

**Handläggare**  
Linda Rydell  
Havsmiljöenheten  
linda.rydell@havochovatten.se

**Datum** 2026-02-03

**Dnr** 2025-00001

Regeringen  
Klimat- och näringslivsdepartementet

## Uppdrag om förbättrad havsmiljö och minskad övergödning i Östersjön

Delredovisning 2026 av regeringsuppdrag *Förbättrad havsmiljö och minskad övergödning i Östersjön* som pågår 2025-2028.

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att i samarbete med Naturvårdsverket, Jordbruksverket och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter aktivt arbeta med att skapa förutsättningar för att nå de inom Helcom överenskomna utsläppsnivåerna, särskilt för Egentliga Östersjön. Uppdraget inkom till myndigheten den 19 december 2024 via regleringsbrevet för 2025.

I denna delrapport beskrivs de resultat som uppnåtts under 2025, därunder hur samarbetet har organiserats, samt inriktning för fortsatt arbete baserat på de resultat som uppnåtts under 2025. HaV redovisar även hur detta regeringsuppdrag samverkar med andra pågående regeringsuppdrag och relaterade processer, såsom miljömålsarbetet, och åtgärdsprogram inom havsmiljö- och vattenförvaltning.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed delrapporten inom uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Mats Svensson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även utredaren Linda Rydell, enhetschefen Mia Dahlström, verksjuristerna Fredrik T Lindgren och Ramona Liveland medverkat.

  
Anna Ledin

  
Mats Svensson

Kopia till:

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Vattenmyndigheterna

## Innehåll

1	Sammanfattning .....	3
2	Uppdraget och dess beredning .....	4
	2.1 Uppdragsbeskrivning .....	4
	2.2 Beredning av regeringsuppdraget .....	4
	2.3 Avgränsningar .....	4
3	Inledning .....	5
	3.1 Relationen mellan aktuellt regeringsuppdrag och kopplade regeringsuppdrag på HaV ..	5
	3.2 Från källa till hav, en ekosystembaserad förvaltning .....	6
4	Utgångspunkter .....	7
	4.1 Regelverk och internationella överenskommelser .....	7
	4.2 Andra miljömål och samhällsmål .....	20
5	Nulägesbeskrivning .....	21
	5.1 Svenska utsläpp jämfört med överenskomna utsläppsnivåer inom Helcom .....	21
	5.2 Bedömning enligt havsmiljöförordningen av tillförsel av kväve och fosfor .....	22
	5.3 Transport av näringsämnen från vattendrag och sjöar .....	23
	5.4 Förväntad effekt av åtgärder för reducerad transport av näringsämnen från land .....	25
6	Myndigheternas arbete med effekt på minskning av näringsämnen .....	27
	6.1 Havs- och vattenmyndigheten .....	27
	6.2 Jordbruksverket .....	29
	6.3 Naturvårdsverket .....	29
	6.4 Länsstyrelser som är vattenmyndigheter .....	30
	6.5 Flera myndigheter med roller i arbetet .....	31
7	Resultat erhållna under 2025 .....	32
	7.1 Samverkan mellan deltagande myndigheter .....	32
	7.2 Resultat av uppdrag till SMED 2025 .....	33
	7.3 Pilotområde Motala ström .....	35
8	Frågor för utredning i fortsatt uppdrag .....	38
	8.1 Fortsatt samverkan mellan myndigheterna för förvaltning från källa till hav .....	38
	8.2 Legala frågor att utreda vidare inom ramen för fortsatt uppdrag .....	39

## 1 Sammanfattning

Regeringsuppdraget Förbättrad havsmiljö och minskad övergödning i Östersjön som pågår i tidsperioden 2025–2028 genomförs i samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelser som är vattenmyndigheter, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Myndigheterna har fått relaterade regeringsuppdrag.

Ett framgångsrikt genomförande av detta regeringsuppdrag förutsätter en aktiv och välfungerande samverkan med centralt berörda myndigheter kring hur förvaltningen kring näringsämnen i en källa till hav-ansats kan stärkas. Fortsatt arbete kring hur myndigheterna gemensamt kan skapa ett sammanhängande arbete "källa till hav" för att minska belastningen av näringsämnen till Egentliga Östersjön föreslås med start 2026 fördjupas i ett antal frågor som presenteras i denna delrapport.

Det gäller bland annat att det i dagsläget finns skillnader i metodik, verktyg och begrepp mellan havsmiljö- och vattenförvaltning som behöver utredas vidare. Ett exempel är hur undantag hanteras i de olika direktiven.

Vidare krävs analys kring samhällsmässiga avvägningar i beslut om miljö kvalitetsnormer i havsmiljö- och vattenförvaltning. Detta eftersom en stor andel av Sveriges mest produktiva jordbruksmarker ligger i Egentliga Östersjöns tillrinningsområde.

I det fortsatta arbetet kommer fokus läggas på att utreda möjligheten att minska kvävetillförsel till Egentliga Östersjön. Den minskning av tillförsel av näringsämnen som följer av vattenförvaltningen räcker inte till för att nå målen i havsmiljöförvaltningen och BSAP. Detta gäller särskilt kväve, då behovet av minskning till kusten inom vattenförvaltningen är lägre än behovet av minskning till havet inom BSAP. Dessutom finns ett genomförandeunderskott, där effektiva fysiska övergödningssåtgärder inte genomförs i tillräcklig omfattning.

Denna delredovisning har tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med Jordbruksverket, Naturvårdsverket och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter.

## 2 Uppdraget och dess beredning

### 2.1 Uppdragsbeskrivning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) fick inför 2025 följande regeringsuppdrag om förbättrad havsmiljö och minskad övergödning i Östersjön:

*Uppdrag av regeringen att i samarbete med Naturvårdsverket, Jordbruksverket och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter aktivt arbeta med att skapa förutsättningar för att nå de inom Helcom överenskomna utsläppsnivåerna, särskilt för Egentliga Östersjön. Tyngdpunkten är att minska tillförseln av näringsämnen. I arbetet är det viktigt att beakta hur näringslivsutveckling kan bidra till att utsläppen av kväve och fosfor kan minska fortare. Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa hur myndigheterna arbetar med att kostnadseffektivt minska tillförseln av kväve och fosfor till vatten över tid utifrån Sveriges åtaganden i Helcoms aktionsplan för Östersjön. Uppdraget kompletterar den årliga uppföljningen av etappmålet för minskad övergödning. Redovisningen ska ske till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 15 februari 2026 och senast den 15 februari 2028.*

### 2.2 Beredning av regeringsuppdraget

HaV, Naturvårdsverket och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter har fått i princip likalydande regeringsuppdrag. Jordbruksverket har ett relaterat regeringsuppdrag i sitt regleringsbrev. HaV har en samordnande roll i dessa relaterade regeringsuppdrag, och samverkan sker enligt en på chefsnivå beslutad samverkansplan. Regelbundna möten har hållits på utredarnivå med utsedda kontaktpersoner från respektive myndighet. Vid två tillfällen har möten hållits på chefsnivå för att förankra arbetssätt, inriktning och förslag på delrapportering. I övrigt sker beslut i linje på respektive myndighet. HaV har också, enligt regleringsbrevet, ansvar för redovisningen av myndigheternas arbete inom uppdraget.

I denna delrapport beskrivs förutsättningar för uppdraget i form av regelverk och internationella överenskommelser, hur arbetet bidrar till relevanta miljömål och andra samhällsmål. Vidare beskrivs nuläge samt en sammanfattning av observationer från det arbete som genomförts under 2025.

Rapporten har tagits fram av HaV i samarbete med Jordbruksverket, Naturvårdsverket och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Dessa myndigheter har lämnat synpunkter på rapportens innehåll.

### 2.3 Avgränsningar

Uppdraget har avgränsats geografiskt till Egentliga Östersjön, eftersom det är där som de inom Helcom<sup>1</sup> överenskomna utsläppsnivåerna inte klaras.

---

<sup>1</sup> Helcom, kommissionen som genomför Helsingforskonventionen för skydd av Östersjöns miljö. Se HaV:s web: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/internationellt-samarbete-och-konventioner/konventioner/helcom---skydd-av-den-marina-miljon-i-ostersjon/om-helcom.html>

### 3 Inledning

Regeringsuppdraget syftar till att förbättra havsmiljön, med tyngdpunkt på att minska tillförseln av näringsämnen till Egentliga Östersjön. Övergödning är ett hot mot havsmiljön, och orsakar i många områden algbloomning, även syrebrist och döda bottenar. Orsaker till övergödningen är tillförsel av kväve och fosfor från mänskliga aktiviteter, bland annat via jordbruk, industrier, utsläpp av avloppsvatten och dagvatten.

Ett innanhav som Östersjön med sina djupa bassänger och starka skiktning i vattenmassan är särskilt sårbart för övergödning och syrebrist. Dessa problem är tydliga i havsområdet Egentliga Östersjön. Tillförseln av kväve och fosfor har minskat betydligt till stora delar av Östersjön under de senaste 20 åren<sup>2</sup>, men trots detta bedöms 96 procent av Östersjöns utsjövatten inte uppnå god status avseende övergödning<sup>3</sup>.

Tillförsel av näringsämnen till Egentliga Östersjön kommer från alla länder med tillrinning till Östersjön, inget land kan därmed åtgärda problemen med övergödning på egen hand. För att lösa frågan krävs både nationellt och internationellt arbete, bland annat inom ramen för Helcom. I det nationella arbetet är övergödningens fråga aktuell både i havsmiljöförvaltning och vattenförvaltning.

Ingen övergödning är ett eget svenskt miljö kvalitetsmål men också en förutsättning för att nå miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag*.

#### 3.1 Relationen mellan aktuellt regeringsuppdrag och kopplade regeringsuppdrag på HaV

Parallellt med arbetet i regeringsuppdraget för en förbättrad havsmiljö pågår arbete med att revidera åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Arbetet inom aktuellt regeringsuppdrag utgör en del av det arbete som krävs för att miljö kvalitetsnormen om näringsbelastning till havsmiljön (A.1 enligt HVMFS 2012:18) ska kunna följas. Vattenförvaltningen har en viktig roll i arbetet för att nå de inom Helcom överenskomna utsläppsnivåerna kopplat till övergödning. Behovet av konkreta fysiska åtgärder är stort och i syfte att öka genomförandet arbetar HaV med att vägleda länsstyrelserna i arbetet med framtagande av delåtgärdsprogram<sup>4</sup>. Vägledningen kommer att utvecklas inom ramen för regeringsuppdrag till HaV om *Samverkan för effektiv vattenförvaltning (2025)*<sup>5</sup>. Huvudsyftet i det regeringsuppdraget är att utveckla myndighetens samordning av genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och vägleda länsstyrelserna, för att uppnå en effektivare vattenförvaltning.

HaV har även under 2025 redovisat uppdrag om *förvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning*<sup>6</sup>. Arbetssättet och åtgärderna som föreslås i

<sup>2</sup> Mellan referensperioden 1997–2003 och 2020 har den totala tillförseln av kväve till Helcom-området minskat med 12 % och den totala tillförseln av fosfor med 28 % (Helcom 2023, Inputs of nutrients to the sub-basins (2020). Helcom core indicator report. Online. 12 September 2023, <https://indicators.helcom.fi/indicator/inputs-of-nutrients/>

<sup>3</sup> Helcom BalticSeaActionPlan– 2021update, sid. 20. Online: <https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/>

<sup>4</sup> Stöd i arbetet med en mer effektiv vattenförvaltning, vägledning från HaV. Online: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/vattenforvaltning/nationell-vagledning/stod-i-arbetet-med-en-mer-effektiv-vattenforvaltning.html>

<sup>5</sup> *Samverkan för effektiv vattenförvaltning (2025) -Havs- och vattenmyndigheten*: <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-havs--och-vattenmyndigheten/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2025/samverkan-for-effektiv-vattenforvaltning-2025.html>

<sup>6</sup> *Samförvaltningsformer för ett mer intressentdrivet åtgärdsarbete för kustekosystemens återhämtning (2025) - Regeringsuppdrag - Havs- och vattenmyndigheten*: <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-havs--och->

uppdraget ska komplettera och stärka effekten i kustvatten av det åtgärdsarbete som sker på land för att minska näringsbelastning inom ramen för delåtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen. Havs- och vattenmyndigheten har för avsikt att bygga vidare på modellen för samverkansformer i kusten till att omfatta samverkan med aktörer i avrinningsområdet. Åtgärder för att minska utsläpp av näringsämnen, och annan påverkan uppströms i avrinningsområdet liksom åtgärder i utsjön är nödvändiga för att åtgärderna i kust ska få effekt. Arbetet i detta regeringsuppdrag är ett led i att få en bättre och ökad samordning mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen (inklusive delåtgärdsprogram) och åtgärdsprogrammet för havsmiljön. Förutsättningarna för detta behöver kartläggas på en konkret och teknisk nivå. Detta för att möjliggöra en ekosystembaserad förvaltning från källa till hav i syfte att uppnå de nationella miljömålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning*.

HaV har även uppdrag om *Samordning av det nationella genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjöns miljö (BSAP) och Ospar miljöstrategi för Nordostatlanten (NEAES)*. Genomförandet av BSAP med beslutade reduktionsmål för närsaltsbelastning är tätt kopplat till aktuellt regeringsuppdrag.

Även HaV:s två regeringsuppdrag om att *vidareutveckla åtgärdssamordning och stärka akvatisk restaurering*, som pågår 2024–2026, kommer stärka arbetet mot övergödning. Här genomförs utveckling av processer och roller för åtgärdssamordning på lokal, regional och nationell nivå för att stödja och samla åtgärdsarbetet, utveckling av finansiering av åtgärder samt utveckling av styrning och prioritering av åtgärder. Det sker också utveckling av de administrativa processerna för åtgärdsarbetet, förbättrad uppföljning av åtgärders effekt samt utveckling av kunskapshöjande insatser som stödjer genomförare av åtgärderna. Regeringsuppdragen är avgränsade till de åtgärder som genomförs med statliga bidrag.

### 3.2 Från källa till hav, en ekosystembaserad förvaltning

En ekosystembaserad förvaltning bygger på att hela ekosystemet beaktas och förvaltas som en helhet. För höga halter av näringsämnen kan påverka ekosystemen negativt och riskerar att skapa obalans i deras funktion, bland annat till följd av algblomning och syrebrist. En minskad tillförsel av näringsämnen är därmed viktig för ekosystemen som helhet. Åtgärder för att minska övergödning behöver beakta samtliga åtgärder som ingår i en ekosystembaserad förvaltning. I propositionen *Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske*<sup>7</sup> betonar regeringen vikten av att ytterligare stärka ekosystemansatsen i havsmiljöarbetet. En ekosystembaserad förvaltning är en praktisk omsättning av ekosystemansatsen och en förutsättning för att de akvatiska ekosystemen ska kunna leverera de ekosystemtjänster som ger bred långsiktig samhällsnytta.

Väl avvägda miljö kvalitetsnormer inom vattenförvaltningen med förslag på konkreta fysiska åtgärder som visar för hur miljö kvalitetsnormen ska följas är en förutsättning för att miljö kvalitetsnormen om näringsbelastning till havsmiljön ska kunna följas och god miljöstatus i kust- och havsmiljöförvaltningen nås. I propositionen *Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske* betonas även att det är angeläget med ett helhetsperspektiv och att arbeta med åtgärder från källa till hav. Detta för att nå god miljöstatus i havet. Där uttrycks

[vattenmyndigheten/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2025/samforvaltningsformer-for-ett-mer-intressentdrivet-atgardsarbete-for-kustekosystemens-aterhamtning-2025.html](https://vattenmyndigheten/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2025/samforvaltningsformer-for-ett-mer-intressentdrivet-atgardsarbete-for-kustekosystemens-aterhamtning-2025.html)

<sup>7</sup> Klimat- och näringslivsdepartementet, proposition 2023/24:156

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

## 4 Utgångspunkter

Som en utgångspunkt för myndigheternas gemensamma arbete inom uppdraget ges här en överblick över regelverk, internationella överenskommelser och miljömål.

