut. Bland annat Sjöfartsverket har framfört att samarbetet kring den nationella djupdatabasen har aktualiserat behovet av djupdata i hela samhället och hur detta arbete skulle kunna effektiviseras. Från SMHI har framförts att det inom Samhav har påbörjats ett samarbete genom operationellt datautbyte för effektivare datafångst. Enligt institutet finns dock mycket kvar att göra. Utredningen av Naturvårdsverket har föreslagit att regeringen ska låta utföra en översyn av prissättning av data.

Sjöfartsverket har i uppföljningen framfört att det vore effektivt om djupmätningar och därtill hörande arbete samordnades mellan myndigheterna. Som exempel nämndes vid uppföljningens besök i Norrköping att en länsstyrelse som vill upphandla djupmätningar i ett område, med anslag från Naturvårdsverket, borde kunna dra nytta av Sjöfartsverkets kompetens på området, inte minst vad gäller administrationen av tillstånd, sekretess, spridningstillstånd m.m. Innan nya mätningar görs bör också undersökas om det kanske redan finns djupdata som motsvarar behoven och som verket skulle kunna digitalisera, vilket skulle betyda att nya djupmätningar inte behöver genomföras. Alternativt kanske området redan finns med i verkets mätplaner, och verkets mätning skulle kunna tidigareläggas för att tillgodose behoven på ett effektivt sätt. Tjänstemän vid Sjöfartsverket menar att det finns god kompetens inom verket när det gäller upphandling av sådana mätningar, vilket sannolikt skulle medföra en effektivare användning av statliga medel. Vidare har i uppföljningen framkommit att SMHI nyligen har öppnat för kommuner att få tillgång till SMHI:s basdata.

11 Internationellt samarbete

I detta avsnitt beskrivs det internationella havsmiljöarbetet. Uppföljningen visar att det pågår en rad olika havsmiljöaktiviteter inom bl.a. EU, Helcom, Oskar och IMO. Det internationella samarbetet är omfattande, men upplevs ofta leda till få konkreta resultat. Det internationella arbetet tar lång tid, och i uppföljningen har det uppmärksammats att Sverige företräds av olika aktörer som inte alltid är samordnade. Det kan uppstå problem i övervakningen av olika konventioners efterlevnad och i återrapporteringen av deras resultat. EU:s olika insatser har till viss del varit pådrivande i det svenska havsmiljöarbetet, bl.a. när det gäller vattendirektivet och det marina direktivet. I uppföljningen redovisas några exempel på bilateralt samarbete mellan Sverige och andra länder i havsmiljöfrågor, men det konstateras att det inte finns något etablerat internationellt nätverk för detta.

11.1 Exempel på internationellt samarbete

EU och havsmiljön

Europeiska unionen har genom bl.a. den gemensamma jordbrukspolitiken och fiskepolitiken ett stort inflytande på miljöutvecklingen i havet. Flera EU-direktiv har också stor betydelse för hur åtgärder inom miljöområdet utformas, bl.a. vattendirektivet. Inom EU pågår även arbetet med den maritima strategin (EU:s havspolitik) och det marina direktivet, vilket kan ses som den ekologiska delen av havspolitik. Dessutom kan även nämnas att kommissionen ska ta fram en ny strategi för Östersjöregionen, vilken avses behandlas under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Inom kommissionen inrättades i början av 2008 ett sammanslaget direktorat för fiske och maritima frågor. Syftet med organisationsförändringen var att få en bättre ämnesmässig integration. I bilaga 5 beskrivs EU:s insatser inom havsmiljöområdet närmare.

Regionalt samarbete i Östersjön och Västerhavet

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, Oslo-Paris-konventionen (Oskar), antogs år 1992 och trädde i kraft 1998. Inom Oskar samarbetar 15 stater och EU-kommissionen för att förbättra miljön i Nordostatlanten och Västerhavet. För svensk del omfattas Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt.

Samarbetet för att skydda Östersjöns marina miljö från alla sorters föroreningar sker genom Helsingforskommissionen (Helcom). Det är ett mellanstatligt samarbete mellan Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Danmark, Tyskland och Sverige samt EU-kommissionen. Konventionen om Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen) inrättades ursprungligen 1974 och omarbetades 1992. För svensk del omfattas alla havs-

områden utom Skagerrak. Detta innebär att för Kattegatt och Bälten är både Oskar och Helcom tillämpliga. Samarbetet inom Oskar och Helcom beskrivs närmare i bilaga 5. För att vidta åtgärder för att minska föroreningen av Östersjön och för att reparera skador i den marina miljön har Helcom tagit fram en aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP), vilken har beskrivits i avsnitt 4.8.

Ett annat exempel på samarbete är Agenda 21 för Östersjöregionen (Baltic 21) som infördes genom ett toppmöte i regionen år 1996. Samarbetet omfattar elva länder, EU-kommissionen, finansiella institutioner, andra mellanstatliga organisationer samt icke-statliga organisationer. Det syftar till att skapa en ekoregion för hållbar utveckling omfattande de ekonomiska, ekologiska och sociala dimensionerna. Huvudfrågor är att ett hållbarhetstänkande bör genomsyra all verksamhet inom Östersjöstaternas råd och att skapa synliga demonstrationsobjekt om hållbar utveckling i praktiken. En del projekt har avsett den marina miljön, såsom Seabreeze (mot marint avfall) och Baltcoast (om integrerad kustzonsförvaltning). För närvarande utvecklas ett holistiskt program för utbildning för jordbrukssektorn. Baltic 21 ingår i Helcoms genomförandegrupp för aktionsplanen för Östersjön.

Det kan dessutom konstateras att en rad konferenser på senare år har behandlat Östersjöns miljö, exempelvis Luleå 2003 samt Haga och Saltsjöbaden 2007. Även olika toppmöten inom regionen har uttalat sig om Östersjöns miljö, t.ex. mötena i Laulasmaa, Riga och Reykjavik.³²⁰

Sverige deltar även i en rad andra internationella organ. Som exempel kan nämnas FN:s sjöfartsorganisation IMO, vilken har beskrivits i avsnitt 6.

11.2 Möjligheter och problem i samarbetet

Omfattande internationellt samarbete

Sverige har en lång kust och därmed starka intressen i havsmiljöfrågan. När det gäller Östersjön har Sverige en avsevärt längre kuststräcka än övriga länder. I uppföljningen har flera aktörer pekat på att många åtgärder kan och ska vidtas på nationell basis, men att samarbetet internationellt och inom EU är avgörande för att målen för havsmiljön ska kunna nås. Bland annat Naturvårdsverket har konstaterat att utsläppskällor i andra länder i hög grad bidrar till föroreningen av haven. Sverige är därmed beroende av regionala och andra internationella överenskommelser för att utsläppen till haven av giftiga eller övergödande ämnen ska minska. Regleringar inom fiske och sjöfart kräver också internationell samverkan.

Ett exempel på internationell samverkan runt Östersjön är den s.k. Östersjödeklarationen som togs fram år 1990 på initiativ av regeringschefer runt Östersjön. I deklarationen tillkännagav regeringscheferna avsikten att utarbeta och genomföra ett gemensamt övergripande program för att återställa en sund

³²⁰ Miljödepartementet, e-brev 2008-10-22.

ekologisk balans i Östersjön. Programmet syftade till att åtgärda de mest allvarliga punktutsläppen. I programmet listades 132 punktkällor som krävde speciella satsningar. Inom ramen för arbetet har bl.a. ett stort antal avloppsreningsverk byggts. Havsmiljökommissionen såg programmet som en stor framgång för det internationella miljöarbetet. År 2003 hade 50 av de 132 punktkällorna kunnat strykas från listan.³²¹

I denna uppföljning har exempelvis LRF betonat att ett enskilt land som Sverige inte ensamt kan påverka situationen ute till havs. Det som händer i utsjön är summan av allt som görs i alla länder runt havet. LRF har i uppföljningen framfört att regeringen borde verka kraftigare för att de andra länderna når upp till den svenska åtgärdsnivån i både lantbruk och andra källor, som reningsverk. LRF har framfört att man önskar betydligt mer internationellt samarbete: ”Vi har mycket att lära men kan också lära ut något.”

Svenska myndigheter deltar i det internationella arbetet eftersom havsmiljöfrågorna av naturliga skäl är gränsöverskridande. Flera aktörer har i uppföljningen betonat vikten av internationellt samarbete i havsmiljöfrågor, och ett flertal exempel på både pågående, avslutade och planerade samarbeten har redovisats för uppföljningen. Flera myndigheter menar t.ex. att Helcom och Oskar fungerar bra och att bl.a. EU har drivit på havsmiljöarbetet. Flera aktörer har betonat att det är viktigt att även Ryssland är med i arbetet, vilket är fallet i t.ex. Helcom och IMO.

Samarbetet leder till få konkreta resultat

Samtidigt har i uppföljningen framförts att det internationella samarbetet till viss del kan sägas vara omfattande, men att de konkreta resultaten låter vänta på sig. Naturskyddsföreningen menar att internationellt arbete i allmänhet går trögt och tar lång tid samt att efterlevnaden är dålig. Sportfiskarna har i uppföljningen framfört följande:

Samarbetet är mycket omfattande på alla plan och innefattar såväl statliga myndigheter som företag och organisationer. Tyvärr pratas det mest, det är otroligt svårt att genomföra gemensamma åtgärder!³²²

Havsmiljöutredningen har konstaterat att det är mycket svårt att åstadkomma kraftfulla regleringar för havsmiljön. Detta gäller både nationellt och internationellt. Utredningen pekar på att kritik ofta har framförts mot att länder har svårt att enas kring hållbara strategier och insatser. Havsmiljöutredningen konstaterar att Helcom och Oskar är exempel på samarbeten där icke tvingande målsättningar för havsmiljöarbetet formuleras gemensamt, även om Oskar innehåller vissa bindande mekanismer. Utredningen menar att den symboliska betydelsen hos överenskommelser och rekommendationer av detta slag inte bör underskattas, men konstaterar att förhandlingar inför en konvention eller liknande vanligtvis leder till att man enas om en minsta gemensamma nämna-

³²¹ SOU 2003:72.

³²² Sportfiskarna, e-brev 2008-07-02.

re och att de lägsta ambitionerna på så sätt blir styrande. Utredningen konstaterar vidare att bindande konventioner även har nackdelar, bl.a. svårigheter att koppla konventionens principer till ländernas genomförande och svårigheten att avgöra måluppfyllelse. Konventioner av icke bindande karaktär kan enligt utredningen ha flera fördelar i taktiskt och strategiskt hänseende: Om länder kan bestraffas för bristande måluppfyllelse är det enligt Havsmiljöutredningen troligt att många väljer att inte bli konventionspart och då rimligen än mer fjärrar sig från måluppfyllelsen. Utredningen menar att Helcom inte kan ses som "en helt optimal organisation för en modern miljökonvention", men betonar i sitt huvudbetänkande att Helcom är den enda mellanstatliga organisationen som kan samla alla länder runt Östersjön till gemensamt havsmiljöarbete.

Även i denna uppföljning har flera aktörer pekat på att de internationella konventionerna inte alltid är bindande utan bara innehåller rekommendationer. Naturvårdsverket har i sin miljömålsöversyn från 2007 konstaterat att efter många år följs trots allt många av rekommendationerna i dag. Hade Helcoms konvention varit bindande hade dock åtgärder vidtagits betydligt tidigare, och efterlevnaden hade enligt verket varit bättre. Naturskyddsföreningen har i uppföljningen pekat på att avsaknaden av bindande konventioner i det internationella arbetet innebär att det är de enskilda länderna som ska fatta bindande beslut om åtgärder och finansiering, vilket är ett problem. Naturskyddsföreningen menar att länderna måste ta sitt ansvar och verkligen genomföra de åtgärder som man har kommit överens om. Världsnaturfonden menar att Helcom borde stärkas och ges möjlighet att fatta juridiskt bindande beslut. LRF har framfört att eftersom Helcoms rekommendationer och avtal inte är juridiskt bindande får EU en mycket viktig roll att spela inom havsmiljöområdet.

I uppföljningen har det konstaterats att Helsingforskonventionen saknar en formell mekanism för övervakning av parternas efterlevnad av konventionen. Helcom har till uppgift att fortlöpande övervaka tillämpning, men har inga konkreta befogenheter att agera mot brister i genomförandet utöver att föreslå olika typer av åtgärder. En genomgång som Havsmiljöutredningen har redovisat visar att få av Helcoms rekommendationer hade genomförts fullt ut år 2003. Helcom har framfört att rapporteringen ger ett relativt gott underlag för att utvärdera formell implementering i form av legala och administrativa åtgärder, men att det kan vara svårt att fastställa om myndigheter och andra faktiskt vidtar de konkreta åtgärder som krävs för att rekommendationerna ska ha effekt.

Flera aktörer från svensk sida i havsmiljösammanhang

I uppföljningen har uppmärksamats att Sverige företräds av olika aktörer i de olika havsmiljöorganen och att problem kan uppstå när det gäller att samordna den svenska ståndpunkten. Enligt Naturvårdsverket representeras Sverige ibland av departement och ibland av olika myndigheter, vilket gör att det kan vara svårt att få fram en gemensam svensk syn.

Bland annat Sjöfartsverket har tagit upp frågan om den svenska samordningen inför internationella förhandlingar m.m. Som exempel nämns de olika verkens roller inom EU och IMO. Enligt Sjöfartsverkets tjänstemän sker samordning mellan t.ex. Sjöfartsverket och Naturvårdsverket, men ibland kan samsyn mellan verken inte nås och då finns risken att olika signaler från Sverige ges i olika internationella forum. Sjöfartsverket nämner även ett lyckat exempel på samarbete, nämligen IMO:s (Sjöfartsverket) arbete med att skapa en ny konvention om fartygsåtervinning och motsvarande överenskommelser i Baselkonventionen (Naturvårdsverket). I detta arbete representerades Sverige av båda verken.

Sjöfartsverkets tjänstemän har även uppmärksammat att det kan vara ett problem att Regeringskansliet inte alltid hinner bereda och förankra frågor tillräckligt väl inför EU-möten. SMHI konstaterar att det även är ett problem att det ofta saknas formella mandat och instruktioner från regering och departement till de svenska delegaternas arbete i olika arbetsgrupper. SMHI anser att det ligger i allas intresse att myndigheterna får en bättre bas för representandet.

Naturvårdsverket har tagit upp att många forskare är engagerade i det internationella samarbetet rörande bl.a. miljöövervakning. Enligt verket är det svårt att samordna forskarnas deltagande i olika arbetsgrupper m.m. inom EU, Helcom och Oskar. Det kan t.ex. vara ett problem att få forskarna att företräda Sverige och inte bara sig själva.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har dessutom tagit upp att det är viktigt att ansvariga tjänstemän på Miljödepartementet och Naturvårdsverket informerar regelbundet om vad som händer inom t.ex. Oskar. Enligt länsstyrelsen fungerar inte återkopplingen tillfredsställande i dag utan kan förbättras avsevärt.

Internationell rapportering

I uppföljningen har flera aktörer uppmärksammat att det kan uppstå problem när det gäller att återrapportera resultat m.m. enligt olika EG-direktiv och internationella konventioner. Världsnaturfonden menar att det är ett problem att samordningen med andra länder i datainsamlingen inte är tillräcklig. Fonden menar att det är viktigt att data samlas in på samma sätt för att man ska kunna använda data internationellt och göra jämförelser mellan länder. Ett exempel på detta har framförts av Sjöfartsverket som konstaterar att olika uppgifter ska inrapporteras till verket och därefter till IMO, bl.a. mängden sludge och fast avfall. Ett problem när det gäller att rapportera in olika uppgifter är att det för många av dem som fyller i rapporterna till Sjöfartsinspektionen är oklart vad som ska räknas in i t.ex. sludge och fast avfall (se vidare avsnitt 6.6).

När det gäller rapportering enligt olika EG-direktiv har Naturvårdsverket fört fram IPCC-direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar som ett exempel. Där finns en lång rad krav på rapportering. Naturvårdsverkets tjänstemän upplever att direktivet är ”rapporterings-tungt”, men man betonar att det är viktigt att Sverige föregår med gott exem-

pel i rapporteringen. En av de intervjuade tjänstemännen menar dock att det ibland kan kännas oklart vad rapporteringen används till och till vad den leder. Från verket konstateras vidare att EU och internationella konventioner inte alltid ställer samma typer av krav på återrapportering, vilket innebär att Naturvårdsverket även måste göra mätningar som man inte alltid tycker behövs. Ett annat problem är att mätningar i förhållande till användning av modeller och prognoser inte alltid är samordnade.

Aktionsplanen för Östersjön

Havsmiljöutredningen menade i sitt betänkande från våren 2008 att aktionsplanen för Östersjön innehåller relativt långtgående åtaganden rörande utsläpp av kväve och fosfor, men konstaterade att det dock väntas bli svårt för länderna att uppfylla de utsläppstak som man enats om. Utredningen slog fast att länderna inte har tagit tidigare överenskommelser inom ramen för Helcom på tillräckligt stort allvar och frågade sig om värdet av denna aktionsplan kan anses starkare än tidigare överenskommelser. Utredningen menade vidare att inrättandet av en genomförandegrupp inte kunde anses vara en särskilt kraftfull mekanism.

I denna uppföljning har de flesta aktörer lyft fram aktionsplanen för Östersjön och dess betydelse för havsmiljöarbetet. Som redan har redovisats i bl.a. avsnitt 4.8 har planen medfört att Naturvårdsverket och andra myndigheter har fått en rad arbetsuppgifter. Exempelvis Svenskt Vatten menar att aktionsplanen är ett mycket ambitiöst handlingsprogram som bygger på en samlad bedömning av de vetenskapliga rön som finns om åtgärdsbehov för Östersjön och att de ambitiösa målen kan ses som en framgång. LRF däremot konstaterar att aktionsplanen är den fjärde räddningsplanen för Östersjön sedan 1980-talet och menar att detta visar att Helcoms avtal inte följs. Däremot följer länderna EU:s direktiv på området något bättre, exempelvis nitratdirektivet.

Naturskyddsföreningen har framfört att det finns flera bra förslag i planen, bl.a. när det gäller övergödningen. Samtidigt konstaterar föreningen att aktionsplanen i stor utsträckning endast hänvisar till befintliga rekommendationer och pågående arbete samt att åtgärdsplaner ska redovisas om två år och att åtgärder ska börja vidtas först om åtta år. Föreningen konstaterar:

Men som så många andra gånger är detta bara en pappersprodukt än så länge, ett förslag som nu ska malas i kvarnarna i alla medlemsländer. – – – Vi är mycket oroade över att arbetet tar så lång tid.³²³

EU:s havsmiljöarbete har drivit på svenskt havsmiljöarbete

Flera aktörer har pekat på EU:s betydelse för havsmiljöarbetet, inte minst när det gäller arbetet med vattendirektivet. Exempelvis SMHI har framfört att vattenfrågorna har lyfts fram på ett sätt som aldrig tidigare bland centrala myndigheter i Sverige. Svenskt Vatten har fört fram bl.a. EU:s kemikalielagstiftning, Reach, och menar att den kommer att bli en viktig pusselbit i arbetet

³²³ Naturskyddsföreningen, 2008b.

med att allt färre miljöstörande ämnen når vattnets kretslopp. I uppföljningen har flera aktörer vidare lyft fram vikten av det marina direktivet, samtidigt som fler också har betonat att man ännu inte har kommit in i arbetet. Bland annat Naturvårdsverket menar att man ännu inte har blivit insatt i frågan eftersom Regeringskansliet har skött hela förhandlingsarbetet hittills. Också från länsstyrelser och kommuner i bl.a. Västra Götaland har framförts att man inte är insatt i arbetet och vilka konsekvenser som det marina direktivet kommer att få.

Både Världsnaturfonden och Naturskyddsföreningen menar att EU är pådrivande på många områden, men att ministerrådet bromsar och stoppar upp kommissionens förslag. Naturskyddsföreningen har framfört att andra samhällsmål än det miljöpolitiska ständigt prioriteras högre och nämner som exempel på detta EU:s maritima policy. Världsnaturfonden har i uppföljningen pekat på att det pågår mycket arbete inom EU, bl.a. med den marina strategin och den maritima policyn. Fonden menar att det är bra att Östersjön kan bli ett pilotområde och därmed gå före, men det är fortfarande diffust vad man konkret vill uppnå med den marina strategin.

11.3 Bilateralt samarbete med andra länder

Myndigheternas internationella samarbete

I uppföljningen har de olika myndigheterna redovisat exempel på hur de samarbetar med andra länders myndigheter i frågor som rör havsmiljön. Ett exempel är Kemikalieinspektionen (KemI) som uppger att det finns en stark tradition av samarbete med andra EU-länders myndigheter vid olika förhandlingar och arbetsgruppsmöten. Inspektionen menar att arbetet inom Helcom de senaste åren dessutom har stärkt kontakterna med de andra Östersjöländerna. I uppföljningen har från KemI framförts att Sverige ofta ses som ett föregångsland. Även Sjöfartsverket uppger att man har ett mycket omfattande samarbete med andra länder. Som redan har framgått av avsnitt 6.2 samarbetar verket med andra länder både på formell nivå inom t.ex. IMO och EU och på informell nivå. Naturvårdsverket har bilateralt samarbete med några länder, men enligt uppgift från verket finns inget etablerat internationellt nätverk för havsmiljöfrågor.

Fiskeriverket har initierat kontakter med motsvarande myndigheter i andra länder. Bilaterala kontakter kan sägas vara en ny företeelse för Fiskeriverket, men inom bl.a. EU-arbetet och Ices finns sedan länge etablerade kontakter. Från verket framförs att det är viktigt att få med sig grannländerna i arbetet för en bättre havsmiljö. Inom fiskeområdet känns det enligt verket ofta som om Sverige står ensamt. Jordbruksverket deltar inte i något omfattande internationellt havsmiljöarbete på egen basis, men har i uppföljningen uppgett att man följer andra länders arbete med bl.a. havsmiljöfrågor. I det avseendet har verket ett visst kontaktnätverk som man uppges använda, framför allt i samband med att någon specifik fråga kommer upp och man behöver information

från andra länder. Ett kontinuerligt och väl etablerat samarbete med motsvarande myndigheter i andra länder om havsmiljöfrågor har Jordbruksverket för närvarande inte. Boverket uppger att det inte finns något utvecklat samarbete kring havsplanering förutom det arbete som sker inom ramen för Vision and Strategies around the Baltic (VASAB), vilket är ett organ där Östersjöländerna ingår. Inom ramen för det nordiska samarbetet sker dessutom årliga möten.

SMHI har i uppföljningen uppgett att det inte finns något formellt samarbete med andra länder i havsmiljöfrågor. Däremot bedrivs ett informellt samarbete där de frågor som behandlas oftast är av teknisk natur. Kontakter med myndigheter i de övriga länderna är sporadiska och sker ofta genom gemensamma EU-projekt. En representant för SMHI menar att det behövs ökad tydlighet i ansvarsfördelning i svensk förvaltning av havsmiljöfrågorna för att det internationella havsmiljösamarbetet ska kunna prioriteras. SMHI har även pekat på att myndigheterna ofta arbetar sektoriellt, vilket gör att den komplexa havsmiljöfrågan blir svår att hantera och att samverkan måste ske med flera olika myndigheter och institut i samma land.

Världsnaturfonden menar att svenska myndigheters samarbete med andra länders myndigheter fungerar inom olika projekt, men i övrigt är det mycket begränsat. Fonden menar att det dock finns enstaka exempel på gott samarbete och nämner Kustbevakningen som har övningar med andra länder kring t.ex. oljesanering. Fonden menar att det borde ske mer samarbete även på kommunal nivå. Fonden lyfter även fram att mer bilateralt och multilateralt samarbete borde ske på högsta politiska nivå, inte bara mellan de olika ländernas miljöministrar utan även på stats- och regeringschefsnivå.

Internationellt samarbete på lokal och regional nivå

I de län som har ingått i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning är samarbetet med andra länder kring havsmiljöfrågor av skiftande omfattning och karaktär. I exempelvis Västernorrlands län uppges att samarbetet har minskat i omfattning, medan det i Kalmar län uppges vara av relativt stor omfattning. Från Västra Götaland har länsstyrelsen pekat på att det är viktigt med ökat samarbete med Danmark och Norge. I uppföljningen har uppgetts att länet har inlett ett sådant samarbete inom ramen för två Interregprojekt (Forum Skagerak I och II).

Länsstyrelsen i Kalmar län uppger att det finns olika projekt där andra Östersjöländer ingår. Som exempel nämns bl.a. ett kulturarvsprojekt där de olika världsarven runt Östersjön planerar att samarbeta. Ett annat projekt som lyfts fram är Baltic Link, vilket är en färjeförbindelse som länen i sydöstra Sverige är mycket positiva till. Landshövdingen konstaterar att länsstyrelsen dock inte har någon roll i det internationella samarbetet, men att man ändå har beröring med bl.a. Finland, Danmark och de baltiska länderna. Från vattenmyndigheten i Kalmar betonas att man gärna vill arbeta mer internationellt, men att man inte mäktar med. Vattenmyndigheten har bl.a. anordnat ett möte för vattenmyndigheter från andra europeiska länder, bl.a. eftersom man anser att

det är viktigt med nätverk på genomförandenivån och att veta hur man arbetar i andra länder. På nordisk nivå uppges fungerande nätverk finnas.

Kommuner i södra Sverige samverkar bl.a. kring olika internationella projekt inom ramen för Sydsam. Ett sådant projekt är Baltic Master som handlar bl.a. om säkerhet till havs och olyckor.³²⁴ För Kalmar län handlar projektet om hamnarnas hantering av avfall från handelsfartyg. En bakgrund till projektet är att kommunerna har observerat att handelsfartygen har med sig mindre avfall än vad de borde ha utifrån rutten och antagen avfallsproduktion. Ett annat exempel på internationellt samarbete är Euroregion Baltic (ERB). Samarbetet har pågått i tio år och omfattar fem Östersjöländer (inklusive Ryssland). När det gäller vattenfrågor arbetar ERB med fokus på övergödning, samordning av vattenåtgärder och utsläpp i Kaliningradregionen. Det finns en särskild arbetsgrupp för vattenfrågor som samordnas av Regionförbundet i Kalmar län. För närvarande medfinansieras tre olika förstudier av Sida. Ett tredje exempel från Kalmar län är projektet CBC South Baltic Programme som delfinansieras av EU. Projektet handlar om konkurrenskraft och regionens attraktivitet, och vattenfrågor ingår i programmet. Från Regionförbundet i Kalmar län uppges att ett problem i arbetet har varit finansieringen av Rysslands medverkan. Regionförbundet konstaterar att det för närvarande inte finns något vatteninvesteringsprogram och menar att ett sådant skulle behövas inom ramen för Östersjöstrategin för att kunna ge hjälp till den lokala nivån för insatser som ingår i ett helt program. Regionförbundets representant menar att exempel kunde hämtas från det lokala investeringsprogrammet som uppges ha fungerat bra.

Från Västernorrlands län uppges Sundsvalls kommun att man har visst samarbete med Björneborgs kommun i Finland kring bl.a. VA-frågor. Kommunen var tidigare aktiv i Union of the Baltic Sea, men uppges att man numera inte har några resurser för detta. Timrå kommun uppges att man på 1990-talet inom ramen för ett Sidaprojekt samarbetade med kommuner i Polen kring att bygga ut reningsverk. Det handlade mycket om att få in konsulter från Västernorrland på den polska marknaden, men det visade sig vara svårt. Numera har det internationella arbetet nedprioriterats.

³²⁴ Se webbplatsen www.balticmaster.org.

12 Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

I detta avsnitt redovisar utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp sina bedömningar av vad som har framkommit i uppföljningen. Enligt gruppens bedömning har en lång rad åtgärder vidtagits som har resulterat i en minskning av olika typer av utsläpp till havsmiljön, men det konstateras att tillståndet i våra hav inte har förbättrats i motsvarande grad. Det är därför fortsatt viktigt att satsa på havsmiljöförbättrande åtgärder. Gruppen betonar även vikten av förbättrad uppföljning och utvärdering, förbättrat internationellt samarbete samt utvecklat samarbete och samverkan mellan myndigheter i havsmiljöfrågor.

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljning

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp har följt upp och utvärderat statens insatser inom havsmiljöområdet. En utgångspunkt för uppföljningen har varit miljöpolitikens övergripande mål att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Riksdagen har beslutat om olika miljö kvalitetsmål och delmål för miljöpolitiken. I dessa ingår bl.a. att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. En annan utgångspunkt för gruppens uppföljning har varit utskottets tidigare uttalanden.

Gruppen kan konstatera att havsmiljö är ett aktuellt område inte bara inom den politiska debatten, utan även hos allmänheten, inom olika organisationer och i bl.a. medierna. Frågor som rör havsmiljön har dessutom under senare tid varit föremål för olika utredningar. Vidare pågår för närvarande en särskild satsning på havsmiljön, och regeringen har aviserat att en havspolitisk proposition kommer att läggas fram till riksdagen under våren 2009.

Mot den bakgrunden har syftet med utskottets uppföljning varit att ge utskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför behandlingen av budgetpropositionen för 2009 samt inför beredningen av bl.a. motioner och den aviserade havspropositionen. Gruppen är medveten om att det är mycket svårt att kunna fastställa direkta orsakssamband mellan vidtagna åtgärder och observerade effekter på havsmiljön. I uppföljningen har därför inte ingått att göra egna analyser av vilka resultat som olika insatser ger. Det har heller inte ingått att utvärdera de faktiska resultaten av den nu pågående havsmiljösatsningen.

I uppföljningen har gruppen utgått från ett antal frågor. Vilka insatser gör olika myndigheter för havsmiljön och vilka resultat och konsekvenser av genomförda insatser har hittills kunnat konstateras? Hur ser samverkan ut

mellan de myndigheter som arbetar med havsmiljöfrågor på lokal, regional och nationell nivå? Hur ser systemen för uppföljning och utvärdering ut? Vad görs inom EU och det internationella samarbetet?

Resultatet av insatta åtgärder för havsmiljön

Enligt gruppens bedömning är tillståndet för våra hav fortsatt dåligt, trots att åtgärder för att förbättra havsmiljön har vidtagits sedan flera år tillbaka. Åtskilliga problem kvarstår i både Östersjön och Västerhavet. Miljö- och jordbruksutskottet har tidigare gjort bedömningen att de miljö kvalitetsmål som berör havsmiljön inte kommer att uppnås inom utsatt tid och att det därför behövs fortsatta och intensifierade insatser för att rädda haven. Gruppen menar att denna bedömning kvarstår och vill därför framhålla att det är särskilt viktigt att följa upp vilka resultat som redan genomförda åtgärder har fått.

Gruppen kan konstatera att ett stort antal utredningar kring olika havsmiljörelaterade frågor har genomförts under senare år. I dessa har ett flertal förslag på åtgärder och mål tagits fram. Samtidigt kan gruppen konstatera att uppföljningen visar att det finns en stor otålighet bland de olika aktörerna inom området och att många menar att förhållandevis få konkreta åtgärder har genomförts i praktiken.

Enligt gruppens bedömning har under de senaste decennierna ett flertal olika åtgärder genomförts som har fått direkt betydelse för havsmiljön. Inte minst har det handlat om åtgärder inom lagstiftningsområdet, bl.a. förbud mot vissa miljögifter och krav på förbättrad avloppsrening. Flera av de åtgärder som har vidtagits är till sin natur långsiktiga och det kan ta lång tid innan resultaten blir tydliga, särskilt ute på öppna havet. Samtidigt finns behov av ytterligare åtgärder, inte minst vad gäller övergödning, fiske och marint områdesskydd. Mot bakgrund av de stora miljöproblemen för havet menar gruppen att mer behöver göras. Gruppen vill peka på att det kan vara viktigt att satsa på havsmiljöåtgärder som ger snabba och tydliga resultat, exempelvis när det gäller att begränsa fisket på arter som ligger under biologiskt säkra nivåer. Enligt gruppens bedömning är det dock viktigast att arbeta med åtgärder som på ett långsiktigt sätt bidrar till att åtgärda miljöproblemen i våra hav. Gruppen vill därför starkt betona vikten av uthållighet, framförhållning och långsiktighet i det fortsatta havsmiljöarbetet.

När det gäller lagstiftningen har uppföljningen visat att det finns problem i efterlevnaden av regelverket. Gruppen kan konstatera att det är svårt för statliga och kommunala myndigheter att kontrollera efterlevnaden av många av de regelverk som finns. Tillsynen hinner inte alltid med, och det är svårt att rent fysiskt kunna kontrollera allt som händer ute på haven, vid kusterna eller i andra områden som påverkar havsmiljön. Gruppen vill peka på att problemen för våra hav ofta har sitt ursprung på land och att det därför är viktigt att problemen åtgärdas redan på land.

Det har i uppföljningen tydligt framkommit att det finns stora skillnader mellan de olika havsområden som omger Sverige, inte minst vad gäller miljöproblemen. Förutsättningarna och havsmiljöproblemen varierar mellan olika

delar av haven, vilket enligt gruppens bedömning är viktigt att uppmärksamma i det fortsatta havsmiljöarbetet. Den stora variationen mellan t.ex. Bottniska viken, Egentliga Östersjön och Västerhavet ställer stora krav på flexibilitet i åtgärdsarbetet. Det är enligt gruppens bedömning viktigt att anpassa åtgärderna efter lokala förhållanden och förutsättningar.

