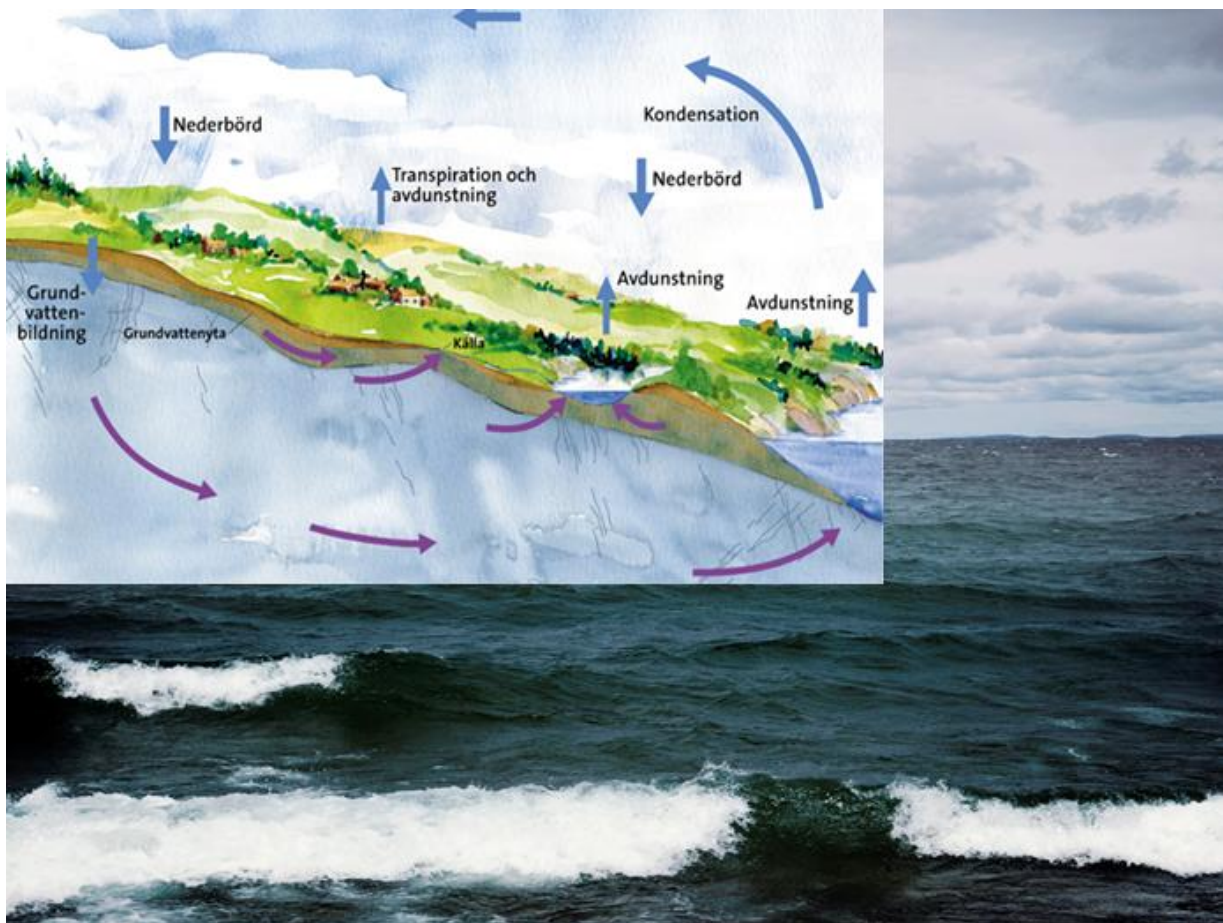


Underlag inför en sammanhållen vattenpolitik

Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget



Datum: 2012-06-14

Omslag: Illustration: Vattnets kretslopp i naturen. Illustratör ArtAnna. Copyright SGU.

Fotobakgrund: Havs- och vattenmyndigheten

Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Förord

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) redovisar här regeringsuppdraget om förslag på områden som kan vara lämpliga att ingå i en miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik. Enligt uppdraget handlar det om att ta fram förslag på områden som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar och ställningstaganden för att de vattenanknutna miljömålen ska kunna nås.

HaV har konstaterat att det under de närmaste åren kommer att behövas ett stort fokus på bevarande av biologisk mångfald, minskad övergödning och hållbart fiske om miljömålen ska kunna nås. I den här rapporten utvecklas HaV:s förslag vidare. En del av förslagen har en övergripande och långsiktig karaktär, men andra är mer konkreta och närliggande i tid. En stor utmaning ligger i att hitta ett sätt att möta de förändringar vi står inför, där påverkan på biologisk mångfald samt klimatförändringen och dess följd effekter utgör några av de mer påtagliga. Förslagen fokuserar på några nyckelfrågor och de berör hållbart nyttjande och bevarande av vatten längs stora delar av dess kretslopp – via luft och mark, i form av grundvatten, våtmarker, sjöar, vattendrag och hav.

I arbetet med att utforma förslagen har HaV valt att bjuda in ett stort antal intressenter från myndigheter, näringsliv och intresseorganisationer på nationell, regional och lokal nivå att lämna förslag och inspel. Fyra workshops har genomförts i olika delar av landet, Göteborg, Stockholm, Malmö och Umeå. Ett stort antal intressenter har därutöver erbjudits möjlighet att lämna skriftliga inspel med förslag och motiv. De insamlade [förslagen och sammanställningar av dem](#) återfinns på Havs- och vattenmyndighetens webb.

I arbetet med att ta fram de slutliga förslagen har avstämningar gjorts med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Sveriges geologiska undersökning, Boverket, Kemikalieinspektionen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Riksantikvarieämbetet och Transportstyrelsen.



Björn Risinger

Göteborg, den 14 juni 2012

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	5
INLEDNING.....	9
Regeringens uppdrag till havs- och vattenmyndigheten (HaV), myndighetens uttolkning av uppdraget samt arbete med att ta fram rapporten.	
PRIORITERINGAR.....	11
Vattnets kretslopp och vattnets betydelse som en viktig samhällsfråga samt grunden till HaV: s prioritering av områden.	
HAV: S FÖRSLAG PÅ OMRÅDEN	
Beskriver de områden som HaV lämnar som förslag till regeringen: bakgrundsbeskrivning, utmaningar, aspekter som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar och avvägningar för att miljömålen ska kunna nås samt några förslag på möjliga insatser.	
ÖVERGRIPANDE STYRNING OCH SAMORDNING	14
Beskriver behovet av samordning och styrning av vatten: regelverk, prispolitik dialog och samverkan, innovation samt gränsöverskridande samverkan.	
FYSISK PLANERING FÖR HÅLLBAR HANTERING AV VATTEN.....	19
Beskriver behovet av planeringsverktyg och underlag för god vattenkvalitet, bebyggelse och infrastruktur, kustzonsutveckling och riksintressen.	
BEVARANDE OCH RESTAURERING AV NATUR- OCH KULTURVÄRDEN.....	25
Beskriver behovet av bevarande och skydd, restaurering och återskapande av värdefulla vattennknutna miljöer och funktioner.	
HÅLLBART NYTTJANDE AV MARK VID VATTEN.....	30
Beskriver behovet av avvägning och redskap för hållbart nyttjande av vatten inom de areella näringarna och samhällsbyggande. Särskilt övergödning.	
HÅLLBART NYTTJANDE AV VATTENKRAFT.....	34
Beskriver behovet av ansvarsfördelning, styrmedel och avvägning mellan vattenkraftens energiproduktion, natur- och kulturvärden.	
FARLIGA ÄMNEN SOM PÅVERKAR VATTENMILJÖN	38
Beskriver behovet av en förbättrad kunskapsbas och reglering för att förebygga och hantera farliga ämnen i vatten: transporter, jord, skog och stadsmiljöer.	
HÅLLBART FISKE.....	44
Beskriver behovet av fortsatt arbete för att nå ett hållbart fiske och en god havs- och vattenmiljö. Fiske i skyddade områden samt fiskets totala miljöeffekter.	

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) redovisar här regeringsuppdraget om förslag på områden som kan vara lämpliga att ingå i regeringens kommande miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik. Inriktningen är att hitta områden som kräver övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar och avvägningar för att de vattenanknutna miljömålen ska kunna nås.

HaV:s förslag inkluderar både mer övergripande och långsiktiga förslag samt mer konkreta och närliggande i tid. I arbetet har HaV särskilt fokuserat på områden som har en stor påverkan på miljön och där det samtidigt finns tydliga målkonflikter med andra miljömål eller andra samhällsintressen. HaV har inhämtat synpunkter från de närmast berörda samarbetsmyndigheterna, de fyra workshops som genomförts inom ramen för uppdraget samt inkomna förslag och inspel från andra myndigheter och organisationer.

Det är centralt att fokus i det fortsatta miljöarbetet ligger på genomförande av åtgärder för att nå miljömålen. En stor del av dessa insatser kan hanteras i den löpande förvaltningen, medan andra kräver politiska avvägningar och ställningstaganden av regeringen för att de ska kunna genomföras och bidra till att miljömålen nås.

HaV:s förslag tar upp några nyckelområden som rör hållbart nyttjande och bevarande av vatten, från källor och ut i havet, via sjöar och vattendrag, grundvatten och våtmarker. Följande områden och frågeställningar föreslås:

Övergripande styrning och samordning

För att skapa mer kraft i genomförandearbetet behöver vattenfrågor integreras mer i andra politikområden och samordningen av resurser och processer hos olika aktörer och på olika nivåer i samhället behöver förbättras. Den befintliga styrningen behöver utvecklas. Inte minst behöver regelverk för att nå miljömålen utvecklas och effektiviseras, en övergripande prispolitik utformas samt dialog och samverkan med berörda aktörer utvecklas. Redskap behövs även för att stimulera innovation i näringslivet vad avser miljödriven tillväxt för en bättre vattenmiljö. Flera av vattenmiljöfrågorna kan hanteras nationellt. Vatten har dock inga gränser och en del av frågorna kan därför inte lösas fullt ut på nationell nivå. Det gäller exempelvis för övergödning och farliga ämnen. Östersjöområdet utgör ett viktigt exempel på vattenområde där samarbetet mellan länderna behöver öka.

Förslag på frågeställningar:

- Hur kan de särskilt angelägna frågorna för att åstadkomma ett hållbart nyttjande av vatten identifieras och drivas inom EU och i gränsöverskridande samarbeten?
- Hur kan vatten integreras bättre i olika politikområden och en tvärsektoriell samverkan främjas?
- Hur kan samordningen av vattenfrågor förstärkas, förenklas och nå ett helhetsperspektiv?
- Hur kan miljödrivet företagande/verksamhetsutövande främjas?

- Kan kostnadstäckning och/eller krav på kompensationsåtgärder vid nyttjande och påverkan av vatten införas?
- Hur kan en långsiktig och tillämpad kunskapsförsörjning om vatten säkras?

Fysisk planering för hållbar hantering av vatten

För att säkerställa en god vattenkvalitet och biologisk mångfald, behöver verktyg och underlag utvecklas för att lyfta vattenfrågorna inom samhällsplaneringen. Totalt sett behöver regelverket för verksamheter, infrastruktur och tätortsutveckling ses över och samordning ske av styrmedel och åtgärder. Övergripande, politiska överväganden behövs av hur dricksvatten samt tillkommande och befintlig bebyggelse och infrastruktur som riskerar utsättas för översvämning och skred ska hanteras. Den kommunala planeringens roll i kustzonsutvecklingen behöver förtydligas och en översyn göras av överlappet mellan ibland oförenliga regelverk inom miljö- och vattenområdet samt av miljöbalkens bestämmelser runt riksintressen.

Förslag till frågeställningar:

- Hur kan hanteringen av vatten i den fysiska planeringen förbättras?
- Hur kan regelverken för olika typer av samhällsplanering bättre samordnas för att främja vattenfrågornas hantering?
- Hur kan kommunernas planering stärka kustzonsutvecklingen samt en levande kust och skärgård?
- Hur bör avvägning ske av vilket ansvar för och hänsyn till vatten som kan krävas avseende bebyggelse och verksamheter som påverkar vatten?
- Hur kan insatser för att säkra naturvärden, dricksvattenförsörjning, infrastruktur och boende vid klimatförändring utvecklas och genomföras?

Bevarande och restaurering av natur- och kulturvärden

Inom området behövs övergripande strategiska avvägningar om bevarande och skydd av värdefulla områden samt om restaurering och återskapande av värdefulla miljöer och funktioner. Området inbegriper såväl grundläggande som visionära ställningstaganden kring skapande av en grön infrastruktur. Det behövs en god samordning av strategier och styrmedel för genomförandet.

Förslag på frågeställningar:

- Hur kan överenskommelsen från Nagoya för marina och limniska miljöer samt våtmarker omsättas i praktisk handling?
- Hur bör prioriteringen av natur- och kulturmiljöer för restaurering och bevarande i våtmarker, limniska miljöer och havet ske?
- Hur kan en grön infrastruktur av limniska och marina miljöer samt våtmarker skapas?
- Hur kan nya skydds- och/eller bevarandeformer som inkluderar såväl land som vattenutvecklas?
- Hur kan markanvändningen nära vatten förändras?

Hållbart nyttjande av mark vid vatten

För att skapa hållbart nyttjande av mark vid vatten behövs en utvecklad vägledning om avvägningar mellan miljövärden och andra samhällsnyttor inom de areella näringarna och samhällsbyggande. Redskapen för avvägning av miljöhänsyn behöver utvecklas inom jord- och skogsbruket och andra samhällssektorer. Övergödningsproblematiken utgör här en särskilt stor utmaning att hantera. Här finns ett behov av internationellt samarbete, samordning och effektivisering av åtgärder. Även regelverken för kommunala och enskilda avlopp behöver ses över.

Förslag på frågeställningar:

- Hur kan viktiga frågor för att minska övergödningen identifieras och drivas inom EU och i gränsöverskridande samarbeten?
- Hur bör avvägning ske av vilket ansvar för och hänsyn till vatten som kan krävas av jord- och skogsbruket?
- Hur kan negativ påverkan från enskilda och kommunala avlopp samt industrier minska?

Hållbart nyttjande av vattenkraft

För att kunna nå ett hållbart nyttjande av vattenkraft behövs samlade strategiska överväganden och avvägningar mellan vattenkraftens energiproduktion i förhållande till natur- och kulturvärden. Utveckling behövs av ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och aktörer samt av befintliga styrmedel för miljöhänsyn, tillstånd och omprövning.