### 4.1 Regelverk och internationella överenskommelser

Havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen är centrala regelverk i förvaltning från källa till hav som syftar till att minska övergödningssproblemen i Östersjön. Vidare finns regelverk vad gäller jordbruk, avlopp och luftutsläpp som har stor betydelse för arbetet.

#### 4.1.1 Havsmiljöförordningen och föreskrifter om god status i havsmiljön

EU:s havsmiljödirektiv<sup>8</sup> är införlivat i svensk rätt genom havsmiljöförordningen<sup>9</sup> med stöd av miljöbalken. Havsmiljöförvaltningen ska genomföras i sexåriga förvaltningsperioder. Varje förvaltningsperiod inleds med en bedömning av miljötillståndet samt att slå fast vad som kännetecknar en god miljöstatus för varje havsområde (se figur 1).

Vidare fastställs miljökvalitetsnormer med indikatorer som ska innebära att god miljöstatus kan nås<sup>10</sup>. Indikatorerna, med sina målvärden, används för att bedöma om miljökvalitetsnormerna följs. Denna bedömning är i sin tur ett underlag i framtagandet av åtgärdsprogram<sup>11</sup> men är även ett verktyg för att avgöra om tillståndet i miljön närmar sig god miljöstatus.

HaV ansvarar för att ta fram föreskrifter innehållande miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.<sup>12</sup> Miljökvalitetsnormerna tas fram med hänsyn till belastning och påverkan och ska vara förenliga med andra relevanta kvalitetskrav för havsområdet. Miljökvalitetsnormerna får endast omfatta de aspekter på kustvattnets kvalitet som inte omfattas av vattendirektivet eller annan relevant EU-lagstiftning.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> EU:s direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi 2008/56/EG).

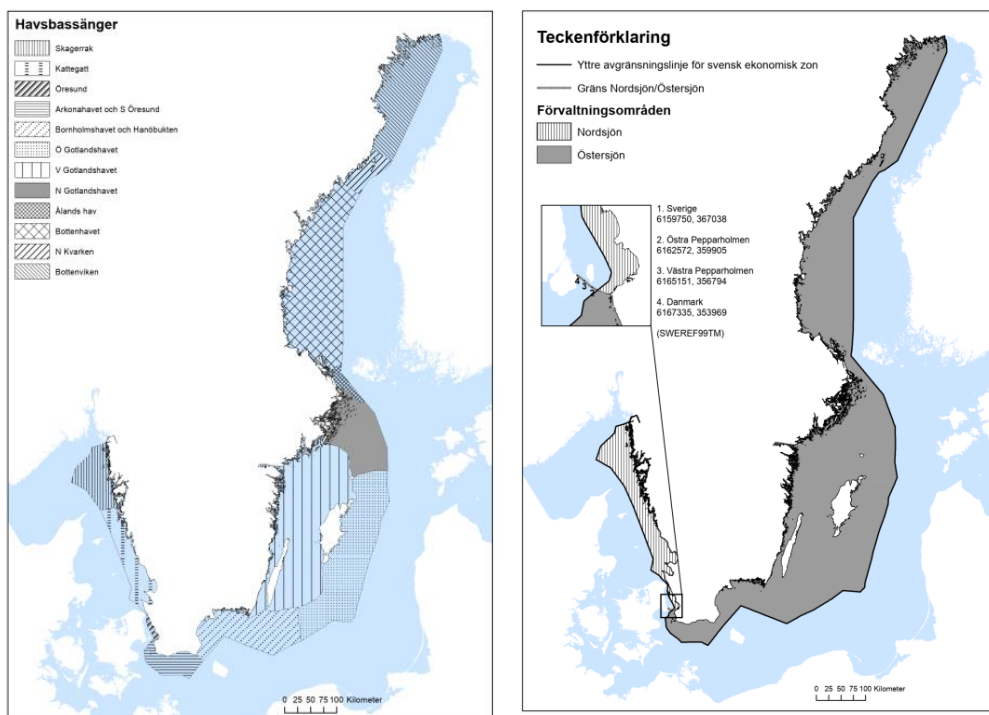
<sup>9</sup> Havsmiljöförordningen (2010:1341).

<sup>10</sup> 19 § havsmiljöförordningen.

<sup>11</sup> 24 § havsmiljöförordningen.

<sup>12</sup> 19 § havsmiljöförordningen.

<sup>13</sup> 19 § havsmiljöförordningen.



Figur 1. Sveriges havsbassänger (till vänster) samt de svenska förvaltningsområdena Nordsjön och Östersjön (till höger). Sveriges havsområden delas alltså in i två förvaltningsområden som är Nordsjön och Östersjön<sup>14</sup>. När förvaltningsområdena används som bedömningsområden kallas de Västerhavet och Östersjön. Båda enligt HVMFS 2012:18 bilaga 1.

Miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön återfinns i HaV:s föreskrifter<sup>15</sup>. Miljö kvalitetsnorm (MKN) A.1 *Tillförsel av näringsämnen ska minska tills den inte orsakar koncentrationer av kväve och fosfor i havsmiljön som förhindrar att god miljöstatus upprätthålls eller nås* är relevant för minskad övergödning i Östersjön (HVMFS 2012:18, Bilaga 3, Del A).

<sup>14</sup> 6 § havsmiljöförordningen.

<sup>15</sup> HVMFS 2012:18, bilaga 3 Del A.

Bedömning av om miljö kvalitetsnormen A.1 gällande näringsbelastning följs sker med hjälp av indikatorn A.1.1<sup>16</sup>, se faktaruta 1. Målvärdet för indikatorn i Östersjön är satt utifrån de belastningstak som överenskommit inom Helcom (se 4.1.2).

**Faktaruta 1.** Indikator A.1.1 Tillförsel av kväve och fosfor (HVMFS 2012:18, bilaga 3)

Indikatorn A.1.1 Tillförsel av kväve och fosfor beskriver tillförsel av kväve och fosfor i relation till Helcoms belastningstak för respektive bassäng från Bottenviken till Kattegatt.

**Målvärde:** Nedåtgående trend i mängden tillförd kväve och fosfor till Västerhavet respektive Östersjön för att försäkra att mängden tillförd kväve och fosfor inte ökar, samt senast år 2030 understiger den maximala belastningen (belastningstaket) som fastställs för respektive bassäng. Detta enligt vad Sverige åtagit sig inom de regionala havskonventionerna Ospar och Helcom.

**Metod (utdrag):** För att bedöma om målvärdet klaras används data från de nationella övervakningsprogrammen *Tillförsel av föroreningar från atmosfär* och *Tillförsel av föroreningar från land* (HVMFS 2025:12). Dessa data ligger till grund för beräkning av tillförd mängd kväve och fosfor som sker regelbundet enligt Helcom PLC-Water Guidelines, där belastningen från Sverige beräknas per havsbassäng tillsammans med atmosfärisk kvävebelastning.

\*För Skagerrak (som ligger utanför Helcomområdet), saknas för närvarande ett internationellt överenskommet belastningstak. Där baseras bedömningen på trenden i belastningen.

Miljö kvalitetsnormen A.1 ska klaras i de nio havsbassänger som finns i Östersjöns förvaltningsområde, samt de tre havsbassänger som ingår i förvaltningsområde Nordsjön<sup>17</sup>. Dessa områden är mycket större än de enskilda vattenförekomster som förvaltas inom vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

Om en miljö kvalitetsnorm enligt havsmiljöförordningen inte upprätthålls eller följs så ska ett åtgärdsprogram tas fram.<sup>18</sup> Havsmiljön är beroende av att den landbaserade tillförseln reduceras eftersom största delen av belastningen av näringsämnen sker från landbaserade källor<sup>19</sup>.

Åtgärdsbehovet för att klara miljö kvalitetsnormen om näringsbelastning till havsmiljön är alltså i hög grad beroende av den minskade belastning av kväve och fosfor som bedöms uppnås genom åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen. Åtgärder inom vattenförvaltningen behöver vidtas för att säkerställa åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen bland annat havsmiljödirektivet<sup>20</sup>.

Det framgår av havsmiljöförordningen<sup>21</sup> att i de fall ett vattenområde omfattas av både havsmiljö- och vattenförvaltning ska ansvariga myndigheter samarbeta och hjälpa varandra så att insatserna fördelas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till myndigheternas olika kompetenser och en

<sup>16</sup> HVMFS 2012:18, Bilaga 3, Del B.

<sup>17</sup> se HVMFS 2012:18, bilaga 1 Karta 2

<sup>18</sup> 24 § havsmiljöförordningen (2010:1341)

<sup>19</sup> HaV, rapport 2024:12, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2024–2029 Bedömning av miljö tillstånd och socioekonomisk analys, <https://www.havochvatten.se/download/18.60662d6719060e439995beef/1723711349019/rapport-2024-12-marin-strategi-nordjon-ostersjon.pdf>

<sup>20</sup> Jämför 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen och artikel 4.9 i vattendirektivet.

<sup>21</sup> 12 § havsmiljöförordningen (2010:1341).

effektiv havsmiljö- och vattenförvaltning. Inom regeringsuppdraget ska detta arbetssätt utvecklas mer konkret.

Det kan noteras att normen om näringsbelastning inom havsmiljöförvaltningen inte tillämpas i kustvatten.<sup>22</sup> Anledningen till detta är att undvika dubbelreglering med normerna enligt vattenförvaltningsförordningen. Grunden för detta återfinns i havsmiljödirektivet och havsmiljöförordningens regler<sup>23</sup>, som nämnts ovan. Denna geografiskt administrativa avgränsning har dock en begränsad betydelse vad gäller svenskt arbete för att klara målvärdet för MKN A.1 i utsjöområden, eftersom huvuddelen av belastningen till havsmiljön kommer från landbaserade källor och alltså behöver åtgärdas där. I bedömningen av näringstillförsel till respektive bassäng som utförs av Helcom görs ingen åtskillnad på kustvatten och utsjövatten.

Vidare kan normen om näringsbelastning till havsmiljön få genomslag i provningar av verksamheter och därigenom driva krav på åtgärder avseende havsmiljön<sup>24</sup>. Förutom miljökvalitetsnormer med indikatorer som beskrivits ovan är målet god miljöstatus i sig en miljökvalitetsnorm. Det betyder att även de kriterier och indikatorer som där definierar vad som utgör god miljöstatus blir betydelsefulla vid exempelvis miljöprovning.

Havsmiljödirektivet innehåller även en möjlighet att identifiera undantag från att nå god miljöstatus (art. 14). Undantaget är infört i havsmiljöförordningens 29 och 30 §§. Även om undantag från att nå god miljöstatus rapporteras så ska åtgärder och miljökvalitetsnormer tas fram för att fortsätta sträva mot god miljöstatus. Undantag inom havsmiljöförvaltningen fungerar så att om det inte bedöms möjligt att nå god miljöstatus genom åtgärder i ett åtgärdsprogram får<sup>25</sup> undantag tillämpas och rapporteras om orsaken bedöms beror på något av följande: 1. *En åtgärd, eller brist på åtgärd, som en annan stat ansvarar för.* 2. *Naturliga eller andra exceptionella orsaker som inte kunnat förutses eller förhindras.* 3. *Förändringar av fysiska förhållanden som beror på åtgärder som vidtagits på grund av ett tvingande allmänintresse.* 4. *Naturliga förhållanden som inte tillåter en snar förbättring.* I Sveriges åtgärdsprogram för havsmiljön från 2015 och 2021 är det endast punkterna 1 och 4 som tillämpats. Att ett undantag tillämpats betyder inte att ambitionsnivån gällande att nå god miljöstatus sänks eftersom det då ska beslutas om särskilda åtgärder som innebär en fortsatt strävan mot god miljöstatus<sup>26</sup>.

När det gäller övergödning gjordes undantag från att nå god miljöstatus redan 2015. 2021 specificerades undantagen gällande övergödning till att omfatta alla havsbassängers utsjövatten utom Skagerrak. Som skäl anges främst punkt 4 att de naturliga förutsättningarna, till exempel lång omsättningstid, innebär att det tar lång tid att nå god miljöstatus även om belastningarna minskar i tillräcklig utsträckning, det vill säga god miljöstatus kan nås vid en senare tidpunkt. Även punkt 1 har använts i fall där det krävs samarbete inom EU eller internationellt för att minska en viss typ av belastning.

Statusen och möjligheten att uppnå god miljöstatus i Sveriges havsbassänger påverkas också av status i kustvattenförekomster enligt vattenförvaltningen och status i havsbassängerna påverkar i sin tur kustvattenförekomsten. I de miljökvalitetsnormer som föreslagits av de fem

---

<sup>22</sup> 8 § HVMFS 2012:18.

<sup>23</sup> 19 § 4 havsmiljöförordningen (2010:1341).

<sup>24</sup> SVEA HOVRÄTT Mark- och miljööverdomstolen DOM 2024-12-10 Stockholm. Mål nr M 6352-23 (Värö bruk).

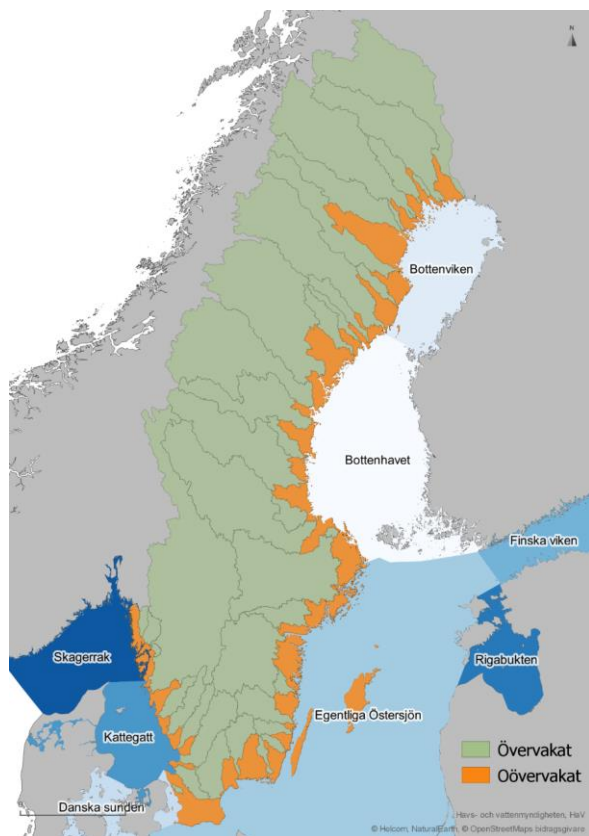
<sup>25</sup> Enligt 29 § havsmiljöförordningen.

<sup>26</sup> 30 § havsmiljöförordningen

vattenmyndigheterna är undantag i form av tidsfrist ett vanligt undantag i kustvattnet i relation till övergödning. Om god ekologisk status enligt vattenförvaltningsförordningen inte kan uppnås i kustvattnet innan 2027 försvåras möjligheten att nå god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen i Västerhavet och Östersjön. Detta motiverar också undantaget inom havsmiljöförvaltningen från att nå god miljöstatus.

#### 4.1.2 Överenskomna utsläppsnivåer inom Helcom

För att Östersjön ska kunna återfå en god miljöstatus avseende näringsämnen har maximal tillåten belastning (MAI, maximum allowable input) beräknats. Inom ramen för Helcom har Östersjöländerna kommit överens om hur stor minskning av kväve och fosfor som behövs till varje havsbassäng (se figur 2) för att nå MAI. MAI antogs först vid Helcom Ministermöte 2007, då Sveriges regering skrev under den första Aktionsplanen för Östersjöns miljö (Baltic Sea Action Plan, BSAP)<sup>27</sup> med konkreta reduktionsmål för närsaltsbelastning. I denna första plan påpekades ett behov att revidera belastningsmålen med hjälp av mer avancerade modeller. Reviderade belastningsmål antogs vid Helcoms Ministermöte 2013 och har endast ändrats marginellt sedan dess.