Övergödning och syrefria bottnar

Riksdagen har beslutat att målet är att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte ska ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Uppföljningen har visat att det är svårt att nå målet, bl.a. eftersom större delen av belastningen på haven kommer från andra länder, återhämtningstiden är lång och storskaliga naturliga processer påverkar näringsämnenas spridning.

Gruppen kan konstatera att de största problemen med övergödning finns i Egentliga Östersjön. I uppföljningen har framkommit att utsläppen av övergödande ämnen har minskat, men att övergödningens problemen i havsmiljön fortfarande är stora. Minskningar av utsläpp har skett främst genom åtgärder inom den kommunala avloppsreningen och industrin, men även inom jordbruket och enskilda avlopp. Uppföljningen har visat att minskningen av utsläpp i första hand har skett från punktkällor, medan det diffusa läckaget av näringsämnen har varit svårare att få bukt med. Trots att övergödningens problemen kvarstår tyder mycket på att övergödningen skulle ha varit ännu mer omfattande om inga åtgärder alls hade vidtagits.

Gruppen konstaterar att det finns en stor medvetenhet kring övergödningens problematiken och en frustration hos flera aktörer över att så få praktiska åtgärder har genomförts. I uppföljningen har flera aktörer pekat på att de själva inte har ansvaret för genomförandet och att det finns brist på finansiering. Samtidigt ställer aktionsplanen för Östersjön stora krav på att minska utsläppen av näringsämnen.

Det har i uppföljningen blivit tydligt att det ofta är mycket svårt att kunna fastställa direkta orsakssamband mellan vidtagna åtgärder och observerade effekter på havsmiljön. Det kan ofta även ta mycket lång tid innan de insatser som görs får resultat på miljön ute i haven. Som exempel kan nämnas att de insatser som har gjorts mot övergödning har fått resultat i olika havsvikar, men att det ännu är svårt att se resultat ute på öppet hav. Uppföljningen visar att det dessutom finns en osäkerhet om vilka åtgärder som bör vidtas när det gäller t.ex. övergödningen. Det handlar bl.a. om en osäkerhet kring vilka åtgärder som är mest kostnadseffektiva och vilka åtgärder som passar för olika delar av våra havsområden.

Jordbruket är den enskilt största svenska källan till övergödning, följt av atmosfäriskt nedfall och avloppsvatten från reningsverken. Gruppen kan konstatera att olika insatser mot övergödningen har gjorts inom jordbruksområdet sedan slutet av 1980-talet, vilka har bidragit till minskade utsläpp av kväve och fosfor till haven. De miljöförbättringar som har gjorts har dock inte

varit tillräckliga för att förbättra miljötillståndet i havet. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att ansvariga myndigheter arbetar vidare med denna fråga för att Sverige ska kunna uppfylla sin del av aktionsplanen för Östersjön. Gruppen vill peka på att åtgärder mot såväl atmosfäriskt nedfall som landbaserade diffusa källor är nödvändiga.

I uppföljningen har det uppmärksammats olika problem kring våtmarker och kantzoner, bl.a. att nyanlagda våtmarker inte alltid har placerats där de gör störst nytta och att de har haft en lägre reningseffekt än förväntat. Gruppen kan konstatera att nya våtmarker behövs framför allt i jordbruksintensiva bygder nära kusten, där också markpriserna är högst. Gruppen konstaterar att flera aktörer har pekat på att ersättningarna är viktiga, men alltför låga. Det finns dessutom begränsade resurser för underhåll och utvärdering av de anlagda våtmarkerna. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att närmare studera de problem som har framkommit i utskottets uppföljning samt att fortsättningsvis följa upp och utvärdera resultaten av anläggande av våtmarker och kantzoner.

Gruppen konstaterar att uppföljningen visar att den kommunala avloppsreningen fungerar bra när det gäller övergödningsspekten. Insatser inom den kommunala avloppsreningen har lett till minskade utsläpp av övergödande ämnen, särskilt fosfor men även kväve. Lokalt har övergödningssproblemen i kustnära områden minskat och vattenkvaliteten har förbättrats. När det gäller enskilda avlopp har det i uppföljningen framkommit att regelverket ställer tydliga krav, men att uppskattningsvis drygt hälften av avloppen inte uppfyller lagens minimikrav. Kommuner med många avlopp har inte tillräckliga resurser för att hinna med tillsynen av enskilda avlopp. Gruppen kan konstatera att enskilda avlopp är en fråga som är besvärlig att hantera i kommunerna, kanske särskilt när det gäller fritidshusområden som övergår till permanentboende. Det är dessutom dyrt för enskilda fastighetsägare att åtgärda avloppen för att minska utsläpp av bl.a. övergödande ämnen till havet. Samtidigt har gruppen i uppföljningen uppmärksammat att det är oklart hur kostnadseffektivt det egentligen är att satsa på enskilda avlopp för att minska övergödningen. Gruppen menar att det är viktigt att centrala myndigheter ges tillräckliga resurser för att kunna bistå länsstyrelser och kommuner i dessa frågor och att kunskaperna ökar.

Miljögifter

Riksdagen har beslutat att målet är att miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. I utskottets uppföljning har framkommit att halterna av flera kända miljögifter har minskat påtagligt i havsmiljön som ett resultat av de åtgärder som vidtagits under de senaste decennierna. Gruppen kan konstatera att lagstiftningen har ställt ökade krav på industri och reningsverk samt att olika ämnen antingen har förbjudits eller starkt begränsats. Industrin och jordbruket har därmed begränsat användningen av giftiga ämnen, och utsläppen från bl.a. industri- och förbränningsan-

läggningar har minskat i takt med att ny och bättre teknik har införts. Samtidigt kan gruppen konstatera att miljögifter fortfarande är ett stort problem i havsmiljön. Halterna av olika ämnen är fortfarande höga i t.ex. bottensedimenten, trots att flera av dem är förbjudna. Enligt gruppens bedömning finns fortfarande behov av ytterligare förbättringar och reduceringar av gifthanvändningen inom bl.a. industrin och jordbruket. Det är viktigt att ha en stark kemikalielagstiftning och att alla aktörer arbetar för att begränsa mängden miljögifter.

Gruppen kan konstatera att insatser har genomförts för att minska användningen av gifter inom bl.a. jordbruket. Gruppen menar att det är viktigt att fortsatt arbeta för att öka medvetandet hos lantbrukarna kring de problem som finns med bl.a. bekämpningsmedel.

Gruppen vill vidare lyfta fram att det är ett stort problem att det hela tiden tillkommer nya miljögifter som innebär nya risker för havsmiljön. När det gäller den kommunala avloppsreningen visar uppföljningen att det är svårt att rena avloppsvattnet från nya miljögifter och läkemedelsrester. Det kan konstateras att de kommunala reningsverken har brister i tekniken för att avskilja gifter. Samtidigt är gruppen medveten om att det är dyrt att bygga om reningsverk i takt med att nya miljögifter uppträder. Enligt gruppens bedömning är det därför mycket viktigt att fortsätta ansträngningarna att minska tillflödet av gifter till reningsverken, bl.a. genom att mer generellt arbeta för minskad gifthanvändning i samhället (s.k. uppströmsarbete). Ett exempel som har tagits upp i uppföljningen är förekomsten av kemikalier i importerade textilier. När dessa tvättas ut hamnar de via avloppen i vattendrag och slutligen i havet. Uppföljningen har visat att det finns en medvetenhet hos ansvariga myndigheter kring problemet med nya gifter. Gruppen vill här särskilt betona vikten av att arbeta vidare med det mer allmänna problem som införseln av produkter innehållande miljöfarliga ämnen innebär.

Ett annat problemområde rör läkemedelsrester som via avloppen når havet. Gruppen kan konstatera att avloppsreningsverken inte är konstruerade för att bryta ned läkemedelsrester, och i uppföljningen har framkommit att mer underlag behövs för att man ska kunna ta ställning till vilka åtgärder som måste vidtas. Gruppen vill framföra att detta är en viktig havsmiljöfråga och bl.a. peka på vikten av att miljöhänsynen ges en stor tyngd i läkemedelsprövningen.

Gruppen konstaterar vidare att kunskapen om miljögifters långsiktiga hälso- och miljöeffekter i flera fall är liten och att miljöövervakningen konstaterar att bedömningar av miljögiftssituationen i havet är förknippade med stor osäkerhet. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att öka kunskapen om miljögifterna i havet och hur de påverkar vår miljö och hälsa. Gruppen vill även peka på betydelsen av en god tillsyn inom kemikalieområdet. I uppföljningen har uppmärksamats att det finns problem i tillsynen, bl.a. att det är svårt att kontrollera efterlevnaden av de strängare regler som finns för användningen av båtbottnfärger för fritidsbåtar på ostkusten.

I uppföljningen har även uppmärksammats att de miljögifter som bl.a. tidigare industrier har efterlämnat i form av förorenade områden är ett stort problem med bäring på havsmiljön. Riksdagen har beslutat att målet är att samtliga förorenade områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana förorenade områden som hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden ska vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av år 2010. Enligt gruppens bedömning är det inte möjligt att nå detta delmål inom utsatt tid. Efterbehandling av förorenade områden är ett förhållandevis nytt område som är både tvärvetenskapligt och komplext. Det finns ett stort antal förorenade områden och många finns i direkt anknäring till kusten. Sanering är förknäppad med stora kostnader och ofta otydligt ansvar för bl.a. finansieringen. Gruppen kan konstatera att sanering måste ske i högre takt för att nå riksdagens mål. Det är viktigt att åtgärder i första hand genomförs där miljö- och hälsoriskerna är störst och inte enbart där det finns tillgänglig finansiering. Gruppen vill dessutom betona vikten av att kunskapen om förorenade områden och deras effekter på miljö och vår hälsa förbättras. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att uppmärksamma problematiken kring de förorenade områdena i det fortsatta arbetet med havsmiljön.

Oljeutsläpp och avfall till havs

Riksdagen har beslutat att målet är att genom skärpt lagstiftning och ökad övervakning minimera utsläppen av olja och kemikalier från fartyg så att de är försumbara senast år 2010. Gruppen konstaterar att Miljömålsrådet menar att det kan vara möjligt att nå målet. Antalet konstaterade oljeutsläpp har minskat något de senaste åren, men däremot har risken för olyckor ökat på grund av den ökande trafiken med oljetankfartyg.

Gruppen konstaterar att ökad sjöfart innebär en ökad belastning på de marina ekosystemen, samtidigt som sjöfarten också har miljömässiga fördelar i jämförelse med andra transportslag. Uppföljningen visar att flera åtgärder har vidtagits under senare år för att begränsa sjöfartens utsläpp och för att ta hand om det marina avfallet. Det internationella regelverket har lett till en minskning av antalet konstaterade utsläpp, men av uppföljningen framgår att det finns brister i efterlevnaden av regelverket. Naturvårdsverket har redovisat att de faktiska utsläppen inom svensk ansvarszon är minst dubbelt så stora som de konstaterade utsläppen. När det gäller oljeutsläpp har Kustbevakningens flygövervakning ökat och den tros ha bidragit till minskade oljeutsläpp. Gruppen kan dock konstatera att risken att bli avslöjad fortfarande är liten, och risken för straff uppges vara ännu mindre. I uppföljningen har gruppen dessutom uppmärksammat att vattenföroreningsavgiften inte är tillräckligt hög för att verka avskräckande. Fortfarande sker ett stort antal oljeutsläpp varje år. Gruppen vill därför understryka vikten av fortsatta insatser mot oljeutsläppen.

Gruppen kan konstatera att det internationella arbete som föregår framtagandet av internationella regler tar lång tid och ofta präglas av kompromisser mellan olika länder med skilda synsätt på havsmiljöarbetet. Av uppföljningen

framgår att flera aktörer menar att arbetet går för långsamt. Gruppen kan förstå detta, men vill samtidigt betona vikten av att samla världens sjöfartsnationer till ett gemensamt regelverk. Sjöfartsnäringen är i hög grad internationell, och det kan finnas risk för att fartyg flaggas om i det fall som några länder genomför egna skärpningar i regelsystem. I så fall uppnås inga förbättringar i havsmiljön. Detta innebär att särregler för svenskflaggade fartyg i största möjliga utsträckning bör undvikas. Gruppen vill därför betona vikten av ett fortsatt internationellt och långsiktigt arbete för att minska sjöfartens negativa miljöpåverkan.

Förutom det internationella arbetet har åtgärder även vidtagits här i Sverige, bl.a. miljödifferenterade hamn- och farledsavgifter, vilka enligt gruppens bedömning har gett goda resultat när det gäller att uppmuntra rederier att gå före i miljöarbetet. I uppföljningen har även framkommit att olika insatser har vidtagits för att minska olycksrisken till havs, bl.a. genom styrning och övervakning av sjötrafiken. Gruppen konstaterar att ny teknik bidrar till att reducera riskerna för kollisioner och att sjöfartsnäringen efterlyser mer och bättre trafikövervakning i Östersjön. Gruppen kan även konstatera att det av uppföljningen framgår att det finns indikationer på att beredskapen för oljeolyckor kan förbättras. Detta är en fråga som är viktig att uppmärksamma i det fortsatta havsmiljöarbetet.

När det gäller marint avfall kan gruppen konstatera att det finns ett internationellt regelverk. Hamnarna är skyldiga att utan extra avgift ta emot avfall från fartygen. I uppföljningen har framkommit att det finns olika uppfattningar om hur väl systemet med mottagningsanordningar för avfall fungerar. Från sjöfartsnäringen har bl.a. framförts att det finns för få mottagningsanläggningar i hamnarna, att det är för krångligt att lämna avfall där och att inspektioner borde genomföras i hamnarna för att komma åt problemen med det marina avfallet. Gruppen kan konstatera att stora mängder avfall fortfarande dumpas till havs. Det är enligt gruppens bedömning viktigt att fortsätta arbetet med att underlätta mottagande av avfall i hamnarna.

När det gäller avfall från fritidsbåtar kan gruppen konstatera att det ännu inte finns något förbud mot utsläpp av avfall. Gruppen kan konstatera att det sedan mer än tio år har förts diskussioner om att genomföra ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar. Gruppen är medveten om att de totala utsläppsmängderna från fritidsbåtar kan betraktas som små, men det är ändå ett principiellt problem att det är tillåtet att släppa ut avfall. Enligt gruppens bedömning är detta en fråga som bör lösas i syfte att Sverige bättre ska kunna leva upp till bl.a. Helcoms rekommendationer. För att detta ska kunna genomföras är det viktigt att infrastrukturen för att ta emot avfall från fritidsbåtar motsvarar behoven. Enligt gruppens bedömning visar uppföljningen att infrastrukturen och mottagnings servicen kan behöva förbättras.

Biologisk mångfald och fiske

Riksdagen har beslutat att målet är att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. På ett

allmänt plan tyder dock mycket på att förlusten av den biologiska mångfalden fortsätter, även om takten har minskat något. Generellt bedöms många av de marina och kustnära naturtyperna runt Sverige vara i stort behov av åtgärder för att inte ytterligare försämrats.

Inom havsmiljöområdet kan konstateras att situationen för flera fiskbestånd är kritisk. Gruppen kan konstatera att kritik har framförts mot de fiskepolitiska insatserna och deras konsekvenser för fisken i våra hav. Flera aktörer menar att EU:s fiskepolitik har misslyckats med att förvalta fiskbestånden, att överkapaciteten i fiskeflottan består och att fiskekvoterna inte följer de vetenskapliga råden från Ices. Gruppen kan konstatera att det pågår en rad olika insatser som inom ramen för det befintliga systemet syftar till att förbättra situationen för fiskeresursen. Gruppen vill här hänvisa till de ställningstaganden som gruppen gjorde förra året i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser. Där framfördes bl.a. att det är viktigt att Sverige även fortsättningsvis lyfter fram de problem som den gemensamma fiskepolitiken medför och att det är viktigt att ha en helhetssyn på fortsatta insatser för fiskens roll i ekosystemet. Enligt gruppens bedömning är det fortsatt av stor vikt att uppmärksamma fiskets konsekvenser för havsmiljön och att vidta nödvändiga åtgärder.

Gruppen vill särskilt lyfta fram de problem som finns vad gäller utkast av fisk. Miljö- och jordbruksutskottet har uttalat att omfattningen av den mängd fisk som kastas ut är så stor att åtgärder måste vidtas. Utkast leder till en så hög fiskedödlighet att det i många fall kan sägas vara ett direkt hot mot fiskbestånden. Gruppen kan konstatera att de problem som har påtalats tidigare av utskottet kvarstår. Gruppen kan vidare konstatera att det pågår ett arbete mot utkast både inom den svenska fiskeförvaltningen och inom EU. Enligt gruppens bedömning är det av stor vikt att denna fråga ges stor tyngd i det fortsatta arbetet.

När det gäller spridningen av främmande marina arter genom bl.a. barlastvatten kan gruppen konstatera att barlastvattenkonventionen är en viktig insats men att den ännu inte har ratificerats. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att arbetet med denna fråga drivs vidare. Det är bl.a. viktigt att problemen med främmande marina arter uppmärksammas inom den nationella miljöövervakningen.

Vad gäller det övriga arbetet med den biologiska mångfalden i havsmiljön kan gruppen konstatera att detta är en fråga som på senare tid till viss del har kommit i skymundan. Gruppen vill här peka på att Sverige har åtagit sig att både bevara och nyttja den biologiska mångfalden på ett hållbart sätt, i enlighet med FN:s konvention för biologisk mångfald, och att det är fortsatt viktigt att uppmärksamma denna fråga.

Marin naturvård och strandskydd

Riksdagen har beslutat om målet att senast år 2010 ska minst hälften av de skyddsvärda marina miljöerna och minst 70 % av kust- och skärgårdsområdena med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd.

Gruppen kan konstatera att antalet marina naturreservat har ökat, bl.a. som en följd av riktade resursförstärkningar. Samtidigt kan konstateras att arbetet med att bilda marina skyddsområden har gått långsamt men att antalet skyddade områden har ökat de senaste åren. Varken den nuvarande fördelningen av skyddade marina livsmiljöer eller prognosen till år 2010 uppfyller målet om ett representativt nätverk. Det är vidare svårt att redovisa skyddet i procent på det sätt som målet anger. Uppföljningen visar att en liten andel av resurserna för områdesskydd har använts till havsrelaterade områden. Det är enligt gruppens bedömning viktigt att arbetet med områdesskydd fortsätter och att det leder till ett representativt skydd av olika marina och kustnära miljöer där hänsyn tas till hela ekosystem.

Gruppen har vidare uppmärksammat att de flesta havsområden som har skyddats hittills har fått sin skyddsstatus utifrån naturvärden som finns på land. Bristen på kunskap om marina miljöer har gjort det svårt att peka ut de mest skyddsvärda och värdefulla områdena. Enligt gruppens bedömning bör fortsättningsvis vattenperspektivet få en större betydelse, vilket även kommer att öka behoven av kunskap om miljön under vattenytan. Dessutom bör den geografiska spridningen av skyddet förbättras. I sammanhanget kan lyftas fram att gruppens uppföljning har visat att intrångsersättningar ofta upplevs som låga och att tillsynen av skyddsområdena kan vara eftersatt. Detta är frågor som bör lyftas fram i det fortsatta havsmiljöarbetet.

Gruppen är medveten om att det finns många olika intressen längs kusten, vilket kan leda till intressekonflikter i samband med att t.ex. skyddsområden inrättas eller strandskyddsfrågor diskuteras. Uppföljningen har visat att exploateringen av kusten trots strandskyddet har ökat och att exploateringstrycket på kusterna är högt. Gruppen har i uppföljningen även uppmärksammat att svall från fartygstrafik på vissa håll har orsakat erosionskador på stränderna. I uppföljningen konstateras att tillsyn och uppföljning av strandskyddet inte alltid hinns med. Gruppen menar att det behövs en tydligare uppföljning av användningen av kusterna och havet och hur utvecklingen för skyddet av stränderna ser ut. Gruppen vill även lyfta fram den fysiska planeringens betydelse för att bl.a. upprätthålla strandskyddet. Det kan konstateras att kommunernas planeringsaktiviteter när det gäller kustvatten varierar. Kommunerna prioriterar ofta de traditionella frågorna inom planeringsarbetet. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att vattenperspektivet lyfts fram i den fysiska planeringen. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att noga avväga naturskyddsintresset gentemot andra intressen. En viktig grund för en sådan avvägning kan vara olika typer av marina inventeringar. Det är viktigt att fastställa var de marina värdena finns och var det är möjligt att t.ex. förtäta bebyggelse.

Riksdagen har beslutat att målet är att buller och andra störningar från båttrafik ska vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast år 2010. I uppföljningen har framkommit att vissa insatser har gjorts för att minska bullerstörningar men att det fortsatt är svårt att övervaka bl.a. hur vattenskottrars förare följer regelverken. Gruppen kan kon-

statera att arbetet med hänsynsområden har gått långsamt men nu har kommit i gång.

Havsmiljösatsningen

Gruppen kan konstatera att problemen i havsmiljön har kommit i fokus för inte bara den politiska debatten utan även för allmänhetens och bl.a. mediernas intresse. Enligt gruppens bedömning är detta också nödvändigt för att kunna uppnå resultat i havsmiljöarbetet.

År 2007 inledde regeringen en havsmiljösatsning där inledningsvis en halv miljard kronor avsattes för perioden 2007–2010. I den senaste budgetpropositionen har regeringen föreslagit att satsningen utökas till en miljard kronor under mandatperioden. Av gruppens uppföljning framgår att den nu pågående havsmiljösatsningen har bidragit till att rikta myndigheters och andra aktörers fokus på tillståndet i havsmiljön och att de aktörer som har ingått i uppföljningen är positiva till att havsmiljöfrågor uppmärksammas. Samtidigt vill gruppen betona att det är alltför tidigt att utvärdera de faktiska effekterna av havsmiljösatsningen. I denna uppföljning har därför endast ingått att följa hur arbetet fortskrider samt hur olika aktörer ser på de insatser som görs respektive planeras.

I uppföljningen har olika möjligheter och problem kring den nu pågående havsmiljösatsningen uppmärksammas. Uppföljningen visar att satsningen har sänt tydliga signaler om att havsmiljöfrågan är viktig och att denna styrsignal har uppmärksammas inom statliga myndigheter och bland andra aktörer inom havsmiljöområdet. Inrättandet av ett särskilt anslag för havsmiljön har tydliggjort behovet av att satsa särskilda resurser på området. Samtidigt kan det konstateras att resursbehovet är mycket stort när det gäller att genomföra konkreta åtgärder för havsmiljön. Gruppen vill här peka på att regeringen, under uppföljningens gång, har föreslagit utökade resurser för havsmiljöinsatser i budgetpropositionen för 2009.

I uppföljningen har framkommit att de medel som hittills har avsatts till stor del har använts för att bl.a. genomföra nya utredningar. Gruppen konstaterar att viss kritik har riktats mot delar av satsningen, bl.a. skarpsillsutfiskningen och syresättningen av havsbottnar. Fler aktörer har framfört att dessa är kortsiktiga åtgärder som inte mer än lokalt kan ha en viss effekt. Gruppen anser att det är för tidigt att bedöma hur relevant den framförda kritiken är. För att lösa problemen med bl.a. övergödningen krävs långsiktiga förändringar där en kraftig reduktion av näringsämnen från land är nödvändig. I kombination med åtgärder beträffande fisket kan detta ge goda resultat på sikt. Det är enligt gruppens bedömning viktigt att angripa de grundläggande problemen för havsmiljön. Gruppen har även noterat att det finns viss kritik mot regeringens detaljstyrning av havsmiljösatsningen. Gruppen menar att det är viktigt att i det fortsatta arbetet beakta de synpunkter som har framförts från olika aktörer. Gruppen vill även här betona behovet av att tidigare åtgärder utvärderas innan nya satsningar görs och att det är viktigt med långsiktighet, framförhållning och uthållighet i havsmiljöarbetet.

Statlig styrning

Statens insatser för havet och havsmiljön styrs inte bara av miljömålen utan påverkas även av mål och insatser inom en lång rad politikområden. I uppföljningen har ett antal olika målkonflikter blivit tydliga, både mellan mål för olika politikområden och mellan de olika miljömålen. Gruppen menar att det vore önskvärt om en djupare genomlysning av olika målkonflikter kom till stånd i det fortsatta havsmiljöarbetet.

I uppföljningen konstateras olika problem i regeringens styrning av myndigheternas havsmiljöarbete. Gruppen vill betona vikten av god framförhållning i styrningen av förvaltningen och behovet av mer långsiktighet och ut hållighet i havsmiljöarbetet. Flera myndigheter har framfört att det är otydligt vad som förväntas av dem när det gäller insatser inom havsmiljöområdet. Gruppen vill påminna om att för flertalet myndigheter är havsmiljöfrågan ingen huvudfråga för myndighetens verksamhet. Havsmiljö är också i flera fall en relativt ny del i myndigheternas verksamhet. En fråga som har uppmärksamats rör önskemål om ökad tydlighet i regleringsbrev, bl.a. när det gäller uppdrag som berör flera myndigheter. Samtidigt har det framkommit att det finns tendenser till att regeringen utövar alltför mycket detaljstyrning genom bl.a. regleringsbrev. Gruppen konstaterar att styrning innebär en svår balansgång när det gäller hur tydligt mål och insatser ska anges. Mål- och resultatstyrningen utgår från att regeringen anger mål och återrapporteringskrav, medan myndigheten väljer de mest effektiva insatserna för att uppnå målen och återrapporterar detta i bl.a. årsredovisningen. Det är vidare en balansgång mellan det lokala perspektivet och den kunskap som finns nära den egna verksamheten samt det nationella perspektivet och behovet av överblick.

För att kunna planera, genomföra och administrera långsiktiga insatser för att rädda haven är det viktigt att de olika myndigheterna ges nödvändiga instrument för detta. I uppföljningen har det t.ex. blivit tydligt att det tar lång tid att sätta i gång olika åtgärder. En viktig fråga som har uppmärksamats i uppföljningen är behovet av fleråriga budgetramar. Gruppen konstaterar att regeringen i budgetpropositionen för 2009 föreslår ett bemyndigande att besluta om bidrag som medför behov av framtida anslag fram t.o.m. år 2015.

Enligt gruppens bedömning är det vällovt att satsa på åtgärder som ger märkbara resultat, inte minst för att upprätthålla allmänhetens förtroende för havsmiljöförvaltningen. Samtidigt är det enligt gruppens bedömning också viktigt att satsa på insatser som ger resultat på lång sikt. Balansgången mellan kortsiktiga och långsiktiga insatser är svår men viktig att uppmärksamma i det fortsatta arbetet. Effekterna av många insatser syns först på lång sikt, särskilt ute på öppna havet. Det är därför viktigt att fortsättningsvis skilja mellan vilka effekter som olika havspolitiska insatser får ute på öppna havet respektive i skärgårdar och havsvikar.

När det gäller styrningen av Naturvårdsverket kan gruppen konstatera att verket har fått alltför uppgifter. I uppföljningen har framkommit att arbetsbördan har ökat och att verket tvingas använda sakanslag till att köpa in kon-

sulter eftersom man inte har kunnat anställa mer personal. Den kunskap som köps in med konsulter försvinner när uppdragen är klara. Det innebär också att åtgärdsmedel används till administration. Detta är enligt gruppens bedömning ett problem som bör uppmärksammas.

I uppföljningen har framkommit att det finns problem i samordningen inom Regeringskansliet, t.ex. när det gäller utformning av regleringsbrev och uppdrag till myndigheter. Ansvar för olika aspekter av havsmiljön är uppdelat på olika departement, och det är enligt gruppens bedömning olyckligt om olika styrsignaler kommer från olika departement. För att uppnå goda resultat i det samlade havsmiljöarbetet är det viktigt att styrningen av förvaltningen är tydlig. Gruppen konstaterar att det i uppföljningen har framkommit önskemål om bl.a. en mer permanent samordnande departementsövergripande funktion för havsmiljöfrågor.

Det finns ett stort antal statliga och kommunala myndigheter samt andra aktörer som på olika sätt hanterar frågor med anknytning till haven och havsmiljön. Miljö- och jordbruksutskottet har i olika sammanhang lyft fram behovet av samordning mellan berörda myndigheter. Uppföljningen har visat att ansvaret för havsmiljön är uppdelat på olika myndigheter med olika inriktning och mål. Ingen myndighet anser sig ha något tydligt övergripande ansvar för havsmiljön och för samordningen av statens olika insatser. Uppföljningen visar att det finns ambitioner att samarbeta och samverka, men gruppen kan konstatera att havsmiljö är ett så stort, komplext och mångfacetterat område att det i praktiken är mycket svårt att samarbeta och samverka. Havsmiljöaspekter kommer in i en rad olika frågor som handläggs av myndigheter på lokal, regional och central nivå.

Sedan ett par år tillbaka finns en samordningsgrupp för de berörda myndigheternas chefer, Samhav. Uppföljningen har visat att den hittills har fungerat bra som ett forum för information och för att lösa vissa problem, men enligt gruppens bedömning har den kanske inte haft någon större inverkan på det dagliga havsmiljöarbetet vid de olika myndigheterna. Enligt gruppens bedömning kan inte alla frågor och problem inom havsmiljöområdet lösas genom den typ av myndighetssamarbete som Samhav är ett exempel på. Gruppen noterar att det för närvarande pågår en diskussion om hur Samhav kan vidareutvecklas.

Enligt gruppens bedömning finns ett behov av att förbättra samarbetet och samordningen mellan de olika aktörerna och att lösa de olika intressekonflikter som finns i dag. Uppföljningen har visat att en mängd olika frågor har betydelse för hur miljön i våra hav utvecklas. Det är därför viktigt att de olika myndigheterna fortsätter att utveckla ett arbetssätt där miljöaspekter på ett naturligt sätt integreras i den löpande verksamheten. Gruppen konstaterar att detta är en mer övergripande fråga som inte bara handlar om havsmiljö, utan om hur staten kan styra sin verksamhet mot ökad miljöhänsyn.

Gruppen vill också uppmärksamma att ökade krav på samarbete och samverkan ställer krav på att myndigheterna avsätter resurser för detta. Om en myndighet vill öka sitt engagemang i havsmiljöfrågor innebär det att resurser

måste omprioriteras från annan verksamhet inom myndigheten, vilket ofta kan vara svårt. Om staten vill få ett ökat fokus på myndigheternas havsmiljöarbete ställer detta därför krav på en tydlig styrning från regeringens sida.

Miljö- och jordbruksutskottet har pekat på vikten av lokal delaktighet, bred samverkan mellan aktörer och regional samordning. Uppföljningen har visat flera goda exempel på att lokalt engagemang i havsmiljöarbetet också ger goda resultat. Det är enligt gruppens bedömning viktigt att lokalbefolkning, föreningsliv och inte minst kommunala förvaltningar i ökad utsträckning engageras i havsmiljöarbetet.

Vattenarbetet

Gruppen vill betona att vattendirektivet och de fem vattenmyndigheternas arbete ingår som en del av havsmiljöarbetet. I uppföljningen har framkommit att det svenska vattenarbetet inledningsvis har haft en del problem, inte minst med att organisera arbetet. Avsaknaden av en nationell vattenmyndighet har lett till att vattenarbetet har fått en förhållandevis svag ställning med otydlig roll och otydligt mandat i förhållande till andra myndigheter. Den nationella samordningen av vattenmyndigheternas arbete är inte formaliserad utan bygger på ett stort personligt engagemang från de olika vattenmyndigheterna. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att vattenarbetet ges en tydlig organisation och tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer på olika nivåer. Inte minst är kommunernas roll i arbetet viktig att tydliggöra. Det finns ett stort lokalt intresse för havsmiljöfrågor, och det är viktigt att detta och den lokala kompetensen fångas upp inom vattenarbetet.

Kunskap om havsmiljön

Kunskapen om havsmiljön och om de effekter som de olika insatserna har är begränsad. I uppföljningen har framkommit att kunskapen om miljön under havsytan är mer bristfällig än kunskapen om miljön på land. Samtidigt har det i uppföljningen blivit tydligt att det finns tillräckligt med kunskap för att vidta åtgärder, särskilt när det gäller att minska utsläpp av t.ex. övergödande ämnen och miljögifter. Gruppen vill i likhet med de flesta aktörerna inom havsmiljöområdet betona att avsaknaden av viss kunskap inte får bli en anledning till att inte göra något alls.

Miljö- och jordbruksutskottet har i olika sammanhang pekat på vikten av att uppföljning och utvärdering av effekterna av vidtagna åtgärder i havsmiljöarbetet genomförs för att insatserna ska kunna förbättras. I uppföljningen har framkommit att det dock fortfarande råder osäkerhet kring vilka effekter som olika åtgärder har på havsmiljön och de problem som de ska försöka lösa. Gruppen kan konstatera att det är svårt att utvärdera resultatet av de olika insatser som staten gör för havsmiljön. Uppföljningen har visat att det är svårt att knyta effekter till enskilda åtgärder, bl.a. eftersom resultaten kan avläsas först efter flera år och samtidigt påverkas av en rad olika faktorer. Havet är ett komplicerat ekosystem, varför det enligt gruppens bedömning

rent generellt måste iaktas försiktighet när det gäller genomförande av olika åtgärder som påverkar ekosystemen. Det kan vara svårt att förutse vilka effekter som olika åtgärder får på havens ekosystem. Gruppen kan konstatera att uppföljning och utvärdering inte är något prioriterat område inom de olika myndigheterna. Samtidigt har uppföljningen visat att det finns ett stort behov av att kunna värdera olika insatsers effekter i förhållande till målen och hur mycket åtgärderna kostar, inte minst med tanke på de begränsade resurser som finns tillgängliga. Flertalet aktörer har också uttryckt att det finns en vilja att utveckla detta arbete.

