

God havsmiljö 2020

Marin strategi för Nordsjön och Östersjön
Åtgärdsprogram för havsmiljön. Bakgrund och förutsättningar

Dnr: 3563-14



Havs- och vattenmyndighetens förslag inför samråd februari 2015

God Havsmiljö 2020

Del 4: Åtgärdsprogram 2015-2020, bakgrund och förutsättningar

Havs- och vattenmyndighetens förslag inför samråd februari 2015

Förord

Det här dokumentet är en inledande del av det förslag till åtgärdsprogram för havsmiljön som i sin helhet kommer att samrådas kring under perioden 1 februari till 30 april 2015. Åtgärdsprogrammet är en del av genomförandet av havsmiljöförordningen och EU:s havsmiljödirektiv. Åtgärdsprogrammet riktar sig till myndigheter och kommuner och åtgärderna ska genomföras med gällande lagstiftning.

Anledningen till att vi redan nu presenterar bakgrund och förutsättningar är att vi vill visa på sambanden med de regionala vattenmyndigheternas förslag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som är ute på samråd mellan 1 november 2014 till 30 april 2015. Vattenmyndigheternas förslag har stor betydelse även för havsförvaltningen och vi hoppas att du som deltar i samråden, såväl kring vattendirektivet som kring havsmiljödirektivet genom detta erhåller en helhetsbild av hur vattenförvaltning och havsförvaltning hänger ihop.

Tillståndet för den marina miljön i Nordsjön och Östersjön är på många sätt undermåligt. Havsområdena lider av påverkan från övergödning, farliga ämnen, fysisk exploatering och fiske, vilket får negativa effekter på de ekosystemtjänster som haven levererar till samhället. Samtidigt ökar trycket från olika näringar, exempelvis energi, turism och transporter. Utvecklingen är likartad i många andra havsområden i Europa. För att på sikt vända den negativa miljöutvecklingen, upprätthålla god miljöstatus och stimulera till ett hållbart nyttjande av havens resurser har EU infört havsmiljödirektivet (2008/56/EG) som i Sverige genomförs genom havsmiljöförordningen (2010:1341).

Arbetet med detta dokument har samordnats av Ylva Engwall med bidrag från ett flertal medarbetare på Havs- och vattenmyndigheten.

Göteborg, november 2014,

Björn Sjöberg, avdelningschef

INNEHÅLL

Bakgrund och förutsättningar för åtgärdsprogrammet.....	5
Sammanfattning.....	5
Genomförande av havsmiljödirektivet i Sverige	6
Steg 1. Inledande bedömning	8
Steg 2. God miljöstatus.....	9
Steg 3. Miljökvalitetsnormer med indikatorer	10
Steg 4. Övervakningsprogrammet.....	10
Steg 5. Ett åtgärdsprogram för havsmiljön.....	10
Framtagande av åtgärdsprogrammet.....	12
Beskrivning av processen med att ta fram åtgärdsförslag	12
Ett samlat grepp om havsmiljön.....	15
De svenska miljökvalitetsmålen och havsmiljöförordningen.....	15
Havsmiljödirektivet och annan EU-lagstiftning inom det marina området.....	16
Samarbete inom EU och internationellt	21
Vad är ett åtgärdsprogram enligt miljöbalken?	24
Vem riktas åtgärdsprogram mot?	24
Formella krav på åtgärdsprogrammets innehåll.....	24
Grunden för åtgärder - miljökvalitetsnormer för havsmiljön	25

Bakgrund och förutsättningar för åtgärdsprogrammet

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten ska besluta om ett åtgärdsprogram, Åtgärdsprogram för havsmiljön (ÅPH) för Nordsjön och Östersjön enligt havsmiljöförordningen, som är det svenska genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv. Åtgärdsprogrammet för havsmiljön ska ange vilka åtgärder som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för havet ska kunna följas så att god miljöstatus på sikt uppnås.

Arbetet med att ta fram åtgärdsprogrammet för havsmiljön genomförs under 2014 och 2015, inklusive ett brett samråd under våren 2015, och åtgärdsprogrammet beslutas senast 31 december 2015. I början av 2016 ska åtgärdsprogrammet för havsmiljön rapporteras till EU-kommissionen. Från 2016 ska åtgärder genomföras och effekterna av åtgärder följas upp.

Det övergripande syftet med åtgärdsprogrammet för havsmiljön är att det ska bidra till att god miljöstatus uppnås. Arbetet innebär samarbete med våra grannländer kring åtgärder i den gemensamma havsmiljön. Samarbetet sker bland annat genom bilaterala samarbeten, inom de regionala havskonventionerna Ospar och Helcom samt på EU-nivå.