Figur 2. Helcoms indelning i havsbassänger. Källa: Helcom

Maximal tillförsel av näringsämnen för att inte överstiga MAI fördelas per land, i form av så kallade nationella belastningstak (Nutrient Input Ceilings, NIC). Fördelningen utgår från principen

<sup>27</sup> Helcom BalticSeaActionPlan– 2021 update. Online: <https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/>

att förorenaren betalar, då länderna med störst belastning tilldelats störst minskningskrav. Ett lands belastningstak till respektive havsbassäng anges i Helcom BSAP<sup>28</sup>.

Framsteg mot belastningstaken följs upp inom havsregionen genom mätprogram<sup>29</sup> och regelbundna utvärderingar<sup>30</sup>. Det kan noteras att varje havsbassäng enligt Helcom omfattar flera svenska havsbassänger enligt HVMFS 2012:18 bilaga 1.

Sveriges belastningstak har införts i svensk rätt genom en miljökvalitetsnorm inom havsmiljöförvaltningen (HVMFS 2012:18, miljökvalitetsnorm A.1 om näringsbelastning till havsmiljön). Åtgärdsprogrammet för havsmiljön ska enligt havsmiljöförordningen<sup>31</sup>, innehålla de åtgärder som krävs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Åtgärdsbehov för att klara normen och nå Sveriges belastningstak enligt Helcom BSAP bedöms och redovisas därmed var sjätte år inom havsmiljöförvaltningen.

#### 4.1.3 Vattenförvaltningsförordningen

Den svenska vattenförvaltningen grundar sig på vattendirektivet<sup>32</sup> och är införlivat i svensk rätt genom bland annat miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. En av utgångspunkterna i vattendirektivet är att vatten inte är vilken vara som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant<sup>33</sup>. Direktivets syfte är att sätta upp en ram för skydd av våra vatten med de övergripande målen om minst god status för samtliga vattenförekomster, såvida inte undantag är tillämpliga, jämte mål om att förhindra ytterligare försämring av status<sup>34</sup>.

Varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav, som då blir bindande i form av miljökvalitetsnormer, för de ytvattenförekomster och grundvattenförekomster som finns i respektive vattendistrikt. Kvalitetskraven för god ekologisk status i ytvattenförekomster anger vilka förhållanden som ska finnas för att ekosystemen ska fungera.<sup>35</sup> Bedömningen görs på biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska förhållanden. Fysikalisk-kemiska förhållanden omfattar bland annat halter av näringsämnen såsom kväve och fosfor.

Kvalitetskrav i en ytvattenförekomst ska fastställas så att tillståndet inte försämras och så att god ekologisk och god kemisk status uppnås. Ytvattenförekomster som har påverkats fysiskt av samhällsnyttig verksamhet kan förklaras som ett kraftigt modifierat vatten (KMV). För dessa ytvattenförekomster ställs ett krav som kallas för god ekologisk potential vilket är ett lägre krav än kravet god ekologisk status. För både naturliga vatten och för KMV finns möjlighet till undantag i form av mindre stränga kvalitetskrav (MSK). För att KMV ska kunna förklaras och undantag

<sup>28</sup> Belastningstak (MAI NIC) för näringsämnen finns på sid 22-23 i Helcom aktionsplan för Östersjöns miljö, beslutad 2021, fastställda <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2021/10/Baltic-Sea-Action-Plan-2021-update.pdf>

<sup>29</sup> De så kallade Helcom PLC-Water Guidelines: Helcom Guidelines for the annual and periodical compilation and reporting of waterborne pollution inputs to the Baltic Sea (PLC-Water). <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2022/04/HELCOM-PLC-Water-Guidelines-2022.pdf>

<sup>30</sup> Framsteg mot MAI bedöms årligen, framsteg mot nationella belastningstak bedöms vartannat år, inom HELCOM Pollution Load Compilation (PLC), se Helcoms web: <https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/nutrient-reduction-scheme/>

<sup>31</sup> Havsmiljöförordning (2010:1341)

<sup>32</sup> [Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område](#)

<sup>33</sup> Skäl (1) i vattendirektivet.

<sup>34</sup> Artikel 4 i vattendirektivet och 4 kap. vattenförvaltningsförordningen.

<sup>35</sup> Se 1 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen.

beslutas behöver KMV och undantag dock vara förenliga med genomförandet av EU-gemenskapens övriga miljölagstiftning.<sup>36</sup>

Genom ändringar i vattenförvaltningsförordningen<sup>37</sup>, vilket ledde till motsvarande ändringar i HaV:s föreskrifter, infördes krav på att KMV ska förklaras och undantag ska beslutas om förutsättningar för det är uppfyllda.

Verksamhet för markavvattning, kraftproduktion som vatten lagras för, skydd mot översvämning, sjöfart och hamnanläggning är exempel på sådan verksamhet som skulle kunna omfattas av ett förklarande av KMV<sup>38</sup>. Markavvattning i syfte att skapa odlingsbar mark för att bedriva livsmedelsproduktion kan påverka vattendragens utformning till exempel genom rätning. Det påverkar bland annat vattnets uppehållstid i landskapet vilket i sin tur påverkar transport av näringsämnen från källa till hav.

Om det finns risk att minst god status eller potential inte kan nås behöver vattenmyndigheterna analysera om det finns tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga åtgärder som kan vidtas så att minst god status eller potential kan nås. Saknas sådana åtgärder är någon form av undantag nödvändigt. God ekologisk potential är en egen miljö kvalitetsnorm för ett kraftigt modifierat vatten och ska inte sammanblandas med undantaget mindre stränga kvalitetskrav (MSK).

Vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa en förvaltningsplan och ett åtgärdsprogram för vattendistriktet. Förvaltningsplanen ska bland annat beskriva vattnets tillstånd i distriktet, de mål som satts upp samt en sammanfattning av de åtgärder som återfinns i åtgärdsprogrammen. Åtgärdsprogrammen i sin tur ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. En förutsättning för en väl riktad åtgärd är en väl utförd problembeskrivning och att den baseras på en distriktvis eller avrinningsområdesvis kartläggning och analys av påverkan från mänskliga verksamheter.<sup>39</sup>

Arbetet inom vattenförvaltningen behöver även beakta krav enligt andra relevanta EU-rättsakter. Åtgärder som krävs för att genomföra gemenskapslagstiftningen för skydd av vatten ska tas med i åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen<sup>40,41</sup>, däribland åtgärder som krävs för att uppnå gynnsam bevarandestatus och åtgärder som krävs för att följa miljö kvalitetsnormer i havsmiljön. Åtgärderna behöver även vara sådana att vid förklarande av KMV respektive beslutande av MSK enligt vattenförvaltningsförordningen säkerställs samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen.

---

<sup>36</sup> Jämför artikel 4.8 i vattendirektivet.

<sup>37</sup> Se 4 kap. 3, 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen.

<sup>38</sup> 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.

<sup>39</sup> 3 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen.

<sup>40</sup> Se 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen med hänvisning till artikel 11.3 a i vattendirektivet.

<sup>41</sup> Jämför artikel 4.9 vattendirektivet.

### *EU-kommissionens rekommendation för genomförande av vattenförvaltningen*

EU-kommissionen skriver i sin senaste utvärdering<sup>42,43</sup> av Sveriges senaste rapportering av förvaltningsplan och åtgärdsprogram för vattendirektivet att Sverige måste minska föroreningarna av näringsämnen i alla vattendistrikt. Detta speciellt från jordbruk, för att uppnå målen i vatten-, havsmiljö- och nitratdirektivet med speciellt fokus på känsligheten för Östersjön. Ambitionen att minska den årliga belastningen av näringsämnen från jordbruket behöver öka från nuvarande 75 % av åtgärdsbehovet till 100 %. Denna EU-rekommendation baseras på att kommissionen inte anser att Sverige har identifierat alla grundläggande och nödvändiga kompletterande åtgärder.

Kommissionen pekar även på att styrning och koordinering mellan olika administrativa nivåer, mellan berörda myndigheter och med andra relaterade lagstiftningar behöver förbättras. Sverige måste också utarbeta kraftfullare åtgärdsprogram som bygger på en tydligare bedömning av de brister som ska åtgärdas för att uppnå god status och att det blir tydligt vilka specifika åtgärder som planeras för bristerna.

I EU-kommissionens senaste utvärdering av det svenska genomförandet av vattendirektivet och dess åtgärdsprogram lämnades rekommendationen att i åtgärdsprogrammen förtydliga hur de bidrar till andra relevanta direktivs måluppfyllnad, särskilt havsmiljödirektivet.

#### *4.1.4 Skillnader att notera mellan havsmiljö- och vattenförvaltning*

Utifrån beskrivning av respektive regelverk ovan kan vissa potentiella skillnader i metodik, verktyg och begrepp behöva uppmärksammas.

Detta gäller exempelvis hur begreppet undantag hanteras inom havs- respektive vattenförvaltning. Undantag inom havsförvaltningen rapporteras i samband med rapportering av åtgärdsprogram för havsmiljön. Även om undantag fastställs och rapporteras, ska miljö kvalitetsnormer tas fram för att nå målet god miljöstatus. Motsvarigheten till vattenförvaltningens begrepp KMV finns inte inom havsmiljöförvaltningen.

Inom vattenförvaltningen är KMV och undantag en del av normsättningen för en viss vattenförekomst, oavsett om vattenförekomsten är naturlig, kraftigt modifierad eller konstgjord. Förklarande av KMV och undantag från god ekologisk status eller potential inom vattenförvaltningen syftar till att tillåta mänsklig verksamhet som är nödvändig för samhället.

Havsmiljöförvaltningen har som utgångspunkt jämfört med vattenförvaltningen geografiskt ofta större bedömningsområden. Denna geografiska skillnad kan möjligen få effekter gällande hur förvaltningarna interagerar med varandra. Bedömningsområdena för miljö kvalitetsnormen om näringsbelastning i havsmiljöförvaltningen görs för havsbassänger<sup>44</sup> (se avsnitt 4.1.1). Inom vattenförvaltningen så förklaras KMV och miljö kvalitetsnorm inklusive eventuella undantag på vattenförekomstnivå. Dock bör målet att uppnå god vattenstatus eftersträvas för varje

<sup>42</sup> Vattendirektivet artikel 18. Vart sjätte år följer EU-kommissionen upp medlemsstaternas genomförande av vattendirektivet och tar fram en rapport hur genomförandet fortskrider

<sup>43</sup> Rapport från EU-kommissionen till rådet och EU-parlamentet om genomförande av vattendirektivet, 3:e cykelns förvaltningsplaner och översvämningsdirektivet, 2:a cykelns riskhanteringsplaner, Brussels 4.2.2025, SWD(2025) 22 final-landspecifik rapport Sverige

<sup>44</sup> se HVMFS 2012:18, bilaga 1 Karta 2

avrinningsområde så att åtgärder som avser ytvatten och grundvatten som tillhör samma ekologiska, hydrologiska och hydrogeologiska system samordnas.<sup>45</sup>

#### 4.1.5 Avloppsdirektivet

EU:s avloppsdirektiv<sup>46</sup> från 1991 är ett av de grundläggande regelverken i vattenförvaltningen och är huvudsakligen införlivat i svensk rätt genom miljöbalken, lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, 28 kap. 1 § miljö-prövningsförordningen (2013:251) och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:6) om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse. Direktivet har främst accelererat utbyggnaden av kväverening i södra Sverige. Villkor till följd av tillståndsprövning eller tillsyn av svenska reningsverk innebär normalt betydligt strängare krav på rening av fosfor och organiskt material än vad som följer av direktivet.

Naturvårdsverkets föreskrifter som genomför direktivet innehåller bestämmelser med krav på minst sekundär rening<sup>47</sup> innan utsläpp av avloppsvatten som kommer från tätbebyggelse med 2 000 personekvivalenter (pe) eller mer. Kraven gäller vid varje mättillfälle, men får frångås ett fåtal gånger per år.<sup>48</sup> Reningsverk från 10 000 pe ska rena bort minst 80 % fosfor eller ha en högsta utsläppshalt om 2 mg/l, om belastningen från tätbebyggelse är mindre än 100 000 pe, eller 1 mg/l om belastningen är 100 000 pe eller mer. Kraven gäller som årsmedelvärden.

Sverige har genom att tillämpa direktivets bilaga II angett att kustvattenområdet från norska gränsen till och med Norrtälje kommun samt kustvattnen runt Öland och Gotland är känsliga för utsläpp av kväve. Tätbebyggelse med en belastning från 10 000 pe eller mer med utsläpp till kvävekänsligt område ska rena kväve till minst 70 % eller till en högsta utsläppshalt om 15 mg/l, om belastningen från tätbebyggelse är mindre än 100 000 pe, eller 10 mg/l om belastningen är 100 000 pe eller mer. Samma krav gäller för tätbebyggelse med en belastning från 10 000 pe eller mer om utsläppet sker i avrinningsområden till det känsliga kustområdet.

Föreskrifterna innehåller även bestämmelser om kontroll av utsläpp från avloppsreningsanläggningar med en tillåten anslutning av mer än 200 pe samt kontroll av utsläpp från ledningsnät hörande till avloppsreningsanläggningar med en tillåten anslutning av 2 000 pe eller mer. Ansvariga för tillståndspliktiga avloppsreningsverk ska årligen lämna en miljörapport.<sup>49</sup>

Mindre avloppsreningsverk ska uppfylla "tillräcklig rening", vilket innebär rening av avloppsvatten från tätbebyggelse genom varje slag av process eller utsläppssystem som medför att recipienten efter utsläpp är av sådan kvalitet att tillämpliga kvalitetsmål och andra bestämmelser i avloppsdirektivet och andra EU-direktiv är uppfyllda.

#### Skärpta krav i nytt avloppsdirektiv

Den 1 januari 2025 trädde det omarbetade avloppsdirektivet<sup>50</sup> i kraft. Sverige har till den 31 juli 2027 på sig att införliva bestämmelserna i svensk rätt. Direktivet innehåller därutöver flera tidsgränser för när olika krav ska vara uppfyllda. Den första tidsgränsen infaller den 31 december

<sup>45</sup> Skäl 33 i vattendirektivet.

<sup>46</sup> Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

<sup>47</sup> Artikel 2 och 4 rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

<sup>48</sup> Bilaga I tabell 3 rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

<sup>49</sup> 26 kap. 20 § miljöbalken och Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport

<sup>50</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/3019 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (omarbetat)

2027, då Sverige ska ha uppdaterat förteckningen av övergödningsskänsliga områden och ha riskbedömt och hanterat negativ påverkan på skyddade intressen i andra vattenrelaterade EU-direktiv. Den första tidsfristen för utbyggnad infaller december 2033. Den sista ordinarie tidsfristen infaller den 31 december 2045.

Det nya avloppsdirektivet utgår från det äldre direktivet men beaktar den teknikutveckling och de erfarenheter som erhållits genom arbetet enligt det äldre direktivet. Skärpta krav på rening införs, med obligatoriska krav på långtgående rening av kväve och mikroföroreningar för alla reningsverk större än 150 000 personekvivalenter, pe, medan avloppstätorter större än 10 000 pe får krav efter en riskbedömning. Reningen av mikroföroreningar ska finansieras av ett producentansvar för läkemedels- och kosmetikaproducenter.

Direktivets tillämpningsområde utvidgas till mindre tätorter (från 1 000 pe) och med krav om att förebygga utsläpp via dagvatten och bräddningar. Medlemsländerna ska även tillgodose allmänhetens tillgång till sanitet och miljöinformation. I linje med EU:s gröna giv, kommer nya krav om att minska utsläppen av växthusgaser, effektivare energianvändning och att bättre nyttja resurserna i avloppsvatten och slam. Dessutom tillkommer krav på att övervaka mikroföroreningar, mikroplast och så kallade folkhälsoparametrar.

Under åren 2026–2028 ska EU-kommissionen arbeta fram och föreslå följdlagstiftning inom en rad områden; bland annat om små avlopp i avloppstätorter, avloppsplaner, krav på att återvinna fosfor ur avlopp, metodik för riskbedömning och kontroll, rapportering samt kriterier för att undanta producenter från producentansvar. Naturvårdsverket bidrar med expertkunskap till stöd för regeringen i detta arbete.