Mot bakgrund av att både riksdag och regering har uttalat att havsmiljön är ett prioriterat område och med tanke på att åtgärder inom området kan vara både dyra och mycket komplicerade är det enligt gruppens bedömning mycket viktigt att kunskapen om de olika åtgärdernas resultat och konsekvenser ökar. Gruppen menar att det behöver byggas upp en mer uppföljningsinriktad och resultatorienterad kultur inom havsmiljöområdet. Detta kan delvis göras genom en förbättrad nationell styrning av uppföljningsarbetet. Ett sätt är att tydliggöra de återrapporteringskrav som regeringen ställer på myndigheterna. Gruppen konstaterar att riksdagen redan har uttryckt önskemål till regeringen om en särskild resultatredovisning för utvecklingen inom havsmiljöområdet. Enligt gruppens bedömning är det viktigt att fortsättningsvis följa upp havsmiljöinsatsernas resultat i bl.a. årliga resultatredovisningar till riksdagen i budgetpropositionen.

Gruppen kan konstatera att det finns kunskapsluckor vad gäller tillståndet i den marina miljön. En orsak till detta är att miljöövervakningen har byggts upp under en lång tid utifrån olika syften och med olika finansiering. Övervakningen är spridd på flera aktörer. Bristen på samordning mellan nationell, regional och lokal övervakning gör bl.a. att den marina miljöövervakningen inte är heltäckande utan har flera olika typer av luckor. Det kan också konstateras att recipientkontrollen står för en stor del av de data som tas fram. Uppföljningen visar att övervakningens samlade resultat inte följs upp och analyseras i tillräcklig utsträckning. Det är vidare svårt att använda miljöövervakningens resultat för att bl.a. analysera olika åtgärders effektivitet. Gruppen konstaterar att kunskap om havsmiljön även samlas in inom ramen för olika typer av tillsyn. Gruppen kan även här konstatera att mycket information samlas in men att det kan vara svårt att få tillgång till den och att den inte sammanställs på en mer aggregerad nivå.

Enligt gruppens bedömning är det viktigt att ytterligare insatser görs för att öka användandet av den samlade miljöövervakningens resultat. Gruppen vill vidare peka på behovet av att upprätthålla höga krav på kvalitet i övervakningens olika delar, inklusive recipientkontrollen. Det synes t.ex. vara viktigt att knyta miljöövervakningen till forskningen, inte minst för att övervakningens resultat ska komma till nytta. Gruppen vill särskilt betona vikten av att insamlade data görs tillgängliga. Detta ställer stora krav på samordning mellan olika datainsamlare och datalagrande myndigheter och aktörer. I sammanhanget är det viktigt att reda ut hur den ökade tillgängligheten ska finan-

sieras och i vilken grad som kostnaderna ska falla på användare av insamlade havsmiljödata. När det gäller tillgången till djupdata visar uppföljningen att problemen inom området verkar vara på väg att redas ut, vilket gruppen menar är mycket positivt.

Gruppen har under uppföljningens gång och bl.a. i samband med besöket vid Askölaboratoriet i Trosa skärgård uppmärksammat att ett nytt havsmiljöinstitut inrättades den 1 juli 2008. Institutets uppgift är att sammanställa och göra synteser av forskning och miljöövervakning. Gruppen utgår från att Havsmiljöinstitutets underlag kommer att användas även av miljö- och jordbruksutskottet i det fortsatta arbetet med havsmiljöfrågor.

Internationellt samarbete

Miljö- och jordbruksutskottet har i olika sammanhang pekat på vikten av internationellt samarbete och samarbete inom EU när det gäller havsmiljöarbetet. Havens miljö tillstånd beror inte bara på hur vi i Sverige hanterar miljöfrågor, utan också i hög grad på hur andra länder hanterar t.ex. utsläpp av giftiga och övergödande ämnen samt hur Sverige tillsammans med andra länder kommer fram till internationella regleringar inom t.ex. fisket och sjöfarten. Gruppen kan konstatera att det finns ett omfattande internationellt samarbete där svenska myndigheter och andra aktörer deltar. Samtidigt visar uppföljningen också att det internationella arbetet i vissa fall går långsamt och att många upplever att det leder till få konkreta resultat. Det upplevs som frustrerande att vissa internationella konventioner inte är bindande och att de inte följs. Gruppen vill samtidigt betona att det är viktigt att fortsätta arbetet på olika internationella arenor eftersom flera problem i havsmiljön måste lösas på en internationell nivå.

Uppföljningen har visat att det pågår mycket arbete inom havsmiljöområdet i bl.a. EU, Helcom, Oskar och IMO. Ibland kan det uppstå problem när det gäller hur Sverige företräds i olika internationella organisationer. Gruppen menar att det är viktigt att reda ut denna fråga och att inför olika möten m.m. ta fram samordnade svenska ståndpunkter. Detta är en fråga som visar på att det finns ett behov av ökad nationell samordning i havsmiljöfrågor. När det gäller t.ex. arbetet med det marina direktivet har uppföljningen visat på behov av att myndigheter på olika nivåer engageras i arbetet på ett tidigt stadium. Det är viktigt att de olika aktörerna är insatta i arbetet och vad ett nytt direktiv kommer att få för konsekvenser för myndigheterna.

Gruppen kan konstatera att det inte finns något etablerat internationellt nätverk för olika länders myndigheter när det gäller havsmiljöfrågor. Uppföljningen visar att det bilaterala samarbete som existerar mellan myndigheterna är sporadiskt och ofta knutet till olika projekt. Gruppen menar att detta innebär att samarbetet inte blir långsiktigt.

Referenser

- Bet. 1998/99:MJU6 *Miljöpolitiken*.
- Bet. 2001/02:MJU3 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.
- Bet. 2005/06:FöU9 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*.
- Bet. 2005/06:KU21 *Riksdagen i en ny tid*.
- Bet. 2005/06:MJU3 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag m.m.*
- Bet. 2005/06:MJU4 *En nationell strategi för havsmiljön*.
- Bet. 2006/07:MJU11 *Havsmiljöpolitik*.
- Bet. 2006/07:TU14 *En framtida havspolitik för EU*.
- Bet. 2007/08:MJU1 *Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård m.m.*
- Bet. 2007/08:MJU2 *Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*.
- Bet. 2008/09:MJU3 *Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon*.
- Boverket (2006): *Vad händer med kusten? Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden*.
- Dir. 2006:87 *Kunskap för bevarande och hållbart nyttjande av havsmiljön*.
- Dir. 2007:30 *Översyn av svensk kemikalielagstiftning*.
- Dir. 2007:40 *Fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet*.
- Dir. 2007:67 *Tilläggsdirektiv till Havsmiljöutredningen M 2006:05*.
- Dir. 2008:7: *Tilläggsdirektiv till Utredningen om Naturvårdsverket (M 2007:02)*.
- Ds 2007:46 *Säkerhet i samverkan*.
- Ds 2008:21 *Stranden – en värdefull miljö*.
- Europeiska kommissionen (2005): *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område*, KOM(2005) 505 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2006): *Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Unionens framtida havspolitik: En europeisk vision för oceanerna och haven*, KOM(2006) 275 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2007): *Towards Sustainable Water Management in the European Union. First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC*. COM(2007) 128 final. Commission Staff Working Document.
- Europeiska kommissionen (2008a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Annual Policy Strategy for 2009*.

- Europeiska kommissionen (2008b): *Rapport från kommissionen. Allmänna rapporten 2007.*
- Europeiska kommissionen (2008c): *Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 423/2004 när det gäller återhämtning av torskbestånd och om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93. KOM(2008) 162 slutlig.*
- Europeiska kommissionen (2008d): *En europeisk strategi för havs- och sjöfartsforskning. KOM(2008) 534 slutlig.*
- Fiskeriverket (2007): *Effekterna för det småskaliga kustfisket av maximalt 1 procent bifångst av marina däggdjur. PM 2007-02-27.*
- Fiskeriverket (2008a): *Plan för anpassning av fiskeflottan – torskfiske i Östersjön. PM 2008-03-18. Dnr 40-1337-08.*
- Fiskeriverket (2008b): *Möjligheter till och konsekvenser av fiskefria områden. Delrapport till regeringen 2008-03-01.*
- Fiskeriverket (2008c): *Försök med skarpsillsutfiskning. Delrapport till regeringen 2008-03-31.*
- Fiskeriverket (2008d): *En utvecklad havsmiljöförvaltning. Skrivelse 2008-08-06.*
- Fiskeriverket och Naturvårdsverket (2005): *Överenskommelse om samarbetet mellan Fiskeriverket och Naturvårdsverket.*
- Framställning 2005/06:RS3 *Riksdagen i en ny tid.*
- Havsutsikt 1/2008 och 2/2008.
- Helcom (2007): *Helcom Baltic Sea Action Plan.*
- Helcom (2008): *Helcom Report on Illegal Discharges Observed During Aerial Surveillance in 2006.*
- Helsingborgs Hamnar (2002, rev 2007): *Avfallshantering i Helsingborgs hamnar.*
- IVL Svenska Miljöinstitutet (2007): *Kartläggning av svensk miljöövervakning och annan undersökningsverksamhet med bäring på havsmiljön. För Havsmiljöutredningen.*
- IVL Svenska Miljöinstitutet (2008): *Nationellt maritimt kristräningscentrum i Kalmar. Förstudie för Regionförbundet i Kalmar län, Sjöfartsverket och Sjöfartshögskolan.*
- Jordbruksdepartementet (2008): *Pressmeddelande 28 januari 2008.*
- Jordbruksverket (2006): *Åtgärdsprogrammet mot växtnäringens förluster från jordbruket.*
- Jordbruksverket (2007): *Riktlinjer för gödsling och kalkning 2008. Rapport 2007:22.*
- Jordbruksverket (2007b): *Jordbruksverkets miljömålsöversyn. Rapport 2007:14.*
- Jordbruksverket (2007c): *Miljöeffekter av 2003 års jordbruksreform. Rapport från projekt CAP:s miljöeffekter. Rapport 2007:4.*
- Jordbruksverket (2008a): *Växtskyddsmedel och miljöeffekter – rapport från projektet CAP:s miljöeffekter. Rapport 2008:3.*

- Jordbruksverket och Statistiska centralbyrån (2007): *Jordbruksstatistisk årsbok 2007 med data om livsmedel*. Sveriges officiella statistik.
- Kalmarsundskommissionen (2007): *Slutrapport 2007*.
- Kemakta Konsult AB (2008): *Utredning rörande kvicksilvertunnor i Sundsvallsbukten*.
- Kemikalieinspektionen (2005): *Kemikalier i textilier*. Fakta.
- Kemikalieinspektionen (2005): *Hur riskerna med båtottenfärger för fritidsbåtar kan minska*. KemI PM 4/05.
- Kemikalieinspektionen (2007): *Underlag till den andra fördjupade utvärderingen av miljökvalitetsmålet Giftfri miljö*. PM 2007-09-28.
- Länsstyrelserna (2007): *Handlingsplan för etablering av hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden*. Kustlänsstyrelsernas gemensamma redovisning av regeringsuppdrag 47 enligt regleringsbrev 2006.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2006): *Vad händer med våra stränder? Deras framtid i våra händer*. Rapport 2006:18.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2007): *Fiskevårdsplan 2007–2010 för Stockholms län*. Rapport 2007:05.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2007): *Plan för oljeskadeskydd*.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2008): Skrivelse 2008-02-29. Dnr 577-8179-07.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2006): *Vrak i Skagerrak. Sammanfattning av kunskaperna kring miljöriskerna med läckande vrak i Skagerrak*.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2007): *Analys av fem översiktsplaner. Strömstad, Tanum, Sotenäs, Lysekil och Munkedals kommun*.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2008): *Hänsynsområden. Tillsammans skapar vi lugn och ro i kust- och skärgårdsnatur*.
- Miljödepartementet (2007a): Pressmeddelande 2007-09-03.
- Miljödepartementet (2007b): Pressmeddelande 2007-11-15.
- Miljödepartementet (2007c): *Rivstart för havsmiljösjönsatsningen: 40-miljonersprogram 2007*. PM 2007-07-08.
- Miljödepartementet (2007d): Pressmeddelande 2007-07-06.
- Miljödepartementet (2008a): Lagrådsremiss. *Reach och miljöbalken*.
- Miljödepartementet (2008b): Pressmeddelande 2008-04-22.
- Miljödepartementet (2008c): Pressmeddelande 2008-03-10.
- Miljömålsrådet (2008): *Miljömålen – nu är det bråttom!* Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008.
- Molander, P. (2008): *Biologisk mångfald. En analys av begreppet och dess användning i den svenska miljöpolitiken*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:2.

- Mundebo, I. (2008): *Hur styrs staten? Resultat av resultatstyrningen*. Stockholm Studies in Politics.
- Naturskyddsföreningen (2003): *Hav – Svenska Naturskyddsföreningens policy*.
- Naturskyddsföreningen (2008a): *T-tröjor med ett smutsigt förflutet*. Rapport.
- Naturskyddsföreningen (2008b): *Naturskyddsföreningens och åländska Östersjöfondens seminarium om Östersjön 12 februari 2008*. PM 2008-02-08.
- Naturvårdsverket (1996): *Miljöövervakningens framtida inriktning och omfattning*. Rapport 4543.
- Naturvårdsverket (2004): *Rikare mångfald och mindre kväve – Utvärdering av våtmarker anlagda inom lokala investeringsprogram (LIP) och LBU-stöd*. Rapport 5362. Våtmarkscentrum, Högskolan i Halmstad.
- Naturvårdsverket (2005): *Förändringar under ytan. Sveriges havsmiljö granskad på djupet*. Monitor 19.
- Naturvårdsverket (2006a): *Aktionsplan för havsmiljön*. Rapport 5563.
- Naturvårdsverket (2006b): *Eutrophication of Swedish Seas*. Rapport 5509.
- Naturvårdsverket (2006c): *Övergödningen av Sveriges kuster och hav – Naturvårdsverkets ställningstaganden med anledning av en internationell expertutvärdering av kväve/fosfor-problematiken i våra omgivande hav*. Rapport 5587.
- Naturvårdsverket (2007a): *Hav i balans samt levande kust och skärgård – Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. Rapport 5770.
- Naturvårdsverket (2007b): *Ett rikt växt- och djurliv – Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. Rapport 5773.
- Naturvårdsverket (2007c): *Ingen övergödning. Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. Rapport 5768.
- Naturvårdsverket (2007d): *Årsredovisning 2006*.
- Naturvårdsverket (2007e): *Strategi för information om miljöillståndet i havet*. Rapport 5779.
- Naturvårdsverket (2007f): *Skydd av marina miljöer med höga naturvärden – Vägledning*. Rapport 5739.
- Naturvårdsverket (2007g): *En effektiv förvaltning av havsmiljön och Naturvårdsverkets roll*. PM 2007-11-15.
- Naturvårdsverket (2007h): *Myllrande våtmarker – Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet*. Rapport 5771.
- Naturvårdsverket (2008a): *Naturvårdsverkets årsredovisning 2007*.
- Naturvårdsverket (2008b): *Avloppsreningsverkens förmåga att ta hand om läkemedelsrester och andra farliga ämnen*. Rapport 5794.
- Naturvårdsverket (2008c): *Rapport för år 2007 från SamHav, Samordningsgruppen för Havsmiljöfrågor*. PM 2008-02-05.
- Naturvårdsverket (2008d): *Nära 30 miljoner för att förebygga och ersätta viltskador*. Pressmedelände 2008-04-29.

- Naturvårdsverket (2008e): *Möjliga åtgärder och effekter för att minska fosforläckage från Östersjöns syrefria bottenar*. NV Dnr 806-390-06 F och 304-5453-07 Nh.
- Naturvårdsverket (2008f): *Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan*. Delrapport.
- Naturvårdsverket (2008g): Pressmeddelande 2008-04-07.
- Naturvårdsverket (2008h): *Ändamålsenlig ansvarsfördelning i vattenarbetet – Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Skrivelse 2008-04-24.
- Naturvårdsverket och Energimyndigheten (2006): *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*. Rapport från Naturvårdsverket och Energimyndigheten.
- Naturvårdsverket och Fiskeriverket (2008): *Åtgärdsprogram för tumlare*.
- Naturvårdsverket, UMF, SMF och GMF (2007): *Havet 2007 – Om miljötillståndet i svenska havsområden*.
- Näringsdepartementet (2007a): Promemoria 2007-06-29.
- Näringsdepartementet (2007b): Faktapromemoria 2007/08:FPM52.
- Prop. 1990/91:90 *En god livsmiljö*.
- Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.
- Prop. 2000/01:130 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.
- Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.
- Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition*.
- Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*.
- Prop. 2007/08:80 *Miljöbalken och EG-förordningen om kemikalierregistrering*.
- Prop. 2007/08:154 *Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon*.
- Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*.
- Rapporter från riksdagen 2007/08:RFR3 *Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet*.
- Regeringsbeslut 2007-12-19. *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Naturvårdsverket*.
- Riksrevisionen (2005a): *Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite*. Rapport RiR 2005:1.
- Riksrevisionen (2005b): *Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen?* Rapport RiR 2005:4.
- Riksrevisionen (2005c): *När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?* Rapport RiR 2005:31.
- Riksrevisionen (2006a): *Regeringens styrning av Naturvårdsverket*. Rapport RiR 2006:2.
- Riksrevisionen (2006b): *Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*. Rapport 2006:4.

- Sjöfartsverket (2005): *Genomförande av Östersjöstrategin i Sverige – Redovisning av regeringsuppdrag*. 0302-05-01814.
- Sjöfartsverket (2007a): *Sjöfartens utveckling 2006*. Sjöfartsverkets sektorrapport.
- Sjöfartsverket (2007b): *Sjöfartsverkets underlagsrapport till den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen*.
- Sjöfartsverket (2008a): *Fakta om båtlivet i Sverige*.
- Sjöfartsverket (2008b): *Miljöprogram för fritidsbåtar 2008*.
- Sjöfartsverket (2008c): *Sjöfartens utveckling 2007*. Sjöfartsverkets sektorrapport.
- Skr. 2004/05:173 *En nationell strategi för havsmiljön*.
- SOU 1997:34 *Övervakning av miljön*.
- SOU 2003:9 *Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel?*
- SOU 2003:72 *Havet – tid för en ny strategi*.
- SOU 2006:112 *Ett svenskt havsmiljöinstitut*.
- SOU 2007:60 *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter*.
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2007:80 *Reach – genomförande och sanktioner*.
- SOU 2008:1 *Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning*.
- SOU 2008:48 *En utvecklad havsmiljöförvaltning*. Slutbetänkande av Havsmiljöutredningen.
- SOU 2008:53 *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation*. Slutbetänkande av Lotsutredningen.
- SOU 2008:55 *Kustbevakningens rättsliga befogenheter*.
- SOU 2008:62 *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*.
- Statistiska centralbyrån (2007): *Vattendistriktens ekonomiska strukturer och miljöpåverkan 1995–2005*. Rapport 2007:1.
- Statskontoret (2008): *Vrak och ägarlösa båtar*. Rapport 2008:6.
- Stockholms Hamn AB (2008): *Prislista 2008*.
- Stockholms universitet, Stockholm Resilience Centre och Baltic Nest Institute (2008): *Fiskeriförvaltning och miljöfaktorer skapar en win-win situation för Östersjötorsken*. 20 oktober 2008.
- Strömstads Södra Hamn (2007): *Miljörapport för år 2007*.
- Svenskt Vatten, pressmeddelande 2008-04-02: *Öppet brev till miljöminister Andreas Carlgren och generaldirektör Lars-Erik Liljelund angående kväveåtalet*.
- Sveriges Fiskares Riksförbund (2008): *Ang. remiss – Slutbetänkande En utvecklad havsmiljöförvaltning*. Skrivelse 2008-08-19.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007): *Nationella miljömål en lokal utmaning*.

- Vetenskapsrådet (2004): *Utvärdering av centrum för marin forskning*. Rapport 2004:7.
- Världsnaturfonden (2008): 2008 *Baltic Sea Scorecard*. WWF Baltic Ecoregion Programme 2008.
- WSP Akustik (2007): *Bullerundersökningar i skärgården i Västra Götalands län 2007*. Rapport 10095492.08.
- Yttrande 2006/07: MJU2y *Tilläggsbudget för 2007*.

Övriga källor

- Boverket, skrivelse 2008-07-04.
- Fiskeriverket, telefonintervju 2008-05-21, intervju 2008-09-09 samt e-brev 2008-09-19 och 2008-10-21.
- Forskare vid Högskolan i Kalmar, professor Per Larsson och Jonas Nilsson, intervju 2008-06-02.
- Forum för miljöforskning, konferens 2008-02-06–2008-02-07. Tema Vatten. Konferensen anordnades av Formas, Mistra och Naturvårdsverket.
- Helsingborg hamn, e-brev 2008-10-06 och 2008-10-08.
- Jordbruksverket, e-brev 2008-07-04 och 2008-10-22.
- Kalmar och Mönsterås kommuner, intervju 2008-06-03.
- Kemikalieinspektionen, intervju 2008-06-12 och e-brev 2008-06-19.
- Kustbevakningen, region norr, intervju 2008-05-21 och e-brev 2008-06-13.
- Lantbrukarnas riksförbund (LRF), e-brev 2008-09-08.
- Länsstyrelsen i Kalmar län (inkl. Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt), intervjuer 2008-06-02 och 2008-06-03.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, intervju 2008-04-14 och telefonintervju 2008-09-08.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län (inkl. Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt), intervjuer 2008-05-20 och 2008-05-21 samt e-brev 2008-06-09.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (inkl. Vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt), intervjuer 2008-09-10.
- Miljödepartementet, telefonintervju 2008-08-19 samt e-brev 2008-10-08 och 2008-10-22.
- Naturskyddsföreningen, intervju 2008-04-22.
- Naturvårdsverket, intervjuer 2008-02-15 och 2008-08-21 samt e-brev 2007-10-17, 2008-04-29, 2008-08-22, 2008-08-25, 2008-08-26, 2008-08-29, 2008-10-20 och 2008-10-21.
- Orust kommun, intervju 2008-09-10.
- Regionförbundet i Kalmar län, intervju 2008-06-03.
- Sjöfartsverket, intervju 2008-05-27, e-brev 2008-10-21 och telefonintervju 2008-10-22.

Sportfiskarna, e-brev 2008-07-02.
Stockholms marina forskningscentrum, studiebesök på Askö 2008-08-28.
Strömstads kommun, intervju 2008-09-10.
Sundsvalls kommun, intervju 2008-05-21 och e-brev 2008-05-22.
Svenskt Vatten AB, e-brev 2008-06-24 och 2008-08-12.
Sveriges Fiskares Riksförbund, intervju 2008-09-09.
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), intervju 2008-04-22.
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), e-brev 2008-07-11.
Sveriges Hamnar, e-brev 2008-06-17 och telefonintervju 2008-10-01.
Sveriges Redareförening, intervju 2008-09-09.
Timrå kommun, intervju 2008-05-21.
Torsås kommun, intervju 2008-06-03.
Världsnaturfonden (WWF), intervju 2008-05-12.

BILAGA 1**Miljökvalitetsmål inom havsmiljöområdet***Miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård*

Miljökvalitetsmålet innebär att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. Riksdagen har även beslutat om följande sju nationella delmål som anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta miljöarbetet för att nå miljökvalitetsmålet.

- Skyddsvärda marina miljöer: Senast 2010 ska minst 50 % av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 % av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Senast 2005 ska ytterligare fem, och senast 2010 därutöver ytterligare fjorton, marina områden vara skyddade som naturreservat och tillsammans utgöra ett representativt nätverk av marina naturtyper. Därutöver ska ett område med permanent fiskeförbud inrättas till 2006, för utvärdering till 2010 samt ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud (kustnära områden och utsjöområden) inrättas till 2010 i vardera Östersjön och Västerhavet för utvärdering till 2015. (Formuleringen för delmålet har ändrats sedan 2005.)
- Kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap: Senast 2005 ska en strategi finnas för hur kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap kan bevaras och brukas.
- Hotade arter: Senast 2005 ska åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade marina arter och fiskstammar som har behov av riktade åtgärder.
- Bifångster: Senast 2010 ska de årliga bifångsterna av marina däggdjur understiga 1 % av respektive bestånd. Bifångsterna av sjöfåglar och icke målarter ska inte ha mer än försumbara negativa effekter på populationerna eller ekosystemet.
- Uttag – återväxt: Uttaget av fisk, inklusive bifångster av ungfisk, ska senast 2008 inte vara större än att det möjliggör en storlek och sammansättning på fiskbestånden som ger förutsättningar för att ekosystemets grundläggande sammansättning och funktion bibehålls. Bestånden ska ha återuppbyggts till nivåer betydligt över biologiskt säkra gränser. (Formuleringen för delmålet har ändrats sedan 2005.)
- Buller och andra störningar: Buller och andra störningar från båttrafik ska vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast 2010.

- Utsläpp av olja och kemikalier: Genom skärpt lagstiftning och ökad övervakning ska utsläppen av olja och kemikalier från fartyg minimeras och vara försumbara senast år 2010.

Miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning

Miljö kvalitetsmålet innebär att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte ska ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Riksdagen har även beslutat om följande fyra nationella delmål som anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta miljöarbetet för att nå miljö kvalitetsmålet.

- Utsläpp av fosfor: Fram till 2010 ska de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20 % från 1995 års nivå. De största minskningarna ska ske i de känsligaste områdena.
- Utsläpp av kväve: Senast 2010 ska de svenska vattenburna utsläppen av kväveföreningar från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 % från 1995 års nivå.
- Utsläpp av ammoniak: Senast 2010 ska utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 % från 1995 års nivå.
- Utsläpp av kväveoxider: Senast 2010 ska utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.

Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

Miljö kvalitetsmålet innebär att miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Riksdagen har även beslutat om nio nationella delmål som anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta miljöarbetet för att nå miljö kvalitetsmålet. Bland de nationella delmålen för Giftfri miljö berör följande delmål utvecklingen inom havsmiljöområdet.

- Delmål 3, Utfasning av farliga ämnen: I fråga om utfasning av farliga ämnen ska följande gälla. Nyproducerade varor ska så långt det är möjligt vara fria från: 1) nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, nya ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande samt kvicksilver så snart som möjligt, dock senast 2007, 2) övriga cancerframkallande, arvsmassepåverkande och fortplantningsstörande ämnen samt sådana ämnen som är hormonstörande eller kraftigt allergiframkallande, senast 2010 om varorna är avsedda att användas på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet, 3) övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande samt kadmium och bly, senast 2010. Dessa ämnen ska inte heller användas i produktionsprocesser om inte företaget kan visa att hälsa och miljö inte kan komma till skada. Redan befintliga varor, som innehåller ämnen med ovanstående egenskaper eller kvicksilver, kadmium samt bly, ska hanteras

på ett sådant sätt att ämnena inte läcker ut i miljön. Spridning via luft och vatten till Sverige av ämnen som omfattas av delmålet ska minska fortlöpande. Delmålet omfattar ämnen som människan framställt eller utvunnit från naturen. Delmålet omfattar även ämnen som ger upphov till ämnen med ovanstående egenskaper, inklusive dem som bildas oavsiktligt.

- Delmål 6, Efterbehandling av förorenade områden: Samtliga förorenade områden som innebär akuta risker vid direktexponering och sådana förorenade områden som i dag, eller inom en nära framtid, hotar betydelsefulla vattentäkter eller värdefulla naturområden ska vara utredda och vid behov åtgärdade vid utgången av 2010.
- Delmål 8, Om dioxiner i livsmedel: År 2010 ska tydliga åtgärdsprogram som medför en kontinuerlig minskning av halterna av för människan skadliga dioxiner i livsmedel ha etablerats.

Miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv

Miljö kvalitetsmålet innebär att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Riksdagen har även beslutat om tre nationella delmål som anger inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta miljöarbetet för att nå miljö kvalitetsmålet. De nationella delmålen för Ett rikt växt- och djurliv berör utvecklingen inom havsmiljöområdet.

- Hejdad förlust av biologisk mångfald: Senast 2010 ska förlusten av biologisk mångfald inom Sverige vara hejdad.
- Minskad andel hotade arter: År 2015 ska bevarandestatusen för hotade arter i landet ha förbättrats så att andelen bedömda arter som klassificeras som hotade har minskat med minst 30 % jämfört med 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.
- Hållbart nyttjande: Senast 2007 ska det finnas metoder för att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt. Senast 2010 ska biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå.

Indikatorer för uppföljning av utvecklingen inom havsmiljöområdet

För att underlätta uppföljningen av de olika miljö kvalitetsmålen och delmålen har ett antal olika indikatorer tagits fram. Syftet med indikatorerna är att beskriva det aktuella miljö tillståndet och följa trender. Valet av indikatorer följer den s.k. DPSIR-modellen³²⁵ som stegvis har utvecklats genom arbete i

³²⁵ Drivkraft, Påverkan, Status, Inverkan, Respons (DPSIR).

OECD och EU. Modellen tar sin utgångspunkt i följande fem aspekter: drivkrafter, miljöpåverkan, miljötillstånd, konsekvenser och vidtagna åtgärder.

Till de sju delmål som har formulerats till miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård har elva olika indikatorer tagits fram. Till de nio delmål som har formulerats till miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö har tolv olika indikatorer tagits fram. För de fyra delmål som har formulerats till miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning har nio olika indikatorer tagits fram. Till de tre delmål som har formulerats till miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv har fyra olika indikatorer tagits fram. Enligt Miljömålsrådet är miljö målsindikatorerna en hjälp i att följa upp olika delmål. I de fall som indikatorer inte är kopplade till något specifikt delmål används de för att följa upp miljö kvalitetsmålet som helhet.

Tabell A. Indikatorer för uppföljning av havsmiljöområdet avseende miljö kvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård, Giftfri miljö, Ingen övergödning samt Ett rikt växt- och djurliv

Miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård

<i>Delmål</i>	<i>Indikatorer</i>
1. Skyddsvärda marina miljöer	–
2. Kustens och skärgårdens kulturarv och odlingslandskap	–
3. Hotade arter	–
4. Bifångster	–
5. Uttag – återväxt	Lekbiomassa för torsk
6. Buller och andra störningar	–
7. Utsläpp av olja och kemikalier	Oljeutsläpp till havet
Övriga indikatorer som tagits fram för delmålet	Begränsat näringsläckage – fånggrödor, Begränsat näringsläckage – skyddszoner, Fiskefartyg, Fosfor i havet, Kväve i havet, Strandnära byggande vid havet, Tillförsel av fosfor till kusten, Tillförsel av kväve till kusten, Yrkesfiske

Miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö

<i>Delmål</i>	<i>Indikatorer</i>
3. Utfasning av farliga ämnen	CMR-ämnena i varor
6. Efterbehandling av förorenade områden	Förorenade områden
Övriga indikatorer som tagits fram för delmålet	Allergiframkallande kemiska produkter, Ekologisk animalieproduktion, Ekologiskt odlad mark, Hälsosafarliga kemiska produkter, Konsumentillgängliga kemiska produkter, Kravmärkt mjölk, Miljöföreningar i modersmjölk, Miljöledningssystem, Nickelallergi, Växtskyddsmedel

Miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning

<i>Delmål</i>	<i>Indikatorer</i>
1. Utsläpp av fosfor	Tillförsel av fosfor till kusten
2. Utsläpp av kväve	Tillförsel av kväve till kusten
3. Utsläpp av ammoniak	Ammoniakutsläpp
4. Utsläpp av kväveoxider	Kväveoxidutsläpp
Övriga indikatorer som tagits fram för delmålet	Begränsat näringsläckage – fånggrödor, Begränsat näringsläckage – skyddszoner, Fosfor i havet, Kväve i havet, Körsträcka med bil

Miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv

<i>Delmål</i>	<i>Indikatorer</i>
1. Hejda förlusten av biologisk mångfald	–
2. Minskad andel hotade arter	–
3. Hållbart utnyttjande	–
Övriga indikatorer som tagits fram för delmålet	Föryngring av flodpärlmussla, Häckande fåglar i fjällen, Häckande fåglar i odlingslandskapet, Häckande fåglar i skogen

BILAGA 2

Fyra styrmedel inom miljöområdet

I denna bilaga görs en kort genomgång av de fyra typer av styrmedel som staten använder för att påverka alla att handla mer miljöanpassat.³²⁶

Juridiska styrmedel

Med juridiska styrmedel avses lagar och andra regler. Den svenska lagstiftningen inom miljöområdet finns huvudsakligen samlad i miljöbalken, vilken trädde i kraft 1999. Miljöbalken tar sin utgångspunkt i ett antal av de grundläggande principer som nu genomsyrar det internationella arbetet med miljö och naturresursanvändning, bl.a. försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren ska betala, produktvalsprincipen samt principer om hushållning, kretslopp och lämplig lokalisering av verksamhet och åtgärder.