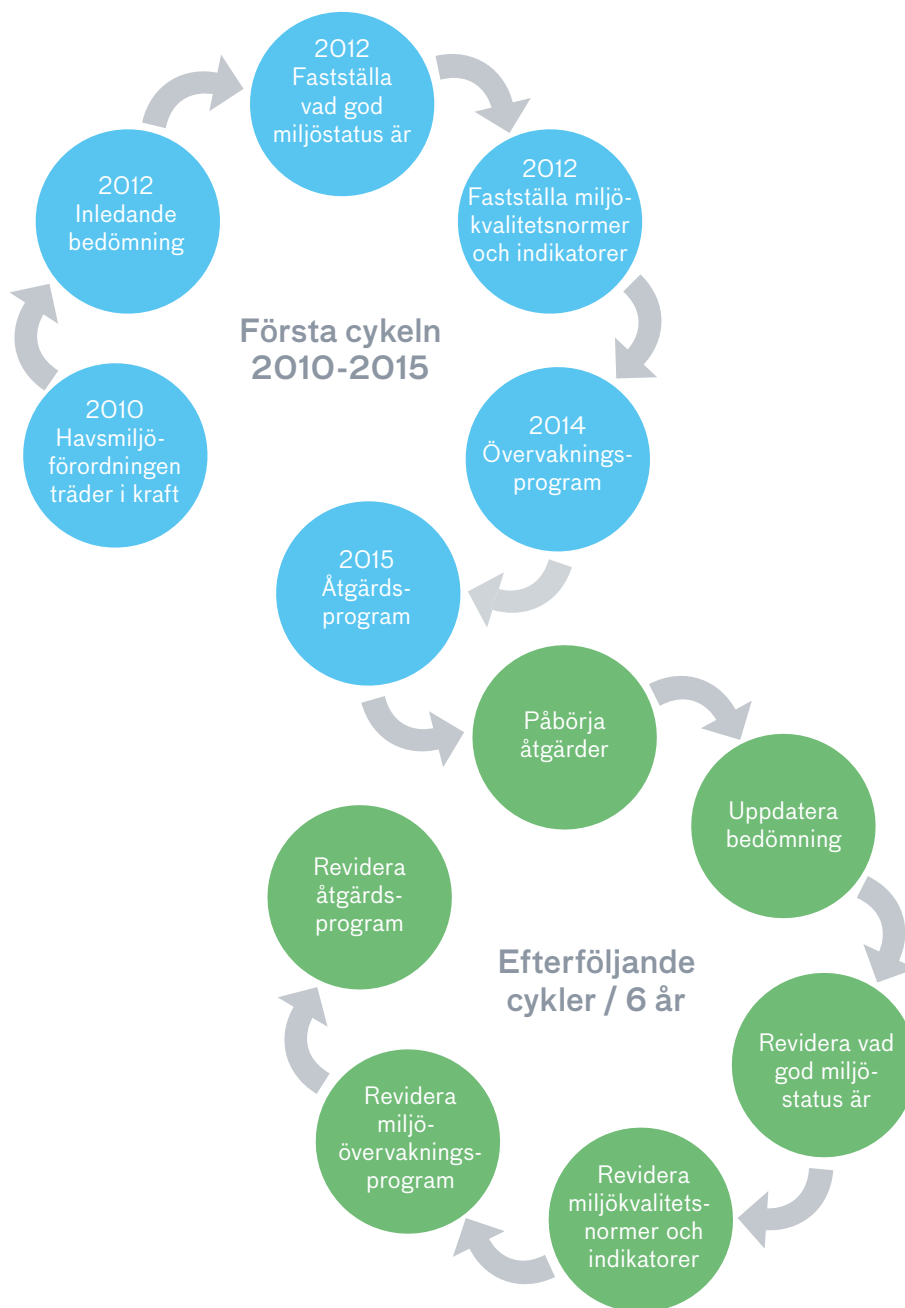
Genomförande av havsmiljöförordningen i Sverige

Havsmiljödirektivet genomförs i Sverige genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Arbetet med förordningen sker i återkommande förvaltningsperioder med fem steg som bygger på varandra. Det gör att förvaltningen i varje period kan justeras och förbättras utifrån förändringar i miljön och samhället i övrigt. Den första förvaltningsperioden innehåller följande steg:

1. En inledande bedömning av miljötillståndet och en social och ekonomisk analys av nyttjandet av havet (genomfört 2012)
2. Beslut om vad som kännetecknar god miljöstatus i Nordsjön och Östersjön (genomfört 2012)
3. Beslut om miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (genomfört 2012)
4. Beslut om ett miljöövervakningsprogram (genomfört 2014)
5. Beslut om åtgärdsprogram (beslut tas 2015) och påbörja genomförandet av åtgärdsprogrammet (2016)

Sveriges första förvaltningsperiod har nu kommit fram till det femte steget i listan ovan: att fastställa ett åtgärdsprogram som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna följs och att god miljöstatus upprätthålls eller uppnås. Åtgärdsprogrammet ska vara fastställt i slutet av 2015, och börja genomföras senast i slutet av 2016.

Havs- och vattenmyndighetens arbete med havsmiljöförordningen redovisas i en serie rapporter som alla har överskriften God havsmiljö 2020. Åtgärdsprogrammet kommer att bli del 4 i serien, som ingår i Havs- och vattenmyndighetens rapportserie och finns att hämta myndighetens hemsida: www.havochvatten.se



Figur 1. Havsmiljödirektivets förvaltningsperioder går i cykler. Åtgärdsprogrammet som nu tas fram är det sista steget i den första förvaltningsperioden.

Rapporterna om God havsmiljö 2020 Marin strategi för Nordsjön och Östersjön



Del 1:

Inledande bedömning av miljö tillstånd och socioekonomisk analys (2012)

Här beskrivs miljö tillståndet i havet och de viktigaste påverkansfaktorerna. Rapporten beskriver också nyttjandet av den marina miljön och vad en försämring av miljön skulle kosta för samhället.



Del 2:

God miljö status och miljö kvalitetsnormer (2012). Rapporten beskriver målet, som är god miljö status, och delmål på vägen för att komma dit.



Del 3:

Övervakningsprogram (2014). Här beskrivs hur miljön ska övervakas och miljö tillståndet följs upp.

Steg 1. Inledande bedömning

Havs- och vattenmyndigheten slutförde 2012 en inledande bedömning av miljö tillståndet i svenska hav. Tillståndet varierar i Nordsjön och Östersjön mellan olika havsbassänger, liksom mellan kust- och utsjövatten. Överlag är miljö tillståndet inte tillfredsställande med negativa effekter för såväl marina växter, djur och livsmiljöer som de ekosystemtjänster som människan nyttjar.

Alla delar av havsmiljön är idag mer eller mindre påverkade av mänskliga aktiviteter. Belastningarna kommer både från aktiviteter på land och från aktiviteter som sker direkt i den marina miljön. Sammanfattningsvis bedöms tillförsel av näringsämnen, uttag av arter genom fiske och tillförsel av farliga ämnen på en övergripande nivå påverka miljö tillståndet i svenska havsområden mest. Den inbördes rangordningen mellan dessa varierar geografiskt och lokalt kan andra belastningar vara viktiga och ibland ha större betydelse än de tre ovan nämnda belastningarna.

Den inledande bedömningen finns i rapporten *God Havsmiljö 2020, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön, del 1: Inledande bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys*. I rapporten redovisas grundläggande egenskaper och det aktuella miljötillståndet i Nordsjön och Östersjön. Där finns också en ekonomisk och social analys som beskriver nyttjandet av marina vatten och samhällets kostnad om miljötillståndet försämras. Kostnaderna beskrivs som välfärdsförluster kopplade till försämrade ekosystemtjänster.

Den samlade slutsatsen i den inledande bedömningen överensstämmer med vad som framkommit i senare års nationella så väl som internationella tillståndsbedömningar. En ny bedömning av miljötillståndet ska slutföras och rapporteras 2018 som ett underlag till ett nytt och reviderat åtgärdsprogram för perioden 2021-2026.

Steg 2. God miljöstatus

Vad som är god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen finns beskrivet i rapporten *God havsmiljö 2020, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön, del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer*. Där beskrivs också vilka indikatorer som ska användas för att bedöma status på havsmiljön. Dessa finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrift HVMFS 2012:18.