Naturvårdsverket har regeringsuppdrag att föreslå nödvändiga författningsändringar och bidra i genomförandet av direktivet.

#### 4.1.6 EU:s Takdirektiv

EU:s takdirektiv, formellt benämnt direktivet om minskade nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (2016/2284/EU), utgör en central del av unionens luftvårdspolitik. Direktivet fastställer nationella utsläppstak för fem föroreningar: svaveldioxid (SO<sub>2</sub>), kväveoxider (NO<sub>x</sub>), ammoniak (NH<sub>3</sub>), flyktiga organiska ämnen exklusive metan (NMVOC) samt partiklar (PM<sub>2,5</sub>). Åtagandena utgår från 2005 som basår och anger procentuella minskningar som varje medlemsland ska uppnå till 2020 och 2030.

För Sveriges del har ammoniak och kväveoxider visat sig vara särskilt problematiska. Utsläppstaket för ammoniak överskreds redan 2020, och prognoser från 2025 indikerar att både ammoniak och kväveoxider riskerar att överskrida de fastställda nivåerna även 2030. Dessa utsläpp har en direkt koppling till kvävebelastningen i Östersjön, då atmosfäriskt kväve transporteras med vindar och nederbörd och tillförs havet, vilket bidrar till övergödning och försurning.

Källor till utsläppen<sup>51</sup>:

- Ammoniak (NH<sub>3</sub>): Den största källan till utsläpp av ammoniak är jordbruket; framför allt djurhållning samt lagring och spridning av stallgödsel.
- Kväveoxider (NO<sub>x</sub>): Utsläpp av kväveoxider uppstår främst vid förbränningsprocesser i vägtrafikens motorer, industriella anläggningar och kraftverk för energiproduktion<sup>52</sup>.

#### *Luftvårdsprogram och åtgärder*

Takdirektivet kräver att medlemsstaterna utarbetar och regelbundet rapporterar nationella luftvårdsprogram som redovisar hur åtaganden om utsläppsminskningar ska uppfyllas. För Sverige har fokus i dessa program legat på ammoniak och kväveoxider, eftersom de utgör de största utmaningarna.

Sverige har hittills rapporterat två luftvårdsprogram till EU, år 2019 och 2024, med en komplettering i augusti 2025. I denna komplettering introducerades en ny åtgärd – kväveklivet – som infördes i juli 2025. Kväveklivet är ett investeringsstöd riktat till jordbruket och syftar till att finansiera tekniska lösningar och förbättrade metoder för att minska ammoniakutsläpp vid lagring och spridning av gödsel.

Arbetet med det tredje luftvårdsprogrammet har inletts och ska rapporteras till EU senast den 1 februari 2028. Programmet kommer att bygga vidare på tidigare erfarenheter och åtgärder, med särskild tonvikt på ammoniak och kväveoxider, för att säkerställa att Sverige kan uppfylla sina långsiktiga åtaganden enligt takdirektivet.

#### *4.1.7 Industriutsläppsdirektivet*

Industriutsläppsdirektivets (IED) syfte är att med ett samordnat synsätt minska och om möjligt eliminera föroreningar från industriella verksamheter. Vidare framgår att verksamheter som omfattas av direktivets tillämpningsområde endast får bedrivas med tillstånd och ett lämpligt förfarande är att föreskriva samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa utsläpp till luft, vatten och mark samt för avfallshantering, energieffektivitet och förebyggande av olyckor.

IED har som huvudspår att genomförandet av direktivets bestämmelser ska ske genom att berörda verksamheter tillståndsprövas i samband med att nya BAT (Best Available Techniques)-slutsatser offentliggörs. Dock anges att generella föreskrifter får användas och i Sverige har IED i stora delar genomförts genom generella föreskrifter.

IED:s bestämmelser om BAT-slutsatser genomförs huvudsakligen genom industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF. Genom dessa bestämmelser görs BAT-slutsatserna gällande för berörda verksamheter utan att någon tillståndsprövning utförs. BAT-slutsatserna kommer huvudsakligen att gälla parallellt med de krav som fastställts vid tillståndsprövning. Verksamhetsutövaren måste alltså följa både villkoren i sitt tillstånd och de krav som följer av BAT-slutsatser.

<sup>51</sup> Naturvårdsverket: <https://www.naturvardsverket.se/arnesomraden/luft/statistik--utslapp-och-halter/utslapp-av-lufffororeningar/>

<sup>52</sup> Här avses kraftvärmeverk, det vill säga el- och fjärrvärme som släpper ut NO<sub>x</sub> vid produktion av el och fjärrvärme. [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_MI\\_MI0108/MI0108EloFiarrN/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_MI_MI0108/MI0108EloFiarrN/)

Genom att göra BAT-slutsatsdokumenten obligatoriska ökar direktivets genomslagskraft och förutsättningarna för rättvisa konkurrensvillkor i Europa. Utsläppsvärden i BAT-slutsatser gäller direkt som begränsningsvärden för verksamheter vars huvudsakliga industriutsläppsverksamhet omfattas av slutsatserna, från och med fyra år efter BAT-slutsatsernas offentliggörande.

Processen kring hur BAT-slutsatser tas fram har genom IED formaliserats i den så kallade Sevilla-processen (BREF-processen). Många BAT-slutsatser är flexibelt utformade och de är framtagna genom en förhandlingsprocess där medlemsstaterna såväl som industrin och miljöorganisationer deltar. Sverige medverkar i dessa tekniska arbetsgrupper genom representanter från Naturvårdsverket, i vissa fall har representanter från länsstyrelser deltagit. För varje revidering av en BREF skapar Naturvårdsverket en nationell referensgrupp bestående av personer från industriorganisationer, berörda industrier, teknikleverantörer, akademien, myndigheter, miljöorganisationer med flera. I varje steg i processen lämnar den nationella referensgruppen synpunkter till Naturvårdsverket som tillsammans med Regeringskansliet bereder Sveriges synpunkter till EU-BRITE (European Bureau for Research on Industrial Transformation and Emissions).

Det är viktigt att lyfta att IED i denna del är inriktat på att fastställa BAT, som i sin tur resulterar i rimliga begränsningsvärden för den aktuella tekniken eller kombination av tekniker. Begränsningsvärden i BAT-slutsatserna reglerar enbart utsläpp under normala driftsförhållanden. Direktivet reglerar därmed inte de industriella verksamheternas totala miljöpåverkan, utan syftar till en kontroll av att utsläppen under normala driftsförhållanden inte är högre än de utsläppsgränser som motsvarar BAT.

Verksamhetens totala miljöpåverkan regleras i den individuella tillståndsprövningen enligt miljöbalken där bästa möjliga teknik (BMT) ska tillämpas. Naturvårdsverket har till uppgift att bevaka allmänna miljöintressen vilket inkluderar tillämpning av BMT och BAT i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas. Naturvårdsverket prioriterar att delta i tillståndsprövningar av verksamheter med stor miljöpåverkan eller ärenden som är principiellt viktiga.

Naturvårdsverket utarbetar även vägledning för arbetet med industriutsläppsverksamheter i Sverige. Bland annat om BAT-slutsatser och industriutsläppsdirektivet

Jordbruksverket ansvarar för stora gris- och fjäderfäanläggningar som omfattas av direktivet. Jordbruksverket utarbetar bland annat vägledning gällande BAT-slutsatser för dessa verksamheter. Jordbruksverket representerar tillsammans med Naturvårdsverket Sverige i Artikel 75-kommittén för industriutsläppsdirektivet. Jordbruksverket är även Sveriges representanter i arbetsgruppen för framtagande av särskilda driftsregler för stora gris- och fjäderfäanläggningar enligt artikel 70i (UCOL WG) som pågår under 2025–2026.

#### *4.1.8 Miljölagstiftning som är relevant för övergödning och jordbruk*

De allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kapitlet i miljöbalken gäller för alla jordbrukare i Sverige. Detta innebär att verksamhetsutövare måste skaffa sig den kunskap som behövs och vidta de åtgärder som krävs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten som man bedriver orsakar skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön.

Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket innehåller bestämmelser om djurhållning och gödselhantering, samt om höst- och vinterbevuxen mark. Den innehåller även bestämmelser om

nitratkänsliga områden. I dessa områden finns längre gående bestämmelser gällande lagring och spridning av gödsel, än i övriga landet. Statens jordbruksverks föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring (SJVFS 2004:62) preciserar ytterligare angående gödselhantering, nitratkänsliga områden samt höst- och vinterbevuxen mark.

Jordbruksverket genomför vägledning om tillsyn till kommuner och länsstyrelser om gödsellagstiftningen, för att underlätta deras tillsyn på jordbruk och hästgårdar.

#### *Nitratdirektivet*

Rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (nitratdirektivet) ställer krav på medlemsländerna att identifiera nitratkänsliga områden samt att upprätta och genomföra åtgärdsprogram i syfte att minska vattenförorening orsakad av kväveföreningar från jordbruket. Åtgärderna kopplat till direktivet handlar framför allt om lagring och spridning av gödsel, samt om höst- och vinterbevuxen mark. Bestämmelserna som krävs för att uppfylla nitratdirektivet, det svenska åtgärdsprogrammet, finns i Jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.

Andra internationella åtaganden och även de svenska nationella miljömålen har påverkat framtagandet av bestämmelserna i föreskrifterna. Åtgärdsprogrammet reglerar inte bara jordbruksåtgärder inom de nitratkänsliga områdena utan gäller även för övriga landet, i vissa delar. Åtgärderna i programmet genomförs genom att tillämpa olika strategier, där lagstiftning är en av dem. Även miljöersättningar, rådgivning och information samt forsknings- och utvecklingsarbete bidrar till genomförandet.

Medlemsländerna ska utarbeta riktlinjer för god jordbruksked som kan tillämpas av jordbrukare i hela landet på frivillig basis. Sveriges riktlinjer för god jordbrukarsed finns beskriven i skriften Gödsel och miljö 2022.

I direktivet finns krav på att medlemsländerna ska övervaka vatten och regelbundet (vart fjärde år) göra översyner av nitratkänsliga områden och åtgärdsprogrammet.

Det nuvarande svenska nitratkänsliga området omfattar 72% av jordbruksmarken i Sverige, och 74% av åkermarken i Sverige.

#### *Den gemensamma jordbrukspolitiken*

På EU-nivå finns förordningar som sätter ramar för det nationella genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken. I Sveriges strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 finns olika stödformer som syftar till att minska övergödning från jordbruket. Exempel är anläggning och skötsel av våtmarker, odling av fånggröda, vårbearbetning, skydds zoner samt precisionsjordbruk - planering.

I nuläget finns ett förslag från EU-kommissionen till förordning för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2027. Förslaget innehåller flera förändringar som kan påverka utformning av stöd framöver.

## 4.2 Andra miljömål och samhällsmål

Sveriges riksdag har beslutat om miljömålssystemet, med generationsmål, miljö kvalitetsmål och etappmål. Generationsmålet är ett övergripande mål som inriktar den svenska miljöpolitiken och är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. De 16 miljö kvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Etappmålen ska göra det lättare att nå generationsmålet och miljömålen och identifierar en önskad omställning av samhället.<sup>53</sup>

Miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* har en precisering som lyder: ”Den svenska och den sammanlagda tillförseln av kväveföreningar och fosforföreningar till Sveriges omgivande hav underskrider den maximala belastning som fastställs inom ramen för internationella överenskommelser.” Den maximala belastning som preciseringen hänvisar till är de nationella belastningstaken i Helcom BSAP. Detta förtydligas ytterligare i *etappmålet för minskad övergödning*. Etappmålet innebär att till 2030 ska ”genom en årlig uppföljning säkerställas att tillförseln av kväve och fosfor till vatten över tid minskar i enlighet med Sveriges åtaganden i aktionsplanen för Östersjön, samt att dessa minskningsåtaganden uppnås inom uppsatta tidsramar”. Etappmålet lyfter också särskilt fram behovet av att stallgödsel tas tillvara på ett resurseffektivt sätt och att ammoniakutsläppen minskar i enlighet med Sveriges åtagande i takdirektivet.

För att miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* och *etappmålet för minskad övergödning* ska kunna nås är det därför nödvändigt att den svenska tillförseln av kväve och fosfor till havet minskar tills den inte längre överskrider något av belastningstaken. Detta är nödvändigt även för att uppnå miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, eftersom dessa miljö kvalitetsmål inte kan anses vara uppnådda om inte övergödningens målen är uppnådda. Även flera av generationsmålets strecksatser är beroende av att problemen med övergödning är lösta.

Miljö målssystemet innehåller också miljö kvalitetsmål som kan innebära målkonflikter med övergödningens målen. Ett sådant är *Ett rikt odlingslandskap*, som handlar om att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljö värdena bevaras och stärks. Jordbruket är den sektor som står för den största delen av den mänskligt orsakade tillförsel av kväve och fosfor till vatten, och all odling och djurhållning kan därför potentiellt innebära en konflikt med målet *Ingen övergödning*.

Även andra samhällsmål kan innebära målkonflikter med övergödningens målen inom miljö målssystemet. Ett exempel är livsmedelsstrategins<sup>54</sup> mål om att öka den svenska livsmedelsproduktionen. Även om det i livsmedelsstrategin framgår att livsmedelsproduktion ska öka samtidigt som relevanta nationella miljö mål nås finns ingen ytterligare information kring hur detta ska ske i praktiken.

<sup>53</sup> Sveriges miljö mål. Websida: <https://sverigemiljomal.se/>

<sup>54</sup> Landsbygds- och infrastrukturdepartementet 2025, Livsmedelsstrategin 2.0. <https://www.regeringen.se/rattsliiga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2025/03/livsmedelsstrategin-2.0>

Andra exempel på möjliga målkonflikter är den senaste tidens förslag<sup>55</sup> om ökad skogsgödsling för ökad tillväxt och kolinlagring i skogen som också de riskerar att motverka att övergödningens målen nås.

## 5 Nulägesbeskrivning

Myndigheterna har utifrån utgångspunkterna i avsnittet ovan, också arbetat med att beskriva och analysera nuläget för frågorna.

### 5.1 Svenska utsläpp jämfört med överenskomna utsläppsnivåer inom Helcom

Helcoms senaste uppföljning (2023)<sup>56</sup> visar att de svenska utsläppen av näringsämnen är för höga, särskilt till havsbassängen Egentliga Östersjön, se tabell 1. Till Egentliga Östersjön kommer omkring 64 % av kvävebelastningen via vattendrag, 12 % via direktutsläpp (punktkällor) och 24 % via luftdeposition. För fosfor är motsvarande siffror 84 % via vattendrag och 16 % från punktkällor. Atmosfärisk fosfordeposition anses vara enbart naturlig och ingår inte i uppföljningen av Helcoms belastningstak<sup>57</sup>.

Vid senaste bedömningen av Helcoms belastningstak syntes större framsteg för minskningen av fosfor än för kväve. Enligt uppföljningen behöver tillförseln minska med 111 ton fosfor samt 9442 ton kväve till Egentliga Östersjön för att Sverige ska nå sina belastningstak. För de bassänger som överträffar sina minskningsmål beräknas underskottet i näringstillförsel inverka positivt även på angränsande bassänger. Detta kan i uppföljningen tillgodoräknas under vissa förutsättningar. Av detta skäl bedöms inte det svenska belastningstaket för kväve till Danska Sunden överskridas och kvarvarande reduktionsbehov till Egentliga Östersjön ligger 165 ton kväve respektive 249 ton fosfor lägre än det annars skulle göra.

---

<sup>55</sup> Se bland annat SOU 2025:21 och SOU 2025:93.