Förslag på frågeställningar:

- Hur kan strategiska överväganden om vattenkraftens energiproduktion i förhållande till natur- och kulturvärden utvecklas och fastställas?
- Hur kan ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och andra aktörer förtydligas vad gäller vattenkraft och miljö?
- Hur kan den lagstadgade miljöhänsynen för vattenkraftverk utvecklas?
- Hur kan tillsynen förstärkas?

Farliga ämnen som påverkar vattenmiljön

För att kunna förebygga och hantera förekomst av farliga ämnen i vatten behövs en förbättrad kunskapsbas. En översyn behövs av hur kraven på ökad kunskap om utsläpp av kemiska ämnen och dess effekter bör avspeglas i lagstiftningen. Det behövs även strategier för transporterens påverkan på vattenmiljön. Vidare behövs ett tydligare ansvar för läckage till vatten av farliga och förorenande ämnen från jord, skog och stadsmiljöer.

Förslag på frågeställningar:

- Hur kan miljöfarliga ämnen i produkter förändras för att minska läckaget av farliga ämnen till vatten?
- Hur kan nya och befintliga farliga ämnen i vattenmiljöerna identifieras, förebyggas och åtgärdas?
- Hur kan Sverige verka för minskade utsläpp av farliga ämnen från sjöfarten?

- Vilket ansvar bör hushåll, industri samt jord- och skogsbruk ta för övervakning och åtgärder vad gäller läckage av miljöfarliga ämnen till vatten?

Hållbart fiske

Det är viktigt att Sverige fortsätter att arbeta för att miljö- och fiskerilagstiftning ska kunna samverka effektivt för att nå ett hållbart fiske för att skydda fiskbestånd och andra arter samt livsmiljöer. Därutöver finns ett behov av att relevanta rättsakter samverkar på bästa sätt för att reglera fiske i skyddade havsområden. Därför är det angeläget att oklarheter i lagstiftning och rollfördelning mellan myndigheter reds ut. Därtill behöver en strategi tas fram för hur Sverige nationellt och inom EU ska driva framtagande av kunskap om fiskets totala miljöeffekter och utveckling av en mer miljöanpassad fiskeriförvaltning.

Förslag på frågeställningar:

- Hur kan en god samverkan mellan miljö- och fiskerilagstiftning säkerställas och rollklarhet för inblandade parter skapas?
- Hur kan fiskets totala miljöeffekter identifieras och värderas och en mer miljöanpassad fiskeriförvaltning utvecklas?

Inledning

Uppdraget

I regleringsbrevet för verksamhetsåret 2012 gav regeringen havs- och vattenmyndigheten följande uppdrag:

"Havs- och vattenmyndigheten ska med utgångspunkt i regeringens skrivelse "Åtgärder för levande hav" (2009/10:213) ge förslag på de områden som kan vara lämpliga att ingå in en kommande miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik. Myndigheten ska ge förslag på de områden där de ser ett särskilt behov av övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar och avvägningar för att de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Myndigheten ska i arbetet samråda med berörda myndigheter. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 30 juni 2012.

Denna rapport utgör Havs- och vattenmyndighetens redovisning med förslag till områden som är lämpliga att ingå i en strategi för en samlad vattenpolitik.

HaV:s tolkning av uppdraget

HaV har valt en bred ansats för arbetet. Den inkluderar såväl söt- som saltvatten samt aspekter inom ett flertal olika miljökvalitetsmål. Centrala mål är Ingen övergödning, Bara naturlig försurning, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande våtmarker, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ett rikt växt- och djurliv och Giffri miljö berörs. Flera av generationsmålets strecksatser berörs också. Utöver miljömål kan en sammanhållen vattenpolitik även tänkas inkludera områden som har starka samhällsekonomiska kopplingar, t.ex. översvänningsproblematik i samband med klimatförändring. HaV har också valt att lyfta fram miljöområden som har en tydlig koppling till andra samhällsmål och värden där ambitionerna inom miljöpolitiken ska avvägas mot andra samhällsintressen, alternativt där så är möjligt, samordnas med dessa intressen.

Bakgrund

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk beredning med uppgift att ge råd till regeringen om hur miljökvalitetsmålen kan nås. Beredningen ska i samverkan med myndigheter inom miljösystemet ta fram förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden i enlighet med regeringens direktiv till beredningen och myndigheterna (Prop. 2009/10:155). Beredningen har, på uppdrag av regeringen, tagit fram ett förslag på handlingsplan för sitt arbete (SOU 2010:101). I denna plan föreslås att strategier bör tas fram inom tre områden, varav ett område är "En sammanhållen vattenpolitik".

Beskrivning av arbetet

I arbetet med regeringsuppdraget har HaV valt att bjuda in ett stort antal intressenter från myndigheter, näringsliv och intresseorganisationer på nationell, regional och lokal nivå att lämna förslag och inspel. Fyra workshops har genomförts i olika delar av landet, Göteborg, Stockholm, Malmö och Umeå. Cirka 150 personer har deltagit och lämnat inspel. Ett stort antal intressenter har därutöver erbjudits möjlighet att lämna skriftliga inspel med förslag och motiv. Omkring 40 organisationer har lämnat svar med totalt cirka 200 förslag på utredningsområden. Detta material, samt sammanställningar av det, finns tillgängligt på myndighetens webb: <http://www.havochvatten.se/miljopolitik-och-lagar/politikomraden-och-strategier/miljokvalitetsmal/samverkan-infor-en-sammanhallen-vattenpolitik/resultat-fran-samverkan.html>

Under arbetets gång har HaV gjort avstämningar med Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Kemikalieinspektionen, Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens livsmedelsverk, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet och Transportstyrelsen.

Prioriteringar

Vatten utgör en viktig samhällsfråga

Tillgång till vatten av bra kvalitet utgör på flera sätt en livsnödvändig resurs för vår överlevnad och har också på många sätt stor betydelse för vår livskvalitet. Det utgör även en grund för biologisk mångfald, många kulturmiljövärden och för vår rekreation. Därför är vatten en viktig samhällsfråga. Det finns tillgängligt för oss på olika sätt i vår omgivning och vi nyttjar och påverkar det längs hela dess väg genom dess kretslopp. En grundläggande kunskap om vattnets väg samt vårt nyttjande av och påverkan på vatten, är en förutsättning för att kunna hitta redskap för att långsiktigt och hållbart kunna både nyttja och bevara vatten och vattenanknutna miljöer samt bibehålla en god tillgång på vatten av god kvalitet.

Vattnets väg

Med hjälp av solens strålning värms vatten från hav, sjöar och vattendrag upp så att ytvatten avdunstar och förs med vindar upp genom atmosfären. I atmosfären kyls vattnet ner och bildar moln. Molnen kan transporteras långa sträckor av vindarna och vattnet når så småningom jordens yta som nederbörd i form av regn eller snö. Nederbörden dunstar direkt tillbaka till atmosfären eller når jordytan. Det vatten som når jordytan hamnar direkt i hav, sjöar och vattendrag, eller når marken i jord, skog och bebyggda områden. Därifrån tas en del vatten upp av växterna medan andra delar bildar mark- och grundvatten. Vatten strömmar sedan åter ut i våtmarker, sjöar, vattendrag och hav.

Nyttjande av och påverkan på vatten

Längs vattnets väg används vattnet på olika sätt till dricksvatten, odling, friluftsliv, energiproduktion, processvatten, transporter och reningsprocesser samt som recipient med mera. Människors aktiviteter påverkar i hög grad vattnets sammansättning och kvalitet samt livsmiljön i övrigt för människor, djur, växter och andra organismer – jord- och skogsbruk medför en förändrad hydrologi och utsläpp och urlakning av ämnen, industriproduktion medför utsläpp av näringsämnen eller farliga ämnen, vattenkraft förändrar eller hindrar vattnets väg, transporter leder till utsläpp av partiklar och förbränningsprodukter och fiske påverkar fiskbestånd. Denna påverkan medför effekter på vattnets kvalitet, den biologiska mångfalden och den omgivande livsmiljön, kulturmiljövärden och friluftslivets värden.

Övergripande behov

Arbetet med att bevara och restaurera värdefulla miljöer längs vattnets väg är viktigt för att bibehålla dess förmåga att leverera vattnets ekosystemtjänster, biologiska mångfald och kulturmiljövärden.

För att vi långsiktigt ska kunna använda vattnet som livsmedel, för friluftsliv, odling med mera krävs att vattnet håller en god kvalitet och i tillräcklig kvantitet längs sin väg i kretsloppet. De mänskliga aktiviteternas påverkan på vattenmiljöerna behöver därför förändras så att användningen av och påverkan på vattnet blir långsiktigt hållbar. För detta krävs en samordnad förvaltning samt långsiktiga politiska ställningstaganden och avvägningar.

Vattnet, och organismer knutna till vattnet, rör sig i sitt kretslopp, över stora områden. I detta kretslopp nyttjas det och påverkas av förorening av olika slag. Därför krävs det insatser för vatten såväl nationellt som internationellt. Hur vi gemensamt beslutar oss för att använda och påverka grundvatten, våtmarker, sjöar, vattendrag och hav, mark vid vatten samt vattnets resurser i form av fisk, skaldjur med mera, påverkar förutsättningarna för ekosystemen att tillhandahålla de tjänster vi önskar och behöver, såväl nu som i framtiden.

Prioriteringar av områden


Havs- och vattenmyndigheten ska ge förslag på områden som kan vara lämpliga att ingå i en kommande miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik. Förslag på områden med ett särskilt behov av övergripande och långsiktiga politiska prioriteringar och avvägningar för att de vattenrelaterade miljökvalitetsmålen ska kunna nås.

Regeringens skrivelse 2009/10:213, åtgärder för ett levande hav har utgjort ett viktigt underlag. Det har medfört att HaV:s förslag berör såväl internationellt samarbete som övergödning, farliga ämnen, bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande samt kulturarv och kulturmiljö.

HaV har valt att föreslå sju områden, se tabell 1, på nästa sida. I arbetet har HaV främst utgått ifrån kunskap om de områden som har en stor påverkan på miljön¹ och där det finns tydliga målkonflikter med andra miljömål eller andra samhällsintressen och där det därför behövs politiska avvägningar för att möjliggöra ett långsiktigt hållbart nyttjande av och påverkan på vattnets ekosystemtjänster. I de följande kapitlen i denna rapport ges en närmare beskrivning av HaV:s förslag på områden.

¹ Områden med stor påverkan på miljön lyfts fram inom Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012.

Tabell 1. Bilden visar HaV:s förslag på områden samt några exempel på miljönyttor och andra samhällsnyttor som dessa områden relaterar till. Överlappen mellan dessa nyttor är stora. De påverkar varandra och mellan dem finns såväl möjligheter till synergier som risk för konflikter. Det medför ett stort behov av styrning, samordning samt avvägning.

HaV:s förslag på områden	<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="margin-right: 10px;">Miljönyttor</div>  <div style="margin-left: 10px;">Andra samhällsnyttor</div> </div>	
Övergripande styrning och samordning	Effektivare och förbättrat miljöarbete	Långsiktigt bevarande av vattnets ekosystemtjänster för människans användning, Effektiviserad resursanvändning
Fysisk planering för hållbar hantering av vatten	Dricksvatten med god kvalitet och kvantitet, God vattenstatus, Förbättrat friluftsliv, Grön infrastruktur	Minskad översvämning och torka, Turism, Förbättrad ekonomi, Effektiviserad resursanvändning
Bevarande och restaurering av natur- och kulturvärden	Grön infrastruktur, Skydd och bevarande samt restaurering av natur- och kulturmiljöer, God vattenstatus	Tradition, Arbetstillfällen, Estetiska värden, Turism
Hållbart nyttjande av mark vid vatten	Minskad övergödning, Bevarad biologisk mångfald, Bevarat kulturarv	Livsmedel, Skogsproduktion, Arbetstillfällen
Hållbart nyttjande av vattenkraft	Bevarad biologisk mångfald, Estetiska värden, Bevarad fiskresurs	Energiproduktion, Klimat, Arbetstillfällen, Ekonomi
Farliga ämnen som påverkar vattenmiljön	Bevarad biologisk mångfald, Bibehållen reproduktion, God hälsa, Dricksvatten av god kvalitet	Jord-, skogs-, och industriproduktion, Transporter, Minskade olycksrisker, Avfalls-, avlopps- och dagvattenhantering, Ekonomi, Arbetstillfällen
Hållbart fiske	Bibehållna fiskbestånd, Bevarad biologisk mångfald, God vattenstatus	Livsmedel, Ekonomi, Turism, Tradition, Arbetstillfällen

Övergripande styrning och samordning

Förslag på frågeställningar

- Hur kan de särskilt angelägna frågorna för att åstadkomma ett hållbart nyttjande av vatten identifieras och drivas inom EU och i gränsöverskridande samarbeten?
- Hur kan vatten integreras bättre i olika politikområden och en tvärsektoriell samverkan främjas?
- Hur kan samordningen av vattenfrågor förstärkas, förenklas och nå ett helhetsperspektiv?
- Hur kan miljödrivet företagande/verksamhetsutövande främjas?
- Kan kostnadstäckning och/eller krav på kompensationsåtgärder vid nyttjande och påverkan av vatten införas?
- Hur kan en långsiktig och tillämpad kunskapsförsörjning om vatten säkras?

Bakgrund

Svensk miljöpolitik styrs liksom många andra politikområden i lager på lager, utifrån internationella överenskommelser, EU-direktiv och flera olika svenska lagstiftningar. En rad olika sektorsmyndigheter verkar inom sina avgränsade ansvarsområden och länsstyrelserna och kommunerna medverkar ofta i olika delar av genomförande och kontroll.

Sverige ingår i flera olika internationella samarbeten om vatten. EU:s ramdirektiv för vatten och EU:s havsmiljödirektiv är av stor betydelse för Sveriges arbete med att nå en god havs- och vattenmiljö. Några andra viktiga gränsöverskridande samarbeten är Helsingforskommissionen HELCOM och EU:s Östersjöstrategi för miljö och konkurrenskraft. Inom HELCOM utgör den gemensamma aktionsplanen för Östersjön, Baltic Sea Action Plan, ett viktigt arbetsredskap. I Nordostatlanten utgör OSPAR konventionen grund för diskussion och ställningstaganden om den marina miljön.

Utöver miljöpolitiken påverkas vatten av verksamheter och inriktningar i ett stort antal andra politikområden, som till exempel jordbruks-, fiske-, skogs-, transport- och energipolitiken.

Utmaningar

I den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012 konstaterade de målsvarsiga myndigheterna att de vattenanknutna miljökvalitetsmålen inte kan nås med idag beslutade eller planerade styrmedel². Ett genomgående problem är brist på resurser för genomförandet av konkreta åtgärder för att nå de politiskt satta ambitionerna. Därtill en brist på incitament för åtgärder, inklusive styrmedel och verktyg för dess tillämpning. Huvuddelen av påverkan på vattensystemen härrör från verksamhet som pågått under lång tid och etablerats under andra förutsättningar än att anpassas till miljökvalitetsmålen.