Vid val av indikatorer utgick arbetet huvudsakligen från existerande miljöövervakning och redan utvecklade indikatorer. Ett fullt utvecklat, kvantitativt system för att bedöma om god miljöstatus uppnås finns ännu inte på plats. Arbeta med att utveckla detta pågår kontinuerligt och kommer att resultera i uppdateringar av föreskriften.

Temaområden för god miljöstatus

God miljöstatus beskrivs på en övergripande nivå i 11 temaområden (kallas deskriptorer i havsmiljödirektivet).

- Biologisk mångfald
- Främmande arter
- Kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur
- Marina näringsvävar
- Övergödning
- Havsbottnens integritet
- Bestående förändringar av hydrografiska villkor
- Koncentrationer av farliga ämnen
- Farliga ämnen i fisk och skaldjur
- Egenskaper och mängder av marint avfall
- Tillförsel av energi inbegripet undervattensbuller

HaV har fastställt när god miljöstatus råder inom respektive temaområde i HVMFS 2012:18, bilaga 2, del A och del B.

Steg 3. Miljökvalitetsnormer med indikatorer

För att nå god miljöstatus har elva svenska miljökvalitetsnormer formulerats. Målsättningen har varit att utforma miljökvalitetsnormer som motsvarar alla de belastningar som i den inledande bedömningen identifierades påverka miljön. Dessa omfattar belastning i form av näringsämnen, farliga ämnen, främmande arter, uttag av arter, fysisk påverkan på havsbottnar och avfall i havsmiljön. Miljökvalitetsnormer och indikatorer beskrivs i rapporten *God havsmiljö 2020, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön, del 2: God miljöstatus och miljökvalitetsnormer och är fastställda i föreskriften HVMFS 2012:18, bilaga 3.*

Arbetet med att ta fram ett fullt utvecklat system med miljökvalitetsnormer och tillhörande kvantifierbara indikatorer för uppföljning av normer och åtgärder pågår och kommer att resultera i uppdateringar av föreskriften.

Steg 4. Övervakningsprogrammet

För att kunna bedöma och följa upp utvecklingen av miljöstatus, som exempelvis lekbiomassa av fisk, utbredning av marina däggdjur och tillståndet hos bottenfaunan, har Havs- och vattenmyndigheten fastställt övervakningsprogram. Övervakningen ger också underlag för att följa upp vilka miljöförändringar som uppstår till följd av mänskliga aktiviteter som utsläpp av näringsämnen och farliga ämnen, trålning och nedskräpning.

Övervakningsprogrammet och tillhörande underprogram fastställdes 2014 och beskrivs i rapporten *God havsmiljö 2020, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön, del 3: Övervakningsprogram.* Miljöövervakningsprogrammen kommer precis som indikatorerna att utvecklas kontinuerligt.

Steg 5. Ett åtgärdsprogram för havsmiljön

Det sista steget i förvaltningsperioden är att upprätta ett åtgärdsprogram. Ett åtgärdsprogram ska tas fram om den inledande bedömningen visar att miljötillståndet i havsmiljön inte är tillfredsställande och om de miljökvalitetsnormer som gäller i havet inte följs. Åtgärdsprogrammet ska svara på vilka åtgärder som behöver genomföras och av vem. Det ska också innehålla en redovisning av pågående åtgärder som relaterar till havsmiljön, samhällsekonomisk analys av föreslagna åtgärder samt en miljökonsekvensbeskrivning. Arbetet med att ta fram ett åtgärdsprogram för havsmiljön beskrivs nedan.

EU:s havsmiljödirektiv, Sveriges havsmiljöförordning och HaV:s föreskrift

Havsmiljödirektivet (Marine Strategy Framework Directive, 2008/56/EG) är miljöpelaren i EU:s integrerade havspolitik. Direktivets syfte är att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i Europas hav till 2020. Enligt direktivets grundläggande bestämmelser ska god miljöstatus uppnås genom en ekosystembaserad förvaltning.

I direktivet görs en indelning i marina regioner eller delregioner. Sverige berörs av två av dessa: delregion Nordsjön och region Östersjön.

Havsmiljödirektivet införlivades i november 2010 i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen (2010:1341).

Havs- och vattenmyndigheten är enligt förordningen ansvarig myndighet för genomförandet och har föreskriftsrätt. Myndigheten har därför tagit fram en föreskrift, Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18).

I föreskriften anges gränserna för de två svenska förvaltningsområdena Nordsjön och Östersjön och vad som kännetecknar god miljöstatus. Den anger också miljökvalitetsnormer med indikatorer som ska bidra till att den övergripande normen för god miljöstatus kan följas.

Föreskriften (HVMFS 2012:18) finns att hämta på Havs- och vattenmyndighetens hemsida www.havochvatten.se

Framtagande av åtgärdsprogrammet

Beskrivning av processen med att ta fram åtgärdsförslag

Under våren 2014 har förslag till åtgärder tagits fram.

Arbetet med åtgärdsprogrammet för havsmiljön har utgått från dessa områden

- Övergödning
- Farliga ämnen
- Fiske
- Främmande och invasiva arter
- Påverkan på havsbotten
- Marint skräp
- Storskaliga anläggningar
- Marina skyddade områden
- Marin restaurering
- Åtgärder för hotade arter och habitat

Externa experter och andra myndigheter har involverats och en rad uppdrag har lagts ut för att få underlag och data för att kunna:

1. Bedöma hur långt det är kvar för att nå miljökvalitetsnormerna, samt identifiera betydande faktorer som gör att miljökvalitetsnormerna inte nås
2. Analysera hur långt redan existerande (beslutade eller pågående) åtgärder kommer att räcka
3. Vid behov identifiera ytterligare åtgärder för att nå miljökvalitetsnormerna
4. Analysera om de föreslagna åtgärderna är tekniskt genomförbara, hållbara, kostnadseffektiva och ur andra hänseenden lämpliga

En samhällsekonomisk konsekvensanalys görs av hela åtgärdsprogrammet och åtgärdernas kostnadseffektivitet bedöms. I konsekvensanalysen vägs effekterna av de föreslagna åtgärdersprogrammet mot noll-alternativet, det vill säga där verksamheterna pågår som tidigare.

Förslaget till åtgärdsprogram i februari 2015 kommer att innehålla: Beskrivning av vilka åtgärder som behöver genomföras och vilka myndigheter och kommuner som behöver vara involverade. Koppling mellan åtgärder, miljöproblem, påverkan och förbättringsbehov. Åtgärderna beskrivs under respektive temaområde och kopplas där till aktuell miljökvalitetsnorm. Samhällsekonomiska konsekvenser av åtgärdsprogrammet inklusive en beskrivning av kostnader och nyttor utifrån en ekosystemtjänstansats. Också samverkansprocessen, samrådet och bristanalys av förslaget kommer att utvecklas.