<sup>56</sup> (senaste utvärdering år 2025) Helcom 2023. Nutrient Input Ceiling (NIC) assessment 1995-2020 - Technical report . HELCOM (2023)<sup>56</sup> Online: <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2023/12/Nutrient-Input-Ceilings-assessment-1995-2020-technical-report.pdf>

<sup>57</sup> s 21. i Helcom, 2025, Assessment of achieving NICs in 2030 and the effectiveness of measures - based on the reporting for BSAP Action E1. Baltic Sea Environment Proceedings n°208, <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2025/09/Assessment-of-achieving-NICs-in-2030-and-the-effectiveness-of-measures.pdf>

Tabell 1. Överenskomna belastningstak i ton per år för Sverige per havsbassäng samt kvarvarande svensk belastning av kväve och fosfor till dessa bassänger år 2022. I beräkningen har omfördelning p.g.a. näringsstatus i intilliggande bassänger inkluderats i relevanta fall. Röd färg: belastningen överstiger belastningstaket, Grön färg: belastningen understiger belastningstaket, Källa: Helcom 2023<sup>58</sup>. Inom parentes anges resultatet utan extra reduktion från intilliggande bassänger. NIC= nationellt belastningstak för Sverige.

	Bottenviken	Bottenhavet	Egentliga Östersjön	Finska viken	Rigabukten	Danska sunden	Kattegatt
Belastningstak kväve (NIC, ton)	17718	32633	30690	626	525	6056	32799
Kvävebelastning 2022, inkl osäkerhet	13968	26311	40297	488	357	6552	28257
Kvarvarande belastning av totalkväve 2022			9442 (9607)			0 (496)	
Belastningstak fosfor (NIC, ton)	811	1,133	318	-	-	116	753
Fosforbelastningen 2022, inkl osäkerhet	811	770	678	-	-	92	689
Kvarvarande belastning, totalfosfor 2020			111 (360)				

Som en del av 2021 års uppdatering av Helcom BSAP gjordes även en uppskattning av kommande åtgärdseffekt baserat på ländernas planer för hur överenskomna belastningsminskningar ska uppnås till år 2030. Arbetet omfattar enbart vattenburna närsalter, dvs. inte belastning på Östersjön via luftdeposition. Enligt analysen skulle Sverige med dagens planerade åtgärder fortfarande ligga 8 180 ton över kvävebelastningstaket till Egentliga Östersjön, samt 92 ton över taket för fosfor<sup>59</sup>. Om osäkerheter i de antaganden analysen grundas på, se kap 5.4 samt 8.1.

## 5.2 Bedömning enligt havsmiljöförordningen av tillförsel av kväve och fosfor

Resultatet för senaste bedömningen<sup>60</sup> av miljö kvalitetsnorm om tillförsel av kväve och fosfor enligt havsmiljöförordningen (HaV:s föreskrifter HVMFS 2012:18 bilaga 3) syns i tabell 2 samt tabell 3. Belastningen av både kväve och fosfor till Egentliga Östersjön överstiger de nationella belastningstak som har fastställts inom Helcom. Bedömningen är att målvärdet klaras i havsbassängerna Bottenviken, Bottenhavet, Danska Sunden (Öresund) och Kattegatt men inte i Egentliga Östersjön eller Skagerrak. Bedömningen visar inte den nedåtgående trend i mängden tillfört kväve och fosfor till Västerhavet respektive Östersjön som krävs för att miljö kvalitetsnormen för havsmiljön om tillförsel av kväve och fosfor ska följas.

<sup>58</sup> Helcom 2023. Nutrient Input Ceiling (NIC) assessment 1995-2020 - Technical report . HELCOM (2023) Online: <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2023/12/Nutrient-Input-Ceilings-assessment-1995-2020-technical-report.pdf>

<sup>59</sup> Helcom, 2025, Assessment of achieving NICs in 2030 and the effectiveness of measures - based on the reporting for BSAP Action E1 Assessment-of-achieving-NICs-in-2030-and-the-effectiveness-of-measures.pdf , 95 pp. Online: <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2025/09/Assessment-of-achieving-NICs-in-2030-and-the-effectiveness-of-measures.pdf>

<sup>60</sup> Faktablad indikator för MKN A.1 enligt HVMFS 2012:18: A.1.1 om tillförsel av kväve och fosfor: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/bedomningen-av-havsmiljons-tillstand/faktablad-for-indikatorer/miljokvalitetsnormer/a.1.1-tillforsel-av-kvave-och-fosfor.html>

Tabell 2. Resultat av bedömning av miljö kvalitetsnormen för havsmiljön A.1 (indikator A.1.1) avseende totalkväve, enligt HVMFS 2012:18, i enheten ton per år. För detaljerad information se faktablad för bedömningen<sup>61</sup>. Siffror inom parantes är beräknad osäkerhetsmarginal. Observerat värde inkluderar osäkerhetspåslaget.

Bedömningsområde	Målvärde	Observerat värde	Bedömning
Bottenviken	17718	13968 (705)	Klarar målvärdet
Bottenhavet	32633	26311 (931)	Klarar målvärdet
Egentliga Östersjön	30690	40297 (1950)	Klarar inte målvärdet
Danska Sunden (Öresund)	6056	6552 (535)	Klarar målvärdet p.g.a. underskott i Kattegatt*
Kattegatt	32799	28257 (716)	Klarar målvärdet
Skagerrak	Nedåtgående trend	Ingen signifikant nedåtgående trend	Klarar inte målvärdet

\* Påverkan från näringsstatus i intilliggande bassänger har i relevanta fall beaktats i beräkningarna. Metoden för beräkning av sådana så kallade "extra reductions" finns beskriven i stycke 2.4, sid 22, samt Annex D i publikation Helcom (2023)<sup>62</sup>.

Tabell 3. Resultat av bedömning av miljö kvalitetsnormen för havsmiljön A.1 (indikator A.1.1) avseende totalfosfor, enligt HVMFS 2012:18, i enheten ton per år. För detaljerad information se faktablad för bedömningen<sup>63</sup>. Siffror i parantes är beräknade osäkerhetsmarginal. Observerat värde inkluderar osäkerhetspåslaget.

Bedömningsområde	Målvärde	Observerat värde	Bedömning
Bottenviken	811	811 (95)	Klarar målvärdet
Bottenhavet	1133	770 (73)	Klarar målvärdet
Egentliga Östersjön	318	678 (27)	Klarar inte målvärdet
Danska Sunden (Öresund)	116	92 (4)	Klarar målvärdet
Kattegatt	753	689 (34)	Klarar målvärdet
Skagerrak	Nedåtgående trend	Ingen signifikant nedåtgående trend	Klarar inte målvärdet, baserat på trend sedan senaste brytpunkt 2009

### 5.3 Transport av näringsämnen från vattendrag och sjöar

I arbetet med framtagande av åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen 2022–2027 identifierade vattenmyndigheterna hur stort åtgärdsbehovet är för övergödning i sjöar, vattendrag och kustvatten. Åtgärdsbehovet är den mängd fosfor och kväve som vattenmyndigheterna bedömt

<sup>61</sup> Faktablad indikator för MKN A.1 enligt HVMFS 2012:18: A.1.1 om tillförsel av kväve och fosfor: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/bedomningen-av-havsmiljons-tillstand/faktablad-for-indikatorer/miljokvalitetsnormer/a.1.1-tillforsel-av-kvave-och-fosfor.html>

<sup>62</sup> Nutrient Input Ceiling (NIC) assessment 1995-2020 - Technical report . HELCOM, 2023. Online: <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2023/12/Nutrient-Input-Ceilings-assessment-1995-2020-technical-report.pdf>

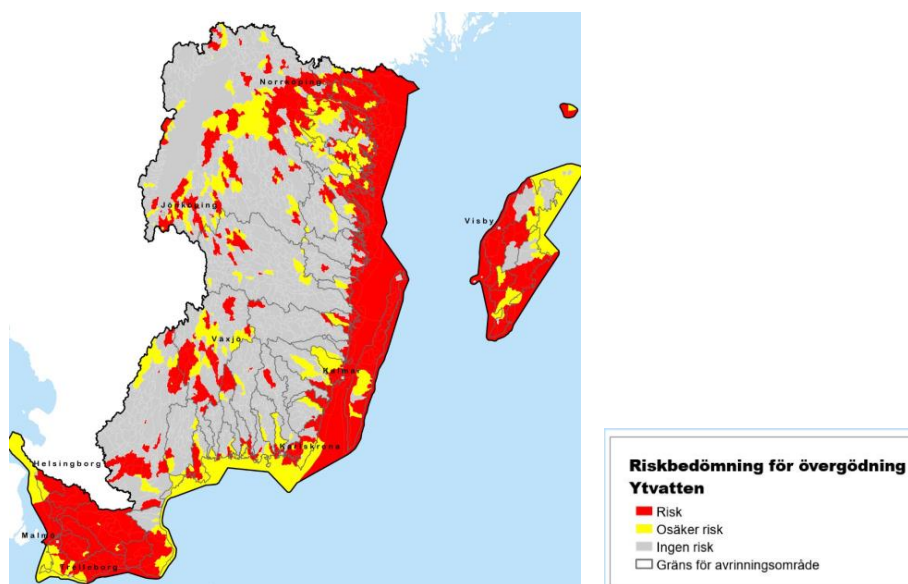
<sup>63</sup> Faktablad indikator för MKN A.1 enligt HVMFS 2012:18: A.1.1 om tillförsel av kväve och fosfor: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/bedomningen-av-havsmiljons-tillstand/faktablad-for-indikatorer/miljokvalitetsnormer/a.1.1-tillforsel-av-kvave-och-fosfor.html>

behöver reduceras för att nå god status avseende näringsämnen.<sup>64</sup> I sjöar och vattendrag används enbart fosfor för att bedöma näringsämnen, i kustvatten används både kväve och fosfor. Vattenmyndigheterna har summerat åtgärdsbehovet på nationell nivå, och per vattendistrikt.<sup>65</sup> I nedanstående text är fokus den transport som tillförs Egentliga Östersjön, vilket ungefärligt motsvaras av Södra Östersjöns vattendistrikt och Norra Östersjöns vattendistrikt.

### 5.3.1 Södra Östersjöns vattendistrikt

I Södra Östersjöns vattendistrikt har 37 % av vattenförekomsterna en betydande påverkan av näringsämnen (se figur 3). Jordbruk, små avlopp och dagvatten är de påverkanskällor som dominerar. I kustvatten står jordbruk och påverkan från omgivande vatten för den största tillförseln av näringsämnen.<sup>66</sup>

Det totala åtgärdsbehovet för fosfor i Södra Östersjöns vattendistrikt mellan år 2022 och 2027 är 132 ton per år. Detta gäller sjöar, vattendrag och kustvatten. Motsvarande siffra för kvävebetinget till kusten är 2439 ton per år.<sup>67</sup>



Figur 3. Vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt som riskerar att inte nå god status på grund av övergödning<sup>68</sup>

### 5.3.2 Norra Östersjöns vattendistrikt

I Norra Östersjöns vattendistrikt har 56 % av vattenförekomsterna en betydande påverkan av näringsämnen (se figur 4). Jordbruk, små avlopp, urban markanvändning och reningsverk är de påverkanskällor som dominerar. I kustvatten är påverkansbilden likartad och många kustvatten har också en betydande påverkan från omgivande vatten.

<sup>64</sup> Vattenmyndigheterna. Åtgärdsbehov för fosfor och kväve enligt vattenförvaltningscykel 3 <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary.aspx?referenceLibraryID=55168> 2025-11-13.

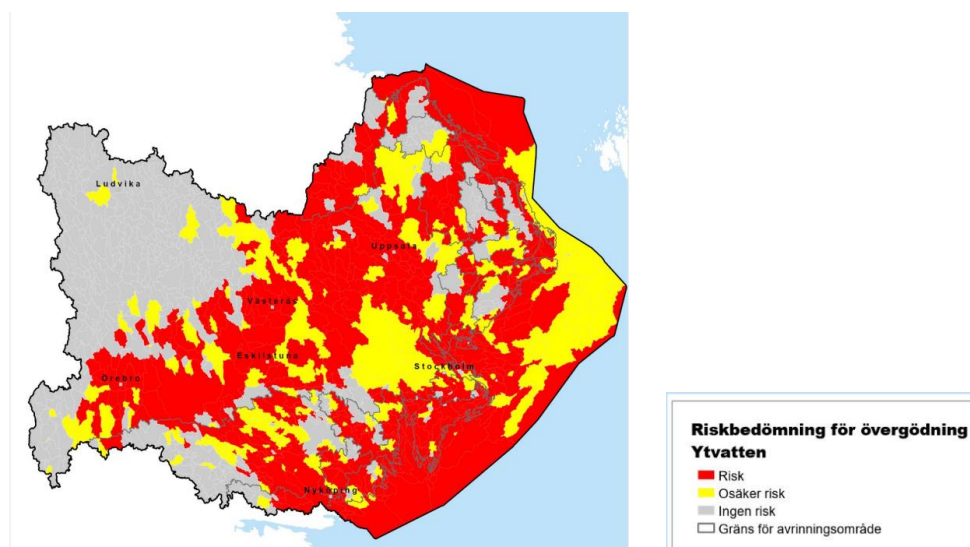
<sup>65</sup> Vattenmyndigheternas beräkningar av åtgärdsbehovet för övergödning <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/55066/VM-berakningar-atgardsbehovet-overgodning.pdf> 2025-11-13.

<sup>66</sup> Vattenmyndigheternas beräkningar av åtgärdsbehovet för övergödning <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/55066/VM-berakningar-atgardsbehovet-overgodning.pdf> 2025-10-02.

<sup>67</sup> Vattenmyndigheternas beräkningar av åtgärdsbehovet för övergödning <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/55066/VM-berakningar-atgardsbehovet-overgodning.pdf> 2025-10-02.

<sup>68</sup> Karta 3.1 Förvaltningsplan för vatten 2022-2027 för Södra Östersjön.

Det totala åtgärdsbehovet för fosfor i Norra Östersjöns vattendistrikt mellan år 2022 och 2027 är 205 ton per år. Detta gäller sjöar, vattendrag och kustvatten. Motsvarande siffra för kvävebetinget till kusten är 760 ton per år.<sup>69</sup>



Figur 4. Vattenförekomster i Norra Östersjöns vattendistrikt som riskerar att inte nå god status på grund av övergödning<sup>70</sup>

#### 5.4 Förväntad effekt av åtgärder för reducerad transport av näringsämnen från land

Vattenmyndigheterna har i den tredje förvaltningscykeln bedömt att det totala åtgärdsbehovet för att följa miljö kvalitetsnormerna i Norra och Södra Östersjöns vattendistrikt sammantaget är 337 ton fosfor och 3199 ton kväve per år mellan 2022 och 2027. För fosfor gäller detta sjöar, vattendrag och kustvatten, för kväve enbart kustvatten. Av de 337 ton fosfor som behöver reduceras bedöms ca 203 ton kunna reduceras per år till sjöar, vattendrag och kustvatten. För kväve saknas en liknande bedömning.<sup>71</sup> Osäkerheter kring denna bedömning beskrivs närmare i slutet av stycket, och beaktats i nulägesanalysen i denna rapport. Nya beräkningar görs inför den fjärde förvaltningscykeln.

I samband med framtagandet av nuvarande åtgärdsprogram för vatten bedömde vattenmyndigheterna att det fram till 2033 är möjligt att genomföra fysiska övergödningsåtgärder som skulle kunna minska den årliga tillförseln till Egentliga Östersjön med cirka 124 ton fosfor och 1570 ton kväve.<sup>72</sup>

För att nå målen i havsmiljöförvaltningen och Helcom BSAP behöver tillförseln av näringsämnen till Egentliga Östersjön minska med 111 ton fosfor och 9442 ton kväve per år. Vattenmyndigheternas bedömning av vad som är möjligt att genomföra fram till 2033 innehåller

<sup>69</sup> Vattenmyndigheternas beräkningar av åtgärdsbehovet för övergödning <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/55066/VM-berakningar-atgardsbehovet-overgodning.pdf> 2025-10-02

<sup>70</sup> Karta 3.1 Förvaltningsplan för vatten 2022-2027 för Norra Östersjön

<sup>71</sup> Vattenmyndigheternas beräkningar av åtgärdsbehovet för övergödning <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/55066/VM-berakningar-atgardsbehovet-overgodning.pdf> 2025-10-02

<sup>72</sup> Årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning 2023*. *Miljö målen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljö mål 2023 – med fokus på statliga insatser* – ISBN 978-91-620-7096-0

stora osäkerheter<sup>73</sup> men indikerar ändå att för fosfor kan vattenförvaltningens åtgärder täcka havsmiljöförvaltningens behov<sup>74</sup>.