² www.miljomal.se 2012-06-12

Administrationen av vatten berör i grunden flera politikområden och ansvaret för olika aspekter av vatten är fördelat mellan flera departement, nationella, regionala och lokala myndigheter. Detta förhållande gör det komplicerat att skapa goda förutsättningar för helhetssyn och gemensamma prioriteringar. Ett annat grundläggande problem är att den som skadar och påverkar miljön i många fall inte är skyldig att betala de totala samhällsekonomiska kostnader som uppstår. Följden blir att belastningen på miljön blir stor och att samhället tvingas stå för en stor del av de merkostnader som uppstår, i form av restaurering, sanering och andra åtgärder.

Kunskapsförsörjningen ger underlag till uppföljning av tillstånd, påverkan, belastning, åtgärder och dess effekter samt identifiering av åtgärdsbehov och effektiva redskap i genomförandearbetet. Bidrag till denna kunskapsförsörjning tas fram av en stor mängd aktörer, såväl inom forskningen som inom myndighetsvärlden, näringslivet och andra organisationer. Uppföljningen är dock splittrad och överblick samt möjligheter till tillräcklig samordning saknas.

Konkurrensen om vatten och om havets resurser förväntas fortsätta öka i takt med en stigande världsbefolkning, med ökande konflikter som följd. Det kan gälla resurser för energiproduktion, fiske, transporter, materialutvinning, odling med mera.

Behov och möjligheter

Det finns ett behov av en sammanhållen vattenpolitik för att nå en god hushållning med våra vattenresurser samt för att förstärka åtgärdsarbetet så att de vattenanknutna miljömålen nås. En del av det arbete som kommer att behöva genomföras i Sverige för att stärka förvaltningen av vatten kan initieras och genomföras av myndigheter och andra berörda aktörer. Andra delar kräver politiska ställningstaganden och prioriteringar för att ge genomförandet av miljöarbetet tillräcklig kraft.

Internationella och politiska arenor

Fortsatt internationell samverkan är nödvändig för att förbättra havsmiljön, och den har också stor betydelse för sammanhållning av vattenarbetet totalt sett. Här finns det ett behov av en samlad diskussion och ställningstaganden kring vilka frågor som är särskilt angeläget att driva för att förbättra förutsättningarna för en sammanhållen vattenpolitik så att de vattenanknutna miljömålen kan nås. Sverige bör inom EU-samarbetet verka för en politik som möjliggör styrning mot ett långsiktigt hållbart brukande, samt samstämmighet mellan de olika lagren och processerna i styrningen, så att den utformas så enkelt och effektivt som möjligt. Även möjligheter till regionalisering av EU: s policys m.m. kan vara av intresse. Internationell samverkan behövs även i Östersjöregionen. Exempelvis kan detta ske genom samarbete under Baltic Sea Action Plan (BSAP), Östersjöstrategin (EUSBER). I Nordostatlanten kan pågående samarbeten utvecklas inom Konvention för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR).

I ett europeiskt perspektiv förväntas vattenbehovet och vattenbristen öka markant under de närmaste decennierna, inte minst mot bakgrund av klimatförändringen. Även Sveriges vattenresurser bedöms påverkas. Detta ser ut att kunna medföra nya gemensamma krav på insatser från medlemsländerna. Inom ramen för ”Blueprint to Safeguard Europes Water Resources” utformas grunden för gemensamma insatser, till exempel hantering av extrema händelser, vattenbrist och torka samt integration av vattenfrågor i andra politikområden, ekosystem och ekosystemtjänster³. Några konkreta insatser som diskuteras är styrning och samordning, förvaltning för skydd av vatten, för ett minskat vattenläckage och återanvändning av vatten, samt naturlig retention och dess koppling till skapandet av en grön infrastruktur⁴. Även de kommande förändringarna inom fiskeri- och jordbrukspolitiken förväntas påverka framtida insatser.

En grundläggande förändring som behövs är ökad integration av vattenfrågorna i andra politikområden, såsom jordbruks-, skogs-, fiskeri-, kemikalie-, transport och sjöfartspolitik, samhällsbyggnad, energi samt handel och regional tillväxtpolitik, såväl nationellt som inom EU. En översyn kan därför behövas av hur en utökad tvärssektoriell samverkan och förbättrad integration av vattenfrågor och miljömålsansvar i andra politikområden skulle kunna ske. En sådan översyn skulle kunna inkludera möjligheten att i instruktioner, regleringsbrev och andra regeringsuppdrag tydliggöra ansvar för att ta hänsyn till vattenmiljöer samt samverka om hänsyn, bevarande och hållbart nyttjande av vatten.

Helhetssyn

Som grund för att hitta nyckelfrågor och synergiområden samt för att möjliggöra prioritering av insatsområden och kraftsamling av åtgärder inom angelägna områden behövs ett helhetsperspektiv på vatten. Vattnets kretslopp, den hydrologiska cykeln, behöver utgöra basen för kostnadseffektiva insatser för de vattenanknutna miljömålen. En översyn behövs av hur den övergripande nationella styrningen och samordningen av vattenfrågor bör utvecklas. Översynen bör inkludera hur administrationens ansvar ser ut jämfört med dess mandat och om det finns ett behov av justeringar i roll- och ansvarsfördelning för att möjliggöra ökad effektivitet och samordning av arbetet. Exempelvis behöver den politiska förankringen av åtgärdsprogrammen för vatten ses över.

Miljödrivet företagande och prispolitik

En grundambition inom den rådande miljöpolitiken är att det ska vara lätt att göra rätt men även kosta mindre. Därför ligger det i samhällets intresse att försöka hitta en modell inom vattenområdet där verksamheter gynnas av att verka för ett hållbart brukande såväl i pågående som i nya verksamheter.

³ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Dokument/Bilaga-till-EU-namndens-sammantrade/_GY0N293D51/?text=true

⁴ http://waterblueprint2012.eu/sites/default/files/Background_Document.pdf

En utmaning ligger här i att verka för en utveckling av företagande och verksamheter på ett sådant sätt att de kan bidra till att nå miljömålen samtidigt som de borgar för en långsiktigt bärkraftig samhällsekonomi. Detta tänkande griper in i många styrningsfrågor och hela paletten av styrmedel, såväl administrativa som ekonomiska och informativa. Några av de aspekter som behöver ses över är subventioner inom jordbruk, fiske och energiproduktion som medför miljöskada, krav på kompensationsåtgärder samt betalningsansvar vid exploatering och brukande som medför negativ påverkan på miljön (prispolitik). Proaktivitet i form av miljödrivet företagande bör uppmuntas. Samtidigt gynnas tillväxt och innovationer av hårdare miljöregler. Det finns till exempel samband mellan införande av nya miljöregler och antal nyregistrerade patent.

En övergripande prispolitik inom miljöområdet bör utgå ifrån alla ekosystemtjänster och andra miljövärden. För närvarande pågår ett arbete med att utveckla en gemensam metod för att värdera ekosystemtjänster i samhällsekonomiska termer. Relaterat till havsmiljöförordningen pågår också ett arbete med att värdera havets ekosystemtjänster. För att kunna identifiera effektiva åtgärder riktade mot specifika målsättningar behövs även kostnads- och nyttoanalyser⁵. Mer långsiktigt behövs även större grepp tas för att bedöma vattnets värden och hantering i olika framtidsscenarioer. Samhällsekonomiska analyser bör utgöra en viktig del även i ett sådant, framtida arbete.

För tillfället pågår ett utvecklingsarbete inom området miljödrivet företagande kring vatten. Ambitionerna att nå Levande hav, sjöar och vattendrag samverkar till exempel med ambitionerna att utveckla turismen i Sverige, då ”rena” hav, sjöar och vattendrag lockar turister till Sveriges kuster och andra vatten. Utvecklingsarbetet går under namnet blå tillväxt och utgör ett viktigt underlag till den innovationsstrategi som regeringen håller på att ta fram. I dagsläget finns det ett antal lokala och regionala centrubildningar, kluster och nav som verkar för att stödja en blå tillväxt. Här finns dock ett behov av redskap för att driva och stärka nationell samordning och stöd för såväl myndigheter som näringsliv, forskare, beslutsfattare och finansiärer.

Samordnad kunskapsförsörjning

Ökad samordning när det gäller kunskapsförsörjning kan bidra till ökad effektivitet i miljöarbetet och i att värdera ekosystemtjänster ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Till exempel behöver tydliga prioriteringar för kunskapsförsörjningen tas fram. Ansvarsfördelningen och styrningen för att ta fram kunskapsunderlag inom olika myndigheter och mellan myndigheter, forskning och näringsens aktörer inom olika delar av kunskapsförsörjningen behöver utvecklas och förtydligas.

⁵ Sådana specifika målsättningar behöver dock också vägas av mot och samordnas med andra målsättningar för miljön.

Miljöövervakningen inom vattenområdet når idag inte upp till de EU-krav som ställs, bland annat i ramdirektivet för vatten, vilket bör åtgärdas. Det kan även vara lämpligt att se över möjligheter att arbeta fram integrerade lösningar för övervakning. En möjlighet att nå en mer samlad kunskapsförsörjning inom miljöövervakningen vore att öka styrningsmöjligheterna samt att ta fram en strategi för beställning och utförande av en samlad miljöövervakning.

Det finns också ett behov av att de olika sektorerna (jordbruk, skogsbruk, etc.) som komplement till miljöövervakningen följer upp påverkan av sin verksamhet på vatten. Detta skulle kunna ske på liknande sätt som dagens vattenvårdsförbund inom recipientkontrollen, som idag sker främst för industriutsläpp samt genom egenkontrollprogram för verksamhetsutövare.

Fysisk planering för hållbar hantering av vatten

Förslag på frågeställningar

- Hur kan hanteringen av vatten i den fysiska planeringen förbättras?
- Hur kan regelverken för olika typer av samhällsplanering bättre samordnas för att främja vattenfrågornas hantering?
- Hur kan kommunernas planering stärka kustzonsutvecklingen samt en levande kust och skärgård?
- Hur bör avvägning ske av vilket ansvar för och hänsyn till vatten som kan krävas avseende bebyggelse och verksamheter som påverkar vatten?
- Hur kan insatser för att säkra dricksvattenförsörjning, infrastruktur och boende vid klimatförändring utvecklas och genomföras?

Bakgrund

Den fysiska samhällsplaneringen styrs till stor del av plan- och bygglagen och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Infrastrukturplanering, tillståndprocesser enligt miljöbalken, jord- och skogsbruk m.m. har också stor inverkan på vattenmiljön och den fysiska miljön i stort. Det är i kommunernas översiktsplaner som ett helhetsperspektiv kan tas fram för mark- och vattenanvändningen och de långsiktiga areella och strukturella frågorna fastställs efter demokratiska processer. Det är också i denna planering som olika samhällsintressen ska vägas mot varandra utifrån vilka allmänna intressen som ska prioriteras. De allmänna intressena finns angivna i 2 kap. i plan- och bygglagen (PBL) och i 3 och 4 kap. i miljöbalken (MB). Vad som anges i översiktsplanen är vägledande för efterföljande beslut enligt bl.a. PBL och MB. Den kommunala översiktsplaneringen följer emellertid kommungränserna och inte vattnets väg.

Den kommunala översiktsplaneringen har potential att vara ett viktigt verktyg för att bidra till att flera av de vattenanknutna miljökvalitetsmålen nås. Enligt PBL ska det av översiktsplanen framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till bland annat relevanta nationella och regionala mål, vilket på sikt kan förmodas stärka miljömålen i planeringen. Klimatförändringen bedöms medföra ökad nederbörd i vissa delar av landet med fler häftiga skyfall och ökande översvämningssproblem. Det kan leda till problem med bland annat dricksvattenförsörjningen. Stadens hydrologi och dagvatten är en högaktuell fråga, som kräver samarbete mellan olika förvaltningar inom kommunen och med andra aktörer i tätorterna.

En stor andel av kommunerna klarar inte att hålla sina översiktsplaner aktuella. Dessutom riskerar planeringen i vissa fall att bli en ”hyllvärmare” som inte används som vägledning när olika exploateringsintressen blir aktuella. Orsakerna är flera. Ofta är resurserna och därmed även kompetensen och intresset för översiktsplanering i många kommuner otillräckligt, det saknas metoder och kunskapsunderlag för att hantera viktiga vattenfrågor.

Av miljömålsenkäten 2011 framgick att endast cirka 30 procent av kommunerna hade aktuella och kommunomfattande planer eller program för kommunens dricksvattenförsörjning. Många översiktsplaner är från början av 90-talet⁶. Dessa planer kan knappast förväntas ha behandlat framtida utmaningar, till exempel de ökade översvämningsriskerna och dess påverkan på dricksvattnet.

Mot bakgrund av ett ökande behov av att avgöra hur nyttigheter och utrymmet i havet ska fördelas har även intresset för fysisk havsplanering vuxit under de senaste åren. Bland annat Norge, Nederländerna, Tyskland och Belgien har kommit långt i detta hänseende och Sverige är nu på väg att införa en havsplanering.

Utmaningar

Den fysiska planeringen utgör ett viktigt verktyg i arbetet med att skapa en god förvaltning av vatten. Det finns dock brister i planeringen som medför ett ineffektivt nyttjande och bevarande av vattenresurserna, risker för stora socioekonomiska kostnader vid förorening samt minskade möjligheter till framtida nyttjande. Bristen på planering medför även otillräckliga förutsättningar att kunna fatta övergripande politiska beslut om planering av vattenresurser och kustzonsutveckling såväl i dagsläget som vid klimatförändring. En viktig aspekt är avsaknad av en samordnad fysisk planering för ett helt avrinningsområde. Det saknas också politiska ställningstaganden om kustzonsplanering som kopplar ihop regional utveckling med samhällsplanering och miljöpolitik, till exempel vad gäller båthamnar, vindkraft och enskilda avlopp.

Inom tätorter saknas ofta en skyddande och bebyggelsefri zon i områden med risk för översvämning. Risken för översvämning är därför på vissa håll stor. Ett förändrat klimat medför sannolikt mer översvämning och andra extremväder. Ökad nederbörd, stigande havsnivå, skyfall och extrema värmeböljor förväntas innebära att torka, översvämningar, erosion, ras och skred blir vanligare. Översvämning ökar risken för läckage av föroreningar, bland annat i industriområden, vilket kan påverka vattenkvaliteten. Avloppsreningsverk riskerar att störas och leda till sämre rening av avloppsvatten. Översvämning medför också en större risk för smittor och försämrad vattenkvalitet både kemiskt och bakterologiskt. Många avloppsreningsverk är inte heller anpassade för höga flöden. Istället sänds orenat vatten då ibland direkt till recipienterna. En ökad vattenbrist kan påverka vissa områden, och medföra både sämre vattenkvalitet och vattenförsörjningsproblem, men även ha inverkan på bränder i skog och mark.