Arbetet med åtgärdsförslagen har förankrats på olika sätt. Samverkansmöten hölls 2-3 oktober i Stockholm där myndigheter och länsstyrelser bjöds in för att diskutera utkast till åtgärdsförslag med Havs- och vattenmyndighetens arbetsgrupper. De föreslagna åtgärderna har också diskuterats med respektive myndighet.

Samrådsprocessen

Ett åtgärdsprogram ska enligt miljöbalken kungöras i ortstidning, eller på annat sätt ge myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet tillfälle under minst två månader att lämna synpunkter på förslaget. Arbetet med att utarbeta åtgärdsprogrammet för havsmiljön genomförs under 2014-2015 för att beslutas senast 31 december 2015. För att nå samverkan och få en bred förankring av åtgärdsprogrammet genomförs ett samråd från 1 februari till 30 april 2015. Samrådet är också ett krav enligt havsmiljöförordningen och miljöbalkens kapitel 5. Samrådet för åtgärdsprogrammet vänder sig till myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare, allmänheten och övriga som berörs av åtgärdsprogrammet.

Efter samrådet ges regeringen möjlighet att pröva förslaget till åtgärdsprogram enligt de förutsättningar som anges i havsmiljöförordningens § 27. Under hösten kommer Havs- och vattenmyndigheten att publicera en sammanställning av remissvaren på hemsidan. Åtgärdsprogrammet för havsmiljön fastställs av Havs- och vattenmyndigheten senast före utgången av 2015. I början av 2016 ska programmet rapporteras till EU-kommissionen. Då ska också åtgärderna börja genomföras och effekterna av åtgärderna följs sedan upp under kommande förvaltningsperiod.

Samrådet under 2015

1 november 2014

Samrådet för vattenförvaltningen börjar. Samrådshandlingarna finns att ladda ner från <http://www.vattenmyndigheterna.se/>

1 februari 2015

Samrådet för havsmiljöförvaltningens åtgärdsprogram börjar. Samtidigt börjar samrådet för havsplaneringens inriktningsskrivelse. Båda remisserna kan laddas ner från www.havochvatten.se från den 1 februari.

5-6 februari

Nationella samrådsmöten för myndigheter och bransch- och intresseorganisationer. Vattenförvaltningen, havsmiljöförvaltningen och havsplaneringen presenterar sina samrådsmaterial.

Februari - mars

HaV deltar på några av de regionala samrådsmötena i varje vattendistrikt, företräddesvis de möten som har mer fokus på havsmiljö. Vid övriga regionala samrådsmöten kommer vattenmyndigheterna att presentera ett kort material om Åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

30 april

Samrådstiden avslutas för vattenförvaltningen, havsmiljöförvaltningen och havsplaneringen. Remissvaren ska ha inkommit till respektive myndighet.

September

Sammanställning av remissvaren tas fram för respektive remiss.

Höst 2015

Baserat på remissvaren tas reviderade åtgärdsprogram fram för vattenförvaltningen och havsmiljöförvaltningen.

December 2015

Åtgärdsprogrammen för vatten- respektive havsmiljöförvaltningen fastställs.

Ett samlat grepp om havsmiljön

De svenska miljö kvalitetsmålen och havsmiljöförordningen

Arbetet med havsmiljöförvaltning är starkt kopplat till det nationella miljömålsarbetet. De 16 nationella miljö kvalitetsmålen utgör en samlad bild av den svenska politikens målsättningar inom miljöområdet samtidigt som de inkluderar de miljökrav Sverige ska följa i form av EU-lagstiftning och internationella överenskommelser. Flera av de havsrelaterade miljö kvalitetsmålen omfattar krav i havsmiljöförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrift. Särskilt gäller det Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Giffri miljö och Ett rikt växt- och djurliv. På så vis knyts de juridiskt bindande miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön samman med de politiskt beslutade målen för svenska hav.

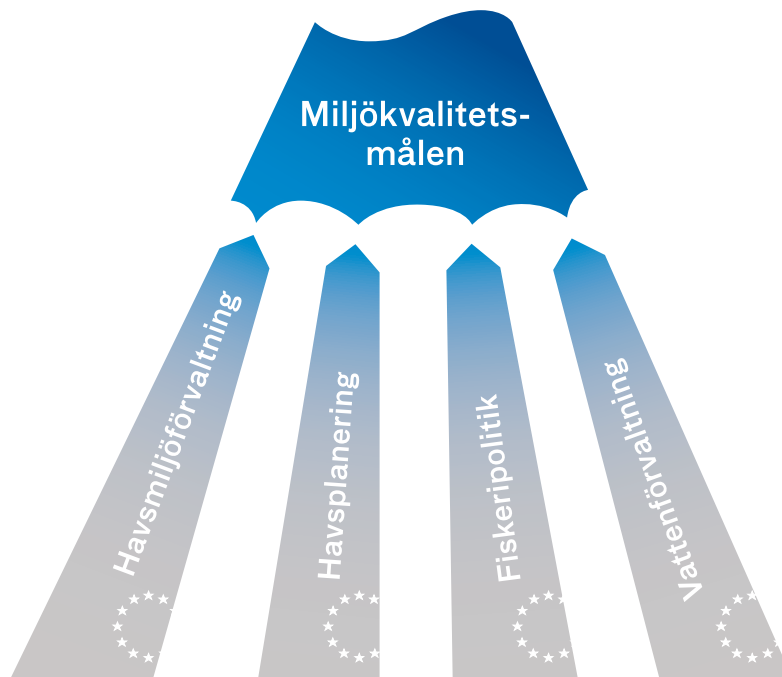
Varje miljö kvalitetsmål har preciseringar¹. Preciseringarna förtydligar målens innehåll och är vägledande för miljöarbetet. Att uppnå god miljöstatus ingår direkt i Hav i balans samt levande kust och skärgård genom att det är en precisering för miljö kvalitetsmålet. Att uppnå god miljöstatus med avseende på övergödning enligt havsmiljöförordningen är också en av fyra preciseringar av miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. God miljöstatus enligt havsmiljöförordningen är också relevant för flera andra preciseringar.