För kväve är läget ett annat, eftersom vattenmyndigheternas beräknade åtgärdsbehov för kväve till kusten i Norra och Södra Östersjöns vattendistrikt (3199 ton) enbart motsvarar omkring en tredjedel av behovet av kvävereducering till Egentliga Östersjön enligt havsmiljöförvaltningen och Helcom BSAP.

För att nå målen i havsmiljöförvaltningen och BSAP räcker den minskning av tillförsel av näringsämnen som följer av vattenförvaltningen inte till. Baserat på vattenmyndigheternas analyser syns att:

- Även om vattenförvaltningens mål nås för kväve så nås inte havsmiljöförvaltningens mål, då behovet av minskning till kusten inom vattenförvaltningen är lägre än behovet av minskning till havet inom BSAP.
- Nås vattenförvaltningens mål för fosfor så nås även havsmiljöförvaltningens mål, men där finns både en osäkerhet i bedömningarna och ett genomförandeunderskott, där dagens genomförande av vattenförvaltningens åtgärdsprogram inte bedöms leda till att fysiska övergödningsåtgärder genomförs i tillräcklig omfattning.

Det finns dock stora osäkerheter, som gör att dessa bedömningar troligen överskattar måluppfyllelsen. Vattenmyndigheternas uppföljning<sup>75</sup> visar att genomförandet av fosforåtgärder inom jordbruket går för långsamt i förhållande till behoven, och att det finns ett genomförandeunderskott. Se även information om myndigheternas arbete med åtgärdsprogrammen för vatten<sup>76</sup>.

Vattenmyndigheternas bedömning förutsätter att de fysiska jordbruksåtgärderna placeras och genomförs på optimalt sätt utifrån vattenförvaltningens behov. Vid utformning av stödsystem så behöver fler aspekter beaktas, till exempel administrativa kostnader, att det finns flera olika mål med vissa åtgärder, samt att stöd är attraktiva och enkla att söka och hantera administrativt. Detta påverkar hur effektivt och snabbt som fysiska åtgärder kan genomföras.

Se vidare i kapitel 8.

---

<sup>73</sup> Årlig uppföljning av miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* 2023. [Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2023 – med fokus på statliga insatser – ISBN 978-91-620-7096-0](#)

<sup>74</sup> Tillförseln av fosfor kommer även minska till havsbassänger som angränsar till Egentliga Östersjön, vilket delvis kommer att kunna tillgodoräknas som minskning i Egentliga Östersjön då det sker ett utbyte mellan bassängerna.

<sup>75</sup> Vattenmyndigheterna. 2025. Brister i genomförda jordbruksåtgärder mot övergödning. PM. Dnr 537-6094-2025-

<sup>76</sup> Information om myndigheternas återrapportering av Åtgärds-program för vatten 2022–2027 och Delåtgärdsprogram mot torka och vattenbrist 2022–2027 (2024). Brev, Vattenmyndigheterna, 537- 6125-2024, 2024-06-25. <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.521ad67d1900c6f198f55e83/1724327338293/Information%20om%20myndigheternas%20%C3%A5terrapportering%20av%20%C3%85tg%C3%A4rdsprogram%20f%C3%B6r%20vatten.pdf>

## 6 Myndigheternas arbete med effekt på minskning av näringsämnen

Tillsammans med flera andra myndigheter, bidrar HaV, Jordbruksverket, Naturvårdsverket och de länsstyrelser som är vattenmyndigheter på olika sätt i arbetet för att minska övergödning. En översikt av myndigheternas roller ges nedan.

### 6.1 Havs- och vattenmyndigheten

HaV finansierar åtgärder för att minska näringsämnen i vatten via havs- och vattenmiljöanslaget (anslag 1:11), framförallt genom att fördela medel till länsstyrelserna som i sin tur fördelar ut LOVA-bidrag (lokala vattenvårdsprojekt). Genom LOVA-bidraget kan framtagande av planer, information, genomförande av åtgärder, uppföljning eller utvärdering samt lokal åtgärdssamordning finansieras. HaV riktar administrativa åtgärder för minskad övergödning till andra myndigheter i åtgärdsprogram för havsmiljön. Myndigheten deltar i prövningsärenden av verksamheter, med syfte att uppmärksamma behovet av att reglera utsläpp av näringsämnen till vattenmiljön.<sup>77</sup> HaV ger vägledning till länsstyrelser och kommuner gällande prövning och tillsyn av små avlopp. Myndigheten arbetar med åtgärder mot övergödning inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Oskar. Tillsammans med Naturvårdsverket bereder HaV utlysningen av Miljöforskningsanslaget, som har finansierat forskning av relevans för övergödningens arbetet inom bland annat områdena våtmarker, dagvatten och avloppsvatten. HaV ansvarar för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålet Ingen övergödning och etappmålet för minskad övergödning.

Redovisningen av regeringsuppdraget om förbättrad havsmiljö och minskad övergödning i Östersjön sammanfaller även med delredovisningen av regeringsuppdrag 2025-2028 om uppföljning av åtgärder mot övergödning.

#### 6.1.1 Delåtgärdsprogram för effektiv vattenförvaltning

HaV har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning till länsstyrelsens arbete med framtagande av delåtgärdsprogram för en effektiv vattenförvaltning. Med en effektiv vattenförvaltning avses ändamålsenligt sätta mål som beaktar både en ekologisk hållbarhet och ett hållbart nyttjande av ekosystemtjänsterna. Målen utgörs av miljökvalitetsnormer med åtgärder som motiverar hur de ska följas på ett kostnadseffektivt sätt samt åtgärder som säkerställer att försämring inte sker.

För att konkretisera de distriktsvisa åtgärdsprogrammen bedömer HaV att det är nödvändigt att delåtgärdsprogram tas fram för huvudavrinningsområden med tillhörande kustvatten om det i delförvaltningsplanen framgår behov av åtgärder för att följa miljökvalitetsnormerna.

<sup>77</sup> Exempelvis i följande prövningsärenden har HaV aktivt arbetat för att miljökvalitetsnormer inom både havs- och vattenförvaltning med påverkan på övergödning och näringsämnen ska följas; SVEA HOVRÄTT Mark- och miljööverdomstolen DOM 2024-12-10 Stockholm. Mål nr M 6352-23 (Värö bruk). Domstolen gick på HaV:s linje att teknik som tar hand om näringsämnen behöver installeras för att minska övergödning och syrekonsumentande utsläpp i utsjön. Metsä och Sunderbyn (M 4595-24) En fiskodling där minskning av betydande kväveutsläpp villkorades med rening enligt HaV:s linje. Iggesund (M 1767-16): HaV yttrat behov av villkorade utsläpp för att minska övergödning (överklagat). Även i Metsä (M 2697-21) har HaV deltagit och drivit linje för att motverka tillförsel av utsläpp som påverkar övergödning negativt.

Delåtgärdsprogram, det vill säga avrinningsområdesvisa åtgärdsprogram<sup>78</sup>, kommer att få en avgörande betydelse för att konkretisera vilka administrativa och fysiska åtgärder som ska genomföras för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas.

Vägledningen för framtagande av delåtgärdsprogram är webbaserad och nås via HaV:s hemsida<sup>79</sup>. Vid redovisning av regeringsuppdraget bestod vägledningen av en beskrivning av vad ett delåtgärdsprogram är och vad det ska innehålla (se figur 5). Vägledningen kommer att utvecklas med exempel på, samt hur, länsstyrelsen behöver arbeta. Det kommer bland annat att innebära ett tydliggörande av hur delåtgärdsprogrammen integrerar åtgärder som följer av annan lagstiftning, i synnerhet svensk rätt som följer av havsmiljödirektivet och naturrestaureringsförordningen.

1	Beskriv krav på förbättringar	+
2	Identifiera i samverkan, alla möjliga fysiska åtgärder	+
3	Analys av grundläggande åtgärder	+
4	Analys av kompletterande åtgärder	+
5	Analysera konsekvenser och hur åtgärderna är avsedda att finansieras	+
6	Bedöm om miljö kvalitetsnormen kan följas eller om revidering behövs	+
7	Redovisning av delåtgärdsprogrammet	+
8	Genomförande av delåtgärdsprogrammet	+

Vägledningen är uppdelad i moment för att uppfylla kraven enligt 5 kap. 9 § miljöbalken samt 2 kap. 4 § och 6 kap. 5 § vattenförvaltningsförordningen. Varje moment i processen samlar relevant stöd i form av författning och vägledning samt en beskrivning av vad som ska göras. Vartefter ny kunskap och underlag finns tillgängligt kommer vägledningen att uppdateras.

Figur 5. Nuvarande moment i vägledningen om framtagande av delåtgärdsprogram

### 6.1.2 Pilotområden för intressentdrivet åtgärdsarbetet i kustområden

Arbete med regionalt ekosystembaserad havsförvaltning i kust och hav går in i en ny fas och under 2026 kommer arbetet starta i tre nya pilotområden. Modellen för samverkansformer i kustnära miljöer etablerades initialt i innevarande åtgärdsprogram för havsmiljön (ÅPH 44) och avses nu vidareutvecklas för att bättre anknyta till åtgärdsarbetet som görs avrinningsområdena. De arbetssätt och åtgärder som föreslås i uppdraget ska fungera som komplement till, och förstärka effekterna av, det åtgärdsarbete som genomförs på land för att minska näringsbelastningen inom ramen för delåtgärdsprogrammen i vattenförvaltningen.

<sup>78</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Havs- och vattenmyndigheten Villkor för anslag 1.11 ap. 2 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Punkt 22.

<sup>79</sup> Stöd i arbetet med en mer effektiv vattenförvaltning, vägledning från HaV. Online: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/vattenforvaltning/nationell-vagledning/stod-i-arbetet-med-en-mer-effektiv-vattenforvaltning.html>

## 6.2 Jordbruksverket

Jordbruksverket föreskriver och ger allmänna råd om lagring och spridning av gödsel samt höst- och vinterbevuxen mark, med syfte att minska förluster av näringsämnen. Myndigheten tar fram underlag till regeringen om avgränsning av nitratkänsliga områden (enligt EU:s nitratdirektiv), i dessa områden finns längre gående bestämmelser gällande lagring och spridning av gödsel än i övriga landet. Jordbruksverket ger vägledning till länsstyrelser och kommuner gällande tillsyn som är relevant för att minska växtnäringsförluster från jordbruks- och trädgårdsnäringen. Via Greppa Näringen erbjuder myndigheten kostnadsfri rådgivning till lantbrukare med bland annat syftet att minska övergödning. Rådgivningen omfattar många relevanta aspekter, så som gödslingsstrategier vid olika produktionsinriktningar, planering och skötsel av våtmarker, översyn av dränering och underhåll av diken. Greppa näringen utvecklar och tillhandahåller även olika typer av informationsmaterial och beräkningsverktyg. Myndigheten publicerar varje år rapporten "Rekommendationer för gödsling och kalkning", med rekommendationer på gödslingsgivor för optimal lönsamhet och begränsad risk för förluster av växtnäring.

Jordbruksverket finansierar åtgärder för att minska övergödning med medel inom den gemensamma jordbrukspolitiken, såsom ett antal miljösättningar och investeringsstöd för åtgärder som syftar till att minska förluster av näringsämnen. Exempel är anläggning och skötsel av våtmarker, odling av fånggröda, vårbearbetning, skydds zoner samt precisionsjordbruk - planering. Den strategiska planen sätter ramarna för det nationella genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027, och arbetet med den kommande jordbrukspolitiken efter 2027 pågår för fullt. Jordbruksverket har under 2025 ett regeringsuppdrag om att undersöka möjliga nya stödformer och förändringar av befintliga stöd och ersättningar, som kan bidra till att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. Uppdraget redovisas i februari 2026. Från och med 2025 finansierar Jordbruksverket också åtgärder för minskade ammoniakförluster och ett mer effektivt utnyttjande av kväve via det nya nationella investeringsstödet Kväveklivet. Under 2025 gör Jordbruksverket också en utlysning av medel till samarbetsprojekt om användning av växtnäring och hantering av stallgödsel, med syfte att minska jordbrukets utsläpp. Jordbruksverket finansierar investeringar inom vattenbruket som syftar till att minska negativ miljöpåverkan eller öka positiva effekter på miljön, med medel inom havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet. Jordbruksverket bidrar till Helcom-arbetet med åtgärder mot övergödning.

### 6.2.1 Nya utvärderingar av effekter av jordbruksåtgärder

SLU har under 2025 levererat två utvärderingar<sup>80</sup> på uppdrag av Jordbruksverkets utvärderingssektariat. Utvärderingarna kvantifierar effekter av stöd och ersättningar i Landsbygdsprogrammet och den strategiska planen som syftar till att minska förluster av kväve och fosfor från jordbruksmark, samt effekter av relevanta åtgärder som bidrar till minskad erosion. Utvärderingarna är inte gjorda inom detta regeringsuppdrag men underlagen kan vara relevanta och användbara i fortsatt arbete inom detta regeringsuppdrag.

## 6.3 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ansvarar för den fördjupade utvärderingen av miljömålen, samordnar den årliga uppföljningen av miljömålen och uppföljningen av generationsmålet samt hållbarhetsmålen och

<sup>80</sup> [https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/utv25\\_14.html](https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/utv25_14.html) samt [https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/utv25\\_15.html](https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/utv25_15.html)

vägleder andra myndigheter i deras arbete med att genomföra åtgärder inom miljömålssystemet och FN:s globala hållbarhetsmål. Myndigheten har systemansvar för miljöbalken, bevakar allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden och har ansvar för miljöprövningsfrågor och att samordna och utveckla tillsynsvägledning och annan vägledning enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket arbetar för att stärka samhällets beredskap, särskilt inom områdena avfall och avloppshantering. Naturvårdsverket ansvarar för frågor som handlar om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, resurseffektivitet, miljöövervakning, jakt och vilt samt miljöforskning.

Myndigheten har under 2025 haft ett regeringsuppdrag om att föreslå regler för att genomföra EU:s omarbetade avloppsdirektiv<sup>81</sup> som inför successivt skärpta krav för att bland annat minska kväveutsläpp från reningsverk. I andra uppdrag arbetar Naturvårdsverket för ett stärkt civilt försvar inom avlopps- och avfallsområdet och ska föreslå investeringsprogram inom beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Myndigheten föreskriver om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse<sup>82</sup> och generella föreskrifter om mätning och provtagning samt att miljörapportera utsläppsdata. Naturvårdsverket vägleder om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse, industriellt avloppsvatten, tillsyn på ledningsnät och avloppsreningsverk, hållbar dagvattenhantering och tillsyn av dagvatten.

Naturvårdsverket koordinerar det svenska arbetet med nya BAT-slutsatser inom industrin samt deltar som part i flertalet större industriella tillståndsprövningar innefattande utsläpp till luft och vatten.

Naturvårdsverket finansierar restaurering och anläggning av våtmarker via LONA, lokala naturvårdssatsningen. Även om minskad övergödning inte är ett av syftena inom LONA våtmark kan även dessa våtmarker i viss mån bidra. Naturvårdsverket tar fram förslag till nationellt luftvårdsprogram, som innehåller åtgärder för att utsläppen av ammoniak och kväveoxider till luft ska minska i enlighet med Sveriges åtagande i EU:s takt direktiv. Tillsammans med HaV bereder Naturvårdsverket utlysningen av Miljöforskningsanslaget, som har finansierat forskning av relevans för övergödningensarbete inom bland annat områdena våtmarker, dagvatten och avloppsvatten.