⁶ Boverkets uppsiktsrapport. Planering och byggande under 2010. Rapport 2011:4.

Den pågående befolkningskoncentrationen till storstäder ökar behoven och hanteringen av vatten i städerna för olika ändamål. Sverige har under många år varit framgångsrik på teknik för vattenrening och vattenförsörjning. De initiativ som nu tas för hållbart stadsbyggande i Sverige handlar om systemlösningar inom stadsbyggande, infrastruktur och arkitektur som främjar teknikutveckling och innovationer i riktning mot resurseffektivitet och minskad miljöbelastning. De svenska exemplen på innovativa lösningar i stadsbyggandet omfattar i första hand energi och avfall (t ex Norra Djurgårdsstaden i Stockholm) men det finns även exempel på nya lösningar på vattenrening och vattenförsörjning. För framtiden bör det vara angeläget att stimulera en hållbar stadsutveckling som omfattar nya lösningar på vattenhantering, då det finns ett behov av sådana planerings- och miljötekniklösningar i stora delar av världen.

Anspråken på haven i form av varor och tjänster, som livsmedel och energi, ökar ständigt. I många fall överstiger anspråken havets förmåga att uppfylla dessa anspråk samtidigt. Havsresurserna är dock "allmän egendom", eller annorlunda uttryckt: det finns ingen enskild äganderätt. Tillgången är ofta fri eller gratis, vilket riskerar att leda till överutnyttjande av resurserna. En del av de konflikter som uppstår medför ett behov av politiska beslut. Inte minst ambitionen om att bygga ut vindkraften.⁷ Det finns därför även ett behov av en svensk havsplanering, som kan bidra till hanteringen av en del av konflikterna.

Behov och möjligheter

Stärkt vattenplanering och samarbete

I storstadsregionerna är det svårt att säkra dricksvattenresurser av tillräcklig storlek och kvalitet för framtida vattenförsörjning och reservvattenförsörjning, exempelvis i form av ytvatten, grundvattenförekomster eller åsformationer. Ett problem är att kommuner med tillgängliga vattenresurser, men utan eget behov av ytterligare dricksvatten, väljer att bebygga eller på annat sätt exploatera närområdet och på så sätt minska möjligheten att använda vattnet för dricksvattenändamål. Detta minskar möjligheten att bevara dricksvattenresurser med stor framtida potential för nationell eller regional vattenförsörjning. Därför behöver verktyg och underlag utvecklas för att lyfta vattenfrågorna inom samhällsplaneringen. Detta för att göra det lättare att väga vattnets betydelse mot andra intressen vid exempelvis tillståndsprövning och exploatering. Då kan exempelvis informerade beslut fattas om var olika verksamheter ska lokaliseras, med vilka skyddsåtgärder samt vilka områden som ska skyddas. Till stöd för avvägningen behöver även förutsättningar skapas för ett samarbete mellan olika förvaltningar inom och mellan kommuner och med andra aktörer.

⁷ Varför behöver staten planera havet? SOU 2010:91

Det finns även ett behov av övergripande politiska överväganden om hur tillkommande och befintlig bebyggelse och infrastruktur som riskerar utsättas för översvämning och skred ska hanteras.

Totalt sett behöver regelverket för verksamheter, infrastruktur och tätortsutveckling ses över och samordning ske av styrmedel och åtgärder. Översiktsplanen behöver innehålla en strategi för vattenförsörjning där viktiga nuvarande och framtida vattenresurser pekas ut. Även dricksvattenresurser som idag saknar skydd behöver identifieras och säkerställas. Även vattenkvalitet, biologisk mångfald och grön infrastruktur behöver behandlas på motsvarande sätt i planeringen för att stärka landskapets vattenvärden samt förebygga negativ påverkan.

En möjlighet att stärka hanteringen av vatten i den fysiska planeringen vore att se över möjligheterna till en nationell samordning av samhällets planering för vatten, likt havsplaneringen. En sådan ansats bör ta sin utgångspunkt i avrinningsområden samt möjligheten att utgöra ett stöd för länsstyrelserna och kommunerna.

Kunskapsunderlag för planeringen

Ett grundläggande och omfattande problem är att ansvariga myndigheter inte tillhandahåller kunskapsunderlag till stöd för planeringen. Tidigare har det funnits en tydligare koppling till olika centrala myndigheters instruktioner om deras ansvar för att tillhandahålla kunskap och andra underlag till stöd för planeringsprocesserna. Boverket har nyligen låtit genomföra en sammanställning av hur innehållet i de centrala myndigheternas instruktioner gör kopplingar till planeringsprocessen. Av den framgår att kopplingen har minskat. Även tillgängligheten för en del planeringsunderlag brister, då det inte alltid får användas fritt.

Vattenrelaterat planeringsunderlag behöver tillgängliggöras för såväl den befintliga kommunala översikts- och detaljplaneringen som för den kommande havsplaneringen. En möjlighet att stärka arbetet med att ta fram och tillgängliggöra planeringsunderlag vore att åter tydliggöra detta ansvar i berörda myndigheters instruktioner. Även länsstyrelsen har en viktig roll att fylla när det gäller att göra sammanställningar av underlaget. Länsstyrelsen ska minst en gång under mandatperioden redovisa statliga och mellankommunala intressen, som kan ha betydelse för kommunernas översiktsplanering. Länsstyrelserna är i sin tur beroende av underlag från de nationella myndigheterna. Vidare är det viktigt att allt underlag blir tillgängligt för kommunerna.

Hållbar kustzonsutveckling

Kustzonen utgör en av de mest attraktiva delarna av landet och som många har anspråk på. De naturgivna förutsättningarna och ekosystemtjänsterna utgör basen för såväl naturvärden, biologisk mångfald, bebyggelse och näringsliv. Samordningen mellan insatserna för att bevara naturresurserna som en grund för den regionala utvecklingen vid den svenska kusten och skärgården är ännu

utvecklad och otydlig. Likaså de åtgärder som behöver genomföras för att utvecklingen ska gå i vald riktning. Bevarad vattenmiljökvalitet skapar förutsättningar för såväl biologisk mångfald, boende, näringsliv och rekreation. Exempelvis är fiskenäringen beroende av hållbara fiskbestånd, boende starkt kopplat till natur- och kulturmiljöer, en stor del av besöksnäringen lever på kustzonens naturvärden och många andra företag har sin verksamhet kopplad till kustzonen och dess attraktivitet. Friluftsliv och turism utgör viktiga resurser och möjligheter att hantera i dessa miljöer. Det är därför angeläget stärka samordningen av bevarandeinsatser och regional utveckling i kust och skärgård. Kustzonsplanering i samverkan med havsplanering skulle kunna stärka en hållbar kustnära utveckling. Ett tydliggörande skulle kunna bidra med ökad samordning av önskvärda insatser för att påverka utvecklingen. Vidare skulle det öka möjligheten att undvika åtgärder som verkar i motsatt riktning.

Överlappande regelverk och planeringsinstrument

Det finns ett behov av bättre samordning mellan de regelverk, planeringsinstrument och planeringsprocesser som rör skydd, användning och förvaltning av vatten och vattenområden. Behovet är särskilt stort i översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen (PBL), framtagandet av åtgärdsprogram enligt miljöbalken (MB) och planeringen enligt kommande havsplaneringen. En förbättrad samordning kan medföra såväl förenkling av arbetet som stor miljö- och socioekonomisk nytta.

I kustområdet finns det överlapp mellan ibland oförenliga regelverk inom miljö- och vattenområdet. För kommunerna finns till exempel en betydande osäkerhet i hur miljö kvalitetsnormerna som redovisas inom vattenförvaltningen ska beaktas i planeringen: Om ett vattenområde redan har problem med övergödning, ska då ingen tillkommande bebyggelse tillåtas alls, eller hur ska frågan bedömas? Eller hur ska en bördefördelning göras och genomföras i förhållande till pågående markanvändning eller gällande tillstånd? För länsstyrelserna finns stora svårigheter att bedöma när en översiktsplan förväntas leda till att en miljö kvalitetsnorm inte nås, vilket enligt PBL utgör en överprövningsgrund. Det finns därför ett behov av översyn av och avvägning mellan olika mål, normer och överlappande krav och intressen.

Översyn av riksintressen

I Miljöbalkens kapitel 3-4 regleras hushållning med mark- och vattenområden. Kapitel 4 reglerar särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten, och för vissa områden i landet utpekade flera kust- och vattenområden som riksintressen i sin helhet med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. I 4 kapitlet utpekade också de så kallade nationalälvarna med tillhörande vattenområden som ska skyddas mot vattenkraftsutbyggnad. I 3 kapitlet berörs vattenfrågorna av flera bestämmelser, t ex naturvård, friluftsliv, yrkesfiske och vattenförsörjning. Aktualiteten hos kunskapsunderlaget och riksintresseområdenas avgränsningar kan emellertid ifrågasättas. En grundlig översyn skulle kunna medföra att dessa kan användas för att bättre skydda

värdefulla kust-, strand- och vattenområden som det ursprungligen var tänkt och underlätta för den fysiska planeringen och kommande havsplaneringen.

Strategi för klimatanpassning

Det finns ett behov av att utveckla planeringsprocesserna så att de kan möta de förväntade effekterna av klimatförändringen. En möjlighet vore att ta fram en strategi för hur naturvård, fysisk planering m.m. ska kunna anpassas till klimatförändring och stigande havsnivåer. För att möjliggöra detta skulle det behövas ett gemensamt och lättillgängligt kunskaps- och planeringsunderlag av hög kvalitet som är likvärdigt för hela landet.

Bevarande och restaurering av natur- och kulturvärden

Förslag på frågeställningar

- Hur kan överenskommelsen från Nagoya för marina och limniska miljöer samt våtmarker omsättas i praktisk handling?
- Hur bör prioriteringen av natur- och kulturmiljöer för restaurering och bevarande i våtmarker, limniska miljöer och havet ske?
- Hur kan en grön infrastruktur av limniska och marina miljöer samt våtmarker skapas?
- Hur kan nya skydds- och/eller bevarandeformer som inkluderar såväl land som vatten utvecklas?
- Hur kan markanvändningen nära vatten förändras?

Miljömålsberedningen utreder nu frågor om bevarande, restaurering och aspekter som kopplar till behovet av en grön infrastruktur när det gäller landmiljön inom ramen för deras arbete med att ta fram en miljömålsstrategi för en långsiktigt hållbar markanvändning. Vattenaspekter bör beaktas i detta pågående arbete. Särskilt aspekter som rör sötvattensmiljöer – grundvatten, våtmarker, sjöar och vattendrag - har stark anknytning till detta.

Bakgrund

Det långsiktiga bevarandet av natur- och kulturmiljövärden knutna till våtmarker, sjöar, vattendrag och hav regleras i många avseenden av samma regelverk som bevarandeåtgärder på land. Några av flera viktiga styrmedel utgörs av EU:s havsmiljöförordning, miljöbalkens skyddsinstrument, kulturminneslagen samt medel för restaureringsinsatser inom havs- och vattenmiljöanslaget. Därutöver kan åtgärdsprogram för hotade arter och andra åtgärder för biologisk mångfald samt lokala medel för vård av natur- och vattenmiljöer (t.ex. LoNa, LoVa) nämnas.

Sverige har tillsammans med 193 andra länder inom ramen för konventionen om biologisk mångfald (CBD) undertecknat en internationell överenskommelse om skydd och restaurering av land och vattenmiljöer, den så kallade Nagoya-överenskommelsen. Överenskommelsen innebär att senast år 2020 ska åtminstone 17 procent av land- och sötvattensområden och 10 procent av kustnära och marina områden vara skyddade genom ett nätverk av effektivt och rättvist skötta, ekologiskt representativa och sammanhängande skyddade områden som integrerats i landskapet. Ekosystemens återhämtningsförmåga (resiliens) och bidrag till kolsänkor ska också vara stärkta, genom bevarande och restaurering av åtminstone 15 procent av de skadade ekosystemen.

Enligt regeringens beskrivning av preciseringarna till miljökvalitetsmålet hav i balans samt levande kust och skärgård ska den bevarade arealen omfatta minst 15 procent av Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, varav minst tio procent har ett långsiktigt skydd och övriga minst fem procent har en förvaltning som säkerställer att områdets marina naturvärden är bevarade.

Landskapskonventionen är ett annat styrmedel som nu är på väg att implementeras i Sverige och som kommer att få betydelse för arbetet med skydd och bevarande av landskapens olika värden. Även utpekande av riksintressen kan komma att få ökad betydelse i det framtida arbetet.

En grön infrastruktur definieras som ”*strukturer i landskapet och brukande av desamma som säkerställer en långsiktig överlevnad av livsmiljöer och arter, genom att spridningsmöjligheter säkerställs och på så sätt vidmakthåller ekosystemens förmåga att leverera viktiga ekosystemtjänster*”. Naturvårdsverkets förstudie, *Förslag till plan för att skapa och behålla en grön infrastruktur*, innehåller en plan för hur kommande regeringsuppdrag i dessa frågor kan genomföras inom en treårsperiod. För vattenmiljöer kan det för att öka tydligheten möjligen vara lämpligt att använda begreppet blå infrastruktur.

Utmaningar

I den årliga uppföljningen av miljömålen 2012 konstaterade de målsvariga myndigheterna att ett tillräckligt bevarande av natur- och kulturmiljöer inte kan nås med idag beslutade eller planerade styrmedel. Ett genomgående problem är brist på incitament för berörda aktörer att agera samt resurser för genomförandet av konkreta åtgärder för att nå de politiskt satta ambitionerna.

Behovet av skydds- och bevarandeinsatser samt restaurering är stort. För hälften av de arter och tre fjärdedelar av de naturtyper som listas i EU:s art- och habitatdirektiv går utvecklingen i negativ riktning⁸ och de riskerar därför på sikt att försvinna från Sverige. Behovet av åtgärder är stort såväl för våtmarker som för sjöar, vattendrag och hav.