Havs- och vattenmyndigheten har uppföljningsansvar för Hav i balans samt levande kust och skärgård och Ingen övergödning. Naturvårdsverket är samordnande myndighet för miljömålsarbetet. För att miljö kvalitetsmålen ska nås behöver riksdagen, regeringen, myndigheter, kommuner, industrin, näringarna och allmänheten bidra.

Nationell uppföljning av miljö kvalitetsmålen visar att majoriteten av målen troligtvis inte kommer att nås inom utsatt tid². Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsprogram för havsmiljön kommer att bli ett viktigt verktyg för att öka takten i miljömålsarbetet. Processerna behöver fungera samordnat för att nå det önskade miljö tillståndet i havet och säkerställa ett effektivt arbete på alla nivåer.

¹ Miljödepartementet, 2012. Svenska miljömål – preciseringar av miljö kvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål. Ds 2012:23. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/196469>

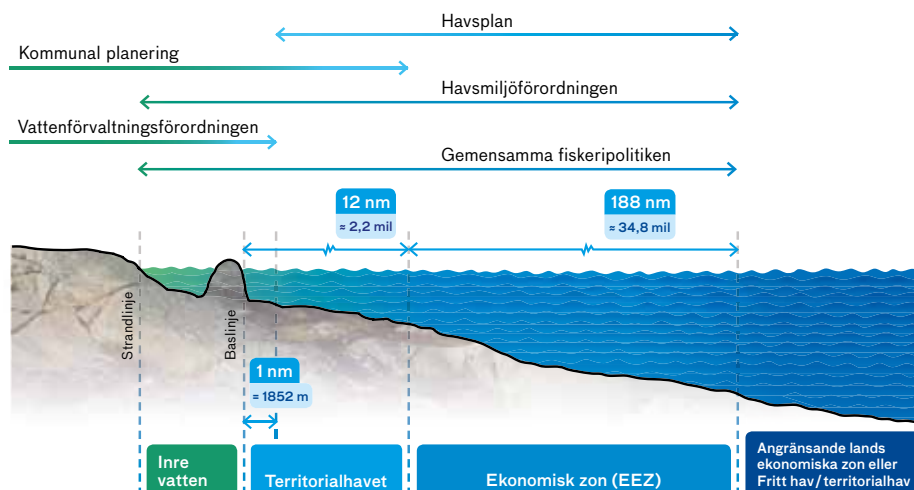
² Årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålen 2013, se www.miljomal.se



Figur 2. Havsmiljödirektivet hänger ihop med havsplanering, EU:s fiskeripolitik, vattenmiljödirektivet, som alla är verktyg för att uppnå god miljöstatus 2020 och våra nationella miljö kvalitetsmål.

Havsmiljödirektivet och annan EU-lagstiftning inom det marina området

Flera olika områden inom EU-lagstiftningen är relevanta för havsmiljöförvaltningen. Nedan beskrivs hur arbetet med åtgärdsprogrammet för havsmiljön har förhållit sig till följande regelverk: ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) med relaterade direktiv; ramdirektivet för havsplanering (2014/89/EU); det så kallade art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och relaterade direktiv; samt den gemensamma fiskeripolitiken.



Figur 3. Hav, vatten, fisk och fysisk planering. Var gäller de olika regelverken?

Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) täcker allt grundvatten och ytvatten (sjö, vattendrag och kust). Havsmiljödirektivet och vattendirektivet har ett geografiskt överlapp i kustvattnet och delvis gemensam målsättning om att god status skall nås. Begreppet god status finns i de båda direktiven. Definitionen av god status skiljer sig något åt men näringsämnen och miljögifter ingår i bedömningen av god status i båda direktiven.

Målen i ramdirektivet för vatten är att nå en god vattenstatus, en god tillgång och att ingen försämring sker. Dessutom skall medlemsländerna se till att vattnen nyttjas på ett hållbart sätt. Eftersom landbaserad belastning i hög grad påverkar havsmiljön så blir vattendirektivet viktigt också för att nå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Detta har också påpekats i bland annat EU-kommissionens meddelande *A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources* (2012).

Arbetet med vattenförvaltningen drivs, liksom havsmiljöförvaltningen, i förvaltningsperioder om sex år där olika arbetsmoment återkommer. Den första perioden avslutades 2009 och den nuvarande sträcker sig fram till december 2015. En förvaltningsperiod inleds med att vatten kartläggs utifrån befintlig övervakningsdata. Underlaget används sedan för att bedöma och klassificera vattnets tillstånd och påverkan, fastställa vilka miljökvalitetsnormer som skall gälla och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå normerna och bevara miljöstatus. På motsvarande sätt som inom havsmiljöförvaltningen skall åtgärdsprogram tas fram inom vattenförvaltningen.

EU-kommissionen rekommenderar att länderna samordnar samrådsprocesserna för de båda åtgärdsprogrammen. Bland annat föreslår kommissionen att samråden ska hållas samtidigt och att aktörer och intressenter ska få information om båda programmen samtidigt. Den långsiktiga målsättningen är att samordna de två åtgärdsprogrammen så långt som möjligt. EU-kommissionen arbetar även för att samordna rapporteringen.

Samordning av åtgärdsprogrammet för havsmiljön med vattenförvaltningsarbetet i Sverige

Ramdirektivet för vatten är infört i svensk lagstiftning genom vattenförvaltningsförordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, samt tillhörande lagstiftning. I kustzonen överlappar havsmiljöförordningen med vattenförvaltningsförordningen.

Liksom för havsmiljön ska åtgärdsprogram för vattenförvaltningen tas fram. De fem regionala vattenmyndigheterna ansvarar för att ta fram och besluta om åtgärdsprogram för vattenförvaltningen. Havs- och vattenmyndigheten föreskriver om hur åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen ska redovisas och har ansvar för rapporteringen till EU. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram, liksom åtgärdsprogrammet för havsmiljön riktas till myndigheter och kommuner.

Havs- och vattenmyndigheten och de fem regionala vattenmyndigheterna har samverkat kring framtagandet av de båda åtgärdsprogrammen. Tar man övergödning som ett exempel hanterar vattenförvaltningens åtgärdsprogram de landbaserade källorna samt de punktkällor som finns i kustvattenförekomsterna medan havsmiljödirektivets åtgärdsprogram hanterar det eventuellt överskjutande betinget för att nå god miljöstatus i de marina vattnen.

Samarbetet fortsätter under samrådsprocessen. Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna går i början av samråden ut med en gemensam kungörelse. Samrådet för vattenförvaltningen sträcker sig från 1 november 2014 till 30 april 2015 och avslutas samtidigt som samrådet för åtgärdsprogrammet för havsmiljön för att kunna samverka under bearbetningen av remissvaren.