Miljöbalken består av sju avdelningar som innehåller 33 kapitel och ungefär 500 paragrafer. Till detta hör ett stort antal förordningar och föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i miljöbalken. Förordningar beslutas av regeringen som i sin tur lämnar bemyndigande till myndigheter att besluta om föreskrifter inom respektive ansvarsområde. Utöver de bindande regler som är kopplade till lagstiftningen kan myndigheter utfärda allmänna råd. De innehåller generella rekommendationer om tillämpning av lagar och regler. Det finns flera lagar som är kopplade till miljöbalken, bl.a. skogsvårdslagen, luftfartslagen och väglagen, vilket innebär att lagen hänvisar till bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas vid provningar och bedömningar enligt lagen.

I december 1999 tillkallade regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté, Miljöbalkskommittén, som började sitt arbete under våren 2000. Uppdraget var att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och föreslå nödvändiga reformer. Kommittén har lämnat sex delbetänkanden och ett slutbetänkande. Förslagen i Miljöbalkskommitténs slutbetänkande³²⁷ bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt Miljödepartementets preliminära planering väntas en lagrådsremiss och en eventuell proposition om dessa frågor tidigast under hösten 2008.³²⁸

Lagstiftningen tillämpas och fullföljs på olika sätt, bl.a. genom att miljöbrott beivras genom domstolsväsendet, att miljöfarliga verksamheter är tillståndspliktiga och genom tillsyn av miljöpåverkande verksamheter. Tillsyn utövas av bl.a. länsstyrelserna och kommunerna. Naturvårdsverket vägleder länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsverksamhet.³²⁹

³²⁶ Webbplatsen www.naturvardsverket.se.

³²⁷ SOU 2005:59.

³²⁸ Bet. 2007/08:MJU18.

³²⁹ Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Riksrevisionen, 2006a.

Sverige lyder även under EG-rätten och är därmed skyldigt att införliva förordningar och direktiv i svensk lagstiftning. Sverige har också anslutit sig till ett fyrtiotal internationella miljökonventioner och internationella avtal för att skydda miljön och hushålla med naturresurserna. Några är regionala och täcker en del av Europa, andra är globala. En internationell konvention blir juridiskt bindande för ett land när man ratificerat den och den trätt i kraft. Ratifikation innebär att statsmakterna arbetar in konventionsbesluten i den nationella lagstiftningen och gör sådana förändringar eller anpassningar av lagstiftningen att syftet med konventionen kan uppnås. Förutom internationella påtryckningar finns dock inga egentliga bestraffningsmöjligheter om en stat inte uppfyller sina åtaganden.

Ekonomiska styrmedel

Till de ekonomiska styrmedlen räknas skatter, avgifter och bidrag. En bakgrund till användningen av dessa styrmedel är att det sällan har satts ett klart pris på miljövärden eller miljöskador, vilket gör att en konsument inte ser i priset på varan eller tjänsten vad det verkligen kostar att konsumera den. En annan bakgrund är att t.ex. vatten och biologisk mångfald kan ses som gemensamma nyttigheter som många inte känner något individuellt ansvar för.

Med ”positiva” ekonomiska styrmedel avses sådana som är tänkta att fungera som en morot. Det handlar om styrmedel som leder till inkomster eller lättnader i form av skatterabatter (lägre skatt, avdrag), skattebefrielse (ingen skatt alls), återbäring (pant) och subventioner i form av statliga eller kommunala bidrag och stöd. Andra styrmedel kan betecknas som ”negativa” och mer fungera som en piska. Ekonomiska styrmedel som innebär utgifter för den som försämrar miljön är främst skatter och avgifter. Elcertifikat och utsläppshandel är exempel på marknadsbaserade ekonomiska styrmedel. Grön skatteväxling är ett annat begrepp bland de ekonomiska styrmedlen för miljön.

Naturvårdsverket menar att ett effektivt ekonomiskt styrmedel för miljön kännetecknas av att styrmedlet leder till att det önskade miljömålet uppnås snabbast möjligt till lägsta möjliga kostnad samtidigt som det helst också stimulerar teknisk utveckling och gör det ekonomiskt lönsamt att förbättra produktionsprocesser och ändra konsumtionsmönster.

Ekonomiska styrmedel är en internationellt uppmärksammat fråga. I Agenda 21 uppmanas världens länder att öka användningen av ekonomiska styrmedel. Tio år senare, i genomförandeplanen från FN:s världskonferens för hållbar utveckling (2002), skriver världens länder att de ska ”fortsätta att främja en internalisering av miljökostnader och användning av ekonomiska styrmedel, med beaktande av att förorenaren i princip ska bära kostnaderna för föroreningarna, med vederbörlig hänsyn till allmänintresset samt utan att snedvrida internationell handel och internationella investeringar”. Även OECD har visat hur medlemsländerna ska kunna öka användningen av miljöskatter och miljöavgifter. Att använda ekonomiska styrmedel är också en del av miljöpolitiken inom EU och framhävs i det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Likaså har EU-parlamentet krävt att miljöskatter ska kunna införas

på gemensam EU-nivå. Som exempel på ”positiva” ekonomiska styrmedel inom jordbruksområdet kan nämnas ersättningar inom miljö- och landsbygdsprogrammet, och ett ”negativt” ekonomiskt styrmedel är skatten på handelsgödsel och bekämpningsmedel.

Riksdagen beslutade i december 2007 att för 2008 anslå sammanlagt 4 722 miljoner kronor för miljö- och naturvård, varav 100 miljoner kronor på det nyinrättade anslaget för havsmiljö. Anslaget för åtgärder för biologisk mångfald uppgår 2008 till drygt 1,9 miljarder kronor och används bl.a. för åtgärder med bäring på havsmiljön.³³⁰

Samhällsplanering som styrmedel

Ett annat styrmedel är samhällsplanering, vilket används för att ändra faktorer i samhället i syfte att skapa bättre förutsättningar för bl.a. ett miljövänligt beteende. Boverket och Naturvårdsverket har kartlagt metoder och verktyg för att planera och arbeta med miljömål i den fysiska planeringen.

Information som styrmedel

Information används både för att direkt påverka människors beteende och för att informera om andra och mer styrande styrmedel. Naturvårdsverket menar att information är ett nödvändigt men inte i sig själv tillräckligt styrmedel för att lösa miljöproblem.

Informationsmottagaren är inte tvingad att göra någonting av det som informationen handlar om. Även om informationen inte direkt leder till ändrade beteenden kan det ändå öka kunskaper och påverka attityder så att människor lättare accepterar samhällsliga beslut om t.ex. ökade kostnader eller inskränkningar i friheten att välja. Det är också svårt att avgöra t.ex. hur effektiv just en informationskampanj har varit för att påverka beteenden och attityder. Information anses vara mest effektiv som styrmedel om mottagarna är direkt berörda och kan tala om för avsändaren vilken sorts information de vill ha och behöver. Att visa upp goda exempel är en väg att gå när information används som styrmedel.

Naturvårdsverket och andra myndigheter har fått en rad regeringsuppdrag med anledning av 2005 års miljömålsproposition och havsmiljöskrivelse. Bland annat har verket tagit fram en strategi för information om miljötilståndet i havet. Strategin tar upp hur Naturvårdsverkets information om miljötilståndet i havet ska förbättras. Rapporten innehåller också resultaten från en undersökning om olika målgruppers syn på information om havsmiljön och hur indikatorer kan utformas.³³¹

³³⁰ Prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:MJU2. Naturvårdsverket intervju 2008-02-15.

³³¹ Naturvårdsverket, 2007e.

BILAGA 3

Aktörer inom havsmiljöområdet

Regeringskansliet

Miljödepartementet samordnar regeringens miljöpolitik. Miljödepartementet ansvarar för frågor rörande vatten och hav. I detta ingår vattenvård, försurning, miljögifter, havsmiljö, föroreningar, oljeutsläpp och överfiske. Enheter inom Miljödepartementet sköter det löpande arbetet, bl.a. bereder enheterna regeringens beslut. Havsmiljöfrågor handläggs av enheten för naturresurser. Genomförandet överlämnas oftast till departementets myndigheter. Havsmiljöfrågor berör även flera andra departement. Som exempel kan nämnas Jordbruksdepartementet som ansvarar för bl.a. fiske, jordbruk och skogsbruk samt Näringsdepartementet som ansvarar för bl.a. sjöfartsfrågor.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlade i miljöarbetet. Verkets arbete ska syfta till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen ska vara vägledande i arbetet.³³² Naturvårdsverkets huvudsakliga uppgifter är att föreslå mål, åtgärder och styrmedel i miljöpolitiken och miljöarbetet, genomföra miljöpolitiska beslut om statliga anslag, lagtillämpning m.m. samt följa upp och utvärdera miljösituationen och miljöarbetet. Av tabellen nedan framgår hur verkets kostnader fördelas på olika verksamhetsgrenar.

Tabell B. Naturvårdsverkets kostnader år 2007 (tkr)

<i>Verksamhetsgrenar</i>	<i>Personal- kostnader</i>	<i>Övriga kostnader</i>	<i>Summa kostnader</i>	<i>Andel (%)</i>
Tillsyn och normgivning	88 149	29 719	117 868	10,3
Övriga styrmedel	78 268	31 997	110 265	9,6
Förorenade områden	2 132	9 127	11 258	1,0
Biologisk mångfald	48 359	542 616	590 975	51,6
Investeringsprogram	8 845	19 286	28 131	2,4
Miljöforskning	13 943	8 708	22 650	2,0
Uppföljning och utvärdering	58 784	206 331	265 115	23,1
<i>Summa</i>	<i>298 478</i>	<i>847 783</i>	<i>1 146 261</i>	<i>100 %</i>

Källa: Naturvårdsverket, 2008a.

³³² Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets roll i vattenförvaltningen är att ta fram föreskrifter, allmänna råd och annan vägledning, representera Sverige i EU-arbetet och rapportera Sveriges resultat till EU. Av Naturvårdsverkets årsredovisning för 2007 framgår att verket har använt 109 miljoner kronor för länsstyrelsernas, vattenmyndigheternas och de centrala verkens arbete med vattenförvaltning enligt EU:s ramdirektiv för vatten.

Vid verket finns vidare Havsmiljörådet och Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor som är inrättade av regeringen för att öka samordningen i havsmiljöfrågor. Det finns även bl.a. ett miljömålsråd som är knutet till Naturvårdsverket och som arbetar med uppföljning och utvärdering av utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen. Miljömålsrådet ska följa upp och utvärdera utvecklingen mot miljö kvalitetsmålen, rapportera till regeringen om hur arbetet mot miljö målen går och vad som ytterligare behöver göras, samordna informationsinsatser från miljö målsmyndigheterna, övergripande samordna regional fördelning av miljö kvalitetsmål och delmål samt fördela medel till miljö övervakning och miljö målsuppföljning.³³³ Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett samråds- och samverkansorgan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljö balken. Rådet är administrativt knutet till Naturvårdsverket.

Länsstyrelserna

I varje län finns en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där. Länsstyrelsen har bl.a. uppgifter i fråga om naturvård och miljöskydd, lantbruk, fiske, hållbar samhällsplanering och boende samt förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Länsstyrelsen ska vidare bl.a. verka för att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås och därvid svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete, stödja kommunerna med underlag för deras miljö målsarbete samt verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen.³³⁴ Vid tre av länsstyrelserna finns s.k. informationscentraler:

- Informationscentralen för Bottniska viken, Umeå
- Informationscentralen för Egentliga Östersjön, Stockholm
- Informationscentralen för Västerhavet, Göteborg.

³³³ Miljömålsrådets uppgifter regleras i förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

³³⁴ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Dessa är placerade på respektive länsstyrelse i de tre orter där marina forskningscentrum finns. Exempelvis Informationscentralen för Egentliga Östersjön vid Länsstyrelsen i Stockholms län har som syfte att informera om storskaliga händelser i havsmiljön, dvs. händelser som inte är lokalt begränsade. Informationscentralen bevakar havsområdet från Ålands hav ned till Öresund (exklusive Finska viken och Rigabukten) med hjälp av utförare av såväl internationell som nationell, regional och lokal miljöövervakning inom hela Östersjön. Centralen samarbetar med SMHI och Stockholms Marina Forskningscentrum (SMF) som förmedlare av aktuella data från havsområdet insamlade inom den nationella miljöövervakningen men också som kunskapskällor rörande viktiga frågor i havsmiljön.³³⁵ Informationscentralerna har utvärderats på uppdrag av Naturvårdsverket. Enligt utvärderingen uppfyller de huvudsakligen de huvudsyften som formulerades då de inrättades, men de har i avsaknad av formell styrning utvecklats i olika riktning.³³⁶

Vattenmyndigheterna

Riksdagen beslutade i mars 2004 att Sverige ska delas in i fem vattendistrikt med en vattenmyndighet i varje distrikt. En länsstyrelse i varje vattendistrikt har utsetts till vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön inom distriktet. För varje vattenmyndighet finns det en särskild vattendelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndighetens ansvarsområde. Ordförande för delegationen är landshövdingen i det län som svarar för vattenmyndigheten. Delegationens medlemmar utses av regeringen. Varje länsstyrelse inom vattendistriktet har ett beredningssekretariat med uppgift att ta fram underlag och bistå vattenmyndigheten i uppdraget.³³⁷

- Länsstyrelsen i Norrbottens län har utsetts att ansvara för *Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt*. Hela Norrbotten och huvuddelen av Västerbottens län utgör Bottenvikens vattendistrikt.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län är *vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt*. Gränserna för distriktet följer vattnets väg från Dalälven i söder till och med Leduån i södra Västerbotten.
- Länsstyrelsen i Västmanlands län är utsedd till *vattenmyndighet i Norra Östersjöns vattendistrikt*. Distriktet omfattar hela eller delar av Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Örebro, Västmanlands, Östergötlands och Dalarnas län.
- Länsstyrelsen i Kalmar län är utsedd till *vattenmyndighet i Södra Östersjöns vattendistrikt*. Distriktet omfattar Östergötland, en stor del av Småland, Öland, Gotland, Blekinge och en stor del av Skåne. Alla landområden med avrinning till Östersjön från och med Bråviken till och med Öresund ingår i distriktet.

³³⁵ Webbplatsen www.ab.lst.se.

³³⁶ SOU 2008:48.

³³⁷ Se webbplatsen www.vattenmyndigheterna.se.

- Länsstyrelsen i Västra Götaland är *vattenmyndighet i Västerhavets vattendistrikt*. Västerhavsdistriktet omfattar åarna i norra Skåne till Göta älvs källflöden i Härjedalen och Norge. Helt eller delvis inom distriktet finns 9 län och 112 kommuner samt ett trettiotal vattenvårdsförbund.

Vattenmyndigheternas arbetssätt är indelat i fem moment. Vattenmyndigheterna ska:

1. *Beskriva och kartlägga* sina vattenförekomster (sjöar, vattendrag, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten). I detta ingår att inventera och analysera påverkan av mänsklig verksamhet samt att genomföra en ekonomisk analys av vattenanvändningen.
2. *Klassificera* nuvarande status på dessa vattenförekomster i förhållande till det som ska uppnås (fastställa miljökvalitetsnormen), och då särskilt beakta om vattenförekomsten är kraftigt modifierad eller konstgjord samt behov av eventuella undantag.
3. Utarbeta *åtgärdsprogram* för att uppnå miljökvalitetsnormerna.
4. *Övervaka* miljötillståndet i de olika vattenförekomsterna för att kontrollera om åtgärder har effekt och utvärdera vilka fortsatta åtgärder som behövs.
5. Genom *förvaltningsplaner* sammanfatta och kommunicera ovanstående process med berörda, såväl allmänheten som myndigheter.

De olika momenten innehåller både naturvetenskapliga och ekonomiska analyser. Arbetet sker i sexårscykler och under processen ska vattenmyndigheterna samverka med kommuner och andra intressenter. Naturvårdsverket har ansvar för att ta fram föreskrifter, allmänna råd och vägledning för olika moment som rör ytvatten i vattenförvaltningen. Sveriges geologiska undersökning (SGU) har ett liknande ansvar för grundvatten.³³⁸

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen (KemI) är, i den mån inte någon annan myndighet har uppgiften, förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och biotekniska organismer. KemI ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö-kvalitetsmålet Giftfri miljö.³³⁹

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för sjöfarten. Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. En av Sjöfartsverkets huvuduppgifter är att svara för att sjöfartens påverkan på miljön minimeras. Verksamheten ska bedrivas med inriktning huvudsakligen på handelssjöfar-

³³⁸ Webbplatsen www.naturvardsverket.se.

³³⁹ Förordning (2007:1064) med instruktion för Kemikalieinspektionen.

ten. Sjösäkerheten i fritidsbåttrafiken ska främjas genom information och rådgivande verksamhet. Fritidsbåttrafikens intressen i övrigt liksom fiskets och marinens intressen ska beaktas.³⁴⁰ Sjöfartsverket är ett affärsverk som bl.a. svarar för sjöfartens säkerhet och framkomlighet. Genom Sjöfartsinspektionen har verket ansvaret för införlivandet av en mängd internationella bestämmelser i svenskt regelverk. Sjöfartsverket är även huvudman för Båtmiljörådet som består av representanter för olika myndigheter och andra aktörer.

Fiskeriverket

Fiskeriverket är förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Myndigheten har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheten ska bl.a. verka för ett rikt och varierat fiskbestånd, en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna samt ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk samt ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.³⁴¹

Jordbruksverket

Statens jordbruksverk har som förvaltningsmyndighet inom jordbrukets område till uppgift att arbeta aktivt för en konkurrenskraftig och miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Verket har bl.a. ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet. Myndigheten ska enligt sin instruktion vidta åtgärder i syfte att bl.a. jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt.³⁴²

Kustbevakningen

Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen ska också ha förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer inom sitt ansvarsområde. Verksamheten bedrivs inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten. I Kustbevakningens uppgift att bedriva sjöövervakning ingår att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Kustbevakningen ska bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet i fråga om bl.a. skydd av miljö- och naturvårdsintressen. Kustbevakningen ska vidare bl.a. ansvara för miljöräddningstjänsten till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp.³⁴³ Utredningen om Kustbevakningens befogenheter lämnade sitt betänkande i juni 2008. Där konstateras bl.a. att samhällets samlade brottsbekämpande resurser skulle kunna utnyttjas effektivare och fler brott beivras om

³⁴⁰ Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

³⁴¹ Förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket.

³⁴² Förordning (2007:1042) med instruktion för Statens jordbruksverk.

³⁴³ Förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen.

Kustbevakningen i ökad utsträckning kunde utnyttjas som en självständig resurs vid sidan av polisen och tullen.³⁴⁴

Boverket

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och för boendefrågor. Boverket ska inom sina ansvarsområden främja en hållbar utveckling. Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter. Boverket har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.³⁴⁵

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är förvaltningsmyndighet för meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. SMHI ska inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden.³⁴⁶ SMHI bedriver bl.a. regelbunden övervakning av havsmiljön i utsjöområden och är nationell datavärd för oceanografiska och biologiska miljöövervakningsdata.³⁴⁷

Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. SGU ska bl.a. ansvara för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet Grundvatten av god kvalitet.³⁴⁸

Kommunerna

Kommunerna har bl.a. ansvar för miljö- och hälsoskydd. I varje kommun finns en kommunal miljömyndighet som ansvarar för den lokala tillsynen av miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken. Länsstyrelsen ger råd till de kommunala miljömyndigheternas arbete samt följer upp och utvärderar deras verksamhet.

Vattenvårdsförbund och kustvattenvårdsförbund

Vattenvårdsförbunden och kustvattenvårdsförbunden organiserar lokala och regionala intressenter inom ett kustområde, bl.a. kommuner, industrier, lands- ting, företag och jordbruksorganisationer. Vattenvårdsförbunden ansvarar för

³⁴⁴ SOU 2008:55.

³⁴⁵ Förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket.

³⁴⁶ Förordning (2007:1053) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

³⁴⁷ SOU 2008:48.

³⁴⁸ Förordning (2007:1318) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

vattenprovtagning (recipientkontroll). Förbunden kan också initiera och organisera genomförandet av olika vattenvårdsåtgärder. Det finns ett stort antal vattenvårdsförbund och kustvattenvårdsförbund i Sverige.³⁴⁹ Ett exempel är Bohuskustens vattenvårdsförbund, vars verksamhet började 1990. Medlemmar i vattenvårdsförbundet är företag och kommuner med egna utsläpp i havet eller som indirekt påverkar eller påverkas av miljön i havet. Förbundet utför undersökningar i den marina miljön. År 2005 var kostnaden för undersökningsprogrammet ca 3,1 miljoner kronor inklusive de medel som avsätts årligen för analyser av miljögifter.³⁵⁰ Ett annat exempel är Kalmar läns kustvattenkommitté som ansvarar för den samordnade kustvattenkontrollen i Kalmar län. I kommittén ingår sju kustkommuner och sju av länets större företag. Kommittén har samordnat arbetet med provtagningar från mitten av 1980-talet. Högskolan i Kalmar har anlåtats som konsult och har i sin tur anlåtats SMHI, Fiskeriverket och SGU för att utföra en del mätningar. År 2005 uppgick kostnaden för kontrollprogrammet till ca 2,8 miljoner kronor.³⁵¹

Andra aktörer

Ett stort antal övriga aktörer är på olika sätt involverade i frågor som handlar om havsmiljö.³⁵² Bland annat olika miljöorganisationer är engagerade i havsmiljöfrågor. Som exempel kan nämnas *Naturskyddsföreningen* som är en politiskt och religiöst obunden ideell förening med omsorgen om miljön som drivkraft. Naturskyddsföreningen arbetar med havsmiljöfrågor på en rad olika sätt.³⁵³ Naturskyddsföreningen ingår i Havsmiljørådet. *Världsnaturfonden (World Wide Fund for Nature, WWF)* är en oberoende och partipolitiskt obunden naturvårdsorganisation, med syftet att bedriva naturvårdsarbete där akuta eller långsiktiga åtgärder är nödvändiga för att bevara utrotningshotade växt- och djurarter eller hela naturtyper. Fondens marina verksamhet är inriktad på att öka antalet marina reservat och i ökande grad arbeta med fiskefrågor. WWF ingår i Havsmiljørådet. *Greenpeace* är en internationell miljöorganisation som vill konfrontera global miljöförstöring och driva fram lösningar som leder till en värld i fred och ekologisk balans. Greenpeace arbetar bl.a. med havsmiljöfrågor och menar att vi måste se till både våra och till kommande generationers behov.

Frågor kring haven och havsmiljön tas även upp av olika bransch- och intresseorganisationer. *Sveriges Redareförening* är en branschorganisation för svensk sjöfartsnäring. Föreningen representerar svenska rederier med verksamhet över hela världen, med uppgift att skapa goda konkurrensvillkor.³⁵⁴ *Sjöfartsforum* är en ideell intresseförening med syfte att främja sjöfartens intressen.³⁵⁵ *Sveriges Hamnar* är hamnföretagens bransch- och arbetsgivaror-

³⁴⁹ IVL, 2007 och webbplatsen www.vattenportalen.se.

³⁵⁰ Webbplatsen www.bvuf.com och IVL, 2007.

³⁵¹ Webbplatsen www.kalmarlanskustvatten.org och IVL, 2007.

³⁵² Se bl.a. webbplatsen www.vattenportalen.se.

³⁵³ Webbplatsen www.snf.se.

³⁵⁴ Webbplatsen www.sweship.se.

³⁵⁵ Webbplatsen www.maritimeforum.se.

ganisation. Sveriges Hamnar förhandlar om löner och andra anställningsvillkor samt arbetar med branschfrågor som infrastruktur-, miljö- och säkerhetsfrågor.³⁵⁶ *Svenskt Näringsliv* arbetar på olika sätt med miljöfrågor. Svenskt Näringsliv menar att miljödebatten ska handla om hur man skapar en framtidsinriktad miljöpolitik genom tillväxt. Svenskt Näringslivs uppfattning är att näringslivet som omfattas av miljöbalken generellt har kommit långt i sitt arbete med att vidta åtgärder internt i processerna och externt i reningsanläggningar i syfte att minska utsläppen till vatten och luft.³⁵⁷ *Svenska Kryssarklubben* är en organisation för båtägare som verkar för gott sjömanskap, vilket inbegriper hänsyn till den marina miljön.³⁵⁸

Branschorganisationen *Svenskt Vatten* har som syfte att fungera som talesman för den svenska VA-branschen, med budskapet ”Friskt vatten och rena sjöar”. Svenskt Vatten arbetar med att tydliggöra och stärka VA-verksamhetens roll i samhället, bl.a. genom att organisera samarbete och kunskapsspridning i tekniska, administrativa och ekonomiska frågor. Organisationen arbetar bl.a. med att ta fram en översikt över svensk vattenforskning. *Föreningen Vatten* är en rikstäckande ideell och opolitisk förening inom VA-området, som verkar för rätt hushållning och vård av vattentillgångarna samt för en god vattenmiljö. Sveriges Redareförening, Svenska Båtunionen, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten AB, Svensk Energi och Sveriges Hamnar ingår i Havsmiljöområdet.

Inom fiskeområdet finns bl.a. *Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR)* som är en gemensam organisation för Sveriges yrkesfiskare. SFR ingår i Havsmiljöområdet. *Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund* är en ideell organisation som har till uppgift att tillvarata medlemmarnas intressen i frågor rörande sportfiske. Sportfiskarna ingår i Havsmiljöområdet. *Fiskbranschens Riksförbund* är den samlade organisationen för handel och industri inom fiskets område i Sverige. *Krav* arbetar med att på olika sätt främja ekologisk produktion och konsumtion, bl.a. fisk. Arbetet sker genom regelutveckling, internationellt samarbete, opinionsbildning, marknadsföring och information m.m.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) ser vattenfrågorna som en av de viktigaste miljöfrågorna och betonar att lantbruket och livsmedelsproduktionen är beroende av och påverkar vattenmiljön på många olika sätt. Djuren och grödorna behöver tillgång till vatten men odlingen och djurhållningen påverkar också vattenmiljön. Näringsläckage från åkermarken och rester av växtskyddsmedel är de två frågor som är mest i fokus för lantbrukets miljöarbete. LRF uppger att lantbrukarna sedan 1988 arbetar i ett systematiskt åtgärdsprogram för att minska näringsläckage.³⁵⁹ Som exempel kan kampanjen *Greppa Näringen* nämnas, vilken är en satsning för att lantbruket ska nå de nya miljö kvalitetsmålen. I Greppa Näringen samverkar LRF, Jordbruksverket, länsstyrelserna och ett stort antal rådgivningsföretag i lantbruksnäringen.³⁶⁰ *Skär-*

³⁵⁶ Webbplatsen www.transportgruppen.se.

³⁵⁷ Webbplatsen www.svensktnaringsliv.se.

³⁵⁸ Webbplatsen www.sxk.se.

³⁵⁹ Webbplatsen <http://www.lrf.se/viarbetarmed/vatten>.

³⁶⁰ Webbplatsen www.greppa.nu.

gårdarnas Riksförbund arbetar för en levande skärgård och representerar den bofasta befolkningen och består av kust- och ö-föreningar vid kusten och de stora insjöarna.³⁶¹ LRF och Skärgårdarnas Riksförbund ingår i Havsmiljöområdet.

Svenska Föreningen för Limnologi (SFL) är en sammanslutning av personer intresserade av limnologi och vattenvård. Föreningens mål är att främja samarbetet mellan dem som arbetar med limnologi och vattenvård vid högskolor, företag och myndigheter. *Svenska hydrologiska rådet* är ett svenskt hydrologiskt samarbetsorgan med det övergripande syftet att främja hydrologisk forskning och utbildning samt att verka för att hydrologiska kunskaper och forskningsresultat kommer hela samhället till godo.

IVL Svenska Miljöinstitutet AB arbetar med uppdrag och forskning inom hela miljöområdet. IVL mäter på uppdrag av Naturvårdsverket, länsstyrelser och luftvårdsförbund halterna av nedfall och luftföroreningar i Sverige. Inom vattenområdet utför IVL på uppdrag övervakning och utvärdering av vattenmiljöns tillstånd med hjälp av olika verktyg, varav några utgörs av nationella och internationella nätverk, experimentella system och datasimuleringar.³⁶² *Artdatabanken* arbetar med kunskapen om den biologiska mångfalden i Sverige. Databanken samlar in, lagrar, utvärderar och tillhandahåller information om vildlevande arter. Med stöd av kunskapen om arters status i landet upprättar Artdatabanken Sveriges rödlista.³⁶³

På internationell nivå finns ett flertal organisationer som på olika sätt arbetar med havsmiljöfrågor. Bland annat följande kan nämnas. *International Maritime Organization (IMO)* är en mellanstatlig rådgivande sjöfartsorganisation som sorterar under FN och utgör internationell sjöfartsmyndighet.³⁶⁴ *FN:s miljöprogram, Unep – Marine and coastal areas*, har bl.a. hav och kust på sin agenda. Deras olika program, aktionsplaner och utvärderingar för oceaner, havs- och kustområden utgör en viktig global grund för andra institutioner och organisationer. *GIWA – Global International Waters Assessment* arbetar sedan 1999 med en systematisk utvärdering av miljötillståndet och miljöproblemen i alla världens vattenområden. Utvärderingen leds av FN:s miljöprogram Unep. *Food and Agricultural Organization (FAO)* är FN:s fackorgan för jordbruk, skogsbruk och fiske.

Internationella havsforskningsrådet (Ices) är bl.a. rådgivare för EU:s fiskopolitik. Ices samordnar och stöder undersökningar om haven. Under senare tid har Havsforskningsrådet utvecklats till ett vetenskapligt rådgivande organ även inom miljöfrågor.

Global Ecolabelling Network (GEN) är en icke vinstdrivande organisation där miljömärkningsorganisationer från hela världen är medlemmar. *European Environmental Bureau* är en lobbyorganisation för Europas miljöörelse. Nätverket *Coalition Clean Baltic (CCB)* stöder nationella miljöorganisationer

³⁶¹ Webbplatsen <http://www.skargardarnasrikisforbund.se/>.

³⁶² Webbplatsen http://www.ivl.se/affar/miljo_kartl/miljoovervakning_vatten-sv.asp.

³⁶³ Webbplatsen www.artdata.slu.se.

³⁶⁴ Webbplatsen www.imo.org.

runt om Östersjön. *Seas at Risk* är en organisation som arbetar med Nordsjön. *Baltic Sea 2020* är en stiftelse vars mål är att stimulera åtgärder som förbättrar Östersjöns miljö. Stiftelsen grundades genom en enskild donation, och medlen ska användas till åtgärder som genomförs på god vetenskaplig grund. Projekten ”får gärna vara djärva och nydanande och ska leda till konkreta resultat, påverka politiker och institutioner och förbättra miljötillståndet i Östersjön”.³⁶⁵ Både *Baltic Sea 2020* och *Coalition Clean Baltic* ingår i Havsmiljørådet.

³⁶⁵ Webbplatsen www.balticsea2020.se.

BILAGA 4

Tillståndet i havsområdena runt Sveriges kuster

Havsområdena som omger Sverige

Sveriges havsområden, inklusive den ekonomiska zonen, utgör ca 35 % av den totala arean av Östersjön och Västerhavet. Sverige har den längsta kuststräckan i Östersjön. Närmare 90 % av Sveriges befolkning bor inom 10 mil från kusten. Drygt 85 miljoner personer är bosatta i Östersjöns och Västerhavets avrinningsområden. Som framgår av tabellen nedan är havsområdena relativt grunda, vilket innebär att en relativt liten vattenvolym får ta emot en stor mängd ämnen som transporteras från land till hav.³⁶⁶

Tabell C. Havsområden i Sveriges närhet

<i>Havsområde</i>	<i>Areal (km²)</i>	<i>Medeldjup (m)</i>
Bottenviken	36 740	37
Bottenhavet (inkl. norra Ålands hav)	73 270	62
<i>Summa Bottniska viken</i>	<i>110 010</i>	<i>54</i>
Finska viken	30 660	35
Rigabukten	18 360	23
Egentliga Östersjön (inkl. södra Ålands hav, Bälthavet och Öresund)	227 650	59
<i>Summa hela Östersjön (inkl. Bottniska viken)</i>	<i>386 680</i>	<i>54</i>
Kattegatt	29 320	21
Skagerrak	31 570	190
<i>Summa Västerhavet</i>	<i>60 890</i>	<i>110</i>

Källa: SOU 2008:48 och Naturvårdsverket, 2005.

Det finns stora skillnader mellan de olika havsområden som omger Sverige, bl.a. vad gäller isläggning och salthalt. I denna bilaga sammanfattas den beskrivning av havens miljötillstånd som tagits fram av Naturvårdsverket i samarbete med Sveriges tre marina forskningscentrum i Umeå, Stockholm och Göteborg. I rapporten konstateras inledningsvis att det inte råder full enighet om hur miljösituationen i haven ser ut och hur utvecklingen kommer att bli. Kunskapen om den miljö som finns under havsytan uppges vara mer bristfällig än för andra miljöer. Det kan t.ex. vara svårt att urskilja vad som är en faktisk förändring och vad som är naturlig variation.³⁶⁷

³⁶⁶ SOU 2008:48.

³⁶⁷ Naturvårdsverket, UMF, SMF och GMF, 2007.