Att lyckas behålla en biologisk mångfald är avgörande för att ekosystem ska fungera och även kunna anpassa sig till ändrade förhållanden. Utan en mångfald av arter med olika funktioner är risken stor att klimatförändringar och annan påverkan minskar ekosystemens förmåga att leverera viktiga tjänster som vi tar för givna. De tillgängliga medlen för områdesskydd och skötsel av skyddade områden har emellertid minskat de senaste åren. Minskningen beror på nedskärningar i tillgängligt anslag, prisökningar för mark samt regeländringar som ger ökad ersättning för markområden. Därför finns det ännu inte något sätt att svara upp mot det behov av skydd och restaurering som finns för att bevara dessa arter och miljöer och de insatser som Sverige har åtagit sig i och med överenskommelsen i Nagoya. För landmiljön har förberedelsearbetet för att uttolka och besluta om strategier påbörjats genom uppdrag till närmast berörda myndigheter. För marina miljöer har detta arbete ännu inte inletts.

⁸ Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012.

Även kulturarvet har behov av skydds- och bevarandeinsatser. Det gäller såväl det byggda kulturarvet som forn- och andra kulturlämningar. I dag sker en successiv utarmning av kulturarvet, främst till följd av exploateringar av olika slag och det sätt som de areella näringarna bedrivs på. Detta är särskilt problematiskt eftersom kulturlämningar är irreversibla och inte kan återskapas. Samtidigt finns det ibland motstående intressen mellan bevarande av kulturmiljöer och återskapande av naturmiljöer, vilket kan kräva prioriteringar, kompromisslösningar och ömsesidig hänsyn.

I Östersjön och många insjöar kompliceras restaureringen av att det har tillförts och lagrats in stora mängder fosfor från 50-talet till nu, fosfor som nu bidrar med en stor intern belastning och ger tydliga övergödningssymtom. Dessa symtom kan förstärkas om ekosystemet är rubbat i de övergödda vattnen. I Östersjön har fisket på torsk den indirekta effekten att mängden växtplankton ökar då mängden torsk minskar. Därigenom ökar mängden skarpsill vilket medför minskade mängder djurplankton. Därför är det viktigt att arbetet med fiskförvaltning integreras med de åtgärder som görs inom miljöområdet. Inom Helcom pågår nu ett arbete med att utveckla arbetet samt ta fram nya belastningsbeting för Östersjön. Mål samt åtgärder för detta finns i den överenskomna Baltic Sea Action Plan. Parallellt med långsiktiga satsningar kan temporära åtgärder bidra på kort sikt, t.ex. luftning av bottenmiljöer.

Några andra utmaningar ekosystemen står inför är spridning av främmande arter, övergödning samt tillförsel av dioxiner och andra farliga ämnen. Klimatförändringen kan även medföra omfattande påverkan på marina ekosystem genom havsförurning. Hur marina arter kommer att påverkas av förurning i kombination med annan miljöpåverkan är dåligt känt, men det är troligt att mångfalden kommer att minska.

Behov och möjligheter

Behovet av bevarande, skydd och restaurering av såväl marina som limniska miljöer är fortsatt stort. Knappt sju procent av territorialhavet och cirka sex procent av den ekonomiska zonen har ett skydd som nationalpark, naturreservat eller Natura 2000-område. Det finns också sex fiskefria områden och under 2012 invigs Sveriges första marina kulturreservat. Sjöar och vattendrag ingår ofta i skyddade områden, men endast cirka två procent av naturreservaten är avsatta med limniska värden som motiv. Ett tidigare mål var att hälften av de särskilt värdefulla vattenmiljöerna skulle ha ett långsiktigt skydd 2010. Endast mellan 30 och 40 procent av dessa vatten bedöms i dagsläget ha ett tillräckligt skydd⁹.

Restaureringsinsatser behövs för ökad konnektivitet och vattenkvalitet i exploaterade vattendrag och kustmyrningar. Exploateringsstrycket är mycket stort längs flera kuststräckor i landet, framför allt kring våra mer tätbefolkade

⁹ Årlig uppföljning av miljömålen år 2012. <http://www.havochvatten.se/miljopolitik-och-lagar/politikomraden-och-strategier/miljokvalitetsmal.html?close=1>. 2012-06-08

områden. Ett flertal exploateringsprojekt har under de senaste åren tagit mycket stora arealer av värdefulla grunda bottenområden (med bland annat ålgräsängar) i anspråk. Till detta kommer ett stort antal mindre verksamheter som genom sin samlade verkan får stor effekt på den ekologiska funktionen vad gäller värdefulla, kustnära livsmiljöer. Restaureringsinsatser behövs även i grunda kustnära havsmiljöer som fungerar som lek- och uppväxtområden för fisk och många andra vattenlevande organismer. Identifieringen av restaureringsbehovet i kustmiljön har påbörjats men strategier för att ge en samlad prioritering och hantering av insatserna behöver tas fram. Därtill finns ett behov av att skapa konnektivitet och bevara värdefulla områden även i andra typer av havsmiljöer.

För att på sikt kunna skapa en fungerande grön infrastruktur som säkerställer livsmiljöer och spridningsvägar för vattenanknutna organismer krävs en bra samordning mellan sektorer och en gemensam målbild, något som idag många gånger saknas. Detta är en av de stora, grundläggande frågorna som kan behöva uppmärksammas i det kommande strategiarbetet. Det finns även anledning att se över behovet av skyddsformer. Till exempel finns det ett behov av utveckling av skyddsinstrument med syfte att bevara värden såväl på land som i vatten, då det kan vara svårt att samordna befintliga skyddsformer och att prioritera mellan områden för att uppnå största möjliga miljönytta. Värdefulla områden kan annars riskera att "hamna mellan stolarna".

Strategier för restaurering

Stora insatser och resurser har lagts på att minska översvämningar och markfuktighet genom att dränera, kulvertera, kanalisera, rensa, valla in och reglera vatten och dess naturliga flöden för att vinna mark till jord- och skogsbruk samt bebyggelse och infrastruktur. Ofta är det översvämningssonen närmast vattnen, svämplanen, som reducerats. Svämplanen förekommer vanligen längs både små och stora vattendrag i Sverige¹⁰ och innehåller några av våra mest produktiva och komplexa ekosystem, däribland många utströmningsområden för grundvatten. Samtidigt bidrar svämplanen med mycket värdefulla ekosystemtjänster och spelar en viktig roll för naturlig retention av vatten, samt för att dämpa höga flöden och näringstransporter i vattendragen¹¹. Därför har de nyttjandeåtgärder som genomförts också medfört många negativa effekter.

¹⁰ Enligt miljöbalken, kap 11 § 4, är området under högsta förutsägbara vattennivå ett vattenområde.

¹¹ UK National Ecosystem Assessment. See: <http://uknea.unep-wcmc.org/>, EU "Blueprint to Safeguard Europe's Waters". See: (http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm), EU Green Infrastructure strategy. See: http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm, Common Agricultural Policy (CAP). See: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm

Sedan början av 1800-talet har cirka tre miljoner hektar våtmark försvunnit genom torrläggning eller annan exploatering¹². Detta har lett till att den biologiska mångfalden i vattendragen har minskat och naturliga flöden har funktioner har förstörts. Den minskade retentionen av vatten har också lett till ökade problem med övergödning och såväl de preventiva som restaurerande åtgärderna har medfört stora kostnader för samhället.

Ett systemskifte och en alternativ möjlighet till dagens dränering vore en inriktning mot att låta vattnet återta sin plats i landskapet genom att acceptera översvämning och meandring längs vattendragen. Åtgärder skulle då kunna koncentreras på att förändra användningen av marken närmast vattnet, exempelvis till betesmark, svämskog och våtmark. Några positiva effekter av att acceptera översvämning vore att vi på ett naturligt sätt skulle kunna få till stånd restaurering av vattenlandskapet och en grön infrastruktur med konnektivitet mellan värdefulla områden samtidigt som mindre resurser skulle behöva läggas på att bekämpa vattnets flöden. Såväl jord- som skogbruk och bebyggd miljö skulle påverkas av en sådan inriktning, dels genom att vissa arealer behövs för vattenlandskapet, dels genom att troligen betydligt färre åtgärder behövs för övergödning och biologisk mångfald. Angreppssättet kräver därför analyser av såväl nyttor som förändrade möjligheter till användning av dessa områden och påverkan på biologisk mångfald och andra miljövärden.

I Sverige ses nu reglerna om vattenverksamhet över inom ramen för en statlig utredning (Dir. 2012:29). Sverige är dock inte ensam om att kraftsamla kring problematiken runt restaurering av vandringshinder och vattenmiljöer. Norge har beslutat om ökade insatser för att minska påverkan från vattenkraft, och de har sedan många år ett nationellt ställningstagande kring vilka avrinningsområden som ska vara skyddade från exploatering. I Finland har statsrådet antagit en nationell fiskvägsstrategi som har lagt grunden till ett samlat fokus på frågan¹³. Inriktningen är att hålla kvar och återställa fiskarnas naturliga fortplantningscykel samt förbättra dess vandringsmöjligheter och potentiella lekområden i utbyggda älvar, genom att anlägga fiskvägar, släppa vatten i torrlagda älvfårar och restaurera rensade forsar. Den finska strategin har medfört ett samlat grepp om restaureringsarbetet, genom att initiera ett antal handlingslinjer. Det handlar om analys och prioritering, samarbete och finansiering, fiskevårdsskyldigheter, hänsyn vid regleringsprocesser, utökad reglering av fiske, forskning och uppföljning samt åtgärder för skydd och återuppbyggnad av vandringsfiskbestånd. Såväl insatserna i Finland som i Norge bör kunna utgöra ett underlag och stöd vid utformning av det svenska strategiarbetet för restaurering.

¹² www.miljomal.se Miljömålportelen/Myllrande våtmarker. 2012-06-12.

¹³ Nationell fiskvägsstrategi. Statsrådets principbeslut 8.3.2012.

Hållbart nyttjande av mark vid vatten

Förslag på frågeställningar

- Hur kan viktiga frågor för att minska övergödningen identifieras och drivas inom EU och i gränsöverskridande samarbeten?
- Hur bör avvägning ske av vilket ansvar för och hänsyn till vatten som kan krävas av jord- och skogsbruket?
- Hur kan negativ påverkan från enskilda och kommunala avlopp samt industrier minska?

Miljömålsberedningen utreder för närvarande frågor om miljöhänsyn inom skogsbruket inom sitt arbete med att ta fram ett förslag på strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning (Dir 2011:91). De frågeställningar som berör miljöhänsyn i skog bör därför kopplas ihop med det pågående arbetet om miljöhänsyn inom denna strategi.

Bakgrund

Nyttjandet av mark vid vatten påverkas i dagsläget av ett stort antal olika styrmedel. Inom jordbruket återfinns en betydande del av styrningen inom jordbrukets stödsystem, med gårdsstöd, tvärvillkor och landsbygdsprogrammet. Här inverkar också regelverken kring miljöbalken, vattenföretag och förordningen om miljöhänsyn i jordbruket. Några andra styrinstrument som påverkar brukandet är åtgärdsprogram och åtgärder som ska genomföras enligt nitratdirektivet, ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, BSAP m.fl. Lantbrukarnas kunskap om hur de kan minska sitt växtnäringsläckage påverkas också av Rådgivningsprojekt som Greppa näringen.

Inom skogsbruket regleras brukandet nära vatten i grunden av skogsvårdslagets krav på miljöhänsyn, samt av miljöbalken. Även certifieringssystem som FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes) har stor inverkan på miljöåtaganden i skogen.

För industrier och andra verksamheter krävs normalt anmälningsplikt eller tillstånd enligt miljöbalken och ofta i kombination med andra krav som har sin grund i balken och andra lagstiftningar. Byggande och boende regleras i grunden av bestämmelser i plan- och bygglagen men även av regler i form av strandskydd i miljöbalken.

Utmaningar

Brukandet av mark vid vatten har stor påverkan på förutsättningarna att nå miljökvalitetsmålen Myllrande våtmarker, Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Ingen övergödning och Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Inom jord- och skogsbruket saknas många gånger skydds- och kantzoner med tillräcklig bredd och kvalitet som kan förhindra översvämning, näringsläckage och ge skydd, föda och lämplig vattenkvalitet åt vattenlevande organismer¹⁴. Risken för översvämning med därpå följande negativa samhällsekonomiska konsekvenser är på vissa håll stor.

Förutom brukandet nära ytvatten finns också en risk för negativ påverkan på vatten genom förorening av grundvatten samt transport från grund- till ytvatten. Industrier och andra verksamheter ligger ofta intill vatten för att kunna nyttja vattnets ekosystemtjänster i form av transporter, kraftproduktion eller som process- och kylvatten. Dessa verksamheter medför totalt sett många samhällsnyttor men medför samtidigt många gånger förorening och annan negativ påverkan på vatten.

Övergödning utgör ett särskilt stort problem i brukandet vid vatten. Den orsakas av för höga halter av kväve och fosfor i marken eller vattnet. Näringsämnen som orsakar övergödning kommer framför allt från jordbruk, reningsverk, industrier och små avlopp, men även genom nedfall från luften av kväveoxider från vägtrafik, sjöfart, industri och energianläggningar. För havsmiljön är övergödning ett av de största hoten. Den orsakar grumligt vatten, algbloomning, förändrad artsammansättning samt ibland syrebrist på bottenarna. Även många sjöar och vattendrag är kraftigt övergödda, med ändrad artsammansättning och syrebrist som följd.

Behov och möjligheter

Jordbruk

Jordbrukspolitik och prioriteringar inom EU:s landsbygdsprogram

Svensk jordbrukspolitik utgör en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. För att nå miljömålen behöver Sverige även påverka politiken i Europa. För perioden 2010-2013 finns fem prioriterade områden inom EU:s landsbygdsprogram; ett av dessa är vatten. Även i de kommande Landsbygdsprogrammen behöver vatten prioriteras. Programmen behöver också anpassas ytterligare för skydd av yt- och grundvatten från förhöjda halter av näringsämnen, förorening av bekämpningsmedel och mikrobiologiska organismer.

Avvägning av nyttor

Livsmedel är en nödvändig resurs, såväl mat som dricksvatten. Det finns därför målsättningar om att den befintliga jordbruksarealen inte bör tillåtas att minska samtidigt som vi ska ha en hög dricksvattenkvalitet som endast kräver en begränsad och resurseffektiv rening innan nyttjande.

¹⁴ Även inom tätorter saknas ofta en skyddande och bebyggelsefri zon i områden med risk för översvämning. Detta problem tas upp under kapitlet om fysisk planering.

Matproduktionen medför en miljöpåverkan, bland annat på grund av att miljöeffekterna inte integrerats i produktionen, och det kan därför behövas avvägningar mellan den nytta och påverkan verksamheterna har samt de ökade och minskade kostnader som åtgärder för att minska denna påverkan kan medföra.