Havsplanering

Att upprätthålla eller uppnå en god miljöstatus till 2020 enligt havsmiljödirektivet, är på en övergripande nivå beroende av en fungerande havsplanering. Havsmiljödirektivet sätter miljömål, övervakar och tar fram åtgärdsprogram för havsmiljön medan havsplaneringen är ett verktyg för att avgöra hur utrymmet i havet bäst ska användas nu och i framtiden. Havsplanering ska bidra till blå tillväxt, men också stödja arbetet med att nå god miljöstatus i EU:s havsområden. Medlemsstaterna ansvarar nationellt för planering av sina havs- och kustområden, men för att skapa gemensamma ramar för havsplaneringen antogs i juli 2014 ett EU-direktiv (2014/89/EU).

Enligt direktivet ska havsplanering stödja en hållbar utveckling och tillväxt i de maritima sektorerna, samtidigt som ekosystemansatsen tillämpas. Direktivet innehåller minimikrav om att medlemstaterna i planeringen ska ta hänsyn till samspelet mellan land och hav, och annan planering, till exempel i kustzonen. Medlemsstaterna ska även se till att det blir ett brett deltagande av intressenter i planeringsprocessen och att samarbete sker över landgränser, liksom att hänsyn tas till miljö-, sociala, ekonomiska och säkerhetsaspekter. Medlemsstaterna ska göra en översyn av planerna minst var tionde år.

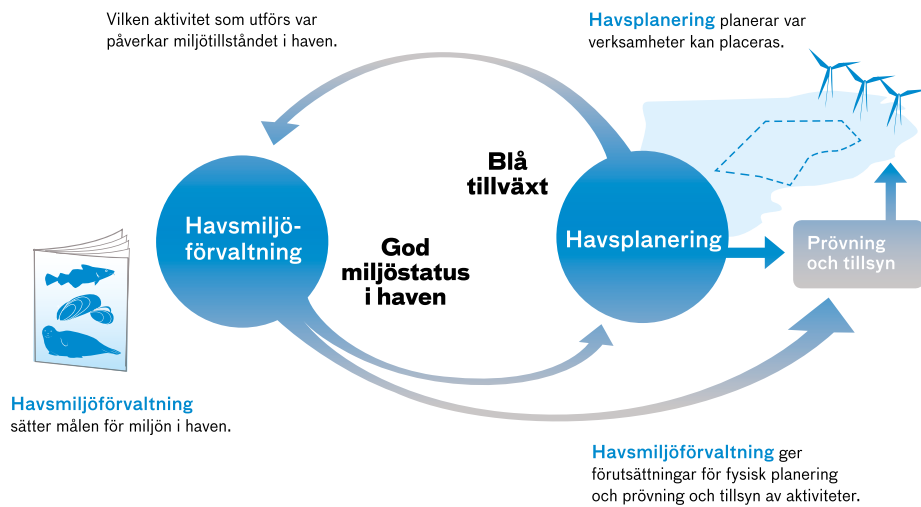
Samordning av åtgärdsprogrammet för havsmiljön med havsplaneringsarbetet i Sverige

För att nå god miljöstatus till 2020 måste användningen av haven och den belastning användningen ger förändras. Miljö kvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammet för havsmiljön är verktygen i havsmiljöförordningen för att uppnå detta. Havsplaneringen kompletterar med en process för att rumsligt planera för verksamheter så att god miljöstatus och en hållbar användning av haven kan uppnås.

När åtgärdsprogrammet för havsmiljön har tagits fram har hänsyn tagits till den kommande statliga havsplaneringen. Det pågår ett arbete med att utveckla havsplanernas och havsplaneringens inriktning. Ett inriktningsdokument kommer att presenteras 1 februari 2015 som bland annat beskriver förslag till utgångspunkter, principer och planeringsmål för planeringen. Samråden för havsplaneringens inriktningsdokument och åtgärdsprogram för havsmiljön samordnas och kommer att pågå samtidigt.

De kommande havsplanerna ska ge kunskap om egenskaper och intressen i havsområdena och redovisa den lämpligaste användningen av olika områden utifrån förutsättningar och behov. Havsplanerna kommer liksom kommunala översiktsplaner att ha en vägledande funktion. Åtgärdsprogrammet för havsmiljön kan exempelvis vid tillståndbeslut vara vägledande kring vad som är rimligt att kräva i form av försiktighetsmått i villkor. Vid fysisk planering (exempelvis kommunala översiktsplaner eller detaljplaner samt havsplanering) kan åtgärdsprogrammet för havsmiljön utgöra viktigt underlag.

Både i arbetet med havsmiljöförordningen och havsplaneringen är det internationella perspektivet och samordning mellan länder av stor vikt. En principiell skillnad är att arbetet enligt havsmiljödirektivet är tidsmässigt synkroniserat mellan EU:s kuststater och samordnas av EU-kommissionen medan länder har kommit olika långt beträffande nationell havsplanering. Havsplaner ska dock finnas i EU:s kuststater senast mars 2021.



Figur 4. Bilden illustrerar hur havsmiljöförvaltningen och havsplaneringen samverkar.

Art- och habitatdirektivet

Huvudsyftet med EU:s art- och habitatdirektiv (92/43/EEG) är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda växter och djur. Biologisk mångfald bidrar till det övergripande miljö kvalitetsmålet om en hållbar utveckling. Åtgärdsprogrammet för havsmiljön kan i det sammanhanget skapa förutsättningar för och bidra till att gynnsam bevarandestatus uppnås för marina naturtyper och arter samt att de svenska åtagandena enligt art- och habitatdirektivet fullgörs.

Art- och habitatdirektivet har i Sverige genomförts som bestämmelser om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken och förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Vidare har bestämmelser om artskydd förts in i 8 kap. miljöbalken samt i artskyddsförordningen (2007:845). Sverige ska genom detta säkerställa att utpekade naturtyper och arter bevaras och har gynnsam bevarandestatus i landet. Med stöd av direktivet väljs skyddsvärda områden ut att ingå nätverket Natura 2000. Åtgärdsprogrammet för havsmiljön kan bidra till att nå målen för marina habitat i Natura 2000-områden.