Egentliga Östersjön

Östersjön är nästan avskuren från världshavet, vilket gör att miljön där har blivit särpräglad. Salthalten är betydligt lägre än ute i oceanerna och vattnet är tydligt skiktat.³⁶⁸ Östersjön omgärdas av Sverige, Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland och Danmark. Östersjöns avrinningsområde befolkas av ett mycket stort antal människor och havsmiljön påverkas också av mänskliga aktiviteter som sker långt inne i Centraleuropa. Det begränsade vattenutbytet med omgivningen medför att föroreningar som tillförs Östersjön kan bli kvar där mycket länge. Faunan i Östersjön är mer artfattig än i Västerhavet.

Egentliga Östersjön är havsområdet mellan Ålands hav och de danska sunden. Det är det område som uppvisar de tydligaste tecknen på övergödning, bl.a. i form av syrefria bottenar. Syrefria bottenar i Östersjön är dock även beroende av naturliga storskaliga variationer i vattenutbytet. Ökningen av sommarblommade cyanobakterier anses bl.a. kunna bero på klimatrelaterade faktorer, såsom högre vattentemperatur och lägre salthalt snarare än ökad tillgång på fosfor. Naturvårdsverket konstaterar att Östersjöns avsnörda läge gör att föroreningarna stannar kvar under lång tid, vilket är förklaringen till att Östersjön har högre halter av miljögifter än de flesta andra hav i världen. De senaste åren har mängden fosfor i Östersjöns ytvatten ökat samtidigt som kvävehalterna har minskat. Detta har gynnat förekomsten av blågrönalger (cyanobakterier).

I Östersjöns öppna havsområden, *utsjön*, har någon förbättring av övergödningssituationen inte kunnat observeras inom den nationella miljöövervakningen. I de övre vattenlagren har fosfathalterna ökat och kvävehalterna minskat, båda som en effekt av att syresituationen i bottenvattnet är den sämsta någonsin sedan observationerna startade. På djup större än 80 meter saknas liv helt. I miljöövervakningens årsrapport 2007 pekas på att överfisket av de bottenlevande fiskbestånden fortsätter. Den minskande förekomsten av torsk har fått skarpsillen att ta allt större plats. Detta dominansskifte från rovfisk till planktonätande fisk påverkar sannolikt hela ekosystemet. Halterna av de miljögifter som sedan länge förbjudits i vårt närområde fortsätter att minska. Andra substanser ökar däremot, och halterna av vissa organiska miljögifter i fet fisk överstiger fortfarande EU:s gränsvärden.

När det gäller *kustområdena* påvisar de sedimentlevande djursamhällenas utbredning och sammansättning i allmänhet god miljöstatus i de kustnära bottenmiljöerna enligt de kvalitetskriterier som utarbetats för bottenfauna. Blåstångens djuputbredning i den norra delen av havsområdet har gradvis förbättrats. De lokaler i ytterskärgården som övervakas uppvisar nu god till hög miljöstatus. Brist på övervakningsdata från södra Egentliga Östersjön försvårar emellertid en bedömning för hela kuststräckan. Den höga frekven-

³⁶⁸ Det bräckta ytvattnet blandar sig ogärna med det saltare djupvattnet. Mellan de två vattenmassorna finns ett markant gränsskikt, en s.k. halokin.

sen av tarmsår hos gråsäl och ökande halter av avgiftningensenzym i fisk, som mäts i Östergötland, indikerar förekomst av miljögifter.

Enligt Naturvårdsverket (2005) har under de senaste hundra åren främmande arter etablerat sig i svenska havsområden i betydligt större omfattning än tidigare. Östersjöns ekosystem var förr tämligen isolerat, men sjöfarten har brutit denna isolering. Nya arter förs dit på fartygsskrov och i tankar med barlastvatten. Andra arter har kommit sedan de oavsiktligt införts i samband med t.ex. fisk- eller musselodling eller avsiktligt genom utplantering.

Bottniska viken

Bottniska viken, dvs. Bottenviken och Bottenhavet, omgärdas av Sverige och Finland. Bottniska viken kännetecknas av fosforbrist, särskilt i den nordligaste delen, Bottenviken. I årsrapporten för havet 2007, som baseras på den nationella miljöövervakningen, uppmärksammas att vikaresälens fortplantningsproblem är det främsta tecknet på miljöstörning i *Bottenviken*, och påverkan av miljögifter anges vara den troligaste orsaken. Halterna av kadmium och dioxiner under vår och sommar gör att tillståndet med avseende på dessa ämnen klassificeras som dålig. Bottenviken är i övrigt näringsfattig, väl syresatt och utan dokumenterade övergödningssymtom. Den invandrade havsborstmasken *Marenzelleria viridis*, vars antal ökade kraftigt runt sekelskiftet, har nu planat ut i förekomst utan säkerställda störningar på ekosystemet.

Södra *Bottenhavet* har en hög lokal belastning av organiska miljögifter. Dioxinsituationen under vår- och sommarperioden visar på dålig status enligt de i årsrapporten föreslagna klassgränserna, medan situationen för övriga miljögifter bedöms som god. En klart lägre kullstorlek hos havsörnarna vid södra Bottenhavet än i övriga svenska havsområden antyder att biologiska miljögiftseffekter förekommer. Det finns också en hög förekomst av tarmsår hos säl. Bottenhavets utsjöområde har en god näringsstatus utan tydliga övergödningssymtom, men med en svag ökning av förekomsten av cyanobakterier under de senaste åren. Förekomsten av havsborstmasken *Marenzelleria viridis* har stabiliserats.

Västerhavet

Västerhavet omgärdas av Sverige, Norge och Danmark. Kattegatt påverkas av närsaltutsläpp från Danmark och Sverige men också av utflödet från Östersjön. Skagerrak å andra sidan påverkas speciellt av närsaltsflödet från de kontinentalta floderna men också från Norge, Sverige och Danmark. Både Kattegatt och Skagerrak är påverkade av övergödning samt fiske- och sjöfartsnäringarna.

Av den nationella miljöövervakningen framgår att *Skagerrak* har svaga bestånd av torsk och annan bottenlevande fisk, höga halter och effekter av giftiga ämnen från båtbottnfärger samt dåliga syreförhållanden i vissa kust- och fjordlokaler. Förekomsten av giftiga tennföreningar från bottenfärger antyder att nuvarande förbud inte har önskad verkan. Positiva tecken är att andelen

bifångster i fisket minskar, att det finns livskraftiga bestånd av knobbsäl och en god förekomst av bottenvegetation på klippbottnar.

Vidare framgår att tillståndet i *Kattegatt* sedan en tid präglas av svaga bestånd av torsk och annan bottenlevande fisk, viss förekomst av syrebrist i bottenvattnet, minskande halter av miljögifter och god reproduktion av knobbsäl. Syresituationen uppges vara något bättre än på 1980- och 1990-talen, men problemen för fisken gör att situationen enligt miljöövervakningen är bekymmersam. Även om flera faktorer kan ha samverkat, är det troligt att ett alltför hårt fisketryck starkt bidragit till beståndens svaga ställning. Kunskapen om miljötillståndet i Kattegatt uppges begränsas i dag av bristen på övervakning av makrovegetation, det ringa antalet lokaler för mjukbottenprovtagning i utsjön och avsaknaden av lokaler för miljögifter i de södra delarna.

Tabell D. Utveckling av närsaltsbelastningen 1970–2005

	<i>Källor</i>	<i>Årlig belastning via vattendragen på havet</i>	<i>Flödeskorrigerade halter (koncentration)</i>
<i>Fosfor</i>	Norra Sverige: Läckage från skogsmark. Södra Sverige: Jordbruksmark, punktutsläpp, enskilda avlopp.	Belastningen har inte ändrats nämnvärt.	Totalfosforhalter minskar med tiden, vilket anses bero på insatta åtgärder.
<i>Kväve</i>	Norra Sverige: Läckage från skogsmark. Södra Sverige: Jordbruksmark, punktutsläpp.	Belastningen har ökat något. Ökningen sätts i samband med ökad årsmedelvattenföring.	Totalkvävehalterna har inte ändrats nämnvärt under perioden.
<i>Organiskt material (CODMn)</i>		Belastningen har ökat något. Ökningen sätts i samband med ökad årsmedelvattenföring.	Halterna har inte ändrats nämnvärt under perioden.

Källa: Naturvårdsverket, UMF, SMF och GMF, 2007.

Tabell E. Exempel på utvecklingen för några miljögifter och metaller

<i>Ämne</i>	<i>Utveckling</i>
<i>Kvikksilver</i>	Halterna i sill/strömning är förhållandevis låga och inga dramatiska förändringar har skett, med undantag för Gävlebukten där en markant minskning har skett. Det finns indikationer på att halterna har halverats sedan början av 1970-talet.
<i>Bly</i>	En markant minskning av blyhalten i strömning har uppstått sedan blytillsatserna i bensin försvann.
<i>Kadmium</i>	Den dramatiska ökningen under 1990-talet har vänt och koncentrationen är tillbaka på 1980-talets nivåer.
<i>PCB</i>	Koncentrationerna av PCB i strömning är på väg ned efter att ha planat ut under 1990-talet. Parallellt har havsörn, säl och utter ökat markant.
<i>Dioxin</i>	Sedan början på 1990-talet har koncentrationen i strömning legat på ungefär samma nivå, med undantag för Gävlebukten där halterna ligger på en mycket hög nivå, men visar en nedåtgående trend.
<i>PFC</i>	Många perfluorerade ämnen (PFC) är varken kemiskt eller biologiskt nedbrytbara i miljön. Ett av dessa ämnen, PFOS, har ökat kraftigt i sillgrissleägg sedan början på 1970-talet.

Källa: Naturvårdsverket, UMF, SMF och GMF, 2007.

BILAGA 5

Internationellt och europeiskt havsmiljösamarbete

Samarbete kring Västerhavet

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Ospar)

Inom Oslo–Paris-konventionen (Ospar) samarbetar 15 stater och EU-kommissionen för att förbättra miljön i Nordostatlanten och Västerhavet. Sekretariatet ligger i London. Konventionen hanterar frågor om övergödning, farliga ämnen, radioaktiva ämnen, offshoreverksamhet i olje- och gasindustrin, marin biodiversitet samt övervakning och bedömning av tillståndet i den marina miljön. Vid årliga möten i Ospar-kommissionen definierar medlemsländerna gemensamma rekommendationer och beslut om miljöregler och åtgärder för att förbättra miljön i Nordostatlanten. Ospars område täcker medlemsländernas inre vatten, territorialhav och ekonomiska zoner. För svensk del berörs Kattegatt och Skagerrak.

Länderna ska genomföra övervakning och bidra till att utarbeta gemensamma statusrapporter över miljötilståndet i konventionsområdet. Ospar arbetar med två typer av åtgärder: rekommendationer respektive beslut. Besluten är bindande och tas genom majoritetsbeslut medan rekommendationerna inte är bindande. I Ospar-kommissionens strategi från 2003 ingår fem delar: biologisk mångfald och ekosystem, övergödning, farliga ämnen, havsbaserad gas- och oljeproduktion samt radioaktiva ämnen. Ospar har även en strategi för övervakning och utvärdering (Joint Assessment and Monitoring Programme, JAMP), vilken också är det program genom vilket uppsatta miljö kvalitetsmål ska kunna följas upp. Data från Ospars gemensamma miljöövervakningsprogram rapporteras årligen till Ices.³⁶⁹

Nordsjökonferensen

I mitten av 1980-talet startade länderna kring Nordsjön ett politiskt samarbete för att skydda och förbättra Nordsjöns marina miljö. I maj 2006 anordnade Sverige ett ministermöte i Göteborg inom ramen för Nordsjösamarbetet. Mötet fokuserade på sjöfartens och fiskets miljöpåverkan på Nordsjön. Sjöfarten är ett relativt miljövänligt transportmedel, men den för ändå med sig en ökad belastning på Nordsjön i form av spridning av främmande organismer, giftiga båtbottnfärger och luftföroreningar. Överexploateringen av fisket har lett till att fiskbestånden på många håll nästan försvunnit, vilket skapat en obalans i det ekologiska livet i havet. Bland annat drabbas fiskenäringen. På sjöfartsområdet fattades vid Nordsjökonferensen bl.a. beslut om att försöka minska sjöfartens utsläpp av kväveoxid med 40 % samt att minska svavelin-

³⁶⁹ SOU 2006:112.

nehållet i fartygens bränslen. Vid konferensen kom ministrarna även överens om att gemensamt starta ett utvecklingsarbete för att utforma ett förbättrat förvaltningssystem med målsättningen att minimera utkast av fisk. På grund av regelverket i EU:s gemensamma fiskepolitik är det i dag inte tillåtet att ta hand om vissa bifångster i bl.a. Nordsjön, i stället slängs dessa överbord.

Samarbete kring Östersjön

Helsingforskommissionen – Helcom

Helcom är en mellanstatlig organisation som arbetar med att skydda den marina miljön i Östersjön som funnits under tre decennier. I Helcom ingår nio länder (Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Danmark, Tyskland och Sverige) samt EU-kommissionen. Helcom bildades i samband med att Helsingforskonventionen antogs. En första aktionsplan antogs 1992, och därefter har olika åtgärder i form av rekommendationer antagits. Dessa är inte formellt legalt bindande men är avsedda att införas i medlemsländernas nationella lagstiftning. Helcom genomför regelbunden gemensam miljöövervakning, från vilken data årligen rapporteras till Ices. De samlade resultaten används för att genomföra regelbundna utvärderingar av miljötillståndet i Östersjön.³⁷⁰

Helcoms arbete präglas av de speciella omständigheterna rörande miljö, ekonomi och sociala förhållanden i Östersjöområdet och dess speciellt känsliga karaktär. Fem olika arbetsgrupper genomför politik och strategier samt föreslår frågor som tas upp till diskussion på mötena:

- Gruppen för övervakning och utvärdering (Helcom Monas)
- Gruppen för landbaserade föroreningar (Helcom Land)
- Gruppen för naturvård och skydd av den biologiska mångfalden (Helcom Habitat)
- Maritima gruppen (Helcom Maritime)
- Bekämpningsgruppen (Helcom Response).

Östersjöstaternas råd – forum för regionalt samarbete

Östersjöstaternas råd bildades 1992 av regionens utrikesministrar och är ett forum för multilateralt samarbete mellan Östersjöns regeringar. Sverige var ordförande i Östersjöstaternas råd till juni 2007, och ordförandeskapet har nu tagits över av Lettland. Miljö var ett prioriterat område under det svenska ordförandeskapet. Inom ramen för detta anordnas bl.a. ett expertseminarium om fosforutsläpp i Östersjöregionen och ett seminarium om integrerad kustzonsförvaltning. Sverige inbjöd också till ett högnivåmöte för representanter från jordbruks- och miljödepartementen runt Östersjön i april 2007 för att uppmärksamma jordbrukets påverkan på Östersjöns miljö.

³⁷⁰ SOU 2006:112 och Naturskyddsföreningen, 2008b.

Agenda 21 för Östersjöregionen – Baltic 21

Baltic 21 är en del av samarbetet inom Östersjöstaternas råd. Länderna kring Östersjön enades 1998 om en Agenda 21 för Östersjön som utgör en konkret handlingsplan för hållbar utveckling i regionen. Sverige innehar ordförandeskapet i Baltic 21 från hösten 2006 till sommaren 2008. Baltic 21 omfattar 11 länder, EU-kommissionen, finansiella institutioner, mellanstatliga organisationer samt icke-statliga organisationer. Samarbetet syftar till att skapa en ekoregion för hållbar utveckling omfattande de ekonomiska, ekologiska och sociala dimensionerna. Huvudfrågor är att ett hållbarhetstänkande bör genomsyra all verksamhet inom Östersjöstaternas råd, kapacitetshöjande åtgärder i regionen samt att skapa synliga demonstrationsobjekt om hållbar utveckling i praktiken. Tre projekt med inriktning på landsbygdsutveckling pågår och ett om hållbara stadstransporter, Bustrip, har nyligen inletts. Ett internationellt sekretariat med två tjänstemän biträder i arbetet.

EU:s havsmiljöarbete*EU:s miljöpolitik*

EU:s miljöpolitik styrs av ett antal mål och principer. Miljöpolitiken ska bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. Miljöpolitiken ska bygga på fyra principer. Försiktighetsprincipen innebär att åtgärder kan vidtas mot en verksamhet om det finns skäl att misstänka att den kan skada miljö eller hälsa, även om det saknas vetenskapliga bevis. Principen om förebyggande åtgärder innebär att EU ska sträva efter att förhindra att miljöskador uppstår i stället för att bara återställa miljön efter att de uppstått. Principen om att föreningar ska åtgärdas vid källan innebär att föreningar bör motverkas där de uppstår, helst så snabbt att de inte hinner sprida sig. Den fjärde principen är den s.k. förorenaren betalar-principen (Polluters Pay Principle, PPP), som innebär att den som orsakat en miljöskada ska betala kostnaden för att reparera den.

När EU utarbetar miljöpolitiken ska beaktas tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, miljöförhållanden i EU:s olika regioner, fördelar och kostnader som följer av att åtgärder vidtas eller inte vidtas samt den ekonomiska och sociala utvecklingen i EU och dess regioner.

Det finns två typer av miljöregler: marknadsrelaterade miljöregler och miljöskyddsregler. De marknadsrelaterade miljöreglerna motiveras av att underlätta rörligheten på den inre marknaden. Reglerna är därför harmoniserande, dvs. helt lika i samtliga medlemsländer. De harmoniserande reglerna ska utgå från en hög miljöskyddsnivå. Medlemsländerna har dock vissa möjligheter att behålla eller införa förbud mot en produkt inom det egna landet om de anser att produkten är skadlig för miljön eller för hälsan. Denna möjlighet kallas ofta för miljögarantin. Sedan 1987 har EU möjlighet att anta regler till skydd för miljön som inte är direkt marknadsrelaterade. Miljöskyddsreglerna är

minimiregler och syftar därmed till att sätta en lägsta standard bland medlemsländerna. Medlemsländerna har alltså rätt att anta strängare miljökrav under förutsättning att de inte utgör förtäckta handelshinder eller diskriminerar på grund av nationalitet.

Ramdirektivet för vatten

Vattenpolitiken är ett av de äldsta och mest utbyggda områdena inom EU:s miljöpolitik. EU har sedan 2000 ett ramdirektiv för vattenförvaltningen. Ramdirektivet omfattar alla typer av vatten: ytvatten, grundvatten, floder, sjöar och kustvatten. Som komplement till ramdirektivet finns ett antal regler om särskilda kvalitetskrav och utsläpps begränsningar. Ramdirektivet för vatten antogs 2000. Riksdag och regering beslutade om nationell lagstiftning, vilket innebar en komplettering av miljöbalken och en särskild vattenförvaltningsförordning (SFS 2004:660) samt organisation för den svenska vattenförvaltningen.

Vattendirektivet syftar till att upprätta en ram för skydd av inlandsvatten, vatten i övergångszon, kustvatten och grundvatten. Direktivet kan sägas ha sin grund i en insikt om att Europas invånare måste vårda sina vattenresurser bättre om inte framtida generationer ska få sänkt levnadsstandard, vidare en insikt om att vatten är gränslöst och att Europas länder måste samarbeta över nationsgränser och andra administrativa gränser för att kunna försäkra sig om en god tillgång på bra vatten. Direktivet omfattar kustvatten en nautisk mil utanför den s.k. baslinjen längs med kusten. Direktivets slutmål om god vattenstatus i de olika vattentyperna ska vara uppnått till 2015.³⁷¹

EU:s havspolitik – den maritima strategin

Europeiska kommissionen presenterade 2006 en grönbok om unionens framtida havspolitik där en europeisk vision för oceanerna och haven beskrivs.³⁷² Grönboken utgår från Lissabonstrategin och klargör EU:s roll och ledarskap när det gäller havsfrågorna samt efterlyser nya verktyg och nya former att styra förvaltningen av haven. Syftet är bl.a. att ta ett helhetsgrepp på näringar och sektorer utifrån en ekosystemansats och maximera ett hållbart nyttjande av havet. Kommissionen har därefter tagit fram ett meddelande om en integrerad havspolitik för EU, den s.k. blåboken, vilken i huvudsak består av en handlingsplan för kommissionens kommande arbete. I planen annonseras ca 50 konkreta åtgärder. Planen syftar till att skapa länkar mellan olika politikområden. Avsikten är att i ett första steg utforma verktyg för att planera resursanvändningen, inhämta samt bearbeta data och skapa övervakningssystem. Syftet är att med stöd av dessa verktyg utforma en gemensam havspolitik, i första hand genom samverkan mellan medlemsstaterna. Kommissionen konstaterar bl.a. följande:

³⁷¹ Webbplatsen www.vattenmyndigheterna.se.

³⁷² Europeiska kommissionen, 2006.

Kommissionen menar att olika politikområden som påverkar EU:s havsområden hittills har utvecklats oberoende av varandra, utan hänsyn till hur helheten påverkas. Fragmenteringen har lett till att olika politiska mål har kolliderat med varandra, i vissa fall med negativa konsekvenser för havsmiljön eller för konkurrerande havsrelaterade aktiviteter. Det ständigt tilltagande trycket på haven och efterfrågan på aktiviteter i anslutning till EU:s hav och havsområden gör att behovet ökar för en samordnad havspolitik.³⁷³

Den 12 juli 2007 antog Europaparlamentet en resolution om unionens framtida havspolitik. Parlamentet ansåg att havspolitiken kräver att politik, åtgärder och beslut som rör havsfrågor ska integreras och att denna politik främjar bättre samordning, större öppenhet och ökat samarbete mellan alla aktörer vars verksamhet påverkar Europas oceaner och hav.³⁷⁴

Kommissionen har inrättat en havspolitisk funktion som ska analysera havsfrågor och de politikområden som påverkar dessa. Den ska också samordna olika politiska sektorer och på annat sätt utveckla sektorsövergripande politiska verktyg. Kommissionen kommer att uppmana medlemsstaterna att utarbeta egna nationella havsstrategier och under 2008 föreslå riktlinjer och strukturer för samråd för den integrerade havspolitiken i medlemsstaterna med årliga åiterrapporteringar från 2009. Kommissionen har i sin politiska strategi för 2009 uttalat att den kommer att fortsätta utvecklingen av en ny integrerad havspolitik (Integrated Maritime Policy).³⁷⁵

Generaldirektoratet för fiske och havsfrågor ansvarar för genomförandet av kommissionens politiska prioriteringar inom områdena fiske, havsrätt och havsfrågor. Generaldirektoratet ansvarar bl.a. för arbetsgruppen om havsfrågor, som biträder den styrgrupp inom kommissionen i vilken kommissionens fiskekommissionär, Joe Borg, är ordförande. Dessutom samordnar generaldirektoratet det förberedande arbetet med en ny grönbok om EU:s framtida havspolitik.

Dessutom kan nämnas att kommissionen i juni 2007 antog ett meddelande efter utvärderingen av den europeiska rekommendationen om integrerad förvaltning av kustområden. Kommissionen fastställer att två teman är prioriterade för kustområdena: anpassningen till klimatförändringen och andra risker samt bättre regionalt samarbete i havsrelaterade frågor, vilket även omfattar bättre samstämmighet mellan planer, program och förvaltning för land- och havsgränsen. I oktober antog kommissionen vidare ett förslag till förordning om skydd av känsliga marina ekosystem mot de negativa verkningarna av fiske med bottenredskap på öppet hav.

Det marina direktivet – EU-strategi för skydd av den marina miljön

Kommissionen har presenterat ett förslag till direktiv om en marin strategi.³⁷⁶ Detta kan ses som den ekologiska delen av havspolitiken. Förslaget antogs

³⁷³ Näringsdepartementet, 2007b.

³⁷⁴ Europeiska kommissionen, 2008b.

³⁷⁵ Europeiska kommissionen, 2008a.

³⁷⁶ Europeiska kommissionen, 2005.

vid ett miljörådsmöte i december 2006 och överlämnades därefter till Europaparlamentet för en andra läsning under 2007. Parlamentet och rådet kom överens om direktivet i december 2007, och det kommer att träda i kraft under våren 2008. Det marina direktivet innebär en ökad regionalisering av havsmiljöfrågorna, dvs. att de olika behoven i olika havsregioner ska styra insatserna.³⁷⁷

Direktivet syftar till att skydda och bevara miljön i Europas hav och uppnå ett gott miljötillstånd till 2021. Det kompletterar ramdirektivet för vatten som enbart omfattar inlands- och kustvatten. Enligt direktivförslaget ska medlemsländerna själva formulera de mål och åtgärdsplaner som behövs för att förbättra havsmiljön. Detta ska ske i en process där länderna samordnar sig inom havsregioner, varav Östersjön är en region. Strategin bygger på en kombinerad ansats på EU-nivå och på regional nivå. Gemensamma övergripande mål och ansatser läggs fast på EU-nivå men detaljutformning, planering och genomförande av åtgärder lämnas till den regionala nivån. Ländernas åtgärdsprogram ska vara klara 2016 och i drift senast 2018. I budgetpropositionen för 2008 uppger regeringen att arbetet med unionens marina strategi och det marina direktivet kommer att slutföras och arbetet med EU:s maritima politik kommer att mynna ut i särskilda åtgärder. Det marina direktivet täcker medlemsländernas havsområden från kusten ut till den yttre gränsen av den ekonomiska zonen, dvs. maximalt 200 nautiska mil.

Ny strategi för Östersjön

I det marina direktivet ingår möjligheten att skapa pilotområden för snabbare inrättande av åtgärdsprogram för områden i behov av akuta insatser samt för att vidta striktare skyddsåtgärder. Kommissionen ska på begäran av Europeiska rådet ta fram en ny strategi för Östersjöregionen. Kommissionen ska lämna ett förslag som ska behandlas under det svenska ordförandeskapet hösten 2009.³⁷⁸

Nytt finansieringsprogram för miljön

Life Plus är sedan juni 2007 EU:s nya finansieringsprogram för miljön. I Sverige är Naturvårdsverket ansvarig myndighet. Programmet gäller under perioden 2007–2013 och har en total budget på ca 20 miljarder kronor. Programmet består huvudsakligen av två delområden: naturvård och biologisk mångfald samt miljölagstiftning och förvaltning/styrning. Sverige har tilldelats en rambudget på ca 80 miljoner kronor per år (4,2 % av den totala budgeten).

³⁷⁷ Information från Miljödepartementet vid konferens 6–7 februari 2008.

³⁷⁸ Europeiska kommissionen, 2008 samt information från Miljödepartementet vid konferens 6–7 februari 2008.

Andra direktiv

Det finns även andra direktiv som påverkar havsmiljön. Som exempel kan nämnas avloppsvattendirektivet, nitratdirektivet och takdirektivet för utsläpp till luft. Arbetet inom programmet mot luftföroreningar (Clean Air For Europe, CAFE) är ett annat exempel på en EU-insats för att bl.a. minska gränsöverskridande flöden av kväve och fosfor. Fågeldirektivet och habitatdirektivet innehåller regler om inrättande av skyddade områden för djur- och växtarter av gemenskapsintresse, s.k. Natura 2000-områden. Direktivet om mottagningsanläggningar i hamnarna för fartygsgenererat avfall och oljerester syftar till att minska utsläppen från sjöfarten genom att öka tillgången på lämpliga mottagningsanläggningar och därigenom förbättra skyddet av den marina miljön.³⁷⁹

³⁷⁹ SOU 2006:112.

BILAGA 6

Genomförandet av havsaktionsplanen

I denna bilaga redovisas ett utdrag ur en rapport för 2007 från Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor (Samhav).³⁸⁰

1. Finn de områden som göder havet mest: Åtgärden pågår. Södra Östersjöns vattendistrikt har lämnat en delrapport till Naturvårdsverket i september 2007. Datum för slutrapporten har på begäran förlängts till december 2008. Rapporten förväntas visa en metod för hur man kan finna de områden som göder havet mest inom ett så pass geografiskt litet område att det via en källfördelning sedan går att prioritera de åtgärder som är mest kostnadseffektiva. De andra två vattendistrikt som utpekats i aktionsplanen har kommit igång med arbetet.
2. Fixa de värsta avloppen först: Åtgärden har en delvis ny inriktning. Allmänna råd har tagits fram och remitterats. NV föreslår bidragssystem, kunskapscentra, certifieringssystem och kommunala VA-planer. Kommunernas tillsyn är av central betydelse för genomförandet av åtgärden och där kan Samhav stödja bl.a. genom rådgivning. Åtgärderna har lyfts fram i den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning och även lämnats till regeringen.
3. Gör rätt val av tvättmedel lätt: KemI har redovisat en utredning om fosfat i tvätt- och maskindiskmedel i december 2006 respektive ett förnyat uppdrag om fosfater i maskindiskmedel i september 2007. Regeringen har notifierat en nationell begränsning av fosfatinnehållet i textiltvättmedel till kommissionen. Diskussioner om begränsning av fosfathalten i tvätt- och rengöringsmedel pågår på EU-nivå under detergentförordningen.
4. Hjälp jordbrukarna att behålla fosfor: Åtgärden pågår inom ”Greppa fosfor”. Områden har valts ut där frivilliga åtgärder ska genomföras i ett treårigt åtgärdsprogram för att bättre följa faktiskt utläckage av fosfor och ifall åtgärder har någon påverkan på utläckaget. Finansieras via landsbygdsprogrammet och Naturvårdsverket.
5. Skapa rätt våtmarker på rätt plats: Våtmarkstrategin håller på att genomföras. Länsstyrelserna har fått i uppdrag att av regeringen att ta fram ett planeringsunderlag för återskapande och återställning av våtmarker. Naturvårdsverket har fördelat 17 miljoner till länsstyrelserna för att ta fram planeringsunderlag. Dessa medel har fått ett högt utnyttjande och ska också användas för uppsökande verksamhet med syfte att fånga upp intresse hos markägarna. Genom det nya landsbygdsprogrammet 2007–2013 har ersättningarna riktade till våtmarker blivit mer flexibla, bl.a. kan ersättning numera ges även för restaurering av befintliga våtmarker. Ersättningsnivån för anläggning och restaurering av våtmarker har höjts i några län. Ersättning för anläggning och restaurering av våtmarker

³⁸⁰ Naturvårdsverket, 2008c.

- lämnas numera inom ersättningsformen Utvald miljö. Vilka åtgärder eller projekt som ska genomföras inom ersättningsformen prioriteras på regional nivå.
6. Övertyga om minskning av kväveutsläpp till luft: Nedfallet av kväve från luften på havs- och vattenområden beror till stor del på utsläpp i Europa från trafik och energiproduktion. De internationella förhandlingarna om nya nivåer i takdirektivet under LRTAP har avstannat. Ett nytt förslag förväntas till våren.
 7. Minska utsläppen till luft från sjöfarten: Generalsekretären för International Maritime Organization (IMO) har tillsatt en expertgrupp för att underlätta arbetet med skärpning av reglerna för utsläpp till luft från fartyg och hans önskemål är att inom IMO etablera en långsiktig strategi för skyddet av miljön från utsläpp från internationell sjöfart. Reglerna återfinns huvudsakligen i annex VI till internationella konventionen för miljöskydd, Marpol 73/78 (The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships). Annexet håller på att revideras främst med sikte på att skärpa reglerna för NOx- och SOx-utsläpp. Handelssystem med NOx och SOx där sjöfarten ingår har utretts och en slutsats är att handelssystem har en teoretisk potential att bidra till väsentliga effektivitetsförbättringar för att minska utsläppen från fartyg. Kompletterande utredningar föreslås i utredningen.
 8. Stoppa båtburna främmande arter: För närvarande pågår en utredning om ratificeringen av barlastvattenkonventionen. Förutsättningarna att ratificera konventionen ska granskas och ett antal utestående frågeställningar ska klargöras. Bland annat utreds ansvarsfördelningen mellan myndigheter, budgetära konsekvenser, biologiska konsekvenserna av skifte av barlastvatten i svensk ekonomisk zon. Uppdraget ska redovisas senast den 2 januari 2008. I juli 2007 gav IMO ett ”final approval” till ett system för första gången. Det var det svenska systemet PureBallast av AlfaWall AB som blev godkänt.
 9. Skona hotade djuphavsfiskar: Fiske med hajgarn är förbjudet från 1 januari 2008. Speciellt tillstånd kan ges till yrkesfiskare som bedrivit ett traditionellt fiske på pigghaj, men en befarad ökning av detta fiske har nu hejdats. Frågan om införande av rist i räkfisket har även under 2007 drivits av Sverige i förhandlingsarbetet internationellt. Ingen överenskommelse har kunnat nås. Teknisk utveckling av rist har inte påbörjats, men näringen har uttryckt intresse för ett samarbete med Fiskeriverket kring redskapsutveckling i räkfisket – främst för att minska fångsten av småräka. I detta arbete kommer även utvecklingen av rist att vara aktuellt. Från och med 1 jan 2008 krävs speciellt tillstånd för räkfiske. En möjlig åtgärd är att i dessa tillstånd införa ristanvändning som villkor.
 10. Inför dagar till sjöss för att reglera fisketrycket: Ett förslag om försök 2007 med havdagar i Kattegatt drogs tillbaka av Rådgivande kommittén för Nordsjön (NCRAC), på grund av bristande intresse från Danmark. EU-kommissionen visar fortsatt ett mycket stort intresse att genomföra försöket och har bett NSRAC återkomma med förslag. Diskussioner med kommissionen och inom NSRAC pågår. Sverige är fortfarande positivt till försöket, förutsatt att utformningen inte ger oacceptabla risker för överexploatering av det redan utsatta torskbeståndet i Kattegatt.