Samordning av styrmedel och åtgärder

Jordbruket berörs av flera styrmedel, åtgärdsprogram och åtgärder men det är många gånger samma åtgärder som efterfrågas. Några exempel är landsbygdsprogrammet, nitratdirektivet, ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, Helcom: s aktionsplan (BSAP) och tvärvillkor inom miljöbalken. För vissa jordbruksföretag ställs även krav på åtgärder vid tillståndsprövning. Här finns ett behov av samordning för att välja de mest effektiva styrmedlen och åtgärderna samt för att undvika dubbelarbete i flera, parallella processer.

Effektivisering av åtgärder mot övergödning

Behovet av att minska belastningen av näringsämnen till våtmarker, sjöar och vattendrag, grundvatten, kust- och havsvatten varierar över landet, på regional och lokal nivå. För kustvatten och havsvatten är variationen något mer storskalig. Många åtgärder för att minska belastningen genomförs redan idag, men ytterligare åtgärder behövs. För att de resurser som används för att minska belastningen ska nyttjas effektivt, bör åtgärder baseras på den kunskap som finns om hur mycket belastningen behöver minska i olika områden och hur mycket olika källor bidrar. Idag nyttjas inte kunskapsunderlaget på ett samordnat sätt. En orsak är att genomförandet av åtgärder inte är sammanhållet. Kostnaderna för olika åtgärdsalternativ som leder till olika grad av förbättring av miljötillståndet har beräknats, men dessa kostnader är helt beroende av vilka styrmedel som väljs. För att kunna göra en avvägning mellan vattenresurser och jordbrukets miljöpåverkan behövs därför tydligare politiska ställningstaganden om vilka styrmedel som bör väljas.

Skogsbruk

Bättre kunskapsunderlag för skogsvatten

Skogsbruket har bedömts stå för ett relativt litet bidrag till den totala övergödningen av egentliga Östersjön och Västerhavet, sannolikt på grund av retentionen i sjöar och vattendrag. Skogsområdenas totala bidrag av kväve och fosfor till sjöar, vattendrag och hav är betydande, men har oftast bedömts utgöra en naturlig bakgrundsbelastning. Kunskapen om skogsbrukets påverkan samt hur olika skogsskötselmetoder påverkar vattenkvaliteten behöver öka. Ett sätt att öka kunskapen om skogsbrukets påverkan på vattenkvaliteten samt om hur effektiva olika hänsynsåtgärder är för att minska kväve- och fosforutlakningen vore att sektorn tar ansvar för genomförandet av miljöövervakningen för skogsvatten.

Avvägning om åtgärder för klimat samt påverkan på mark och vatten

När det gäller skogsbruket är en frågeställning hur mycket hänsyn till vatten som kan krävas vid skogliga åtgärder för att nå de vattenanknutna miljökvalitetsmålen samt om det behövs någon ytterligare form av styrmedel. Bland annat finns det ett behov av vägledning mellan klimatrelaterade åtgärder inom skogen och åtgärder för att minska skador på mark och vattenmiljöer. Klimatpolitiken innebär en inriktning mot användning av förnybara energikällor i större omfattning och i skogen handlar det bland annat om att öka uttaget av bland annat GROT (GRenar Och Toppar). Även åtgärder för att öka skogsproduktionen och ett ökat uttag av biomassa kan komma att stå i konflikt med arbetet att förhindra eller begränsa negativ påverkan på vattenmiljöer. Markavvattning och skyddsdikning genomförs på en betydande areal, vilket ökar avrinningen och påverkan på vattendrag och sjöar.

Kommunala och enskilda avlopp samt industri

Hushållens påverkan på övergödningen är betydande genom de vattenburna avloppssystemen med utsläpp till yt- och grundvatten. I Sverige finns ca 700 000 små avlopp, varav 40 procent bedöms ha otillräcklig rening¹⁵. Ett sätt att minska påverkan från de kommunala avloppen vore att ändra tillståndsprövningen.

Reningsverken är tillståndspliktiga verksamheter och det krävs tillståndsförändringar eller nya tillstånd enligt miljöbalken för att förändra verksamheten. Att driva igenom åtgärder för minskade utsläpp med hjälp av omprövningar i varje enskilt fall tar lång tid och mycket resurser i anspråk. En förenklad process skulle kunna leda till snabba åtgärder som riktas mot övergödning utan att hela tillståndet behöver omprövas. Alternativt kan generella utsläppsvillkor fastställas för avloppsreningsverken, vilka även kan regleras för olika delar av landet.

Ett annat sätt vore att ta ut avgifter för utsläpp av näringsämnen, till exempel per kg utsläppt ämne eller kväve- och fosforcertifikat. En sådan åtgärd skulle kunna ge incitament till verksamheterna att ytterligare förbättra reningsgraden utan att för den skull få strängare villkor.

Tillämpningen av gällande lagstiftning, samt Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2006:7), skiljer sig avsevärt mellan län och kommun. Här skulle ett tydligare regelverk kunna bidra till att öka åtgärdstakten för små avloppsanläggningar som bedöms rena vattnet i otillräcklig grad.

Industrins påverkan på övergödningen är betydande i vissa områden och åtgärder behöver genomföras. Problematiken är likartad som för de kommunala reningsverken, och ett likartat angreppssätt som för reningsverken vore därför möjligt för att åtgärda problemen.

¹⁵ Kunskapsläget om enskilda avlopp i Sveriges kommuner. En enkätstudie. 2004. NV Rapport 5415

Hållbart nyttjande av vattenkraft

Förslag på frågeställningar

- Hur kan strategiska överväganden om vattenkraftens energiproduktion i förhållande till natur- och kulturvärden utvecklas och fastställas?
- Hur kan ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och andra aktörer förtydligas vad gäller vattenkraft och miljö?
- Hur kan den lagstadgade miljöhänsynen för vattenkraftverk utvecklas?
- Hur kan tillsynen förstärkas?

Bakgrund

I miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* ingår att sjöar och vattendrags natur- och kulturmiljövärden ska bevaras och förutsättningar för fortsatt bevarande och utveckling av dessa värden ska finnas. För att nå målet ska sjöar och vattendrag också ha strukturer och vattenflöden som ger möjlighet till livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur. I dagsläget drivs dock ett stort antal vattenkraftverk med tillstånd som har meddelats med stöd av äldre lagstiftning, det stora flertalet enligt 1918 års vattenlag. I denna lag fanns utifrån dagens synsätt och kunskap relativt låga krav på ekologisk hänsyn. Av totalt 3 656 provningar som ägde rum enligt äldre lagstiftning än miljöbalken har endast 78 därefter omprövats enligt miljöbalken. Det finns även äldre anläggningar som drivs utan tillstånd samt nedlagda äldre anläggningar för nyttjande av vattnets kraft där dammarna trots upphörd drift står kvar och hindrar vattenorganismernas vandring upp- och nedströms i vattendragen.

Det finns 2101 vattenkraftverk i Sverige¹⁶. Vattenkraftens andel av den totala elproduktionen har under de senaste tio åren stått för drygt 45 procent av Sveriges elproduktion, med i genomsnitt 65 terawattimmar per år. År 2010 stod vattenkraften för drygt 16 procent av den slutliga energianvändningen i Sverige och för drygt 33 procent av den förnybara energi som används i Sverige. Det är dock endast en liten andel av vattenkraftverken som står för det stora bidraget till energisystemet. De 206 storskaliga kraftverken (över 10 MW installerad effekt) står för 93 procent av hela vattenkraftsproduktionen. Samtidigt bidrar 1550 kraftverk under 1 MW med mindre än fyra procent av den totala vattenkraftsproduktionen. 2010 antog riksdagen ett nytt mål för förnyelsebar elproduktion. Målet innebär en ökning med 25 terawattimmar till 2020 jämfört med 2002 års nivå. EU-direktivet om främjande av elproduktion från förnybara energikällor och elcertifikaten har medfört att intresset för att rusta upp befintliga kraftverk har ökat.¹⁷

¹⁶ Svensk vattenkraftförening, <http://www.svenskvattenkraft.se>

¹⁷ Biologisk mångfald i rinnande vatten – en uppföljning. Rapport från riksdagen 2011/12:RFR1

Vattenkraften utgör en av de främsta orsakerna till att vattenförekomster inte uppnår god ekologisk status respektive potential enligt Ramdirektivet för vatten. Detta på grund av de vandringshinder som skapas och anläggningens påverkan på vattnets flöden. Anläggandet och driften av kraftverks- och regleringsdammar påverkar de fysiska processerna i vattendrag och sjöar, ändrar hydrologin, påverkar växt- och djurliv och bidrar till fragmentering av vattensystemet. Även enstaka hinder i ett system förändrar hela systemets struktur och funktion med risk för att vissa arter helt slås ut. Mindre än 10 procent av vattenkraftverken har idag någon form av fiskväg. Även när laxtrappor har anlagts för att möjliggöra för laxen att ta sig förbi kraftverket kvarstår hinder för de flesta andra arter.

Miljöer vid sjöar och vattendrag som har nyttjats eller nyttjas för energiproduktion har ibland höga kulturmiljövärden. De är också av stor betydelse för rekreation, turism och en kunskapsbank för framtiden. Kunskapen om dessa kulturvärden är idag begränsad. Vid sjöar och vattendrag finns även värdefulla livsmiljöer för flera djur- och växter varav flera är beroende av att kunna förflytta sig i vattensystemet. Åtgärder för att förbättra de ekologiska och biologiska förhållandena i vattensystem påverkade av vattenkraft kan dock medföra negativa effekter för kulturmiljövärden, till exempel genom utrivning av dammar eller borttagande av flottningslämningar. Därför finns ett behov av ömsesidigt hänsynstagande och samverkan.

Myndigheterna har arbetat med säkerställande av värdefulla limniska naturmiljöer, restaurering av vatten med hjälp av bidrag till fiskevård och biologisk återställning samt omprövning av vattendomar av särskilt stor vikt för höga naturvärden i vattendragen. Sverige har trots detta inte lyckats leva upp till den tidigare målsättningen om restaurering och skydd till år 2010.

Enligt miljödepartementets kommittédirektiv 2012:29 ska reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ses över. Utredaren ska bland annat föreslå hur tillståndsprövning av vattenverksamheter kan ändras. Detta ska ske i syfte att hela verksamheten ska prövas i de fall verksamhetsutövaren önskar ändra en anläggning eller driften av en verksamhet. Utredaren ska även se över systemet för omprövning av vattenverksamheter. Föreslagna ändringar ska säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken och EU-kraven. Samtidigt ska en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas. Utredningen, som ska redovisas till regeringen 30 juni 2013, bör kunna utgöra ett viktigt underlag vid framtagandet av regeringens miljömålsstrategi för en sammanhållen vattenpolitik.

Utmaningar

Ramdirektivet för vattens krav på god ekologisk status respektive potential, uppfyllelsen av Art- och habitatdirektivet samt miljömålet Levande sjöar och vattendrag ställer stora krav på ökad ekologisk hänsyn från vattenkraften. I dagsläget är myndigheternas (i första hand Kammarkollegiet, länsstyrelserna

och Havs- och vattenmyndigheten) resurser för omprövning och tillsyn av vattenkraftsverksamheter långt ifrån tillräckliga för att uppfylla dessa krav. En stor utmaning är därför, förutom att tillföra mer resurser till prövnings- och tillsynsmyndigheterna, att få verksamhetsutövarna mer delaktiga i arbetet med omprövning och egenkontroll.

Sveriges energipolitik bygger på ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. En utmaning med koppling till energipolitiken är att samtidigt som en ökad ekologisk hänsyn sker från vattenkraftsindustrin, leva upp till regeringens "Vision 2050" när det gäller produktion och användning av förnyelsebar energi. Enligt denna vision ska Sverige ha en *hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Även om det också finns andra förnyelsebara energikällor och stor potential gällande vindkraften så utgör vattenkraft viktig reglerkraft som är nödvändig vid en övergång till mer vindkraft.*

En stor utmaning är att nå en ökad ekologisk hänsyn från vattenkraften för att uppnå god ekologisk potential i de kraftigt modifierade vattnen samtidigt som en god avvägning sker gentemot samhälls- och företagsekonomiska intressen.

Behov och möjligheter

Strategi med avvägning av intressen

Det finns ett behov av att utveckla och fastställa strategiska överväganden och avvägningar mellan vattenkraftens elproduktion i förhållande till natur- och kulturvärden. Ett möjligt sätt att göra detta på vore att ta fram en strategi för en mer långsiktigt hållbar vattenkraft, där energiförsörjning, biologisk mångfald, naturvård och kulturmiljö behandlas. Här behöver behoven av ekologisk hänsyn från Sveriges vattenkraftverk, för att leva upp till Ramdirektivet för vatten, tydliggöras liksom ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och andra aktörer.

En strategi för vattenkraften skulle exempelvis kunna innehålla verktyg för utvärdering av enskilda vattenkraftverks nytta i energisystemet samt ge vägledning för hur en samhällsekonomisk avvägning mellan vattenkraftverkets nytta i energisystemet och dess påverkan på vattenmiljöerna ska genomföras. Andra möjligheter är att ta fram underlag för och fatta inriktningsbeslut kring vilka avrinningsområden där energiförsörjning i form av vattenkraft respektive naturmiljöer ska prioriteras. Här behöver även kulturmiljövärden beaktas.

Till stöd för avvägningarna bör kopplingar göras till analyser av vilka behov och möjligheter Sverige har för att uppnå de långsiktiga målen inom energiområdet, långsiktiga behov för natur- och kulturmiljövärden samt vilka tekniker som bedöms ha minst miljöpåverkan. Det arbete som utförs bör också ha en tydlig koppling till genomförandet av EU:s ålförordning. Det finns ett relativt bra underlag för att bedöma åtgärdsbehoven för att bevara och utveckla vattenmiljöerna, men det behövs även ett samhällsekonomiskt underlag.

Styrmedel för hållbart brukande

Det är möjligt att skapa en situation med vattenkraftproduktion samtidigt som natur- och kulturvärden bevaras och förbättras i vissa områden. Många av de skyddsåtgärder som kan genomföras kan dessutom ha stora positiva effekter på miljön utan att medföra stora konsekvenser för energiuttaget. Det är även möjligt att genomföra förbättrande åtgärder ur ekologisk och biologisk synvinkel utan att för den sakens skull påverka kulturmiljön negativt. Dagens styrmedel för att åtgärda problem relaterad till vattenkraft är dock otillräckliga. Nedan anges några möjliga styrmedel som skulle kunna medverka till ökad miljöhänsyn och ett hållbart brukande:

- Utveckling av den lagstadgade miljöhänsynen så att åtgärder kommer på plats i snabbare takt. Exempelvis föreskrifter om ekologiska flöden, faunapassage, automatlucka med självdrift, turbingaller, flyktöppningar och krav på löpande miljöundersökningar för att följa påverkan över tid. (Tekniska anpassningar kan göras utan att avsevärt inverka på energiproduktionen eller påverka kulturmiljöer.)
- Utveckling av reglerna för vattenverksamheter till att ha motsvara de regler som finns för miljöfarlig verksamhet.
- Intensifiering av arbetet med omprövningar av vattendomar.
- Koppling av elcertifikat till krav på miljöhänsyn och tillstånd enligt miljöbalken.
- Utökad tillsyn av vattenkraftverk. (En väl fungerande tillsyn är nödvändig för att vattenkraftverk med otidsenliga villkor ska uppmärksammas och eventuellt omprövas. Här har ökade resurser och tillsynsvägledning stor betydelse.)
- Utveckling av verksamhetsutövarnas egenkontroll.