Ett annat av flera åtaganden i direktivet är den rapportering om bevarandestatus för utpekade arter och naturtyper som genomförs vart sjätte år. Utvärderings- och rapporteringscykeln är viktig i processen för att nå de uppsatta bevarandemålen och säkerställa dessa på lång sikt. Nästa rapportering sammanfaller med havsmiljödirektivets rapportering av miljöstatus år 2018 varvid det finns goda möjligheter till en samordnad rapportering för de två direktiven. Rapporteringskravet formuleras i direktivets artikel 17 och den senaste svenska utvärderingen överlämnades till EU-kommissionen i juni 2013. I rapporteringen behandlades bevarandestatusen för 164 arter/artgrupper och 89 naturtyper.

Bevarandestatusen bedömdes i 2013 års rapportering som otillfredsstillande eller dålig för samtliga marina naturtyper. För att uppnå gynnsam bevarandestatus för marina naturtyper och arter behöver påverkan från övergöd-

ning, miljögifter och exploatering minska och områdesskyddet utökas. Vidare behöver påverkan på fiskebestånd och havsbotten från yrkesfisket minska.

Den gemensamma fiskeripolitiken

Den nya gemensamma fiskeripolitiken, som gäller från den 1 januari 2014, ska säkerställa att fisket är miljömässigt hållbart på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Viktiga nya komponenter är bland annat att flerårig ekosystembaserad förvaltning ska tillämpas, en målsättning om maximal hållbar avkastning (MSY) och ett gradvis införande av en skyldighet att landa alla fångster av kvoterade arter. Den nya fiskeripolitiken innebär vidare att bevarandeåtgärder ska genomföras i regionalt samarbete. Av särskild betydelse är att fiskerilagstiftningen ska vara förenlig med miljölagstiftningen och att den uttryckligen ska bidra till god miljöstatus i enlighet med EU:s havsmiljödirektiv. Genomförandet av havsmiljödirektivet ska på motsvarande sätt främja integrering av miljöfrågor i annan politik såsom den gemensamma fiskeripolitiken.

Två av de svenska miljö kvalitetsnormerna för havet berör fisk (C.3 och C.4 i HVMFS 2012:18 bilaga 3). Dels ska långsiktigt hållbara fiskbestånd uppnås, dels ska fisksamhället i stort upprätthålla viktiga funktioner i näringsväven. Åtgärder inom ramen för havsmiljödirektivet i syfte att nå miljö kvalitetsnormerna för fisk kan vidtas inom den gemensamma fiskeripolitiken samt genom nationella åtgärder, då främst innanför trålgränsen. Miljö tillståndet och åtgärder inom andra områden, exempelvis övergödning eller farliga ämnen, påverkar också förutsättningarna för att följa miljö kvalitetsnormerna för fisk.

Samarbete inom EU och internationellt

Den svenska havsmiljöförvaltningen ska vara samordnad med andra medlemsländers förvaltning i Nordsjön och Östersjön. Det ställer krav på en samsyn kring vad som kännetecknar god miljöstatus, och ett samarbete kring åtgärder mot belastningar med gränsöverskridande effekter. Samordningen sker genom EU-kommissionen, de regionala havskonventionerna Ospar och Helcom, samt genom bi- och multilaterala kontakter.

EU-kommissionen samordnar medlemslänternas genomförande av havsmiljödirektivet genom att ta fram vägledning för arbetet. Vägledning och underlag tas fram i gemensamma arbetsgrupper som leds av kommissionen eller av medlemsländer. Sverige deltar genom Havs- och vattenmyndigheten i dessa arbetsgrupper.

I de europeiska vattnen finns också fyra regionala havskonventioner. Sverige är part i två av dessa: Helcom (Östersjön) och Ospar (Nordsjön). Havskonventionerna har fått medlemslänternas uppdrag att fungera som plattformar för regionalt koordinerat arbete med havsmiljödirektivet. Inom ramen för Helcom och Ospar har Sverige tillsammans med övriga medlemsländer tagit fram en gemensam uppsättning av mål och indikatorer för respektive havsområde. Också miljöövervakningen har koordinerats regionalt där så lämpligt. Diskussion om samarbete om åtgärder förs inom konventionerna

och både Helcom och Oskar kommer att sammanställa en regional rapport över de nationella åtgärdsprogrammen. Exempel på koordinerade åtgärder är att man inom Oskar har tagit fram en gemensam aktionsplan som rör marint skräp (arbetet med att besluta om en motsvarande aktionsplan pågår inom Helcom).

Samordning sker också genom bi- och multilaterala möten mellan Havs- och vattenmyndigheten och motsvarande förvaltningsorganisationer i grannländerna. Syftet är att utbyta erfarenheter kring genomförandet av havsmiljödirektivet och underlätta samordningen inom havsområdet.

Vad är ett åtgärdsprogram enligt miljöbalken?

Syftet med åtgärdsprogram är att dess åtgärder ska vara ett verktyg för att miljö kvalitetsnormer ska kunna följas. I vissa fall tas åtgärdsprogram fram först efter att man har konstaterat att en viss miljö kvalitetsnorm inte kan följas, dvs. efter den tidpunkt då ett visst värde (exempelvis en viss partikelhalt när det gäller miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet) skulle uppnås men mätningar visar att halten är för hög. När det gäller miljö kvalitetsnormer för havsmiljön framgår dock av havsmiljöförordningen att åtgärdsprogram ska tas fram redan 2015, dvs. innan måläret 2020.

Vem riktas åtgärdsprogram mot?

Alla åtgärdsprogram som tas fram med stöd av 5 kap. miljöbalken riktar sig mot myndigheter och kommuner. Åtgärdsprogrammen är övergripande planeringsinstrument som ska ligga till grund för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlande vid tillämpning av de olika styrmedel som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Åtgärdsprogrammen visar på de områden där särskilda insatser krävs för att följa normerna. Vilka myndigheter eller kommuner som får detta ansvar styrs därför av vilka problem som identifierats. Havs- och vattenmyndigheten är den ansvariga förvaltningsmyndigheten på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Det är därför naturligt att många av de åtgärder som identifieras som nödvändiga att vidta för att komma närmare en god miljöstatus faller inom myndighetens ansvarsområde. I många frågor finns det dock ett stort behov av andra myndigheters agerande inom sina ansvarsområden.

Eftersom åtgärdsprogram kan ligga till grund för en bedömning av skäligheten i exempelvis föreslagna villkor inom ramen för en

miljö tillståndsprövning utifrån miljöbalkens bestämmelser kan dess innehåll även påverka verksamhetsutövare och enskilda.