#### **6.4 Länsstyrelser som är vattenmyndigheter**

Vattenmyndigheterna tillsammans med beredningssekreteriaten på alla länsstyrelser har under året färdigställt påverkansbedömning, statusklassificering och riskbedömning med avseende på övergödningens påverkan för både inlands- och kustvatten. För inlandet bedöms främst fosfor medan både fosfor och kväve bedöms för kusten. Arbetet med att beräkna enskilda åtgärdsbehov för alla vattenförekomster i risk och hur åtgärdsbehoven kan optimeras per avrinningsområden har också påbörjats. Slutligen har även arbetet med åtgärdsanalyser påbörjats, det vill säga bedömningar av hur mycket åtgärder som är möjligt att genomföra, hur effektiva åtgärderna är och deras kostnad. Dessa underlag kommer under nästa år användas i framtagandet av miljö kvalitetsnormer inklusive eventuella mindre stränga krav, samt i

---

<sup>81</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/3019 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

<sup>82</sup> NFS 2016:6.

framtagandet av administrativa åtgärder till åtgärdsprogrammet (som riktar sig till andra myndigheter och kommuner).

Särskilda insatser under 2025 är det arbete genomförs inom tre regeringsuppdrag i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2025. Utöver det uppdrag som denna rapport berör så har Vattenmyndigheterna i Norra och Södra Östersjöns vattendistrikt valt att ha ett kust- och övergödningfokus i det regeringsuppdrag där Vattenmyndigheterna ska ta fram delåtgärdsprogram. I delåtgärdsprogrammen är en målsättning att peka på prioriterade åtgärder och områden samt tydliggöra hur vattenförvaltningens åtgärder bidrar till att uppnå Helcoms mål. I det tredje regeringsuppdraget undersöker de fem vattenmyndigheterna behovet av, och potentialen för, kompensationsåtgärder mot övergödning. Inom detta projekt ska vattenmyndigheterna även genomföra en rättslig analys av möjligheterna att genomföra pilotprojekt för kompensationsåtgärder. Kompensationsåtgärder cykel 4 (behov och potential): Jan/feb 2026 (VM5)

#### 6.4.1 Delåtgärdsprogram med fokus kustområden och övergödning

Norra och Södra Östersjöns vattendistrikt har valt att samarbeta i genomförandet av flera regeringsuppdrag. Vattenmyndigheterna kombinerar arbete med regeringsuppdragen om att ta fram "delåtgärdsprogram för kust- och avrinningsområden" och "i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket, skapa förutsättningar för att nå de inom Helcom överenskomna utsläppsnivåerna, särskilt för Egentliga Östersjön" för att nå största möjliga synergieffekt. Det kommer att tas fram tematiska delåtgärdsprogram med fokus på övergödning och det som behövs för att nå miljö kvalitetsnormerna i kustområden i Egentliga Östersjön. I arbetet ingår en prioritering av avrinningsområdena med högst belastning av näringsämnen till Egentliga Östersjön. Utifrån analyser av belastningsdata och sektorsvis genomgång av vilka källor som bidrar mest i de utvalda områdena ska konkreta åtgärdsförslag tas fram med fokus på de åtgärder som ger störst effekt för kustzonen och havet. Delåtgärdsprogrammet ska peka ut vad som krävs i form av grundläggande (tillsyn och prövning) och kompletterande åtgärder (frivilliga fysiska åtgärder) för att miljö kvalitetsnormerna ska uppnås i de aktuella kustvattenförekomsterna. Resultatet blir ett fördjupat kunskapsunderlag och ett stöd för prioritering av åtgärdsarbetet som ska vara till nytta i arbete med sk avrinningsområdesvisa åtgärdsplaner och det arbete som bedrivs inom länsstyrelser och kommuners åtgärdssamordning.

Vidare ska ett GIS-material som visualiserar belastning av näringsämnen i avrinningsområden tas fram. Illustrationen av avrinningsområdesvisa underlag ska visa "hur allt hänger ihop" och skapas med utgångspunkt att vara ett stöd till åtgärdsmyndigheter vid miljöprövningar och samverkan. Visualiseringen ska sedan kunna illustrera vilka åtgärder som har störst effekt i ett avrinningsområde, och på så sätt vara utgångspunkt för prioriterade områden och motivering av rätt åtgärd på rätt plats.

### 6.5 Flera myndigheter med roller i arbetet

#### Länsstyrelsen

Länsstyrelserna handlägger olika typer av statliga stöd och fördelar bidrag till åtgärder mot övergödning, bland annat LOVA-bidrag, LONA-bidrag samt miljöersättningar och investeringsstöd inom strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Länsstyrelserna kan också

själva genomföra åtgärder finansierade via exempelvis LOVA-bidrag. Länsstyrelserna upphandlar också rådgivningar inom Greppa Näringen som bidrar till att minska jordbrukets övergödningspåverkan. Länsstyrelsen arbetar samlat med lokalt åtgärdsarbete för att minska både övergödning och fysisk påverkan i avrinningsområden. Många länsstyrelser har även via LOVA-bidrag och bidraget för lokala och regional åtgärdssamordning (2024-2026) finansierat lokala åtgärdssamordnare för att öka åtgärdsgenomförandet mot övergödning i prioriterade avrinningsområden.

Länsstyrelserna verkar för minskade kväve- och fosforutsläpp genom prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter. Länsstyrelserna arbetar med tillsynsvägledning till kommunerna gällande små avlopp. Länsstyrelserna vägleder kommunerna i deras översikts- och detaljplanering så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

### *Kommuner*

Kommunerna arbetar med tillsyn gällande små avlopp, anmälningspliktiga verksamheter, mm. Kommunerna arbetar även med översikts- och detaljplanering så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. Flera kommuner arbetar aktivt med åtgärder mot övergödning, exempelvis genom lokal åtgärdssamordning, genom att söka medel till åtgärder och genom att stödja ökat åtgärdsgenomförande av vattenorganisationer.

### *Övriga*

Övriga myndigheter som gör arbete som kan vara av relevans för arbetet om övergödning är Skogsstyrelsen (om bland annat våtmarker, gödsling), Boverket (om bland annat dagvatten) och Transportstyrelsen (om bland annat utsläpp från transportsektorn).

## 7 Resultat erhållna under 2025

Nedan sammanfattas resultat av arbete genomfört specifikt för aktuellt regeringsuppdraget under 2025.

### **7.1 Samverkan mellan deltagande myndigheter**

Under året har arbetet fokuserat på att

- etablera ett arbetssätt för samverkan med utgångspunkt i regeringsuppdragen,
- beskriva nuläge och utgångspunkter, bland annat grad av måluppfyllelse jämfört med de inom Helcom överenskomna utsläppsnivåerna av kväve och fosfor för Egentliga Östersjön,
- skapa samsyn om förutsättningar för fortsatta analyser, och
- samordnat komplettera underlag som behövs för ovanstående analys.

Regelbundna möten i utredargruppen har under året fokuserat på att få en överblick över underlag som finns tillgängliga, tidplaner och pågående arbete på de respektive myndigheterna. Myndigheterna har informerat varandra om tillgängliga dataunderlag och metoder och sökt möjligheter till synergier i framtagande av nya underlag. I de fall det har varit relevant har myndigheterna gemensamt arbetat med att lägga ut uppdrag och bearbeta dataunderlaget (se vidare avsnitt 7.2).

## 7.2 Resultat av uppdrag till SMED 2025

För att stärka kunskapsunderlaget för fortsatt arbete inom regeringsuppdraget beställdes 2025 en utredning av Sveriges Miljöemissions Data<sup>83</sup> (SMED) innehållande ett antal frågeställningar med fokus på Egentliga Östersjön:

- Uppskattad potential att reducera utsläpp av kväve och fosfor från reningsverk i olika scenarier, inklusive införandet av EU:s nya avloppsdirektiv<sup>84</sup> samt kommande krav för Stockholms reningsverk (2030).
- Uppskattning av möjlig utsläppsminskning för kväve och fosfor från pågående verksamheter (industriplanläggningar) enligt olika tolkningar av BAT-AEL<sup>85</sup> för EU:s utsläppsdirektiv<sup>86</sup>.
- Jämförelse av de antaganden som ligger bakom uppskattningar av naturligt bakgrundsläckage av näringsämnen inom havs- respektive vattenförvaltning.

Frågeställning och resultat för dessa deluppdrag sammanfattas nedan.

### 7.2.1 Uppskattad minskningspotential för utsläpp från avloppsreningsverk

EU:s nya avloppsdirektiv ställer bland annat krav på tertiär rening<sup>87</sup> av både fosfor och kväve för de största reningsverken.<sup>88</sup> SMED analyserade minskningspotentialen för utsläpp från reningsverk med hjälp av sju scenarier. Ett scenario omfattade kraven i EU:s nya avloppsdirektiv. Ett annat omfattade pågående utbyggnad i syfte att följa redan beslutade villkor för Stockholms avloppsreningsverk (2030). Dessutom ingick ett standardscenario med reduktioner enligt Helcoms redan gällande avloppsrekommendation. Slutligen bedömdes andra optimeringar, såsom effekten på fosforreduktionen av krav på kvartär läkemedelsrestrening

Enligt SMED:s scenarier för avloppsrening bör belastningen till Egentliga Östersjön kunna minskas med 610 – 945 ton kväve samt 17 – 55 ton fosfor per år. Största minskningen för kväve uppnåddes i scenariot med stärkta kvävekrav på Stockholms reningsverk att från cirka 2030 släppa ut max 6 mg/l totalkväve per liter i utgående vatten. För fosfor uppnåddes den största minskningen (55 ton minskade fosforutsläpp) om alla avloppsreningsverk från 150 000 pe<sup>89</sup> klarade samma utsläppshalt som Sjöstadsverkets forskningsanläggning med avancerad läkemedelsrestrening klarat (0,05 mg/l totalfosfor per liter). Så låga totalfosforhalter är normalt inte realistiskt att kräva vid en tillståndsprövning, särskilt inte som villkoren även ska inrymma driftsstörningar. Halten kan jämföras med det nya avloppsdirektivets krav för motsvarande storlek på 0,5 mg totalfosfor per liter. Naturvårdsverket driver att bästa möjliga teknik för fosforrening ligger mellan 0,10-0,20 mg totalfosfor per liter som högsta årsmedelutsläppshalt.

<sup>83</sup> Sveriges Miljöemissions Data (SMED) – ett konsortium som består av SMHI, SLU, SCB samt IVL

<sup>84</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/3019 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (omarbetat)

<sup>85</sup> Best Available Technique (BAT) och Associated Emissions Levels (AEL)

<sup>86</sup> <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/industriutslapp-ied/> , <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32010L0075> , samt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32024L1785>

<sup>87</sup> Tertiär rening är ett steg i avloppsreningsprocessen som minskar utsläppen av kväve och fosfor

<sup>88</sup> Artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/3019 av den 27 november 2024 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (omarbetning)

<sup>89</sup> pe = personekvivalent, en grov uppskattning av hur mycket syre som åtgår för att oxidera organiskt material i avloppsvatten som en individ ger upphov till varje dag. Det används som ett mått för att designa och jämföra reningsverk. Pe definieras bland annat i 2 § Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2016:6 om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse.

Kväveutsläppshalterna på 6 mg totalkväve per liter kan anses vara bästa möjliga teknik för stora reningsverk, medan EU:s nya avloppsdirektiv ställer krav på maximalt 8 mg totalkväve per liter för avloppsreningsverk från 150 000 pe från år 2033.

### 7.2.2 Uppskattad minskningspotential för utsläpp från pågående verksamheter

Även industriella punktkällor kan vara betydande utsläppskällor för näringsämnen. Industriutsläppsdirektivet<sup>90</sup> reglerar industrins tillstånd som ska förhålla sig till Best Available Technique (BAT) och Associated Emissions Levels (AEL). Nivåerna för BAT och AEL revideras regelbundet på europainivå och industrierna har en skyldighet att följa arbetet så att deras utsläpp ligger på, eller nära, BAT. Avloppsreningsverk täcks dock inte av Industriutsläppsdirektivet.

SMED granskade inom ramen för uppdraget miljörapporter för relevanta industrianläggningar och jämförde i två scenarier potentialen att sänka utsläppen genom ändringar i kravnivåer inom BAT-AEL-intervallet. Det ena scenariot handlade om uppskattad belastning om industrianläggningarna ligger inom den lägsta tredjedelen av BAT-AEL-intervallet, vilket är ett normalt krav inom miljöprövningar. I det andra scenariot uppskattades belastningen om kravet sattes till lägsta värdet i intervallet.

SMED uppskattar potentialen att minska utsläpp av kväve och fosfor som relativt liten i båda scenarierna. Av de 24 industrier som hade utsläpp av kväve, fanns BAT- AEL definierat för endast 8, medan de andra 16 inte omfattades av dessa krav. Siffrorna var liknande för fosforutsläpp: endast 8 undersökta industrianläggningar täcktes av krav gällande BAT-AEL. Enligt analysen skulle utsläpp av kväve till vatten kunna minskas med 6 respektive 37 ton, exempelvis genom att stärka kraven i en omprövning av tillstånd. För utsläpp till luft var motsvarande siffror för kväve 57 respektive 196 ton, medan de för fosfor till vatten var enbart 200 respektive 500 kilo.

### 7.2.3 Jämförelse av antaganden om naturlig bakgrundsbelastning

SMED fick också i uppdrag att beskriva och analysera de antaganden som ligger bakom koncepten "Naturlig bakgrundsbelastning" (som används inom havsmiljöförvaltningen och Helcom PLC<sup>91</sup>) och "Referensförhållande"<sup>92</sup> inom vattenförvaltningen. Referensförhållandena för sötvatten i vattenförvaltningen är betydande inom statusklassificeringsarbetet, då gränsen för god eller måttlig status sätts som dubbla referensnivån. Referensnivån har alltså betydelse i bedömningar av uppskattat åtgärdsutrymme.

SMED:s analys pekar på skillnader i de antaganden som koncepten grundas på. Inom Helcom PLC har uppskattningen av naturlig bakgrundsbelastning ändrats över tid för både kväve och fosfor. Referensförhållandena inom vattenförvaltningen för fosfor i sötvatten har inte reviderats sedan 2022.

Det är i detta sammanhang värt att notera pågående arbete kring utveckling av bedömningsgrunder för kväve i sötvatten<sup>93</sup>. Dessa skulle göra det möjligt att analysera relationen

<sup>90</sup> <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/industriutslapp-ied/>, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32010L0075>, samt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32024L1785>

<sup>91</sup> Helcoms Pollution Load Compilations (PLC) är Helcoms system för insamling, sammanställning och bedömning av tillförsel av förorenande ämnen till Östersjön- Online:., <https://helcom.fi/baltic-sea-trends/pollution-load-compilations/>

<sup>92</sup> Enligt definition i HVMFS 2019:25: Referensförhållande: tillstånd i form av biologiska, allmänna fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska funktioner och strukturer som en ytvattenförekomst uppvisar vid ingen eller mycket liten mänsklig påverkan. Referensförhållande kan fastställas specifikt för ytvattenförekomsten eller för typer av ytvattenförekomster.

<sup>93</sup> Rapport/Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för vatten och miljö, 2021, nr: 2021:15.

mellan statusgränser vid flodmynningar och kraven för kustvatten. Det kan påverka åtgärdsbehovet både för inland och till kusten, framför allt för kväve.

### 7.3 Pilotområde Motala ström

Motala ströms vatten mynnar i Egentliga Östersjön och är enligt 2024 års rapportering till Helcom PLC ett av de tre vattendrag som står för de största transporterna av näringsämnen från Sverige till Egentliga Östersjön. För att Sverige ska klara att följa miljö kvalitetsnormen om näringsbelastning till havsmiljön måste tillførseln av kväve och fosfor från Motala ström minska. Mot bakgrund av det har HaV startat ett pilotarbete för Motala ström i samarbete med länsstyrelsen i Östergötland. Området och dess indelning i vattenråd framgår av figur 6.

Näringsämnen som når Egentliga Östersjön via Motala ström kommer till stor del från jordbruksområden på den östgötska slätten, ett område med stor betydelse för svensk livsmedelsproduktion.