Implementering av miljöteknik

Enligt miljöbalken ska bästa möjliga miljöteknik normalt användas i verksamheter som ska få tillstånd enligt miljöbalken. I dagsläget finns omfattande forskning gällande miljöteknik inom vattenkraften, särskilt internationellt, men även i viss mån nationellt. Det finns ett behov av att redskap för att tillgängliggöra och implementera denna teknik inom vattenkraften.

Farliga ämnen som påverkar vattenmiljön

Förslag på frågeställningar

- Hur kan miljöfarliga ämnen i produkter förändras för att minska läckaget av farliga ämnen till vatten?
- Hur kan nya och befintliga farliga ämnen i vattenmiljöerna identifieras, förebyggas och åtgärdas?
- Hur kan Sverige verka för minskade utsläpp av farliga ämnen från sjöfarten?
- Vilket ansvar bör hushåll, industri samt jord- och skogsbruk ta för övervakning och åtgärder vad gäller läckage av miljöfarliga ämnen till vatten?

Miljömålsberedningen har arbetat fram ett förslag till strategi för en giftfri miljö. Arbetet har genomförts på uppdrag av regeringen och kommer att presenteras den 15 juni 2012. Dessutom beslutade regeringen i april 2012 om några nya etappmål för farliga ämnen. Syftet är att etappmålen ska vara ett steg på vägen för att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. De frågor som beskrivs i HaV: s rapport avser att komplettera detta arbete genom att föreslå frågeställningar med koppling till vatten.

Bakgrund

För att få anlägga och driva verksamheter med miljöpåverkan krävs i grunden anmälan eller tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Även allmänna hänsynsregler enligt 2 kap. miljöbalken ska följas.

Stora delar av svensk kemikalielagstiftning regleras idag på EU-nivå. EU-förordningen Reach trädde i kraft den 1 juni 2007. Den gäller för kemiska produkter och kemikalier och ska tillämpas direkt av företagen. Lagstiftningen innebär kortfattat att tillverkare och importörer bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar och släpper ut på marknaden inte orsakar skadliga effekter på hälsa och miljö. Sverige deltar också i EU-projektet Cohiba som ger stöd till Östersjöländerna i arbetet med att genomföra de delar inom BSAP som handlar om farliga ämnen. Sjöfartens reglering sker internationellt, huvudsakligen genom FN:s internationella sjöfartsorgan IMO men även inom EU. På regional nivå drivs sjöfartens miljöarbete framförallt inom HELCOM och OSPAR.

Ramdirektivet för en hållbar användning av bekämpningsmedel (2009/128/EG) implementeras nu i nationell rätt. Direktivet uppdrar åt länderna att införa åtgärder för att skydda vattenmiljön och dricksvattenförsörjningen mot effekterna av bekämpningsmedel. Åtgärderna ska enligt direktivet innefatta skapande av buffertzoner av lämplig storlek för att skydda vattenorganismer. Även säkerhetszoner för ytvatten och grundvatten som används för uttag av dricksvatten ska tillskapas, där bekämpningsmedel inte får användas eller lagras.

Vidare ska åtgärderna ge företräde för bekämpningsmedel som inte är farliga för vattenmiljön enligt direktiv 1999/45/EG och som inte innehåller några prioriterade farliga ämnen enligt artikel 16.3 i direktiv 2000/60/EG. Vilken ambitionsnivå som Sverige väljer att ha när dessa bestämmelser ska implementeras kommer det ges besked om inom kort.

Utsläppanderegler för växtskyddsmedel (EU-förordning 1107/2009) sätter upp beslutsriterier som syftar till att förhindra att verksamma ämnen inklusive relevanta metaboliter påverkar yt- och grundvatten på ett oacceptabelt sätt. Förordningen medger även att ett godkännande av ett verksamt ämne kan återkallas om det finns risk för bristande överensstämmelse med ramdirektivet för vatten (2000/60/EG).

Utmaningar

Farliga ämnen läcker ut i våtmarker, grundvatten, sjöar, vattendrag och hav från avloppsreningsverk, nedlagda deponier och dagvatten från städer och vägar. Ämnen tillförs också vattnet via atmosfäriskt nedfall från långväga transport av luftburna ämnen, industriverksamhet, läckage från jordbruks- och skogsmark, förorenade sediment, sjöfart och hamnverksamhet. Även en snabb ökning sker av främmande partiklar, t.ex. av plast, i havet.

I den fördjupade utvärderingen av miljömålen år 2012 är bedömningen att påverkan från vissa kemiska ämnen har minskat. Mängden kemikalier ökar dock snabbt. Många av de ämnen som sprids till vatten riskerar att orsaka en negativ påverkan på levande organismer, inklusive människor. Trots det saknas grundläggande kunskap om de miljöeffekter och hälsoskadliga egenskaper som många ämnen på marknaden har. Även den information som finns tillgänglig om ämnens förekomst i produkter är bristfällig. Vidare saknas kunskap om de kombinations- eller coctaileffekter som riskerar att uppstå när levande organismer exponeras för ett flertal farliga ämnen samtidigt. Dagens lagstiftning kan inte heller hantera problemet med exponering från ämnen från flera typer av produkter samtidigt. Många av de produkter som importeras till Sverige tillverkas dessutom i länder med brister i kemikaliekontrollen, vilket gör det än mer svårt att veta vilka ämnen som riskerar att hamna i våra vatten.

Behov och möjligheter

Kunskapsbas som grund för agerande

Det råder en stor brist på kunskap om hur ämnen som idag finns på marknaden sprids och hur de påverkar vattenmiljön. En grund i arbetet med att kunna identifiera behov, konsekvensbedöma och motivera eventuella ytterligare åtgärder är uppföljning och analys som grundar sig på relevanta grunddata och miljöövervakning. Det behövs också analys av vidtagna åtgärder och styrmedlens effektivitet. Här behövs komplement till beslutade etappmål och styrmedel samt till de förslag som tagits fram inom strategin för en giftfri miljö.

För att kunna få kontroll över farliga ämnen behöver miljöövervakningens möjligheter att kartlägga vilka ämnen som finns i, eller som riskerar att hamna i vattnet, utvecklas. För detta krävs dock mer resurser än vad som finns att tillgå idag, om inte andra behov av övervakning kraftigt ska åsidosättas. För detta krävs politiska beslut. Nya analysmetoder behöver utvecklas för att kunna detektera och bedöma de nya ämnena i vattenmiljön.

En översyn behövs av hur kraven på ökad kunskap om utsläpp av kemiska ämnen bör avspeglas i lagstiftningen, till exempel genom krav på egenkontroll, information i miljörapporter och utbyte av farliga ämnen.

Vissa markområden medför en snabb föroreningstransport till grund- och ytvatten och kan därmed betraktas som särskilt föroreningskänsliga. En inventering av sådana områden skulle därmed kunna ge förbättrade möjligheter till att förebygga farliga ämnens påverkan på vatten redan vid källan.

I dagsläget utgår kunskaper om kemiska ämnens miljö- och hälsoegenskaper vanligen från tester av enskilda ämnen var för sig. Den kunskapen behöver kompletteras med kunskap om hur ämnen som används och förekommer i vattenmiljön verkar och samverkar på organismerna. Det behövs också kunskap kring lågdospåverkan samt hur olika ämnen i kombination med varandra ger ytterligare effekter utöver de enskilda ämnenas (kombinations- eller coctail-effekterna). Även kunskap och lagstiftning som rör läkemedelsrester, nanopartiklar och mikroskopiska plastpartiklar behöver utvecklas för att förbättra det förebyggande arbetet både nationellt och internationellt för att förhindra att farliga ämnen når akvatisk miljö.

Olika typer av övervakning och mätning är en viktig del i arbetet med att hantera farliga ämnen som redan har nått eller riskerar att nå den akvatiska miljön. Idag sker en del provtagning genom den nationella miljöövervakningen. Här finns ett ökande behov av att provta ett större antal farliga ämnen och att få mer kunskap om vilka farliga ämnen som släpps ut eller riskerar att släppas ut i akvatisk miljö.

Enligt EUs ramdirektiv för vatten (2000/60/EU) ska varje medlemsstat utöka antalet ämnen att provta inom ramen för miljöövervakningen och åtgärda dessa om de påverkar det ekologiska tillståndet. Varje vattenmyndighet ska analysera specifika ämnen i det aktuella avrinningsområdet. Tillvägagångssättet är emellertid mycket krävande, och det behövs nationella regler för att undvika att miljöskadliga ämnen når och påverkar vattenmiljön.

Med stöd av miljöövervakningsdata och information från egenkontroll kan genomförandet av åtgärder både på land och i vatten sättas in där de gör mest nytta. Uppföljning av resultaten av de åtgärder som genomförs är viktig för att kunna bedöma kostnadseffektiviteten och väga olika intressen mot varandra vid framtida beslut.

Redskap behöver även utvecklas som kan hantera de cocktaileffekter som kan uppkomma när en person exponeras för ämnen som var för sig inte innebär någon risk men som sammantaget gör det. Det kan till exempel handla om utveckling av regelverk som hanterar grupper av kemikalier och enskilda ämnen som ger likartade skador och som behöver fasas ut samlat.

Internationella och politiska arenor

För att kunna förebygga långväga transport av farliga ämnen behöver Sverige fortsätta att ta initiativ i internationella fora. En översyn av målkonflikter mellan olika politikområden, till exempel miljöpolitik, vattenpolitik, näringspolitik och jordbrukspolitik, skulle kunna öka möjligheten att göra väl avvägda prioriteringar. Sådana prioriteringar kan i sin tur användas i åtgärdsarbetet och med anpassning och samordning av de statliga myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.

Miljöfarliga ämnen i produkter

Arbetet med att minska förekomsten av farliga ämnen i produkter som kan påverka vattenmiljön behöver fortsätta. För detta behövs en utvecklad administrativ och ekonomisk styrning. Lokalt kan åtgärder som offentlig upphandling och konsumentinformation bidra till minska utsläpp av miljöfarliga ämnen till vatten¹⁸. Även lokal dialog med handeln är en åtgärd som kan bidra till förändring. För att mer generellt minska produkters miljöpåverkan behöver även konsumenterna, såväl privatpersoner som företag, ges bättre möjligheter att göra aktiva val av produkter för att bidra med minskad omsättning av farliga ämnen som riskerar att påverka hälsa och miljö.

Sjöfartens transporter

Transporter på land och till sjöss utgör ett växande problem för den akvatiska miljön. Dagligen transporteras stora mängder kemiska ämnen i Sverige, främst petroleumprodukter. De största tankfartygen som trafikerar Östersjön har idag laster på 150 000 ton. Under åren 1998 till 2008 femdubblades exporten från de ryska hamnarna i Finska viken¹⁹ och denna trafik förväntas fortsätta öka markant. Sjöfarten bidrar till avfall och oljespill men utgör också en allt större risk för stora oljeutsläpp vid olyckor. Några andra problem som kopplar till sjöfartens transporter är utsläpp av svaveloxider vid förbränning av sjöfartens svavelhaltiga drivmedel, som orsakar ett surt nedfall och operationella oljeutsläpp samt antifoulingfärger som orsakar negativa effekter på vattenlevande organismer. Framsteg har gjorts inom sjöfarten i form av att de tillåtna utsläppen av svavel i Östersjön och Nordsjön sänks betydligt från och med år 2015, vilket kommer att kraftigt reducera dessa utsläpp. Fortsatt miljöanpassning krävs dock vad gäller operationella oljeutsläpp, kväveutsläpp till luft och andra utsläpp till vatten.

¹⁸ Stockholms väg mot en giftfri miljö. Red Bo Bergbäck och Arne Jonsson. 2008.

¹⁹ Ett första steg mot en nationell riskbedömning. Publikationsnummer: MSB336

I dagsläget saknas politiska strategier för att kunna hantera transporterens påverkan på vattenmiljön. För att hitta hållbara lösningar som minskade olycksrisker och därmed minskad påverkan krävs i grunden gemensamma internationella ställningstaganden. Politiska ställningstaganden behövs kring vilka frågor vi bör driva i internationell samverkan samt inom vilka områden vi kan agera som föregångsland. Samarbetet inom IMO samt mellan angränsande länder, med grund i det pågående samarbetet inom HELCOM och BSAP, behöver fortsätta. Därutöver behöver dialogen mellan miljö- och transportpolitiska ståndpunkter och fora förstärkas för att utveckla moderna, konkurrenskraftiga transportlösningar som samtidigt leder till att havens ekosystemtjänster bibehålls.

En möjlighet som kan bidra i arbetet med att minska riskerna för olyckor och sjöfartens negativa effekter på marina naturvärden i känsliga och skyddade områden, är dynamisk ruttplanering, som tar hänsyn till rådande vindar och strömmar²⁰. Exempelvis har man visat att det centrala för hur sjöfågel drabbas av oljeutsläpp är tiden och platsen för utsläppet snarare än volymen olja. Detta indikerar ett behov av att föra bort fartygstrafik från viktiga områden för dessa arter²¹, till exempel skyddade områden.

Jord- och skogsbruk

Såväl inom jord- som skogsbruk finns det ett behov av att identifiera områden med stora problem med läckaget av farliga ämnen, som en grund för åtgärder. Det finns även ett behov av klargörande om vem som har ansvar för, samt rådighet över problemen. Till exempel medför användningen av bekämpningsmedel ett läckage av farliga ämnen till vatten.

Inom skogsbruket finns ett särskilt problem med läckage av kvicksilver från skogsmark. Kviksilvret härrör i stor utsträckning från luftnedfall. Samtidigt medför skogsbruksåtgärder en betydande del av kvicksilverläckaget. Bakgrundsläckaget av kvicksilver är mycket högt i hela landet och majoriteten av Sveriges vattenförekomster har högre halter av kvicksilver än vad gränsvärdet enligt ramdirektivet för vatten medger.

Kommunala och enskilda avlopp

Den stora, ökande användningen av läkemedel och nanomaterial gör att läkemedelsrester och nanopartiklar hamnar i avloppsvattnet. Även antibiotikaresistenta bakterier utgör ett problem. Reningsverken och enskilda avlopp inte kan svara upp mot behovet av rening, utan behöver utvecklas för att undvika negativ påverkan av vattenmiljöerna.