11. Förbehåll visst fiske för passiva redskap: EU har beslutat om en återhämtningsplan för torsk i Östersjön, som bl.a. innebär en minskning av kvoten för det östra beståndet av torsk, vilket är det som är viktigast för svenskt fiske. I en situation med begränsad kvot har det effektivare och mindre väderberoende trålfisket en fördel och kan fiska in en relativt större del av en gemensam kvot. En process har därför påbörjats för att inför fiskesäsongen 2008 dela upp de svenska torskkvoterna i Östersjön mellan trål- och passivt fiske. På så sätt kan det småskaliga torskfisket med passiva redskap få en säkerhet i sitt fiske och bättre möjligheter att bedriva ett planerat och lönsamt fiske.
12. Inför fiskekonto: Inget har skett.
13. Starta yrkesutbildning för fiskare: Denna fråga behandlas av Havsmiljöutredningen och förslag kommer att redovisas i april 2008. I samverkan mellan Fiskeriverket, universiteten och näringen har det genomförts korta kurser i miljö och ekologi för yrkesverksamma fiskare. Sådana kurser har hållits både på väst- och ostkusten och har varit mycket uppskattade av deltagarna.
14. Införliva EU-direktiv om vissa farliga ämnen: Inget hänt hittills, ligger hos regeringen.
15. Marknadsför miljöanpassad båtbensin: Det finns en arbetsgrupp för båtmotorstrategin. Strategins viktigaste delar är samordning och förankring av miljöinformationen till och om båtlivet vad gäller budskap, medium, avsändare och tid för att uppnå största möjliga effekt och säkerställa att alla resurser används optimalt. Arbetsgruppen har genomfört två möten och är överens om strukturen av mål och budskap: Byta ut gamla miljöorienterade motorer mot nya miljöanpassade; I väntan på utbyte bör äldre tvåtaktsmotorer med dåliga miljöprestanda köras på alkylatbensin och med biologiskt nedbrytbar utombordarolja; Alla båtar och båtmotorer bör hållas i trim. Insatser bör fokuseras på mackar som båtägare passerar med bil när de har sin transportabla tank med sig. Sjöfartsverket begär inom kort offert från några byråer på kampanjupplägg. Arbetsgruppen har också tagit förberedande kontakter om miljöborg på två båtmässor.
16. Minska riskerna med farliga båtbottnfärger: Utveckling av riskbedömningsmetodik pågår i nationell tillståndsprovning. EU-beslut om verksamma ämnen i båtbottnfärger fattas 2009. Riskerna med båtbottnfärger i Östersjön kommer att utvärderas i produktgodkännandet efter 2009. KemI och Stockholms universitet samarbetar om utvärdering av om fysikaliskt verksamma färger även har kemisk verkan.
17. Finn farliga ämnen i hamnar: Åtgärden har påbörjats men går långsamt. Viss information finns redan framtagen av SGU vad gäller de mycket giftiga organiska tennföreningarna (bl.a. TBT) som främst använts i båtbottnfärger. SGU rikstäckande inventering av bl.a. hamnar och marinor visar att TBT-halterna i sedimenten i många av dessa ligger flera tusen gånger högre än Ospars ekotoxikologiska gränsvärden (EAC-värden). Resultat som visar på vikten av att hamnar och marinor systematiskt undersöks med avseende på farliga ämnen och vid behov saneras för att inte ytterligare skada den marina miljön.

18. Håll bättre koll på sjöfarten: Fartyg anmäler i förväg sin ankomst till svenska hamnar i ett fartygsrapporteringsystem (FRS). Samtidigt lämnas uppgifter om bl.a. fartygsgenererat avfall som de avser lämna och om de fraktar farligt gods. Information förs vidare till det europeiska "Safe sea net" så att uppgifterna om fartyget blir tillgängligt inom Europa. Systemet kommer att få en funktion som innebär att uppgifter från fartygets AIS, om bl.a. fartygets position, kurs och fart automatiskt sänds till "Safe sea net" med vissa tidsintervall. Syftet är att positionsuppgifter med mera ska vara tillgängligt i realtid särskilt för fartyg som fraktar farligt gods. Arbetet med att förbättra AIS-täckningen av öster om Gotland pågår men har fördröjts p.g.a. att planerat utnyttjande av befintliga master inte har kunnat genomföras.
19. Förbättra samordningen av mätningar: Arbetet mot att utnyttja amplituddata för bedömning av bottenbeskaffenhet går trögt eftersom Sjöfartsverket måste ha internationellt expertstöd, men slutrapport från gruppen förväntas till vårens möte i Samhav. Internetbaserad samordning av mätningar skulle kunna utgå från Helcom Re-Survey-plan. Även här planeras en slutrapport till samma möte i Samhav. Inför SGUs maringeologisk undersökning utanför norra Bohuskusten genomfördes, i enlighet med den processbeskrivning som gäller för verksamheten, ett informations- och samrådförfarande där den planerade verksamheten presenteras och intressenter inbjuds att lämna synpunkter och påverka projektet. Kontaktade organisationer var: Berörd länsstyrelse och berörda kommuner, Naturvårdsverket, SMHI, Fiskeriverket, Riksantikvarieämbetet, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Bohuskustens vattenvårdsförbund, Göteborgs marina forskningscentrum och Tjärnö marinbiologiska laboratorium.
20. Se över sekretessen kring vattendjup: Rapporterat till Samhav 28 mars. Skrivelse skickad till regeringen i maj om att utreda frågan vidare i utredningen om Översyn av bestämmelser om skydd av samhällsviktiga anläggningar m.m. (Fö 2007:1). Frågan kommer sannolikt inte att tas upp i utredningen utan i stället behandlas av Försvarsmakten på uppdrag av regeringen.
21. Förbättra tillgängligheten till miljödata: Havsmiljöutredningen har i sitt uppdrag att se över denna frågeställning. Utredningen redovisas i april 2008.
22. Komplettera kunskapen om vattendjup: Arbetet med bildandet av nationell djupdatabas pågår. En PM om legala förutsättningar och förslag till förändringar håller på att utarbetas. Syftet är att Sjöfartsverket ska kunna samla djupdata och göra den tillgänglig samtidigt som nödvändig sekretess upprätthålls.
23. Undersök bottenarnas geologi och kemi: Endast en mindre del av den svenska havsbottens (ca 20 %) geologiska och kemiska natur är känt. Havsmiljöutredningen behandlar frågan om basalt kunskapsunderlag, dit bl.a. bottenförhållandena hör, och kommer att redovisa resultaten i april 2008. I de områden där denna typ av kartläggning är genomförd har en habitatklassning av botten sedimenten enligt EUNIS-systemet startat och beräknas klart i mars 2008. SGU har beslutat, bl.a. för att stödja havsmiljöarbetet, att från och med år 2008 öka undersökningstakten i den maringeologiska karteringen med 20 %. Verksamheten kommer att vara inriktad mot kustzonen i enlighet med SGUs re-

gleringsbrev för 2007: "SGU skall vidare påbörja en ny insamling av geologisk information med målet att till 2014 ha samlat in maringeologisk information enligt lokal modell till en databas inom prioriterade områden längs den svenska kustzonen."

24. Beskriv naturen under ytan: Ett projekt att samla och påbörja harmonisering av data som legat ute hos olika aktörer som länsstyrelser, universitet m.m. pågår. Beräknas redovisas i mars 2009.
25. Forska om fosfor i jordbruket.: Ett "Letter of intent" är inskickat till Bonus. Programstart är beräknad till juli 2008. Stiftelsen lantbruksforskning har också från Jordbruksverket fått 5 milj kr till forskning om fosfor i jordbruket. Arbetet med att få igång ett forskningsprogram beräknas starta under 2008.
26. Forska om biologiska dominoeffekter i havet: Flera olika projekt pågår inom grundforskningen. Dessa kommer att utvärderas när programmen är klara under 2009 och därefter beslutas om ytterligare insatser ska göras och i så fall vilka.
27. Erbjud vetenskapligt stöd för beslut: Den finansiering av Baltic Nest under 2007 som åtgärden avser har genomförts.
28. Utse myndighetsansvar för öppet hav: Uppdraget har lagts på Havsmiljöutredningen.
29. Starta havsmiljöråd och samordningsgrupp: Åtgärd slutförd. Havsmiljörådet har träffats fyra gånger under 2007 och bland annat diskuterat det nya havsmiljöanslaget, den fördjupade utvärderingen och Havsmiljöutredningen. Mer information om Havsmiljörådet finns på Naturvårdsverkets webbplats.
30. Skapa en pådrivande internationell agenda: En ny havsmiljöambassadör har utsetts.

BILAGA 7**Båtbottenfärger***Bakgrund*

Båtbottenfärger används bl.a. för att hindra att alger, musslor och havstulpaner sätter sig fast på båtskrovet. De kallas även för antifoulingprodukter. De båtbottenfärger som tar bort påväxten på kemisk och biologisk väg måste godkännas av Kemikalieinspektionen innan de får säljas och användas. Det behöver däremot inte de färger som tar bort påväxten på fysikalisk väg, exempelvis genom en ytstruktur där inte påväxten får fäste. Det är tillverkarens ansvar att informera om och märka produkterna så att den som hanterar dem kan göra det på ett säkert sätt.

Flera av ämnena som används för att förhindra påväxt har visat sig vara skadliga för vattenlevande växt- och djurarter. Reglerna för godkännande av båtbottenfärger har successivt skärpts för att skydda vattenmiljön. Tennorganiska föreningar, t.ex. tributyltenn (TBT) och diuron, har förbjudits. Färger som har ett högt läckage av koppar godkänns inte. Färger som innehåller koppar, irgarol och isotiazolin får bara användas under vissa förhållanden.

Förbud mot tennorganiska föreningar

TBT har sedan 1960-talet framför allt använts som biocid i båtbottenfärger för att förhindra påväxt. Under 1970-talet ökade användningen kraftigt och det kunde konstateras allvarliga skador på bl.a. ostronodlingar i Frankrike. Som en följd av detta inleddes arbetet för att begränsa användningen av TBT i båtbottenfärger. I början av 1990-talet förbjöds användning av båtbottenfärger med TBT på fartyg under 25 meter inom hela EU.³⁸¹

I Sverige har reglerna för båtbottenfärger skärpts successivt sedan 1989. Båtbottenfärger som innehåller tennorganiska föreningar är från och med 2003 helt förbjudna inom EU.³⁸² I det s.k. begränsningsdirektivet stadgas följande om tennorganiska föreningar:

1. Får inte släppas ut på marknaden för användning som ämnen och beståndsdelar i preparat som fungerar som biocider i fritt associerad antifoulingfärg.
2. Får inte släppas ut på marknaden eller användas som ämnen och beståndsdelar i preparat när de fungerar som biocider avsedda att förhindra påväxt av mikroorganismer, växter och djur på
 - a) alla farkoster oavsett längd avsedda att användas på hav, i kustvatten, flodmynningar och på inre vattenvägar samt i insjöar,

³⁸¹ Rådets direktiv av den 21 december 1989 om ändring för åttonde gången av direktiv 76/769/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (89/677/EEG).

³⁸² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 782/2003 av den 14 april 2003 om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg.

- b) burar, flottar, nät och andra redskap samt annan utrustning som används för odling av fisk eller skaldjur,
 - c) andra redskap eller annan utrustning som helt eller delvis är nedsänkt i vatten.
3. Får inte användas som ämnen och beståndsdelar i preparat som är avsedda att användas för behandling av industriellt processvatten.

Regler för båtbottnfärger – harmonisering inom EU

Enligt uppgift på Kemikalieinspektionens webbplats³⁸³ kommer reglerna för båtbottnfärger att harmoniseras inom EU. Arbetet pågår för närvarande med det s.k. biociddirektivet³⁸⁴, där verksamma ämnen i båtbottnfärger som fanns på marknaden före maj 2000 granskas inom EU. Om ett ämne bedöms vara acceptabelt kommer färger som innehåller ämnet att kunna godkännas i varje enskilt medlemsland. Ämnen som bedöms vara oacceptabla och ämnen som inte stöds i processen av något företag kommer på sikt att fasas ut. Ett flertal utvärderingar av ämnen för båtbottnfärger förväntas under 2008, och Kemikalieinspektionen ska aktivt delta i de vetenskapliga och politiska förhandlingar som följer av dessa.

Även andra länder har restriktioner när det gäller båtbottnfärger, exempelvis Danmark, Finland, Storbritannien och Nederländerna. Även globala överenskommelser tar form. IMO (International Maritime Organization) arbetar med ett globalt förbud mot tennorganiska föreningar i båtbottnfärger.

Skador på miljön

Organiska tennföreningar är en grupp föreningar som är mycket effektiva mot havstulpaner och andra organismer som kan sätta sig fast på båtskroven. De är också mycket giftiga för många andra organismer i havet, särskilt för snäckor och musslor. Tennföreningarna frigörs långsamt från skroven till vattnet, binds till partiklar i vattnet och hamnar så småningom i bottensedimenten. De organiska tennföreningarna förekommer längs hela svenska kusten och i vissa områden i mycket höga halter.

Det har visat sig att de organiska tennföreningarna är skadliga i så låga halter att det knappt går att mäta. Redan i koncentrationer på något enda miljarddels gram per liter kan ämnet medföra att vissa snäckor av honkön börjar utveckla hanliga könsorgan. Orsaken är att tennföreningen hämmar snäckornas omvandling och utsöndring av könshormonet testosteron. Från en jolle som målats med färg innehållande tennföreningar kan 10 miljoner kubikmeter vatten få en sådan gifthalt att de känsliga snäckorna skadas. Från ett stort fartyg kan en lika stor mängd gift läcka ut inom en timme. Trots förbudet mot användning av färger innehållande organiska tennföreningar tyder de höga mätvärdena i småbåtshamnar på att färgerna fortfarande används. Möjligtvis kan föroreningar komma från gammal, avskrapad färg.³⁸⁵

³⁸³ Faktabladet Båtbottnfärger för fritidsbåtar (december 2007).

³⁸⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG om utsläppande av biocidprodukter på marknaden.

³⁸⁵ Webbplatsen www.havet.nu.

Dokumentation, forskning och övervakning

I publikationen "Havet – om miljötillståndet i svenska havsområden" konstaterar företrädare för SGU och Göteborgs universitet följande:

Muddring stort problem: Detta innebär ändå inte att föreningarna inom överskådlig tid försvinner ur den marina miljön, eftersom organiska tennföreningar binds starkt till partiklar i vattenmassan och till bottensedimenten. Inte minst utgör underhållsmuddringar i hamnar och marinor ett stort problem till följd av kraftigt TBT-förorenade sediment. Fysisk omröring av sedimenten ökar spridningen markant.

Skrämmande bild: Under 2002 påbörjade SGU ett projekt med syfte att kartlägga förekomsten och spridningen av organiska tennföreningar i svenska havssediment. Resultaten ger en skrämmande bild av Sveriges havsmiljö. TBT och dess nedbrytningsprodukter förekommer i så gott som alla sedimentprover, även ute i öppet hav. Koncentrationen varierar från mindre än 1 µg per kg torrs substans till anmärkningsvärt höga 10 200 µg per kg torrs substans. Enligt norska bedömningsgrunder är en halt på mer än 100 µg per kg torrs substans att betrakta som mycket hög.

Höga halter i marinor: De högsta koncentrationerna påträffas i hamnar, marinor, invid skeppsvarv och utanför fritidsbåtsvarv. Lägre men fortfarande höga koncentrationer påträffas i örlogsbaser. Anmärkningsvärt är att några av de högsta halterna (8 600 µg per kg torrs substans) påträffas i marinor, exempelvis Björlanda Kile vid Nordre älv, som är norra Europas största marina med plats för 2 300 båtar. Mitt ute i norra Egentliga Östersjön uppmättes inom ramen för den nationella miljöövervakningen TBT-halter på upp till 110 µg per kg torrs substans. Andra i det närmaste lika giftiga organiska tennföreningar som också blandats in i dessa båtbottnenfärger är fenyltenn. I allmänhet ligger halterna i sediment under detektionsgränsen, men i många kustnära områden och hamnar har dessa föreningar, främst trifenylytten (TFT), påvisats av SGU. I Oxelösunds marina låg TFT-halten så högt som 1 600 µg per kg torrs substans.

Klassificering nödvändig: Resultaten visar på behovet och nödvändigheten av att genomföra en systematisk inventering och riskklassificering av alla hamnar, marinor, båt- och skeppsvarv i Sverige med avseende på organiska tennföreningar i både sediment och biota. En sådan inventering måste enligt rapporten också inkludera båtuppläggningsplatser där skroven blåstrats, skrapats och målats i årtionden med färg innehållande dessa giftiga tennföreningar. Färgspill och slipdamm sköljs bl.a. med regnvatten ned i hamnbassängerna. Det kan i nuvarande läge inte uteslutas att ett stort antal uppläggningsplatser, marinor och hamnar behöver saneras för att säkerställa den framtida marina miljön.

Sveriges geologiska undersökningar (SGU) visar i en studie från 2007 att botten i svenska småbåtshamnar innehåller mycket höga halter av TBT från

båtbottenfärger. I studien redovisas vilka småbåtshamnar som undersökts och vilka halter av TBT som där hittats.³⁸⁶

Det är inte endast marinor som innehåller höga halter av TBT från båtbottenfärger. Det giftiga ämnet finns även i naturhamnar. I Södermanland har länsstyrelsen tagit prov på sediment i vikar, från småbåtshamnar och i mer eller mindre välbesökta naturhamnar. TBT och MBT³⁸⁷ påvisades i samtliga prov, vilket anses anmärkningsvärt. Ämnena är bevisligen spridda längs hela Södermanlands kust.³⁸⁸ I mars 2008 skrev svenska massmedier om nya forskningsresultat om båtfärger. Gifthalterna i svenska vatten konstaterades vara ”mångdubbelt större än i övriga Europa”.³⁸⁹

Mistra bedriver ett forskningsprogram under perioden 2003–2010, ”Marine Paint – Båtbottenfärger: Åtgärder mot påväxt på båtar”, vars mål är att forskningsresultaten kan leda till en produkt som är överlägsen de alternativ som i dag finns på marknaden. Produkten ska på ett ekologiskt godtagbart sätt förhindra att havstulpanens larv limmar sig fast vid fartygsytan. Programmet bygger på kunskap som genererats vid Göteborgs universitet kring havstulpanlarvens receptorer. Mistra investerar 84 miljoner kronor i programmet.³⁹⁰

Effekter av tennorganiska föreningar har övervakats på västkusten i flera år. Förstudier har genomförts 2007 för att även Egentliga Östersjön ska ingå i miljöövervakningsprogrammet från 2008.³⁹¹

Kontroll av utsläpp

Båtbottenfärger som motverkar påväxt på kemisk väg måste godkännas som bekämpningsmedel av Kemikalieinspektionen.³⁹² Av godkännandet ska framgå om produkten är avsedd för fritidsbåtar eller för yrkesmässigt bruk samt i vilka vatten den får användas. De för fritidsbåtar hör till behörighetsklass 3, de för fartyg till behörighetsklass 1 eller 2. Antifoulingprodukter för fritidsbåtar är endast godkända för att användas på båtar med ”huvudsaklig fart” på västkusten, förutom en produkt som är godkänd också för ostkusten. Inga av dem får användas på båtar för huvudsaklig fart i sötvatten. Inga antifoulingprodukter är godkända för båtar med egenvikt under 200 kg. Färger som verkar fysikaliskt behöver inte godkännas.

Användningsvillkor för färger som får användas på fritidsbåtar respektive yrkesmässigt på fartyg framgår av olika listor på Kemikalieinspektionens webbplats.³⁹³

Rester av båtbottenfärger från slipning och tvättning av båtbotten kan bli ett problem i hamnar och på uppläggningsplatser. När båtarna tas upp och

³⁸⁶ SvD 2007-06-04.

³⁸⁷ Monobutyltenn (MBT).

³⁸⁸ Länsstyrelsens rapport Båtbottenfärger i Sörmländska natur- och småbåtshamnar.

³⁸⁹ DN 2008-03-04, Miljöaktuellt 2008-04-30 och Eklund, B. (Halter av organiska tennföreningar, irgarol och PAH i sediment från olika typer av hamnar i Stockholmsområdet, ITM, Stockholms universitet 2008-03-12).

³⁹⁰ Se även webbplatsen www.mistra.org.

³⁹¹ Naturvårdsverkets årsredovisning 2007.

³⁹² Förordning (2000:338) om biocidprodukter.

³⁹³ Se webbplatsen www.kemi.se.

botten görs ren kommer inte bara beväxningen att spolvas av. Även delar av bottenfärgen lossnar och kan komma ut i vattnet eller naturen. I synnerhet på de ställen där giftiga bottenfärger används är det viktigt att ta hand om spolvattnet och låta det giftiga slammet sedimentera eller filtreras bort.

Sjöfartsverket rekommenderar skriften ”Fritidsbåtshamnar – tillsynshandledning för miljökontoren, maj 2005” som Miljösamverkan i Västra Götaland har publicerat.³⁹⁴ Den är avsedd att vara ett stöd för miljökontorens tillsyn enligt miljöbalken av fritidsbåtshamnar. Avsikten är att förenkla och effektivisera den kommunala tillsynen och att göra den mer enhetlig. Skriften tar upp aktuella miljö- och hälsoskyddsfrågor för olika typer av fritidsbåtshamnar. När det gäller båtbottnfärger sägs bl.a. följande:

Risker i samband med fritidsbåtshamnar: Genom läckage direkt från båtarna när de ligger i vattnet påverkas miljön i hamnen. Koncentrerade utsläpp kan dessutom ske vid upptagningen på hösten då båtarna spolvas rena. Slipdamm och färgskrap innehållande antifoulingfärg kan bidra till markförorening på vinteruppläggningsplatsen. I inlandshamnarna i länet bör problemen vara mindre eftersom medlen inte är tillåtna här. En del båtar med hemmahamn i inlandet kan dock användas större delen av säsongen på västkusten och därför målas med antifoulingfärg. Otillåten användning kan naturligtvis inte heller uteslutas.

Otillåten användning: Ett speciellt problem som verkar vara stort är att båtägare på olika sätt kommer över båtbottnfärg som inte längre är godkänd alls, eller bara är godkänd för fartyg. När så sker ökar naturligtvis miljöpåverkan betydligt. Det förekommer också att färger som bara är godkända för västkusten används på ostkusten eller i sjöar. Det är en viktig uppgift för såväl myndigheter som båtklubbar m.fl. att genom information och kontroller tillse att sådan otillåten användning upphör.

Miljöprogram för fritidsbåtar

Båtmiljörådet där Sjöfartsverket är huvudman har antagit ett miljöprogram³⁹⁵ vars syfte är att minska negativ påverkan från båtlivet. Av miljöprogrammet framgår att problemet med beväxning på båtbottnar upplevs som mycket besvärande för båtlivet. Bränsleförbrukningen kan stiga markant om inte båtbottnen hålls ren. Vissa färger har av Kemikalieinspektionen klassats som fysikaliskt verkande eftersom de inte innehåller någon biocid. Studier har dock påvisat att dessa färger kan ha toxiska effekter mot akvatiska organismer. Vid båtupptagning har hamnpersonalen på ostkusten svårt att bedöma om uppsamling av spolvattnet är nödvändigt för att undvika utsläpp av toxiska ämnen till vattnet.

³⁹⁴ Webbplatsen www.sjofartsverket.se.

³⁹⁵ ”Miljöprogram för fritidsbåtar” (Sjöfartsverket 2008).

BILAGA 8

Miljöövervakning

Miljöövervakningens syfte

Miljöövervakningen är ett system som har funnits under flera decennier för att återkommande dokumentera tillståndet i miljön. Verksamheten bygger på bl.a. miljömålen, krav i miljölagstiftningen och Sveriges åtaganden om rapportering utifrån EU-direktiv och konventioner. Den regionala miljöövervakningen började på 1950-talet då kommuner och industrier slöt sig samman i bl.a. vattenvårdsförbund som övervakade vattenmiljön där föroreningarna släpptes ut, s.k. recipientkontroll. Naturvårdsverket började sin nationella övervakning i slutet av 1970-talet. Under 1980-talet bedrevs en omfattande övervakning av miljö kvalitet och kontroll av miljö situationen i olika påverkade områden med ett stort antal myndigheter, institutioner och företag inblandade. Genom riksdagens beslut år 1991 infördes ett nytt samordnat program för att övervaka miljö tillståndet i landet där bl.a. behovet av samordning betonades.³⁹⁶

I slutet av 1990-talet behandlades frågan om miljö övervakningens framtida inriktning och omfattning av bl.a. Naturvårdsverket som tog fram förslag angående miljö övervakningens omfattning, struktur, finansiering och samordning.³⁹⁷ Naturvårdsverkets rapport var utgångspunkten för Miljö övervakningsutredningen som redovisat sina slutsatser 1997.³⁹⁸ I den proposition som därefter lades fram i riksdagen anförde regeringen att miljö övervakningen bör inriktas mot uppföljning av de nationella miljö kvalitetsmålen och omfatta en samlad information om miljö tillståndet samt effekter av sådana skeenden i samhället som är av betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling. Vidare framfördes bl.a. att Naturvårdsverket bör utveckla sitt samarbete med utförare och forskare inom miljö övervakningsområdet.³⁹⁹

Syftet med miljö övervakningen är att

- beskriva tillståndet i miljön, bl.a. som bas för internationell rapportering och officiell statistik om miljö tillstånd,
- bedöma hotbilder och varna för nya miljö störningar,
- vara ett utvecklingsinstrument för miljö arbetet, bl.a. vad gäller att utforma miljö kvalitetsmål och lämna underlag för åtgärder,
- visa om miljö kvalitetsmålen uppfylls och följa upp om beslutade åtgärder får önskad effekt,
- ge underlag för analys av olika utsläppskällors nationella och internationella miljö påverkan.

³⁹⁶ Prop. 1990/91:90.

³⁹⁷ Naturvårdsverket, 1996.

³⁹⁸ SOU 1997:34.

³⁹⁹ Prop. 1997/98:145.

Miljöövervakningens inriktning och upplägg

Miljöövervakningsprogrammet är uppdelat i två delar:

- Nationell miljöövervakning, där Naturvårdsverket har ansvar för planering och drift. Det nationella miljöövervakningsprogrammet beslutas av Miljömålsrådet och revideras vart femte år. Miljöövervakningen är indelad i tio programområden, varav *Kust och hav* är ett. Programområdena är uppdelade i delprogram som i sin tur kan vara uppdelade i olika undersökningar. Undersökningarna ska utföras enligt standardiserade metoder (undersökningstyper) som innehåller mätningar av olika variabler. Handledningen för miljöövervakning är ett styrinstrument för att skapa enhetlighet och effektivitet. Miljöövervakningen har en gemensam grundstruktur och stommen består av långa och obrutna serier av mätningar.
- Regional miljöövervakning sker bl.a. genom länsstyrelserna och kustvattenvårdsförbund med statlig finansiering. Tyngdpunkten ligger inom bl.a. havsmiljöområdet. EU:s vattendirektiv har inneburit att nya krav ställs på övervakningen av bl.a. kustvatten. Alla miljöstörande verksamheter är skyldiga att genomföra olika kontrollprogram. I flera fall är den regionala övervakningen av havsmiljön samordnad med den nationella. I andra fall är övervakningen anpassad efter de behov som finns i just den regionen.

Lokal eller kommunal miljöövervakning bedrivs för att tillgodose kommunernas behov av information om miljön. Den lokala övervakningen inkluderas inte i den statligt finansierade miljöövervakningen. Kommunerna har genom miljöbalken skyldighet att ställa krav på egenkontroll av företag i kommunen. Kommunerna ska även samla in uppgifter om bl.a. badvattenkvalitet i tätorter. Miljöövervakningen ser mycket olika ut i kommunerna, bl.a. eftersom resurser och miljöproblem skiljer sig åt. De flesta kommuner saknar långsiktiga miljöövervakningsprogram. Den totala resurs som årligen avsätts för miljöövervakning är enligt Naturvårdsverket omfattande.

Miljöövervakningens aktörer

En lång rad verksamheter och aktörer är på olika sätt involverade i miljöövervakningen.

- *Naturvårdsverket* ansvarar för att samordna miljöövervakningen i Sverige och driva det nationella miljöövervakningsprogrammet. Verket har även samordningsansvar för den regionala miljöövervakningen.
- *Miljömålsrådet* vid Naturvårdsverket samordnar arbetet med miljömålen och uppföljningsindikatorer mellan olika myndigheter. Rådet fördelar även medel till nationell och regional miljöövervakning.
- *Länsstyrelserna* samordnar regional och lokal eller kommunal miljöövervakning.
- *Kommunerna* bedriver lokal miljöövervakning.
- *Sektorsmyndigheter* gör undersökningar för att följa upp och utveckla sektorns miljömål och utvärdera genomförda miljöåtgärder. Under 2005

gjorde Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen en genomgång av miljöövervakningsverksamheten vid sektorsmyndigheterna. Genomgången visar att verksamheten utökades under perioden 2000–2005.

- *Sakmyndigheter* har i uppdrag att följa miljötilståndet inom sina sakområden. Som exempel kan nämnas att SMHI gör olika mätningar och att Sjöfartsverket har en djupdatabas. Information från dessa myndigheter är ofta central för att kunna bedöma resultaten från miljöundersökningar.
- *Företag* ska utöva egenkontroll och tillsyn enligt miljöbalken.
- *Forskningsinstitutioner och intresseorganisationer* som driver fältförsök under längre tid kan ta fram resultat av intresse för miljöövervakningen.
- *Enskilda personer (ideella föreningar)* kan bidra med information till miljöövervakningen. Det kan gälla t.ex. fågelobservationer, sälinventeringar och information om fiskar.

Naturvårdsverket, som ansvarar för samordningen, uppger att samordningen styrs på följande fyra sätt:

- *Styrning genom lagar och föreskrifter.* Den legala möjligheten att styra miljöövervakningen uppges inte ”vara så allmän i Sverige”. Det kan handla om t.ex. förelägganden av recipientkontroll eller föreskrifter genom EU-direktiv.
- *Styrning genom ekonomiska medel.* Möjligheten att styra i samband med att medel beviljas utnyttjas ofta inom en verksamhet men mer sällan mellan olika verksamheter.
- *Styrning genom mål.* Inte minst genom systemet med miljö kvalitetsmål har denna styrning ökat under senare år. Detta är en teknik som används även i internationella konventioner.
- *Styrning genom information.* Behov av information om vilka resultat som andra aktörer har iakttagit kan leda till ökad samordning, vilket kräver väl utvecklade nätverk och god tillgänglighet till informationen. En form av samordning är gemensamma datalager för resultat av samma typ hos nationella datavärdar.

Uppdraget att utföra den faktiska miljöövervakningen läggs på olika aktörer, bl.a. de marina forskningscentrumen, Naturhistoriska riksmuseet, Sveriges lantbruksuniversitet, SMHI, IVL och Fiskeriverket.

Finansiering av miljöövervakningen

Riksdagen beslutar om anslaget till miljöövervakning m.m., vilket för 2008 uppgår till ca 303 miljoner kronor. Beslut om hur medel till nationell och regional miljöövervakning ska fördelas fattas av Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket. År 2007 disponerade Naturvårdsverket 265,3 miljoner kronor av anslaget. Av dessa fördelades 163,8 miljoner kronor till miljöövervakning, 27,5 miljoner kronor till miljömålsuppföljning och 57,7 miljoner kronor till utsläppsrapportering. Dessutom har 16,3 miljoner kronor utbetalats till AB

Svenska miljöstyrningsrådet för miljökrav vid offentlig upphandling.⁴⁰⁰ Av tabellen nedan framgår hur anslaget för miljöövervakning m.m. har utvecklats under de senaste åren.

Tabell F. Anslag 1:2 Miljöövervakning m.m.

År		Belopp (tkr)
2006	utfall	222 054
2007	utfall	275 558
2008	anslag	302 856
2009	förslag	308 856
2010	beräknat	289 156
2011	beräknat	289 156

Källa: Prop. 2007/08:1 och 2008/09:1 utg.omr. 20.

Data från miljöövervakningen

Naturvårdsverket finansierar den nationella miljöövervakningen och äger de data som samlas in, vilka sedan fritt får användas. Verket har ett antal s.k. datavårdar som på verkets uppdrag svarar för kvalitetskontroll, lagring och presentation av miljöövervakningens data på Internet (se tabell nedan). På motsvarande sätt levererar länsstyrelserna regionala uppgifter till vattenmyndigheterna.

Naturvårdsverket respektive länsstyrelserna har upphovsrätten till grunddata genom avtal med utförare och datavårdar. Grunddata som är resultat av miljöövervakningen är offentliga och utdrag ur databaser kan beställas från respektive datavård.⁴⁰¹ Utförare av miljöövervakning med vilka Naturvårdsverket har avtal ska leverera kvalitetssäkrade data till ansvarig datavård. Datavårdarna ansvarar för kvalitetskontroll, lagring och presentation av data. Naturvårdsverkets kostnader för datavårdskap inom områden som rör havsmiljön var 4,9 miljoner kronor 2006, varav 2,7 miljoner kronor gick till driftskostnader och 2,2 miljoner kronor till utveckling av databaser.⁴⁰²

⁴⁰⁰ Naturvårdsverket, 2008a.