Formella krav på åtgärdsprogrammets innehåll

I 5 kap. 6 § miljöbalken anges vad som alltid ska ingå i ett åtgärdsprogram. I programmet ska finnas information om

- vilken miljö kvalitetsnorm som ska följas,
- de åtgärder som behöver vidtas av myndigheter och kommuner för att följa normen, vilka myndigheter eller kommuner som ska vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda,
- hur krav på förbättringar ska fördelas mellan olika typer av källor som påverkar möjligheten att följa miljö kvalitetsnormen och mellan olika åtgärder,
- hur var och en av de åtgärder som avser miljö kvalitetsnormer av gränsvärdeskaraktär (5 kap 2 § p.1 miljöbalken) ska bidra till förbättring av status och hur dessa åtgärder tillsammans bedöms medverka till att normen följs,
- en konsekvensanalys av programmet från allmän och enskild synpunkt och om finansiering, samt
- de uppgifter i övrigt som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Dessa senare uppgifter preciseras i havsmiljöförordningen. Där anges i 25 § bl. a att de åtgärder som tas fram inte ska motverka syftena med annan relevant EU-miljölagstiftning som exempelvis art- och habitatdirektivet eller vattendirektivet och att man vid framtagande av åtgärdsprogram även ska se till att dessa inte motverkar de överenskommelser som träffats inom de regionala havskonventionerna. Inom ramen för den EU-gemensamma genomförandestrategin har också ett vägledningsdokument om åtgärdsprogram för havsmiljödirektivet

tagits fram. Detta fastställs i november 2014. I havsmiljödirektivet anges att åtgärdsprogram ska tas fram på grundval av den inledande bedömningen och med hänvisning till miljömålen med indikatorer. Detta innebär att direktivets skrivningar om åtgärdsprogram riktar sig mot de miljömål som på sikt leder fram till att målet god miljöstatus nås. I det svenska genomförandet görs dock ingen skillnad mellan miljö kvalitetsnormen *God miljöstatus 2020* och miljö kvalitetsnormerna *A.1, B.2* med flera (se bilaga 3 i HVMFS 2012:18). Vid framtagandet av åtgärdsprogrammet för havsmiljön har dock fokus legat på de senare. När sådana specifika miljö kvalitetsnormer inte tagits fram för vissa aspekter av havsmiljön, vilket är fallet exempelvis när det gäller stora delar av området biologisk mångfald, har åtgärder tagits fram med utgångspunkt i att de relevanta beskrivningarna av *God miljöstatus 2020* ska kunna följas.

Grunden för åtgärder - miljö kvalitetsnormer för havsmiljön

Miljö kvalitetsnormer är ett juridiskt bindande styrmedel som infördes i och med tillkomsten av miljöbalken 1999. De beskrivs närmare i 5 kap. miljöbalken. Miljö kvalitetsnormer infördes för att komma till rätta med miljö påverkan från diffusa utsläppskällor som till exempel trafik och jordbruk. En miljö kvalitetsnorm ska omfatta ett visst geografiskt område, vilket kan vara en vattenförekomst, en kommun, hela landet eller som i havsförvaltningens fall, ett helt havsområde.

Enligt havsmiljödirektivet ska medlemsländerna uppnå god miljöstatus i sina marina vatten senast 2020. De ska vidare definiera en rad miljömål med indikatorer som vägledning för att uppnå god miljöstatus. Miljö målen ska bland annat utgå från definitionen av god miljöstatus som anges i direktivet och ta hänsyn till belastning och påverkan. I Sverige genomförs både det övergripande målet god

miljöstatus och miljö målen genom miljö kvalitetsnormer i enlighet med vad som anges i havsmiljöförordningen. I 17 § havsmiljöförordningen anges uttryckligen att havsmiljöförvaltningen ska leda till att god miljöstatus upprätthålls eller nås i Nordsjön och Östersjön och att detta i sig utgör en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. 2 § punkt 4 miljöbalken.

I havsmiljöförordningen anges alltså två nivåer av miljö kvalitetsnormer. Dels en övergripande norm som ska ange vad som kännetecknar god miljöstatus för Sveriges förvaltningsområden Nordsjön och Östersjön enligt 17 §, dels de mer detaljerade miljö kvalitetsnormerna med indikatorer som Havs- och vattenmyndigheten fastställer enligt 19 § havsmiljöförordningen.

Innehållet i den övergripande miljö kvalitetsnormen god miljöstatus har fastställts av Havs- och vattenmyndigheten i bilaga 2 till föreskriften HVMFS 2012:18. Där i anges de förhållanden som ska råda år 2020 för att normen ska följas. Enligt förordningen ska detta ske senast år 2020. Denna norm kommer att refereras till som miljö kvalitetsnormen *God miljöstatus*, i förekommande fall även tillsammans med det temaområde som är aktuellt, exempelvis med avseende på biologisk mångfald eller tillförsel av energi inbegripet undervattensbuller.

De mer specifika miljö kvalitetsnormerna i HVMFS 2012:18 bilaga 3 ska bidra till att den övergripande normen god miljöstatus för våra förvaltningsområden kan följas. För respektive miljö kvalitetsnorm finns tillhörande indikatorer som har till uppgift att verifiera om normen uppnås. Om det förhållande för god miljöstatus som anges för indikatorerna uppnås inom relevant bedömningsområde, följs dessa normer. Dessa kommer att refereras till med de beteckningar de har getts i bilaga 3 till HVMFS 2012:18, det vill säga exempelvis miljö kvalitetsnormen *A.1* eller *D.3*.

God havsmiljö 2020

Marin strategi för Nordsjön och Östersjön
Åtgärdsprogram för havsmiljön. Bakgrund och förutsättningar

Det här dokumentet är en inledande del av det förslag till åtgärdsprogram för havsmiljön som i sin helhet kommer att samrådats kring under perioden 1 februari till 30 april 2015. Åtgärdsprogrammet är en del av genomförandet av havsmiljöförordningen och EU:s havsmiljödirektiv.

Anledningen till att vi redan nu presenterar bakgrund och förutsättningar är att vi vill visa på sambanden med de regionala vattenmyndigheternas förslag till förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som är ute på samråd mellan 1 november 2014 till 30 april 2015. Vattenmyndigheternas förslag har stor betydelse även för havsförvaltningen och vi hoppas att du som deltar i samråden, såväl kring vattendirektivet som kring havsmiljödirektivet genom detta erhåller en helhetsbild av hur vattenförvaltning och havsförvaltning hänger ihop.

Havs- och vattenmyndighetens förslag inför samråd februari 2015

Havs- och vattenmyndigheten
Postadress: Box 11 930, 404 39 Göteborg
Besök: Gullbergs Strandgata 15, 411 04 Göteborg
Tel: 010-698 60 00
www.havochvatten.se