²⁰ Dynamisk ruttplanering för sjöfarten i Östersjön: Hur kan man minska sjöfartens negativa effekter på naturvärden i känsliga eller skyddade områden? Kjell Larsson. Högskolan på Gotland. 2012.

²¹ Inventering av oljeskadad alfågel längs Gotlands sydkust under perioden 1996/97 till 2010/11. Kjell Larsson. Högskolan på Gotland.

Stadsmiljöer

Dagvatten från trafikytor, centrumområden och industriområden innehåller mycket föroreningar: tungmetaller, beläggingsmaterial, olja med mera. Dessa föroreningar leds separat till recipienter eller till avloppsreningsverk och riskerar störa de befintliga reningsprocesserna. Mest hållbart vore att begränsa föroreningarna redan vid källorna, men även kompletterande åtgärder behövs. Även bräddningen av avlopps- och dagvatten utgör ett problem.

Fördelningen av kommunernas ansvar för dagvattnet är otydlig. Även de lagar som reglerar dagvattnet: VA-lagen, plan- och bygglagen och miljöbalken är otydliga, ofullständiga och dåligt samordnade. Det är även svårt att ställa krav enligt miljöbalken för den samlade påverkan från många små källor som tillsammans ger en försämrad vattenkvalitet. En översyn kan därmed behövas av det regelverk som rör dagvattenfrågan.

Spridning av främmande partiklar

Mängden små partiklar av främmande ämnen i hav och sötvatten ökar i snabb takt. Kunskapen om vilken påverkan partiklarna har på levande organismer är ännu bristfällig men studier visar att partiklar drar till sig organiska miljögifter i naturen och att många partiklar också läcker farliga ämnen. Partiklarna består av fibrer av bland annat bomull, ylle och polyester, av mikroplaster, samt av svarta partiklar. Mycket tyder på att de till största delen härrör från avloppsvatten från hushållens tvättmaskiner, processvatten från industrin och slitage av vägmateriäl. Delar av problemet skulle enkelt kunna åtgärdas genom krav på finmaskiga filter vid utsläppskällan. I övrigt är behovet av insatser oklart, på grund av bristande kunskap.

Hållbart fiske

Förslag på utredningsfrågor

- Hur kan en god samverkan mellan miljö- och fiskerilagstiftning säkerställas och rollklarhet för inblandade parter skapas?
- Hur kan fiskets totala miljöeffekter identifieras och värderas och en mer miljöanpassad fiskeriförvaltning utvecklas?

Bakgrund

Fiskförvaltningen i Sveriges havsområden regleras i allt väsentligt av EU:s gemensamma fiskeripolitik där fisket förvaltas gemensamt av EU:s medlemsländer. Genom Lissabonfördraget fastslås, i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), att EU skall ha exklusiv befogenhet inom vissa områden, bl.a. ”bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken”. Beslutsbefogenheterna när det gäller reglering av fiske framgår av rådets förordning (EG) nr 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, som är EU:s grundförordning på fiskets område. I denna förordning återlämnas beslutsbefogenhet till medlemsstaterna i viss utsträckning. I praktiken innebär det att Sverige har stora möjligheter att på eget initiativ reglera fiske i sådana vattenområden i territorialhavet där andra medlemsstater inte har tillträde till fiske. Den så kallade trålgränsen, som i Kattegatt går tre nautiska mil och i andra delar av Sveriges kustområden fyra nautiska mil utanför baslinjerna för territorialhavet, har dragits med beaktande av denna omständighet. Nationell reglering av fiskeverksamhet utöver EU:s regelverk utanför trålgränsen får, oavsett om reglerna avser att skydda fiskbestånden eller miljön i övrigt, endast avse den egna nationens fiskefartyg och kräver i visa fall omfattande samrådsförfaranden med angränsande länder och EU-kommissionen. Regleringen av tillträde till fiske i form av yrkesfiskelicenser, fartygstillstånd och andra specifika tillstånd regleras i stor utsträckning nationellt.

På några områden föreskriver EU- fördraget inte någon gemensam heltäckande politik utan endast ett gemensamt handlande i vissa mer eller mindre avgränsade frågor. Inom sådana områden har EU och medlemsstaterna en delad kompetens. Detta gäller bl. a miljöpolitiken. Enligt EU-rätten ska EU-förordningar gälla direkt som svensk lag utan att de behöver införlivas genom nationella bestämmelser. EU-direktiv ska genomföras genom nationella bestämmelser. Eftersom art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och havsmiljödirektivet är EU-direktiv har de genomförts genom nationell lagstiftning bl.a. genom bestämmelser i miljöbalken.

Europeiska kommissionen har, med anledning av medlemsstaternas skyldighet att införliva direktiven i nationell lagstiftning och föreskriva om skydd mot verksamheter i Natura 2000-områden utgett vägledningsdokument av vilka framgår att det är nödvändigt för medlemsstaterna att hos kommissionen begära att föreskrifter som reglerar fiskeverksamhet i sådana områden införs i EU:s rättsakter.

De maximalt tillåtna fångstmängderna för fiskbestånd inom EU beslutas av Ministerrådet efter rådgivning från det internationella havsforskningsrådet ICES om vad som bedöms vara ett hållbart uttag. Den totalt tillåtna fångsten delas sedan upp i nationella kvoter i förutbestämda andelar för respektive bestånd baserat på ländernas historiska fiske.

EG har inte beslutat om kvoter eller andra bestämmelser för en rad arter, viktiga för såväl det yrkesmässiga kust- och insjöfisket som fritidsfisket: sik, siklöja, öring, ål, gädda, abborre, gös, piggvar, skrubbskädda, hummer och krabba. Huvuddelen av fisket längs kusterna samt allt fiske inom sötvattensområdena regleras således inte genom fångstkvoter, utan beståndsvården sker i stället genom nationella föreskrifter, som Havs- och vattenmyndigheten utfärdar, om begränsningar av fiskets omfattning. Dessa föreskrifter avser licenser, redskapsbegränsningar, förbudsområden, fisketider och minimimått. För fritidsfisket finns också generella begränsningar av redskapsanvändningen.

Utmaningar

Trots att Sverige ofta har varit drivande i arbetet för ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskeresursen, återstår många problem att lösa. I den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2012 konstaterade Havs- och vattenmyndigheten att många fiskbestånd ännu inte förvaltas på ett sådant sätt att de är långsiktigt livskraftiga. Flera fiskbestånd med viktiga funktioner för ekosystemet i havet är kraftigt decimerade, bland annat på grund av ett för intensivt fiske. Detta medför negativa effekter på den biologiska mångfalden och havens långsiktiga produktionsförmåga.

Sverige har enligt EU:s direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet), rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), och enligt internationella eller regionala avtal till vilka Europeiska gemenskapen eller de berörda medlemsstaterna är parter, samt de åtaganden som gjorts vid världstoppmötet om hållbar utveckling och i konventionen om biologisk mångfald (93/626/EEG) skyldighet att inrätta marina skyddade områden. Detta arbete är också ett viktigt bidrag när det gäller att uppnå god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet (2008/56/EG). För att nå bevarande målen i skyddade områden är reglering av fiske ofta en viktig åtgärd. Det finns därför behov av tydliggöranden om hur miljölagstiftning och fiskerilagstiftning på bästa sätt ska kunna samverka i skyddet av områdena.

Den största utmaningen inom fiskeripolitiken är att det totala uttaget av fisk ur havet behöver minska. Den generellt sett höga fiskeintensiteten drabbar särskilt arter med långsam tillväxt och låg produktivitet, ofta rovfiskar, och flera arter har så låga beståndsnivåer att deras framtid i våra vatten blir alltmer osäker. Ett hårt fiske mot stora arter och stora individer inom ett bestånd har orsakat en förändring av storlekssammansättningen i fiskesamhället och i vissa fall tidigare könsmognad vid mindre storlek. En utmaning för förvaltningen är

att fisket utvidgas mot nya målarter och bestånd när de traditionella målarterna minskar i omfattning, som till exempel djuphavsarter. Många djuphavsarter är långlivade och känsliga för störningar och fisket på dessa bestånd tar ofta bifångster av hajar och rockor.

Traditionellt har fisket setts som en resursfråga och därför har dess övriga påverkan på ekosystemet inte följts upp eller lett till några konsekvenser, till exempel effekterna på ekosystemets funktionalitet eller bottentrålnings effekt på botten eller andra och indirekta effekter av fisket. I flera studier har man sett exempel på hur försvagade fiskbestånd kan orsaka en generell försvagning av ekosystemets funktioner. I synnerhet de stora individerna och rovfisken har en reglerande funktion i ekosystemet.

I havet påverkar framför allt en omfattande bottentrålning omgivningen genom direkt fysisk störning. Detta har negativa effekter på produktion, biomassa, storleksstruktur och diversitet av djur som lever på och nedgrävda i bottenarna. Bottentrålningen har också medfört negativ påverkan på kulturarvet, till exempel skeppsvrak samt lämningar från äldre stenåldern i södra Östersjön. Olika fiskemetoder varierar i sin effekt på omgivande miljö, och ett viktigt område för forskning och utveckling är utvecklandet av mer selektiva och omgivningsskonsamma fiskeredskap. Passiva redskap, såsom nät och fasta redskap har endast obetydliga fysiska effekter på bottenarnas struktur.

Behov och möjligheter

Samverkan mellan miljö- och fiskerilagstiftning om områdesskydd

Åtgärder som reglerar fiskeriförvaltning kan vidtas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, såsom anges i EU:s grundförordning på fiskets område. Detta gäller också åtgärder som syftar till att stödja mål i de direktiv som nämnts inledningsvis, inbegripet att helt stänga av vissa områden för fiske för att göra det möjligt att bevara eller återupprätta ekosystemens integritet, struktur och funktion och, i förekommande fall, för att skydda, bland annat, lekområden, uppväxtområden samt födosöksområden.

Utformningen av den reviderade grundförordningen vad gäller möjligheterna att tillmötesgå miljöpolitikens målsättningar kommer att spela stor roll om målen på havsmiljöområdet ska kunna nås. Sverige har i förhandlingarna fört en linje som syftar till att god miljöhänsyn ska kunna tas. Det är viktigt att Sverige fortsätter att arbeta för att EU:s miljö- och fiskerilagstiftning ska kunna samverka effektivt för att nå ett hållbart fiske och god miljöstatus.

I oktober 2007 publicerade Naturvårdsverket rapporten ”Skydd av marina områden med höga naturvärden – en vägledning”¹. Rapporten ger viss vägledning för reglering av fiske i skyddade områden men är främst tillämpbar på områden innanför trålgränsen. Frågan hur relevanta rättsakter ska samverka på bästa sätt för att reglera fiske i skyddade havsområden behandlas i ett bredare perspektiv i en rapport från Naturvårdsverket och Fiskeriverket

2011²². De båda myndigheterna kom fram till att många frågeställningar om hur lagstiftningarna ska utvecklas kan lösas på myndighetsnivå medan andra behöver lösas av regeringen.

I syfte att få relevanta rättsakter att samverka på bästa sätt för att reglera fiske i skyddade havsområden är det angeläget att oklarheter i lagstiftning och rollfördelning mellan myndigheter reds ut. Detta skulle kunna ske i samband med framtagandet av en ny fiskevårdslag. Problemtiken belystes till viss del i utredningen "Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag" (SOU 2010:42) men frågan behöver utredas vidare. Den ovan nämnda rapporten från Naturvårdsverket och Fiskeriverket lyfte fram följande frågor:

- Befintligt rättsläge och rättspraxis ger inte tillräckliga möjligheter att införa skydd för den marina miljön i ekonomisk zon. Havsplaneringsutredningens förslag att ge Havs- och vattenmyndigheten föreskriftsrätt, enligt 2 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, tillmötesgår de behov som projektet har definierat.
- Rättsläget är oklart när det gäller hur den gemensamma fiskeripolitiken och Art- och habitatdirektivet förhåller sig till varandra. Sverige bör arbeta för att i samband med reformen av den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) få till ett förtydligande.
- Det är viktigt att Sverige under reformen av GFP arbetar för en förenklad process för medlemsländerna för att införa fiskeregleringar i marina skyddade områden.
- Det är viktigt att Sverige fortsätter att understryka behovet av att tydliggöra och bredda ansatsen i tolkningen av möjligheterna för fiskeregleringar med GFP, även för skyddsvärda arter och habitat som inte är listade i Art- och habitatdirektivet.
- Frågan om fiske är tillståndspliktigt, enligt 7 kap 28 a § miljöbalken, har inte prövats i domstol. Rättsläget är oklart och projektet vill visa behovet av att vägledning kring gränsdragningen av 7 kap 28 a § och fiskeverksamheter tas fram. Havs- och vattenmyndigheten föreslås utvärdera frågan vidare.
- Möjligheten att inom territorialvattenområdet införa regleringar för fiske i Natura 2000-områden med stöd i fiskerilagstiftningen, utan att med nödvändighet komplettera med reservatsbildning bör tydligare lyftas fram, även i kommande vägledningsarbete.
- Havs- och vattenmyndigheten, i samarbete med länsstyrelserna, ansvarar för processen av införande av fiskeregleringar i skyddade områden i exclusive economic zone (EEZ). Länsstyrelserna ansvarar för bevarandeplanerna och bör därför vara med och ta fram förslag till lämpliga föreskrifter och regleringar.
- Det bör vara Havs- och vattenmyndigheten som genomför samråd enligt EU:s grundförordning för fiske, vad avser fiskeregleringar i skyddade områden i EEZ och i de fall inom territorialvattenzonen där Sverige har internationella fiskeavtal som kräver sådant samråd.

²² Reglering av fiske i skyddade havsområden. Naturvårdsverket. Rapport 6416. Mars 2011.

Fiskets miljöeffekter

Den största utmaningen inom fiskeripolitiken är att det totala uttaget av fisk i havet behöver minska. Detta är viktigt för att vi inte ska förlora våra möjligheter till fiske i framtiden och för att vi ska kunna bibehålla de viktiga ekosystemtjänster som fiskbestånden bidrar till. Men det finns även ett behov av att kartlägga fiskets totala miljöeffekter så att vi kan utveckla en förvaltning som baseras på tillförlitlig och ekologiskt integrerad kunskap om havsmiljön. Detta är inte minst viktigt för att vi ska kunna nå havsmiljödirektivets mål.

För att utveckla och tillgängliggöra kunskapen om fiskets totala miljöeffekter och utveckla en mer miljöanpassad fiskeriförvaltning bör en strategi tas fram för hur dessa frågor ska drivas både inom EU och nationellt.