⁴⁰¹ IVL, 2007.

⁴⁰² SOU 2008:48.

Tabell G. Exempel på datavärddar inom miljöövervakningen

<i>Typ av data</i>	<i>Datavärd</i>
Fiskdata från Sveriges sjöar och vattendrag samt kusten	Fiskeriverket
Hydrografiska, kemiska och marinbiologiska data från Östersjön och Västerhavet	SMHI
Miljögifter och metaller i sediment	SGU
Miljögifter och metaller i biologiskt material	IVL
Screeningdatabas, miljögifter och metaller	IVLAB
Badvattenkvalitet	Smittskyddsinstitutet (SMI)

Källa: Webbplatsen www.naturvardsverket.se.

Aktörerna inom marin miljöövervakning

Förutom Naturvårdsverket och länsstyrelserna har ett antal andra myndigheter till uppgift att samla in havsmiljörelaterad information. Detta sker till stor del inom varje myndighets miljömåls- och sektorsansvar. Havsmiljöutredningen har pekat på följande myndigheter:

- Fiskeriverket: En betydande del av myndighetens verksamhet utgörs av forsknings- och undersökningsverksamhet som är inriktad mot att förbättra kunskaperna om fiskbestånd, fiskeriteknik och fiskets miljöeffekter.
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) genomför hydrografiska och hydrokemiska undersökningar, bl.a. som stöd åt Fiskeriverket.
- Kustbevakningen övervakar sjötrafiken, genomför fiskekontroller och redovisar årligen antal och storlek av oljespill i svenska havsområden.
- Sveriges geologiska undersökningar (SGU) har ett långsiktigt uppdrag att kartlägga havsbottnarna och dess innehåll av miljöfrämmande substanser.
- Statens strålskyddsinstitut (SSI) har ett återkommande mätprogram för radioaktivitet i marin miljö.
- Artdatabanken samlar in, utvärderar och lagrar information om hotade arter, i bl.a. havsmiljön.
- Försvarsmakten bedriver verksamhet av betydelse för marin kunskapsuppbyggnad.⁴⁰³

Kust och hav

Programområde Kust och hav omfattar sju delprogramområden som följer förändringarna i miljön. Följande sju delprogram ingår för närvarande i programområdet Kust och hav:

- Makrofauna mjukbotten
- Embryonalutveckling hos vitmärsla

⁴⁰³ SOU 2006:112.

- Vegetationsklädda bottenar
- Fria vattenmassan
- Integrerad kustfiskövervakning
- Säl och havsörn
- Metaller och organiska miljögifter.

Övervakningen inom programområde Kust och hav är framför allt inriktad på tre problemområden:

- övergödning
- miljögifter
- biologiskt mångfald (arter och livsmiljöer).

Det reviderade programmet för kust och hav som infördes 2007 består av:

- löpande provtagningsprogram/trendövervakning
- återkommande mätkampanjer
- utredningar, analys och infrastruktur.

Inom ramen för programområde Kust och hav pågår ett antal utvecklingsprojekt:

- Utredning och planering av återkommande mätkampanjer.
- Nationell-regional samordning.
- Prioriterade ämnen (enl. vattendirektivet) i vatten (15 stationer).
- Utredning om undersökningstyperna behöver anpassas till riktlinjerna för miljöövervakning enligt Helcom och Ospar eller till bedömningsgrunderna för kust och hav för att bedöma kemisk och ekologisk status enligt vattenförvaltningsförordningen.
- Satellitövervakning pelagialdata. Anpassning för bättre upplösning av algbloomning + trendanalys, indikator (SMHI).
- Så kallad lokalsamhällsbaserad miljöövervakning – dykklubbar (alger).
- Effekt av poolning av prover för olika substansgrupper (miljögifter).
- Samordnat provtagningsnät för olika substansgrupper (miljögifter).
- Användargränssnitt kustzonsmodell (SMHI).
- Teknikinvestering i mobil bojutrustning (SMHI).
- Utvigning av ”ferry-boxar” i Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken (SMHI).
- Planering av nationell interkalibrering inom programområdena bottenfauna och vegetationsklädda bottenar.
- Användning av Fiskeriverkets trålundersökningar för att bestämma status för fisksamhällen från miljösynpunkt.⁴⁰⁴

Utveckling av miljögiftsövervakningen

I översynen av den nationella miljögiftsövervakningen tog verket fram förslag till hur den löpande marina miljögiftsövervakningen kan utvecklas, bl.a.

⁴⁰⁴ Webbplatsen www.naturvardsverket.se.

genom mätningar av miljögifter i marina sediment samt utökade mätningar av organiska tennföreningar och PFOS. Enligt verkets årsredovisning har vissa av förslagen genomförts eller håller på att genomföras. Naturvårdsverket uppger bl.a. att man har utökat antalet insamlingsstationer för miljögifter i biologiskt material i marin miljö. Planering och provinsamling sker i samarbete med berörda länsstyrelser. Verket uppger vidare att mätningen av miljögifter i sediment i öppet hav kommer att fortsätta att genomföras vart sjätte år. Förstudier har genomförts för att effekter av organiska tennföreningar ska övervakas inte bara på västkusten utan även i Egentliga Östersjön (från 2008). Verket har även infört PFOS-mätningar i fisk och sillgrissleägg samt har utökat dioxinövervakningen från 6 till 13 stationer.

Naturvårdsverket uppger vidare i sin årsredovisning att man varje år screenar olika miljögifter i t.ex. fisk, sediment och slam. Detta görs både i sötvattenmiljöer och marina kustmiljöer. Sedan 2006 uppges tyngdpunkten ha legat på vattendirektivets prioriterade ämnen. Vidare kan nämnas att verket har haft i uppdrag att ta fram en miljöövervakningsplan vid oljeutsläpp till sjöss. Bland annat föreslås att ett referensnät med nationella och lokala stationer ska användas för att följa bakgrundshalten av polyaromatiska kolväten (PAH) i blåmussla. Vid utsläpp ska dessa mätningar kunna jämföras med mätningar från drabbat område.

Den marina miljöövervakningens kostnader

Tabell H. Programbunden miljöövervakning åren 2005–2007, kronor

	År 2005	År 2006	År 2007	Förändring
Internationellt arbete	1 062 449	1 596 826	1 412 352	+32,9 %
Nationell miljöövervakning:				
Kust och hav	19 643 500	21 695 500	29 344 600	+49,4 %
Nationell miljöövervakning:				
Övriga program	88 676 404	87 733 238	103 339 957	+16,5 %
Anslagssparande	198 000	573 184	–	–
Bidrag till regional miljöövervakning	23 060 000	23 760 000	29 642 710	+28,5 %
<i>Summa</i>	<i>132 640 353</i>	<i>135 358 748</i>	<i>163 739 619</i>	<i>+23,4 %</i>

Källa: Naturvårdsverket, 2008a.

Kostnaderna för delprogrammen inom Kust och hav framgår av tabellen nedan.

Tabell I. Kostnader per nationellt delprogram år 2005

<i>Delprogram</i>	<i>Total budget</i>
Embryonalutveckling hos vitmärta, trend- och områdesövervak.	476 000
Flodmynningar	1 424 000
Fria vattenmassan	7 173 000
Kustfisk hälsa, trend- och områdesövervakning	630 000
Kustfiskbestånd, trend- och områdesövervakning	1 640 000
Makrofauna mjukbotten, trend- och områdesövervakning	2 292 000
Metaller/organiska gifter marin biota, trend- och områdesöverv.	2 846 500
Miljöprovbanken	650 000
Toppkonsumer, trend- och områdesövervakning	2 730 000
Screening	4 473 000
Spridningsberäkningar med Sverigemodellen	500 000
Vegetationsklädda bottenar, trend- och områdesövervakning	1 424 000
<i>Summa</i>	<i>26 258 500</i>

Källa: IVL, 2007. Avser finansiering via Naturvårdsverkets miljöövervakningsanslag.

Exempel från Stockholms län

Den regionala miljöövervakningen har tidigare till största delen finansierats av Naturvårdsverket. Verket kan även ge medel till särskilda insatser. De senaste åren har även Vattenmyndigheten delfinansierat den regionala miljöövervakningen som ett led i genomförandet av vattendirektivet. På Länsstyrelsen i Stockholms län arbetar en till två personer med marin miljöövervakning. Effektiv arbetstid för detta arbetsmoment är ca 0,5 heltidstjänster. I Stockholms län tas nu ett nytt regionalt övervakningsprogram fram som ska gälla fr.o.m. 2009. I länet ingår enligt länsstyrelsen för närvarande följande i den marina miljöövervakningen:

- Bottenfaunan: Länsstyrelsen ansvarar för övervakningen längs kusten.
- Vattenkvalitet: Länsstyrelsen bedriver miljöövervakningen tillsammans med Svealands kustvattenvårdsförbund. Det finns också ett antal större väl fungerande recipientkontrollprogram i länet.
- Fiskpopulationernas storlek mäts vid två stationer i samarbete med Länsstyrelsen i Södermanlands län. Mätningarna utförs av Fiskeriverket.
- Miljögifter: Fisk från provfiskena används för att analysera miljögifter. Proverna läggs in i miljöprovbanken vid Naturhistoriska riksmuseet.
- Makrofyter som alger, tång etc. kommer att undersökas av länsstyrelsen på tio olika ställen fr.o.m. 2008.
- Miljögifter i sediment mäts vid 30 stationer av länsstyrelsen i samarbete med SGU.

BILAGA 9**Våtmarker**

Denna bilaga har tagits fram av praktikant Carolina Enhus från systemekologiska institutionen vid Stockholms universitet.

Våtmarker som näringsrenare

Sedan 1800-talets mitt har runt 2 500 sjöar i jordbrukslandskapet torrlagts, vilket har bidragit till att mer av det kväve som lakas ur dessa marker når havet idag⁴⁰⁵. Trots att en fjärdedel av Sveriges ursprungliga våtmarksareal beräknas ha försvunnit genom utdikning och uppodling är Sverige ett av de våtmarksrikaste länderna i världen med sina drygt 9 miljoner hektar våtmarker⁴⁰⁶. Anläggande och restaurering av våtmarker är en av de insatser som kan minska transporten av kväve och fosfor till havet och därmed förbättra miljön i framför allt kustzonen.

En våtmark är en sådan mark där vatten under en stor del av året, eller hela året, finns nära, under, i eller strax över markytan samt vegetationstäckta vattenområden och vatten med vegetationsfria ytor, ned till två meters djup⁴⁰⁷. Då dessa marker anläggs på rätt sätt och med rätt placering i odlingslandskapet kan de effektivt avskilja kväve och fosfor genom en rad processer, såsom denitrifikation och sedimentation⁴⁰⁸. De flesta processer som kväve genomgår utförs av bakterier, alger, stora växter och olika djur. Processerna är kopplade till bl.a. näringsintag och bildning av restprodukter vid nedbrytning av organiskt material.

Nitratkväve är den dominerande kvävefraktionen och dräneras från skogs- och jordbruksmark ut i havet⁴⁰⁹. På väg till havet och i havet kan nitraten tas upp av organismer och det nu organiskt bundna kvävet kan vandra vidare i näringsväven eller sedimentera då organismen dör. Vid nedbrytning omvandlas kvävet till ammonium, en process kallad ammonifikation. En del av ammoniumet tas upp av bakterier, medan en del frisätts som restprodukter till omgivningen. Ammoniumet kan också oxideras till nitrat, en process kallad nitrifikation. Omvandlingen utförs av bakterier i bl.a. våtmarkssedimentens ytskikt. Nitraten kan sedan omvandlas till kvävgas, s.k. denitrifikation. Den mest effektiva kväveavskiljningen sker vid just denitrifikation, eftersom kvävgasen diffunderar ut i atmosfären. Den enda process som kan återföra kvävgas till biosfären är kvävefixering, vilken utförs av några enstaka organismgrupper, t.ex. cyanobakterier.

Fosfor transporteras till rinnande vatten, sjöar och våtmarker som löst fosfat, lösta organiska föreningar och partikelbundet fosfor. Fosforföreningar är

⁴⁰⁵ Hoffman et al. 1999.

⁴⁰⁶ Naturvårdsverket 2006.

⁴⁰⁷ Tonderski et al. 2002.

⁴⁰⁸ Jordbruksverket 2004.

⁴⁰⁹ Tonderski et al. 2002.

mycket reaktiva och bildar komplex med organiska och oorganiska ämnen i jord, vatten och akvatiska sediment. Tillgängligheten blir därför låg för de organismer som behöver fosfor som näringsämne. Detta plus det faktum att fosfor saknar gasfas gör att det ofta är det begränsande näringsämnet i många sötvattensmiljöer. Grundförutsättningarna för rening av fosfor är att inkommande vatten ska innehålla stora mängder partiklar och jordaggregat som fosfor kan binda till och att vattnet bromsas upp tillräckligt så att det sedimenterbara materialet sjunker till botten⁴¹⁰. Växter spelar en viktig roll genom att med rotsystemen stabilisera sedimenten och minska vattenflödet, vilket gynnar sedimentation och hindrar resuspension av fosfor.

Utsläpp av kväve och fosfor

Genom att anlägga våtmarker inom jordbrukslandskapet, i synnerhet med stora avrinningsområden och nära havet, kan mängden kväve och fosfor som kommer ut i havsmiljön reduceras kraftigt. Enligt riksdagens miljökvalitetsmål ”Ingen övergödning” ska utsläppen av fosfor- och kväveföreningar minska med 20 % respektive 30 % från 1995 års nivå fram till år 2010. År 2003 uppgick kväveläckaget från jordbruksmarken till 60 000 ton. Mellan 1995 och 2003 har läckaget minskat med 7 000 ton, troligtvis på grund av de insatser som gjorts, som anläggandet av våtmarker och olika miljöersättningar för exempelvis odling av fånggröda. Vad denna minskning kan ha haft för effekt på sjöar, vattendrag och hav är svårt att säga då få uppföljningar gjorts. Utsläppen av fosfor är svåra att uppskatta, men det totala utsläppet från Sverige till omgivande hav anses vara ungefär 3 100 ton per år. Halterna beräknas ha minskat sedan 1995 till följd av bl.a. minskad djurhållning och fosforgödsling⁴¹¹.

Mål

Minst 12 000 hektar våtmarker och småvatten ska anläggas eller återställas i jordbrukslandskapet mellan år 2000 och 2010⁴¹². Under åren 2000 till 2007 anlades 4 730 hektar våtmarker och 1 700 hektar restaurerades inom jordbrukslandskapet och om detta fortgår under kommande period kommer ungefär 9 500 hektar våtmarker att ha anlagts och restaurerats till år 2010, vilket alltså är under det nationella målet. Nationellt sett har störst areal våtmarker anlagts i Skåne och här finns även de våtmarker med störst andel åkermark inom avrinningsområdet (74 %), medan våtmarker anlagda i Stockholm och Västra Götaland har lägst andel åkermark i avrinningsområdet (21 % respektive 19 %)⁴¹³. I Stockholms län är 3–4 % av landytan våtmark, vilket är en relativt liten del jämfört med övriga delar av landet. Mellan år 2000 och 2004 ökade den genomsnittliga arealen våtmark som färdigställdes per år i Stockholms län, troligtvis på grund av de olika stöden för anläggande av våtmark.

⁴¹⁰ Jordbruksverket 2004.

⁴¹¹ Jordbruksverket 2004 och Jordbruksdepartementet 2008.

⁴¹² Naturvårdsverket 2006.

⁴¹³ Svensson et al. 2004.

Totalt satsade staten tillsammans med EU ca 5,3 miljoner kronor på anläggandet av våtmarker och småvatten inom Stockholms län mellan år 2000 och 2006⁴¹⁴. Mellan år 2000 och 2005 anlades runt 140 hektar våtmark med hjälp av miljö- och projektstöd⁴¹⁵ och mellan 1996 och 2006 anlades totalt 67 våtmarker om 195 ha inom Stockholms län⁴¹⁶. För att nå miljömålen för Stockholms län ska 360 ha våtmarker anläggas fram till 2010, vilket betyder att anläggningstakten måste bli betydligt snabbare. Jämförelsevis har runt 750 hektar våtmark återställts eller anlagts i Skåne län mellan 2000 och 2005. Störst del av finansieringen kommer från EU:s jordbrukarstöd. För att det regionala delmålet ska nås måste minst 2 500 hektar ha anlagts eller restaurerats mellan 2000 och 2010. I den takt våtmarksarbetet sker idag kommer målet troligtvis inte nås förrän 2017.⁴¹⁷ För att få störst effekt av anläggandet av våtmarker bör åtgärderna koncentreras till de län som har störst läckage av kväve, t.ex. Skåne, Blekinge och Hallands län⁴¹⁸.

Ersättning för anläggning av våtmarker

Alla medlemsstater inom EU har landsbygdsprogram för perioden 2007–2013, vilka finansieras ungefär till hälften av EU och till hälften nationellt⁴¹⁹. Under programperioden 2000 till 2006 finansierades runt 85 % av alla anlagda våtmarker i Sverige via landsbygdsprogrammet⁴²⁰. Under den kommande programperioden satsas totalt 35 miljarder kronor på en hållbar ekonomisk, ekologisk och social utveckling av landsbygden i Sverige⁴²¹.

Inom stödformen ”Utvald miljö”, som består av en mängd insatser som alla har som syfte att bevara och förstärka landskapets natur-, kultur- och rekreationsvärden, kan ersättning erhållas för att anlägga eller restaurera våtmarker i odlingslandskapet. Genom att ansöka till länsstyrelsen kan ersättning för miljöinvestering fås för maximalt 90 % av de stödberättigade kostnaderna. Det finns ett generellt tak på 100 000 kr per hektar anlagd eller restaurerad våtmark. Vissa regionala skillnader förekommer, t.ex. i Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län uppgår taket till 200 000 kr per hektar. Extra ersättning på 1 000 kr per hektar kan ges vid höga markvärden. Nytt för programperioden 2007–2013 är att ersättning kan sökas för skötsel av våtmarker anlagda 2007 eller senare. Inom jordbrukslandskapet uppgår ersättningen till 3 000 kr/hektar/år och för våtmarker belägna på betesmark eller övrig mark ges 1 500 kr/hektar/år. Utöver detta utgår ytterligare ett fast ersättningsbelopp på 900 kr/hektar för rensning av våtmarker i syfte att förstärka våtmarkens effekt.⁴²²

⁴¹⁴ Webbplatsen www.ab.lst.se.

⁴¹⁵ Webbplatsen miljomal.nu.

⁴¹⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län, telefonintervju 2008-09-08.

⁴¹⁷ Webbplatsen miljomal.nu.

⁴¹⁸ Jordbruksverket 2004.

⁴¹⁹ Ibid.

⁴²⁰ Webbplatsen miljomal.nu.

⁴²¹ Webbplatsen www.regeringen.se.

⁴²² Jordbruksverket 2004.

Kävlingeåprojektet

Kävlingeåprojektet i södra Skåne startade 1995 på initiativ av nio kommuner inom åns avrinningsområde. Målsättningen på att 300 hektar våtmark ska ha anlagts från 1995 till projektets slut 2009 kommer att uppnås. Fram till idag har runt 260 ha våtmarker anlagts, med en medelstorlek på runt 2 hektar/våtmark. Kostnaden för hela projektet var till en början beräknat till 85 miljoner kronor, men slutsumman beräknas dock bli runt 100 miljoner kronor då projektet förlängts med två år utöver den ursprungliga tidsplanen. Kommunerna inom avrinningsområdet bidrar med omkring 6 miljoner kronor om året och står för närmare hälften av projektets finansiering. Nästan lika mycket kommer från statligt stöd, främst miljöinvesteringstöd och tidigare även LIP-medel⁴²³. Under projektets första del erhöles även stöd från EU:s Life-fond. En av projektets målsättningar var att få in mycket stöd utifrån, vilket har uppnåtts. Det är osäkert om Kävlingeåprojektet kommer att fortsätta efter 2009, men förhoppningsvis kommer samarbetet kommunerna emellan att fortgå⁴²⁴.

Våtmarkers placering

De våtmarker som hittills anlagts i Sverige beräknas ha en renande effekt på 600–650 ton kväve per år⁴²⁵. Var våtmarken placeras i landskapet har en betydande effekt för reningsförmågan och det är viktigt att rätt våtmark hamnar på rätt plats i landskapet. Om möjligheten att styra våtmarkernas placering skulle förbättras, skulle kvaliteten och kostnadseffektiviteten gällande näringsrening öka⁴²⁶. Regeringen har utöver landsbygdprogrammet avsatt 17 miljoner kronor per år 2007 och 2008 för att få rätt våtmark på rätt plats i odlingslandskapet.

Inom LIP-projekten har den starka prioriteringen mot våtmarker för näringsrening resulterat i en satsning på placering nära havet i flacka jordbrukslandskap, just för att maximera kväveretentionen. I dessa fall blir anläggningens kostnaderna högre eftersom dämningmöjligheterna ofta är nästan obefintliga. Våtmarker nära havet är alltså dyrare men mer effektiva.⁴²⁷

En relativt nyanlagd våtmark inom Kävlingeåprojektet är Hjularödsdammen. På grund av olika intressen gällande placering av våtmarken var målet uppe i miljödomstolen och även miljööverdomstolen. Om våtmarken placerats mitt i vattenfåran skulle näringsreningen ha blivit maximal, men beståndet av öring i ån kunde ha påverkats. Till slut anlades våtmarken mitt i fåran, men kompensationsåtgärder gällande öring har utförts. Våtmarken grävdes ut sommaren 2006 och kostnaden för anläggningen uppgick till 3,5 miljoner kr. Tillrinningsområdet är runt 1 000 ha och består till omkring 70 % av jordbruksmark. Då vattnet står som högst i våtmarken täcker det runt 15

⁴²³ Lokala investeringsprogram (LIP) fanns perioden 1998–2002.

⁴²⁴ Ekologgruppen, föredrag/intervju 2008-09-12.

⁴²⁵ Webbplatsen www.miljomal.nu.

⁴²⁶ Naturvårdsverket 2006.

⁴²⁷ Svensson et al. 2003.

ha. Endast en markägare är inblandad i detta projekt, vilket underlättar arbetet. Markägaren får stöd för skötsel av våtmarken. Runt våtmarken går betesdjur för att hålla strandängarna öppna. Det är viktigt att sköta vegetationen runt om dammen, med slätter eller bete, främst för att gynna vadarfåglar. Våtmarken har även ett miniutlopp för att se till att det finns tillförsel av vatten till nedströms liggande vattendrag. Dammen har snabbt blivit en rastlokal för diverse fågelarter. Än har ingen uppföljning på dammens näringsrening utförts.⁴²⁸ För de flesta dammar inom Kävlingeåprojektet ligger ansvaret för skötsel och underhåll hos den enskilde markägaren och vanligtvis finns ingen uppföljning av dammarnas funktion.

Anläggandet av våtmarker kan exempelvis gå till så att entreprenörer upphandlas, området schaktas ur och dämmen anläggs. Inom Kävlingeåprojektet väljs platsen för våtmarker ofta genom att information går ut till markägare att kommunerna i området stöttar anläggning av våtmarker både ekonomiskt och praktiskt. De markägare som anmäler sitt intresse får sedan ett besök där den föreslagna platsen för en våtmark bedöms.⁴²⁹

Våtmarker för rening av dagvatten, ex. Flemingsbergsviken

Våtmarker kan även anläggas för rening av dagvatten, med vilket menas avrinnande vatten, exempelvis regn- och smältvatten från markytor i urbana områden eller skogsområden. Ett exempel på en sådan våtmark är våtmarksanläggningen i Flemingsbergsviken i Huddinge kommun. Den 20 hektar stora anläggningen togs i bruk 1995 för att reducera utsläppet av näringsämnen och metaller till sjön Ormlången, vilken är belägen nära Östersjön. Anläggningens avrinningsområde är 960 hektar och består runt till hälften av skog och till en tredjedel av urbana områden. Beslutet att placera våtmarken på denna lokal föranleddes troligtvis av att platsen var tillgänglig, relativt oattraktiv och bestod enbart av ett rakt dike i vilket förorenat vatten rann ned mot Ormlången. Runt 1,8 miljoner m³ dagvatten tillförs anläggningen årligen och vattnets uppehållstid i anläggningen är ungefär 3–5 dygn. Reningprocessen innefattar flera olika steg, exempelvis avskiljning av olja, sedimentering av fosfor och kväverening. Trots osäkerhet i beräkningarna uppskattas reningseffekten för de första åren till i genomsnitt 7 % för kväve och 36 % för fosfor. Enligt Huddinge kommuns förnyelse- och åtgärdsplan finns det brister i anläggningens funktion⁴³⁰. I åtgärdsplanen betonas att Flemingsbergsvikens våtmark borde byggas om eller kompletteras. Mycket kunde ha gjorts annorlunda vid anläggandet av våtmarken vid Ormlången, t.ex. kunde instrumenten för mätning av flödes hastighet ha placerats på ett mer strategiskt sätt för att underlätta uppföljning. Våtmarkens reningseffekt är heller inte optimal, då kväve- och fosforavskiljningen kunde vara bättre. Anläggandet av våtmarken kostade 4,5 miljoner kronor och finansierades av Naturvårdsverket. Uppföljning och röjning av våtmarken bekostas och utförs av Stockholm Vatten. Inga uppfölj-

⁴²⁸ Ekologgruppen, föredrag/intervju 2008-09-12.

⁴²⁹ Ekologgruppen, e-brev 2008-06-25.

⁴³⁰ Stockholm Vatten 2005.

ningar på effekten av anläggningen på Ornlången har utförts, dock kan eventuell uppföljning vara svår att tyda då sjön generellt har ett näringsrikt tillrinningsområde.⁴³¹

Uppföljning av våtmarkers reningsförmåga

Våtmarker har en renande effekt på kväve och fosfor. Reduktionen varierar dock mycket mellan olika våtmarker, men också inom en och samma våtmark, då årstiden och olika belastningssituationer spelar in. Näringsbelastningen är nära relaterad till näringsavskiljningen, och generellt gäller att ju högre näringsbelastningen till en våtmark är, desto högre blir avskiljningen⁴³².

Biologin och vattenkemin har undersökts i tre våtmarker anlagda inom Kävlingeåns respektive Højeåns avrinningsområde i Skåne. Den absoluta kvävereduktionen i våtmarkerna ligger mellan 370 och 2 500 kg/hektar/år och den relativa kvävereduktionen mellan 4,3 och 8,9 %. Den våtmark belastad med mest kväve har högst absolut kväverening, men lägst relativ, alltså lägst rening i förhållande till den mängd kväve som kommer in. Den absoluta reningen av fosfor ligger mellan 17 och 49 kg/hektar/år, vilket ger en relativ reduktion på 10–30 %.⁴³³ I den högst belastade våtmarken gick reningen av fosfor ner efter 5–6 år. Efter rensning gick dock reningen upp igen, vilket visar på vikten av skötsel av våtmarker. Denna våtmark är dock väldigt högt belastad, vissa våtmarker behöver inte rensas förrän efter runt 20 år.⁴³⁴

Den viktigaste förutsättningen för effektiv näringsrening i våtmarker är att belastningen och koncentrationen av kväve och fosfor är hög. Det gäller även att ta hänsyn till vattnets uppehållstid i våtmarken och hur långt avståndet är till det vatten som ska skyddas. I områden nära havet är självreningen i mark och vatten ofta låg, varför anläggandet av våtmarker bör prioriteras till dessa områden⁴³⁵. Det är viktigt med ett så stort avrinningsområde som möjligt, minst 50⁴³⁶ men gärna över 100 hektar⁴³⁷. Det finns ett tydligt samband mellan andel åker i avrinningsområdet och uppmätt kvävehalt i vattnet⁴³⁸. För att vattnet ska vara tillräckligt näringsrikt ska 70 % av avrinningsområdet bestå av åkermark⁴³⁹. Aktiv skötsel av våtmark är en förutsättning för fortsatt effektiv näringsavskiljning⁴⁴⁰. De våtmarker som anlagts nära havet har effektivare kväverening och dessa är oftast anlagda med projektstöd⁴⁴¹. Syftet med anläggningen styr till stor del utformning och placering.

De viktigaste förutsättningarna för effektiv näringsrening:

⁴³¹ Stockholm Vatten, intervju 2008-06-18.

⁴³² Davidsson et al. 2003b, Jordbruksverket, 2004.

⁴³³ Davidsson et al. 2003a.

⁴³⁴ Ekologgruppen, föredrag/intervju 2008-09-12.

⁴³⁵ Jordbruksverket 2004.

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Weppplatsen <http://www.hush.se/attachments/64/1042.pdf>

⁴³⁸ Svensson et al. 2004.

⁴³⁹ Weppplatsen <http://www.hush.se/attachments/64/1042.pdf>

⁴⁴⁰ Jordbruksverket 2004.

⁴⁴¹ Svensson et al. 2004.

- Hög koncentration av kväve och fosfor
- Lång uppehållstid i våtmarken
- Kort avstånd till havet
- Stort avrinningsområde med hög andel åkermark
- Aktiv skötsel

Många av de uppföljningar och utvärderingar av anlagda våtmarker som gjorts gäller våtmarker i avrinningsområdet till Öresund. Färre studier och uppföljningar har däremot gjorts gällande våtmarker i avrinningsområdet till Östersjön⁴⁴².

Biologisk mångfald

En viktig del i våtmarkers nytta är att de kan bidra till ökad biologisk mångfald och omkring 560 rödlistade arter är beroende av våtmarker i odlingslandskapet⁴⁴³. Då en våtmark anläggs och utformas på bästa sätt kan växt- och djurliv frodas. För våtmarkers funktion är det viktigt med ett rikt växtliv, då växter bland annat stabiliserar sedimenten och även fungerar som ytförstorare där bakterier viktiga för denitrifikation kan sitta. Även variation i miljön, t.ex. olika djup och bottensubstrat, bidrar till att våtmarker bli mer effektiva. Om kringliggande områden får översvämmas med naturlig cyklicitet kan den biologiska mångfalden öka. Närhet till andra våtmarksmiljöer är viktigt för att arter ska kunna sprida sig mellan de olika områdena, och artspridning gynnas generellt av att fler våtmarker finns inom ett område. Även om en våtmark har relativt få arter kan den i ett större perspektiv bidra till ett områdes samlade biologiska mångfald⁴⁴⁴. Det är viktigt att se våtmarker i ett landskapsperspektiv och med en helhetssyn kan vi förbättra migrationsvägar för fågel och fisk. Med buffertzoner, biosfärreservat och skyddsområden runt skyddade våtmarker kan vi se till att flödet av arter, gener, näring och vatten kan fortskrida⁴⁴⁵. Välplanerade våtmarker bidrar till högre biologisk mångfald med höga rekreationsvärden på köpet.

Referenser

- Davidsson, T., Hammar, J., Holmström, C., Reuterskiöld, D., Wedding, B. (2003a): Biologi och vattenkemi i nya dammar, undersökningar 2000–2003, slutrapport. Ekologgruppen på uppdrag av Höjeå-projektet, Kävlingeå-projektet, Region Skåne och WWF.
- Davidsson, T., Wedding, B. & Holmström K. (2003b rev. 2005): Segeå-projektet, uppföljning av 50 dammar. Ekologgruppen på uppdrag av Segeåns Vattendragsförbund.

⁴⁴² Ekologgruppen, e-brev 2008-06-16.

⁴⁴³ Jordbruksverket 2004.

⁴⁴⁴ Tonderski et al. 2002 och Jordbruksverket 2004.

⁴⁴⁵ Peter Bridgewater, föredrag 2008-09-11.

- Hoffman, M., Johnsson, H., Gustafson, A., Grimvall, A. (1999): Stor kväveutlakning i 1800-talets jordbruk. Fakta jordbruk, nr 20.
- Jordbruksdepartementet (2008): Landsbygdsprogram för Sverige år 2007–2013. Jo 08.007.
- Jordbruksverket (2004): Kvalitetskriterier för våtmarker i odlingslandskapet – kriterier för rening av växtnäring med beaktande av biologisk mångfald och kulturmiljö. Rapport 2004:2.
- Naturvårdsverket (2006): Nationell strategi för Myllrande våtmarker. ISBN 91-620-1253-3.
- Stockholm Vatten (2005): Förnyelse- och åtgärdsplan 2000–2005 – utredning om åtgärdsbehov på ledningsnätet i Huddinge. Rapport nr 1-2000.
- Svensson, J. M., Strand, J., Sahlén, G., Weisner, S. (2004): Rikare mångfald och mindre kväve – utvärdering av våtmarker skapade med stöd av lokala investeringsprogram och landsbygdsutvecklingsstöd. På uppdrag av Naturvårdsverket och Jordbruksverket, NV 235-5913-02, SJV 15-5049/02.
- Tonderski, K., Weisner, S., Landin, J., Oscarsson, H. (2002): Våtmarksboken – skapande och nyttjande av värdefulla våtmarker.
- Wedding, B. (2003): Näringsämnesreduktion i nyanlagda dammar – aktuella resultat. Ekologgruppen för Höjeå-projektet och Kävlingeå-projektet. Nr 3 – 2004.

Intervjuer och skriftliga underlag m.m.

- Bridgewater, Peter, föredrag 2008-09-11.
- Ekologgruppen, e-brev 2008-06-16 och 2008-06-25.
- Ekologgruppen, föredrag/intervju 2008-09-12.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, telefonintervju 2008-09-08.
- Stockholm Vatten, intervju 2008-06-18.
- Webbplatsen <http://miljomal.nu/Pub/Indikator.php?MmID=11&InkID=Anl-112-NV&LocType=CC&LocID=SE>, 2008-06-17.
- Webbplatsen http://www.ab.lst.se/templates/InformationPage___5291.asp, 2008-08-26.
- Webbplatsen <http://www.regeringen.se/sb/d/8723/a/82724>, 2008-08-29.
- Webbplatsen <http://miljomal.nu/Pub/Indikator.php?MmID=11&InkID=Anl-112-NV&LocType=Lan&LocID=1>, 2008-09-03.
- Webbplatsen <http://miljomal.nu/Pub/Indikator.php?MmID=11&InkID=Anl-112-NV&LocType=Lan&LocID=12>, 2008-09-10.

BILAGA 10

Tabeller

Tabell J. Fördelning av medel från havsmiljöanslaget 34:12 år 2007

<i>Användningsområde</i>	<i>Bidrag (tkr)</i>
Projekt i syfte att inom ett avrinningsområde i distriktet ta fram en modell för arbetet med restaurering av vattendrag (Länsstyrelserna i Västernorrlands län och Östergötlands län).	2 000
Bidrag i syfte att förstärka den juridiska kompetens som behövs för ett effektivt arbete med restaurering av vattendrag (Länsstyrelsen i Västernorrlands län).	300
Inventera behovet av restaurering av övergödda havsvikar och kustnära sjöar samt planera och kostnadsbedöma prioriterade insatser (Länsstyrelserna i Västra Götalands län, Kalmar län och Västmanlands län).	3 000
För samarbete med kommuner att ta fram metoder och planeringsunderlag för åtgärder samt inleda eller förstärka åtgärder för minskad miljöpåverkan på havsmiljön från enskilda avlopp (Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län).	5 000
Arbete med digitalisering av djupdata (Sjöfartsverket).	1 000
Analys och konvertering av insamlade data om havsbottnars geologi i enlighet med uppdrag om havsmiljödata (Sveriges geologiska undersökning (SGU)).	1 000
Arbete med att ta fram prognoser beträffande algblooming i Östersjön och Västerhavet (SMHI).	400
Inrättande av en satellitdatabas vid Lantmäteriverket.	10 800
Samhällsekonomisk havsinformation: Pedagogisk beskrivning av samhällsekonomiska konsekvenser av mänsklig påverkan på havsmiljö.	1 500
Pilotprojekt för syresättning av Östersjön.	1 500
Försöksinsats att genom skarpsillsutfiskning bidra till balans i Östersjöns ekosystem (Fiskeriverket och Naturvårdsverket).	1 000
Avgiftssystem för bättre vattenkvalitet: Ta fram modell för avgiftssystem som kan bidra till att på ett kostnadseffektivt sätt minska övergödningen i Östersjön och Västerhavet. Systemet ska omfatta utsläppsrätter för kväve och fosfor.	1 500
Data om botten: Sammanställning av biologiska data om naturtypers utbredning på havsbotten samt habitatmodellering och framställning av kartor och GIS-skikt (Naturvårdsverket).	3 000

Kartläggning av utsjöbankar med inriktning på områden intressanta för naturvård eller vindkraftsetablering.	500
Genomförande av utökad marin basinventering och uppföljning samt inventering av eventuella kommande marina naturreservat (Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län).	5 000
Arbete med etablering av hänsynsområden i kust- och skärgårdsområden (Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län).	1 000
<i>Summa</i>	<i>38 500</i>

Källa: Naturvårdsverket, 2008a samt e-brev 2007-10-17 och Verksprotokoll, 2007-07-06 Nr 100-07.

Tabell K. Fördelning av medel från anslag 34:12 år 2008.

<i>Användningsområde</i>	<i>Bidrag (tkr)</i>
Statsbidrag till kommuner för åtgärder för små avloppsanläggningar	15 000
Vägledning, info och kunskapsspridning till tillsynsmyndigheter och fastighetsägare för att minska utsläpp från enskilda avlopp	1 800
Samhällsekonomiska konsekvenser av mänsklig påverkan på Östersjön och Västerhavet om inga ytterligare åtgärder genomförs jämfört med om åtgärder genomförs	2 000
Framtagande av modeller för avgiftssystem som kan bidra till minskad övergödning	800
Sammanställning av biologiska data om naturtypers utbredning på havsbotten samt genomförande av habitatmodellering och framställning av kartor och GIS-skikt	2 000
Kartläggning av utsjöbankar, inkl. fågel och fisk	8 000
Pilotprojekt för syresättning av syrefattiga havsbottnar	10 000
Framtagande av förslag till svenska nationella åtgärder för att uppnå Helcoms aktionsplan för Östersjön	3 000
Skarpsillsutfiskning (Fiskeriverket)	9 500
Digitalisering av djupdata (Sjöfartsverket)	2 000
Havsmiljödata (SGU)	1 000
Uppdrag 51a (Länsstyrelsen i Västernorrlands län)	300
Etablerande av hänsynsområden (kustlänsstyrelserna)	500
Prognoser om algblomning i Östersjön och Västerhavet (SMHI)	500

Drift av satellitdatabas (Lantmäteriverket)	5 200
Utveckla modellunderlag för beslut om åtgärder mot övergödning av Östersjön (Baltic Nest Institute vid Stockholms universitet)	7 000
Analys och redovisning av åtgärder/kostnader för att möta krav på fysisk återställning av sjöar/vattendrag som följer av vattendirektivet, miljö kvalitetsmål samt EG:s ålförordning	1 000
Arbete för en ändamålsenlig samverkan med vattenmyndigheter och berörda länsstyrelser, särskilt vad gäller förhållandet mellan ramdirektivet och miljömålen Hav i balans och Ingen övergödning	500
Vägledning till myndigheter och enskilda med prioritet för strategiska frågor	300
Delta i relevanta EU-kommittéer och arbetsgrupper, inkl. EEA	100
Ices	60
Utveckling av ekosystemansatsen	1 000
Integrerad kustzonsplanering i norra Bohuslän (ICZM)	1 000
Arbetet i Helcom, inkl. fiskexperter	838
Ospar och IMO, inkl. marint avfall	500
MiFi	100
Kansliet för Samhav och Havsmiljørådet	250
Ramdirektivet för vatten; främmande arter	200
EUNIS habitatklassificering	500
Kunskap om bifångster	2 500
Användning av gödsel, foder och växtskyddsmedel	160
Havsaktionsplanen, åtgärd nr 4	800
Livsmedelskonsumtion (fotavtryck) samt rapport	250
BAT-N	100
SOIL-N (modellsimulering)	100
Modell västnäring förlust	200
Övergödning P-fraktion åtgärder	250
Dikesrensning (P-förluster)	250
Restaureringserfarenheter i marin miljö	500
Pilotprojekt rekryteringsskador	1 000
PCL	300
Alkylatbensin information (Aktionsplanen för Östersjön)	400
Medel som har reserverats för länsstyrelseprojekt och andra projekt	12 872
<i>Summa</i>	<i>94 630</i>

Källa: Naturvårdsverket, e-brev 2008-04-29.

Tabell L. Kostnader för områdesskydd 2005–2007 för objektkategorierna Kuster och skärgårdar samt Sjöar och vattendrag

<i>Län</i>	<i>Kuster och skärgårdar</i>			<i>Sjöar och vattendrag</i>		
	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
Stockholm	0	0	0	0	0	0
Uppsala	0	1 300	0	0	0	0
Södermanland	0	0	0	0	0	0
Östergötland	0	0	0	0	0	0
Jönköping	0	0	0	325	125	0
Kronoberg	0	0	0	1 856	0	0
Kalmar	30	0	0	11 000	0	0
Gotland	0	0	0	0	0	345
Blekinge	0	0	0	0	247	160
Skåne	0	0	0	0	0	2 400
Halland	0	0	538	1 500	0	0
Västra Götaland	0	27 690	160	531	1 192	1 471
Värmland	0	0	0	0	0	0
Örebro	0	0	0	0	3 060	278
Västmanland	0	0	0	0	1 000	3 200
Dalarna	0	0	0	0	0	194
Gävleborg	0	0	0	0	1 230	1 514
Västernorrland	0	0	0	40	332	120
Jämtland	0	0	0	0	0	0
Västerbotten	0	0	0	0	0	659
Norrbottnen	0	3 750	0	0	0	0
<i>Summa</i>	<i>30</i>	<i>32 740</i>	<i>698</i>	<i>15 252</i>	<i>7 186</i>	<i>10 341</i>
<i>Andel av totala kostnader för områdesskydd (%)</i>						
	<i>0,0</i>	<i>3,7</i>	<i>0,1</i>	<i>1,5</i>	<i>0,8</i>	<i>1,3</i>

Källa: Naturvårdsverket, 2008a.

Tabell M. Fördelning av förbrukade skötselmedel per naturtyp åren 2005 och 2006; belopp (tkr) och andel (%)

Naturtyp	År 2005		År 2006	
	tkr	procent	tkr	procent
Barrskog	6 912	9,3	6 177	6,6
Lövblandad barrskog	2 987	4,0	4 199	4,5
Triviallövskog	453	0,6	872	0,9
Ädellövskog	6 043	8,1	6 018	6,4
Vattendrag	210	0,3	1 050	1,1
Sjöar	238	0,3	232	0,2
Hav	200	0,3	93	0,1
Substratmark	282	0,4	650	0,7
Våtmark	1 157	1,6	3 583	3,8
Änge	8 291	11,1	10 437	11,2
Betesmark	44 284	59,4	53 098	56,8
Åker/vall	838	1,1	1 327	1,4
Kalfjäll	0	0,0	50	0,1
Tomtmark	162	0,2	114	0,1
Övrigt	2 483	3,3	5 516	5,9
<i>Summa</i>	<i>74 539</i>	<i>100,0</i>	<i>92 064</i>	<i>100,0</i>

Källa: Naturvårdsverket, 2008a.

Tabell N. Skyddade områden som innehåller havsvatten eller tangerar strandlinjen per 31 december 2006

<i>Län</i>	<i>Nationalparker</i>		<i>Naturreservat</i>		<i>Djurskydd</i>		<i>Natura 2000</i>	
	<i>Antal</i>	<i>Varav hav (ha)</i>	<i>Antal</i>	<i>Varav hav (ha)</i>	<i>Antal</i>	<i>Varav hav (ha)</i>	<i>Antal</i>	<i>Varav hav (ha)</i>
Stockholm	1	115	115	58642	53	6770	67	35684
Uppsala	0	0	16	7716	24	3398	24	7937
Södermanland	0	0	20	26754	21	3854	23	22417
Östergötland	0	0	31	25132	66	5110	32	28536
Kalmar	1	125	57	19558	177	7731	56	33787
Gotland	1	862	32	2920	12	369	45	60226
Blekinge	0	0	31	5236	149	1037	58	15146
Skåne	1	60	51	45505	0	0	35	48583
Halland	0	0	32	7251	24	599	21	10351
Västra Götaland	0	0	65	27222	173	1562	32	93441
Gävleborg	0	0	18	9269	8	1700	21	11003
Västernorrland	1	300	23	2320	22	10	17	1770
Västerbotten	0	0	17	33669	0	0	21	34634
Norrbottn	1	5230	43	39202	17	686	58	48758
<i>Summa</i>	<i>6</i>	<i>6692</i>	<i>551</i>	<i>310394</i>	<i>746</i>	<i>32824</i>	<i>510</i>	<i>452274</i>

Källa: Naturvårdsverket, 2007a.

Tabell O. Andel skyddade marina områden per 31 december 2006 och prognos för skyddad andel år 2010

<i>Län</i>	<i>Marina naturreservat</i>		<i>Marina naturreservat och Natura 2000</i>	
	<i>Läge år 2006</i>	<i>Läge år 2006</i>	<i>Prognos år 2010</i>	
Stockholm	< 0,5 %	4 %	5 %	
Uppsala	0 %	2 %	21 %	
Södermanland	0 %	13 %	21 %	
Östergötland	0 %	12 %	12 %	
Kalmar	< 0,5 %	4 %	4 %	
Gotland	5 %	6 %	6 %	
Blekinge	0 %	4 %	4 %	
Skåne	8 %	9 %	10 %	
Halland	2 %	6 %	6 %	
Västra Götaland	3 %	17 %	21 %	
Gävleborg	0 %	2 %	2 %	
Västernorrland	0 %	< 0,5 %	1 %	
Västerbotten	3 %	4 %	6 %	
Norrbottn	0 %	6 %	9 %	
<i>Inom svenskt territorialvatten</i>	<i>1,8 %</i>	<i>5,7 %</i>	<i>7,6 %</i>	
Ekonomisk zon utanför territorialvatten	0 %	1,8 %	3,2 %	
<i>Sveriges totala marina area</i>	<i>1 %</i>	<i>3,9 %</i>	<i>5,5 %</i>	

Källa: Naturvårdsverket, 2007a. Prognosen för 2010 baseras på uppgifter från länsstyrelserna till Naturvårdsverket.

Tabell P. Skyddade arealer Hav respektive Sjöar och vattendrag inom nybildade naturreservat beslutsåren 2005–2007 (hektar)

<i>Naturtyp</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>Summa 2005–2007</i>
Sjöar och vatten- drag	1 390	1 350	1 450	4 190
Hav	520	1 330	2 010	3 860
Övriga naturtyper	23 580	13 900	22 080	59 560
<i>Summa</i>	<i>25 490</i>	<i>16 580</i>	<i>25 540</i>	<i>67 610</i>
<i>Andel av total (%)</i>	<i>7,5</i>	<i>16,2</i>	<i>13,5</i>	<i>11,9</i>

Källa: Naturvårdsverket, 2008a.

Tabell Q. Bestånd och bifångster för marina däggdjur och fåglar

	<i>Bestånd (antal djur)</i>	<i>Årlig för- ändring</i>	<i>Årlig bifångst (andel av bestånd resp. antal djur)</i>
Tumlare i Kattegatt och Skagerrak	ca 24 200	oklart	uppskattningsvis 0,47 % i svenskt fiske; totalt kan bifångsterna vara över 1 %
Tumlare i Östersjön	mellan några hundra och några tusen	minskning	inga rapporterade bi- fångster
Vikare	ca 8 000	+ 5 %	ca 50 djur
Gråsäl	över 20 000	+ 7,5 %	ca 500 djur (ca 2 % av beståndet)
Knubbsäl – östliga populationen	ca 700	+ 9 %	< 7 djur (< 1 % av beståndet)
Knubbsäl – västliga populationen	ca 15 000	+ 10 %	ca 400 djur
Fåglar			ingen uppgift

Källa: Fiskeriverket, 2007.

Tabell R. Utsläpp av olja – rättsliga åtgärder 2004–2007

	2004	2005	2006	2007
Anmälda utsläpp	i.u.	462	389	435
Konstaterade utsläpp	342	313	269	325
Inledda förundersökningar	212	175	147	179
Antal domar/strafförel.	7	10	3	8
Antal vattenföroreningsavg.	16	14	10	13
S:a vattenföroreningsavg. (kr)	1 051 220	1 519 604	603 026	985 904

Källa: Kustbevakningen (www.kustbevakningen.se).

Tabell S. Mottagna avfallsmängder i svenska hamnar

	2003	2004	2005	2006
Sludge	48 000	50 000	36 511	125 153
Fast avfall	28 000	33 000	21 927	23 042
Kem-rester	9	6,5	33,6	23,2
Övr lastrester	10 400	15 800	11 881	13 841
Toa-avfall	330 000	376 000	874 843	2 457

Källa: Sjöfartsverket, 2008c. Den avsevärt lägre mängden toalettavfall år 2006 beror troligen på att endast tre hamnar har lämnat uppgifter. Den mer än tredubblade mängden lämnad sludge kan bara delvis förklaras med ett ökat antal fartygsanlöp. En tredubbling av volymen är enligt Sjöfartsverket orimlig och beror troligen på felaktig rapportering eller klassificering.

BILAGA 11

Definitioner och förkortningar

Adaptiv förvaltning innebär att förvaltningen förnyas och anpassas efter skiftande förhållanden.

AIS Automatic Identification System är ett system för identifiering och lokalisering av fartyg.

Alkylatbensin är en extra ren form av motorbränsle för motorer som saknar avgasreningsutrustning. Med alkylatbensin kan de skadliga utsläppen från äldre tvåtakts utombordsmotorer minskas med 80–90 %. (Sjöfartsverket)

Ammoniak är en kväveförening i gasform. Den är löslig i vatten och bildar då en annan kväveförening som heter ammonium. Ammonium är ett viktigt näringsämne för t.ex. planktonalger.

Antifouling (påväxthindrande) system: Med påväxthindrande system avses beläggning, färg, ytbehandling, yta eller anordning på ett fartyg som används för att kontrollera eller förebygga påväxt av oönskade organismer.

Baslinjen bestämmer vad som ingår i en stats sjöterritorium. Baslinjen följer strandlinjen förutom vid öar och skär då räta baslinjer kan dras över vattnet mellan fastland och ö. Sjöterritoriet sträcker sig sedan maximalt 12 nautiska mil från baslinjen.

Biocider är ämnen som kan döda levande organismer.

Biota är definitionen av den levande faunan och florán inom ett område.

Bruttodräktighet är den totala volymen av ett fartygs slutna utrymmen.

BSAP Baltic Sea Action Plan är Helcoms aktionsplan för Östersjön och Kattegatt.

BSPA Baltic Sea Protected Areas är ett nätverk av skyddade marina områden i Östersjön och Kattegatt.

Cyanobakterier utnyttjar liksom växterna solen som energikälla men kan till skillnad från planktoniska alger binda kväve direkt från luften. De flesta arter är vattenlevande och de bildar ofta stora kolonier. Massförekomst av cyanobakterier under högsommaren i Östersjön är det som i vardagligt tal kallas algblooming. En del cyanobakterier kan producera gifter. (NE)

Datavärd är en myndighet eller annan organisation som för Naturvårdsverkets räkning ansvarar för driften av en eller flera databaser. (SOU 2008:48)

DDT är ett bekämpningsmedel som har använts sedan 1940-talet. Det fick omfattande användning fram till mitten av 1960-talet. Besprutning med DDT förbjöds i Sverige och många andra länder i början av 1970-talet.

Dioxiner är föreningar skapade av mänsklig aktivitet bl.a. vid förbränningsprocesser i bensinmotorer och vid sopstationer. Ett tiotal dioxinföreningar, bl.a. TCDD, anses vara mycket giftiga eftersom de har hög kemisk stabilitet och god

fettlöslighet. Dioxiner anrikas därmed i näringskedjan t.ex. i fettdepåerna i fiskar och däggdjur. (NE)

Djurplankton (zooplankton) är djur som lever i den fria vattenmassan (söt- eller saltvatten) och som mer eller mindre passivt förs runt med strömmar. De är vanligtvis mycket små, men även t.ex. stora maneter brukar föras hit. (NE)

Ekonomiska zonen är belägen utanför territorialhavet (se definition under sjöterritorium), maximalt 200 nautiska mil från baslinjerna. Sverige upprättade sin ekonomiska zon 1993. Den yttre gränsen för Sveriges ekonomiska zon utgörs i allmänhet av en linje mitt emellan Sveriges och angränsande länders territorialhavsgränser.

Ekosystem består av olika komponenter, dels av djur, växter och andra organismer, dels av den omgivande miljön. De olika organismerna i ekosystemet är delar i en näringsväv, där allt hänger ihop och där olika nivåer påverkar varandra genom komplexa och dynamiska samband. Allt liv på land är beroende av havets förmåga att cirkulera näringsämnen och reglera klimatet. (SOU 2003:72)

Ekosystemansatsen innebär att man bedriver en förvaltning som är inriktad på att återställa ekosystemens funktion och struktur. Även människans roll i ekosystemet beaktas.

Eutrofiering (övergödning) innebär en utveckling mot mera näringsrika, ibland övergödda förhållanden, oavsett om detta beror på en naturlig utveckling eller om förhållandena orsakats av människan. Begreppet eutrofiering används oftast när man pratar om akvatiska och marina miljöer. (NE)

Farled omfattar i sin vidaste betydelse de vattenområden som sjöfarten använder. I allmänhet avses dock de vattenvägar som i sjökortet är markerade med hel- eller dragna svarta linjer. (Sjöfartsverket)

Fosfor (P) bildar tillsammans med syre fosfatföreningar vilka är livsnödvändiga för både växter och djur. Fosfater används dessutom som konstgödsel inom jordbruket. (NE)

FRS, fartygsrapporteringsystem.

Fånggröda är växtlighet som har sin huvudsakliga tillväxt mellan två huvudgrödor och som odlas med syfte att ta upp växtnäring efter skörd av huvudgrödan. (Naturvårdsverket)

Helcom, Helsingforskonventionen eller konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö, är ett samarbete mellan de olika staterna runt Östersjön samt EU-kommissionen.

Hydrografi är kartläggning av sjöar och floder och dessas areal- och djupförhållanden. Inom oceanografin menas kartläggning av farvatten för navigationsändamål. (NE)

Hydrologi är läran om vattnet på jordens landområden.

Ices International Council for the Exploration of the Sea är det internationella havsforskningsrådet.

ICZM, integrerad kustzonsförvaltning.

IMO International Maritime Organization är FN:s internationella sjöfartsorganisation.

KemI, Kemikalieinspektionen.

Kontinentalsockeln (shelfen) är landmassans fortsättning ut i havet som täcks av de förhållandevis grunda kusthaven.

Kväve (N) är ett grundämne som liksom fosfor är livsnödvändigt för alla djur och växter.

LIP, lokalt investeringsprogram.

LRF, Lantbrukarnas Riksförbund.

Marpol International Convention for the Prevention of Pollution From Ships är den internationella konventionen om förhindrande av förorening från fartyg.

MIFO, metodik för inventering av förorenade områden.

Miljögifter är ett samlingsnamn för särskilt skadliga kemiska ämnen i den yttre miljön. Utmärkande för miljögifterna är inte bara deras direkta giftverkan på levande organismer utan att de är mycket stabila och endast långsamt bryts ned eller omvandlas till mindre farliga ämnen. Bland miljögifterna finns flera av människan framställda ämnen (t.ex. DDT, PCB, PBB), men också naturligt förekommande ämnen som av människan gjorts tillgängliga i ökad mängd (t.ex. tungmetallerna kvicksilver och bly). (NE)

MPA Marine Protected Area är marina skyddade områden.

Nautisk mil eller sjömil motsvarar 1 852 m.

Närsalter/näringsämnen: I den akvatiska miljön syftar man på de nödvändiga ämnen som alger kräver för sin produktion (fotosyntes). I huvudsak handlar det om kväve och fosfor men för kiselalger är även kisel ett mycket viktigt näringsämne.

NO_x är den kemiska betäckningen på kväveoxider, dvs. kväve-syreföreningar.

Ospar är en konvention för bevarande av marina miljöer i Atlantens nordöstra områden (Oslo–Paris-konventionen).

PBL, plan- och bygglagen.

PCB är organiska föreningar som sedan 1920-talet främst har använts inom den kemiska industrin. PCB uppmärksammades som miljögift vid mitten av 1960-talet och förbjöds under 1970-talet, men på grund av att föreningarna är svårnedbrytbara förekommer de fortfarande i våra miljöer och anrikas i näringskedjorna. (NE)

Plankton är ett samlingsnamn för de växt- och djurplankton som svävar fritt i vatten och hav.

PSSA Particular Sensitive Area, dvs. ett särskilt känsligt havsområde.

Reach, Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals, är EU:s kemikalieförordning från 2007.

Recipientkontrollprogram är övervakningsprogram för miljön (recipienten) i anslutning till utsläppskälla.

Samhav är Samordningsgruppen för havsmiljöfrågor.

SFR, Sveriges Fiskares Riksförbund.

SGU, Sveriges geologiska undersökning.

Sjöterritorium utgörs av vattnet både innanför (inre vatten) samt maximalt 12 nautiska mil utanför baslinjen (territorialhavet), se även definitionen för baslinje.

SKL, Sveriges Kommuner och Landsting.

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet.

Sludge är oanvändbara oljerester som ursprungligen kommer från fartygens maskinrum.

SMHI, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Svenskt Vatten är en organisation som företräder vattenverk och vattenbolag i Sverige.

TAC, Total Allowable Catch, totalt tillåten fiskfångst.

TBT, tributyltenn, är en mycket giftig förening som har använts i båtbottnfärg för att motverka att djur och växter fäster på skrovet, en s.k. antifoulingssubstans.

Toxisk, annat ord för giftig.

VA, vatten- och avloppsverksamhet.

VMS, Vessel Monitoring System, övervakningssystem för fartyg.

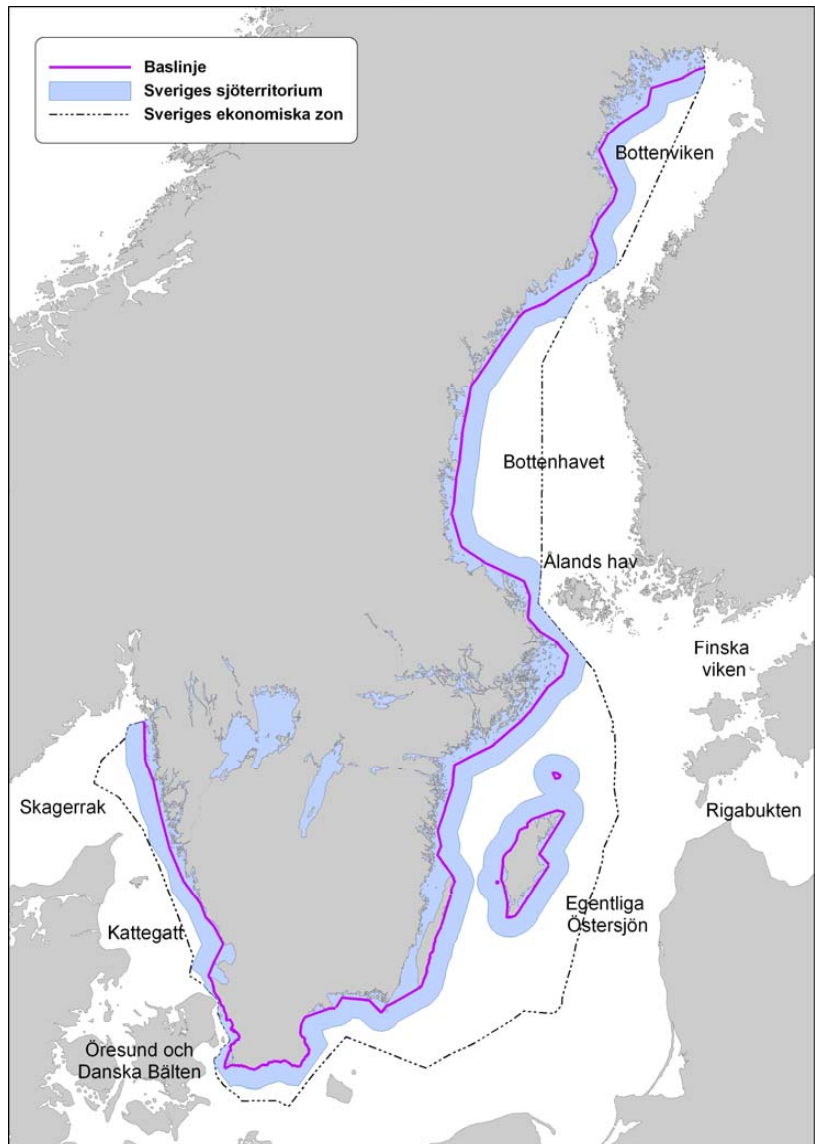
VTS, Vessel Traffic Service, övervakningscentraler.

Vårbearbetning är liksom fånggrödor en metod att bruka jorden med avsikt att minska näringsläckaget. I praktiken innebär det att jordbrukaren senarelägger bearbetningen av jorden inför en ny odlingsäsong.

Växtplankton (fytoplankton) utgörs av alger och vissa bakterier. I såväl sött som salt vatten är de ett viktigt första led i näringskedjorna. Växtplankton utgör föda för djurplankton, som i sin tur är föda för andra djur. (NE)

Övergödning är i allmänt språkbruk detsamma som eutrofiering.

Karta över Östersjön och Västerhavet



Källa: Sjöfartsverket.

2004/05:RFR1	TRAFIKUTSKOTTET Transportforskning i en föränderlig värld
2004/05:RFR2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens insatser för att stödja forskning och utveckling i små företag Rapport till riksdagens näringsutskott
2004/05:RFR3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Nationella minoriteter och minoritetsspråk
2004/05:RFR4	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga seminarium om skattekonkurrensen den 15 mars 2005

2005/06:RFR1	JUSTITIEUTSKOTTET Brottskadeersättning och skadestånd på grund av brott. Undersökning av skillnader mellan beslutad brottskadeersättning och av domstol sakprövat skadestånd
2005/06:RFR2	JUSTITIEUTSKOTTET Särskild företrädare för barn Uppföljning om tillämpningen av lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn
2005/06:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion – en uppföljning
2005/06:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Regeringsmakt och kontrollmakt. Offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet
2005/06:RFR5	KULTURUTSKOTTET Statsbidrag till teater och dans En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser
2005/06:RFR6	UTRIKESUTSKOTTET Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet
2005/06:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Sjöfartsskydd En uppföljning av genomförandet av systemet för skydd mot grova våldsbrott gentemot sjöfarten
2005/06:RFR8	UTRIKESUTSKOTTET Vår relation till den muslimska världen i EU:s grannskapsområde
2005/06:RFR9	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om elmarknaden den 18 maj 2006

2006/07:RFR1	FINANSUTSKOTTET En utvärdering av den svenska penningpolitiken 1995–2005
2006/07:RFR2	UTRIKESUTSKOTTET OCH MILJÖ- OCH JORDBRUKS- UTSKOTTET Offentlig utfrågning den 12 december 2006 om en gasledning i Östersjön – fakta om projektet – internationell rätt – tillvägagångs- sätt vid tillståndsprövning
2006/07:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikuskottets uppföljning av flyttning av fordon
2006/07:RFR4	TRAFIKUTSKOTTET Trafikuskottets offentliga utfrågning om trafiklösningar för Stock- holmsregionen
2006/07:RFR5	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att bedriva småskalig livsmedelsproduktion
2006/07:RFR6	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning på temat Var går gränsen för den konstnärliga friheten?
2006/07:RFR7	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik
2006/07:RFR8	SKATTEUTSKOTTET Uppföljning av kvittningsregeln för nystartade företag
2006/07:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Socialuskottets offentliga utfrågning på temat hiv/aids torsdagen den 15 februari 2007 (Omtryck, tidigare utgiven som 2006/07:URF4)

2007/08:RFR1	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2007
2007/08:RFR2	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig-privat samverkan kring infrastruktur – en forskningsöver- sikt
2007/08:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekven- ser för företag inom fiskeområdet
2007/08:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialuskottets offentliga utfrågning på temat våld mot äldre, den 19 september 2007
2007/08:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Uppföljning av hur stormen Gudrun hanterats inom transport- och kommunikationsområdet
2007/08:RFR6	FÖRSVARsutskottet Utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Öppet seminarium om attityder till skatter
2007/08:RFR8	FÖRSVARsutskottet Forskning och utveckling inom försvarskottets ansvarsområde

2007/08:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av Kriminalvårdens behandlingsprogram för män som dömts för våld i nära relationer
2007/08:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågningar hösten 2007 om trafikens infrastruktur
2007/08:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning den 22 november 2007 om tillstånd för digital marksänd tv
2007/08:RFR12	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningarna för att låta transportsektorn omfattas av ett system med handel av utsläppsrätter
2007/08:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets uppföljning av skogsbeskattningen
2007/08:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Förnybara drivmedels roll för att minska transportsektorns klimatpåverkan
2007/08:RFR15	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Äldreförsörjningsstödet i dagspressen 2002–2007
2007/08:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Anpassningen av trafikens infrastruktur när klimatet förändras
2007/08:RFR17	RIKSDAGENS UTSKOTT Riksdagens framtidsdag 2008 – konferensrapport
2007/08:RFR18	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat Tillgänglighet inom hälso- och sjukvården
2007/08:RFR19	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning Statlig arbetsgivarpolitik och jämställdhet
2007/08:RFR20	NÄRINGSUTSKOTTET OCH KULTURUTSKOTTET Näringsutskottets och kulturutskottets offentliga utfrågning om upphovsrätt på Internet
2007/08:RFR21	TRAFIKUTSKOTTET OCH FÖRSVARsutskOTTET Trafikutskottets och försvarsutskottets offentliga utfrågning om IT-säkerhet
2007/08:RFR22	FÖRSVARsutskOTTET Försvarsutskottets offentliga utfrågning om kärnvapen och radiologiska hot
2007/08:RFR23	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Utvärdering av det kommunala partistödet
2007/08:RFR24	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om de fem nationella minoriteternas kultur
2007/08:RFR25	FÖRSVARsutskOTTET Försvarsutskottets offentliga utfrågning om utvärdering av 2004 års försvarspolitiska beslut
2007/08:RFR26	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om godstransporter

- 2008/09:RFR1 KULTURUTSKOTTET
Uppföljning av pensionsvillkoren inom scenkonstområdet
- 2008/09:RFR2 SOCIALUTSKOTTET
Socialutskottets offentliga utfrågning på temat hemlöshet
den 17 september 2008