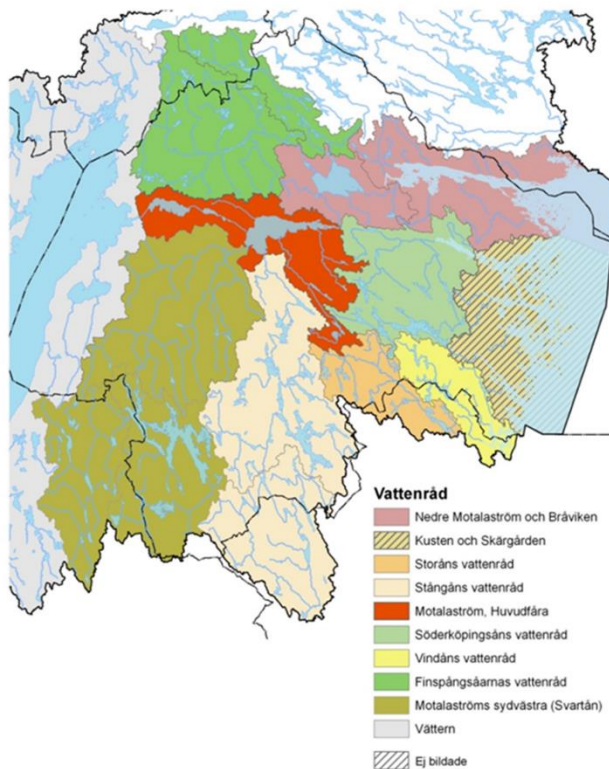
Markavvattning är en förutsättning för att kunna bedriva jordbruk i området och många vattendrag i området är vattenförekomster med stor mänsklig fysisk påverkan. Ska dessa vattenförekomster följa miljö kvalitetsnormerna, krävs att åtgärder genomförs. Det innebär att mark som idag är jordbruksmark kan behövas för att genomföra åtgärder vilket i sin tur kan försvåra möjligheterna att bedriva ett effektivt jordbruk<sup>94</sup>. Baserat på förutsättningarna i Motala ströms avrinningsområde är det ett lämpligt område att prioritera framtagande av delåtgärdsprogram såväl som principen källa till hav i ett hydrologisk avgränsat område.

Den övergripande visionen för piloten är att skapa en samordnad, ändamålsenlig och långsiktigt hållbar förvaltning där avvägningar och samtliga krav enligt berörda direktiv är integrerade. Det lägger grunden för målet om en rättssäker normsättning och maximal miljönytta per insatt krona. Det i sin tur möjliggör genomförande av kostnadseffektiva fysiska åtgärder för att minska övergödning.

HaV vägleder om framtagning av delåtgärdsprogram som ska beskriva vilka åtgärder som behövs i respektive huvudavrinningsområde. Åtgärdsplaner beskriver vilka fysiska åtgärder som ska genomföras och sammanfattas i ett delåtgärdsprogram. Skillnaden mot tidigare arbetssätt är att länsstyrelsen tar ett helhetsgrepp om olika miljöproblem och intressen i ett avrinningsområde och formulerar målbilder geografiskt tillsammans med vattenråd och kommuner, likt en översiktsplanering för vatten. Vattenråden får på detta sätt också möjlighet att påverka den samlade prioriteringen av åtgärder i vattenrådsområdet tillsammans med länsstyrelsen och kommunen.

---

<sup>94</sup> Nationell strategi för prioritering av vattenåtgärder inom jordbruket. Havs- och vattenmyndigheten rapport 2015:10



Figur 6. Bild på området utifrån den lokala indelningen som ingår i projektet.

Pilotprojektet har som mål att ta fram ett delåtgärdsprogram som konkretiserar vilka åtgärder som ska göras, var och av vem, för att miljö kvalitetsnormen ska följas, både vad gäller vatten- och havsmiljön. Beskrivningen av vilka fysiska åtgärder som ska genomföras ska grundas på en gemensam mål- och behovsbild från källa till hav och beakta målkonflikter mellan olika samhällsintressen som påverkar eller påverkas av vatten i avrinningsområdet, så som miljömål, livsmedelsproduktion, klimatanpassning, energianvändning, olika direktiv mm.

Arbetet är dessutom ett sätt för HaV att se hur väl den under 2025 framtagna vägledningen fungerar i praktiken. Det förväntas också identifiera behov av utveckling av vägledningen för att ytterligare stärka från källa till hav perspektivet.

### 7.3.1 Lokalt åtgärdsarbete — samordning och arbetsätt

Länsstyrelsen Östergötland har under 2025 fokuserat på att hitta ett arbetsätt för att etablera och samordna redan befintliga samverkansstrukturer såväl inom som utanför länsstyrelsen. Inom länsstyrelsen har verksamheten organiserats för att bättre nyttja kompetenser och minska stuprören för ett mer effektivt åtgärdsgenomförande (bland annat genom bidraget till lokal och regional åtgärdssamordning 2024–2026). Länsstyrelsen testar arbetssättet i Hällaån med syfte att inkludera alla åtgärdsbehov samordnat, så som restaurering, återvätning, övergödning, översvämning, torka, kulturmiljö. Detta bedöms vara en förutsättning för att få effektiva fysiska åtgärder på plats.

### 7.3.2 *Delåtgärdsprogram - Lokal förankring*

Arbete med lokal förankring och åtgärdsplanering i avrinningsområden sker i pilotprojektet enligt ett flödesschema. Under 2025 har workshops om nuläget genomförts där vattenrådets medlemmar har fått visa vad de ser för värden, intressen och miljöproblem i respektive område. Deltagarna har uppmuntrats att redovisa vilka åtgärder som genomförts senaste sex åren, vad som planeras och vad som skulle vara önskvärt att genomföra framöver. En del vattenråd har redan framtagna lokala åtgärdsprogram som är uppdaterade och har åtgärder de vill prioritera medan andra vattenråd endast fungerar som ett lokalt forum för att diskutera vattenfrågor. I ett område, Skenaån, kommer Länsstyrelsen särskilt studera hur långt åtgärdsprogrammet kan komma i ett jordbruksintensivt område med stora intressen för livsmedelsproduktion.

Länsstyrelsen har vid ett flertal tillfällen haft dialog kring bästa möjliga arbetssätt och verktyg för att öka åtgärdsprogrammet tillsammans med LRF, WWF och SLU.

### 7.3.3 *Delåtgärdsprogram - Målbild och åtgärdsplan för vatten per vattenrådsavrinningsområde*

För att genomföra en målbildsanalys har befintlig geografisk information identifierats i syfte att skapa en samlad bild över Motala ströms biflöden. Informationen omfattar bland annat vattenförvaltningens statusklassificering och påverkansanalys, översvämningssområden och torka, kulturmiljöer, områden för skogsbruk och jordbruk och ska sammanställas i en så kallad storymap. En storymap ska tydliggöra intressen i avrinningsområdet och ligga till grund för beslut om målbild för vattnet. Efter att målbildsanalysen är klar ska en åtgärdsplan tas fram med stöd av olika underlag och lokala intressen.

### 7.3.4 *Länsstyrelsens lärdomar från arbetet i Motala ström 2025*

Länsstyrelsen observerade under det inledande arbetet att det finns ett behov av bättre validering av beräkningsmodeller. Det är svårt att utifrån de modeller som används idag att kvantifiera exempelvis internbelastning av fosfor i sjöar. Där det är stora skillnader mellan modell och uppmätta värden behöver bidrag från internbelastning utredas vidare.

Målbildsanalys och identifiering av intressekonflikter är viktiga för att skapa en gemensam utgångspunkt för fortsatt arbete. Samtal med vattenråd behövs för att skapa en överblick av vad som ska göras och för att få igång målbildsdiskussioner. På flera ställen är målbilden ur ett miljöperspektiv tydlig men det uppstår intressekonflikter.

## 8 Frågor för utredning i fortsatt uppdrag

Arbetet inom regeringsuppdraget har som beskrivits ovan hittills fokuserat på att skapa samverkan och samsyn kring utgångspunkter, underlag och nuläge. I detta kapitel beskrivs frågor som myndigheterna planerar att arbeta med inom regeringsuppdraget under kommande år. Detta bygger på de initiala observationer som hittills har gjorts i arbetet.

### 8.1 Fortsatt samverkan mellan myndigheterna för förvaltning från källa till hav

Fortsatt arbete inom regeringsuppdraget planeras fortsatt analys av bland annat följande frågor.

- Hur respektive myndighet kan medverka till att kunna sänka belastningen av näringsämnen på Egentliga Östersjön ytterligare, framför allt när det gäller kväve

Exempelvis har diskussioner startat om hur genomförandet av avloppsdirektivet kommer kunna bidra (se avsnitt 7.2), liksom om eventuella möjligheter att minska ammoniakavgång från hästhållning. Myndigheterna planerar att gemensamt arbeta vidare med analys av underlag. Diskussioner planeras även om hur myndigheterna arbetar med tillsyns- och prövningsärenden i relation till näringstillförsel i vattenmiljön.

- Hur svenska myndigheter gemensamt kan arbeta för att skapa ett mer sammanhängande arbete från källa till hav kring näringsbelastning till Egentliga Östersjön

Kommunikation behövs inom arbetsgruppen om situationer där förvaltningen inte hänger samman mellan olika regelverk, eller där målkonflikter uppstår. Fördjupad analys av både juridiska och praktiska hinder beskrivs nedan och i avsnitt 8.2. Goda exempel på förvaltning från källa till hav i andra länder ska analyseras för att undersöka om där finns angreppssätt som skulle kunna vara användbara i svensk förvaltning.

- Hur näringslivet kan medverka mer aktivt till att sänka näringsbelastningen  
Utbyte och samverkan med branschorganisationer planeras.

Exempel på frågor som kan undersökas inkluderar hur myndighetskrav och myndighetsstöd i dagsläget gynnar eller hindrar företags- eller teknikutveckling som minskar näringsläckage. Detsamma gäller situationer där det finns synergier med tekniker eller produktutveckling som används för andra syften (till exempel vattenhushållning, återcirkulation) och åtgärder för minskat näringsläckage.

- Överväganden om kostnadseffektivitet, kostnader, avvägningar mellan målkonflikter, mm. för ändamålsenligt genomförande av åtgärder.

För att kunna dra slutsatser om "hur myndigheterna arbetar med att kostnadseffektivt minska tillförseln av kväve och fosfor till vatten över tid" så behöver såväl effekter som kostnader av åtgärder kvantifieras i så hög grad som möjligt. Detta för att kunna visa att åtgärdsarbetet via respektive myndighet sammantaget skapar dessa förutsättningar. Det kan dock i många fall vara svårt att få fram kvantifierade data om effekt, särskilt för jordbruksrelaterade åtgärder, och myndigheterna behöver samarbeta om vad som är rimliga antaganden eller skattningar.

Utvärderingar<sup>95, 96</sup> pekar på behov av förbättringar i åtgärdsarbetet för att fler åtgärder ska genomföras och på ett mer effektivt sätt. Diskussion behövs om utveckling av finansiering av åtgärder, styrning och prioritering av åtgärder.

En annan fråga att utreda vidare rör samhällsmässiga avvägningar i normsättning i vattenförvaltning. De beräkningar som ligger till grund för nulägesbeskrivningen i kapitel 5 baseras på beslutade miljö kvalitetsnormer inom vattenförvaltningen som innebär ett visst åtgärdsbehov. Det finns dock stora osäkerheter, som gör att dessa bedömningar troligen överskattar måluppfyllelsen. Exempelvis behöver påverkan på markavvattning beaktas vid åtgärder för att klara miljö kvalitetsnormen i vatten genom jordbrukslandskap. I vattenförvaltningens tredje cykel tillämpas mindre stränga krav i färre än 2 % av ytvattenförekomsterna i jordbrukslandskapet och det finns inga förklarade KMV avseende markavvattning<sup>97</sup>. Det finns en risk att krav på förbättringar enligt rådande MKN är överskattat. Detta är en av flera frågor som behöver utredas vidare.

Den övergripande frågeställningen i regeringsuppdraget är om ovanstående sammantaget ger förutsättningar för att nå de inom Helcom överenskomna utsläppsnivåerna, särskilt för Egentliga Östersjön. Synergier med andra processer såsom klimatpåverkan, näringsvävsinteraktioner eller andra faktorer påverkar möjligheten till måluppfyllelse positivt eller negativt. Detta ska beaktas i fortsatt arbete.

## **8.2 Legala frågor att utreda vidare inom ramen för fortsatt uppdrag**

Nedan beskrivs några juridiska frågor att utreda vidare i fortsatt arbete kring kopplingarna mellan havsmiljö- och vattenförvaltning.

### *8.2.1 Undantag och KMV samt hantering i de olika direktiven*

Det finns behov av att fortsatt undersöka hur havsmiljö- och vattenförvaltning samspelar både i teori och praktik framför allt i frågan om undantag och tillämpning av KMV. Detta kräver systemförståelse och beskrivning av de olika regelsystemens syn på och användning av undantag och KMV. HaV avser utreda detta vidare inom ramen för uppdraget inför slutrapportering.

Det finns alltså en osäkerhet kring måluppfyllelse när de respektive förvaltningarna verkar tillsammans. Det kan ha betydelse i de fall miljö kvalitetsnormen inom vattenförvaltningen inte ställer de krav som vore lämpliga för att det ska gå att följa miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön. Miljö kvalitetsnormen inom vattenförvaltningen är ett avgörande verktyg för vissa tillståndsprövningar eller för åtgärdsprogram.

### *8.2.2 Hur aspekter som täcks eller inte täcks av vattenförvaltningen hanteras under havsmiljöförvaltningen*

Det är HaV som ansvarar för att ta fram föreskrifter (HVMFS 2012:18) innehållande de miljö kvalitetsnormer med indikatorer som krävs för att nå god miljöstatus i havsområdena.

---

<sup>96</sup> Vattenmyndigheterna, PM Dnr 537-6094-2025. Brister i genomförda jordbruksåtgärder mot övergödning. Online: <https://www.vattenmyndigheterna.se/tjanster/publikationer/2025/brister-i-genomforda-jordbruksatgarder-mot-overgodning.html>

<sup>97</sup> Redovisning uppdrag om översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten HaV dnr 2825-2022

Havsmiljöförvaltningens regelverk anger tydligt att miljö kvalitetsnormerna, som tas fram, i kusten endast får ”*omfatta de aspekter på kustvattnets kvalitet som inte omfattas av vattenmiljödirektivet*” dvs. vattenförvaltningen.<sup>98</sup> Det betyder att om en *aspekt* täcks av och hanteras av vattenförvaltningen i kustvattenförekomster enligt föreskrifter (HVMFS 2019:25) ska inte havsmiljöförvaltningen reglera samma sak i form av framtagna MKN i kustvattnet. Bland annat med anledning av detta tillämpas, inte vissa MKN i kusten. Vilka MKN som inte gäller i kust regleras i 6 § havsmiljöföreskrifterna HVMFS 2012:18. Det gäller exempelvis här aktuella normen om näringsbelastning till havsmiljön.

För att nå det övergripande målet god miljöstatus i havsmiljöförvaltningen, inom exempelvis tillförsel av näringsämnen, finns därmed behov av åtgärder som behöver tas om hand inom vattenförvaltningen. Detta för att få önskad effekt i havsmiljön. Om det visar sig att en aspekt vilken innebär en belastning som motverkar att god miljöstatus i havsmiljön kan nås, de facto inte täcks av vattenförvaltningen även om det inte finns rättsliga hinder för detta, kan det innebära att det behöver utredas huruvida en ändring i havs- eller vattenförvaltningens föreskrifter skulle stärka förvaltningen från källa till hav och möjliggöra minskad näringsbelastningen till Egentliga Östersjön. Åtgärder inom vattenförvaltningen måste dock vidtas för att se till att tillämpningen av vattenförvaltningens bestämmelser säkerställer åtminstone samma skyddsnivå som den befintliga gemenskapslagstiftningen.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> 19 § 4 punkten havsmiljöförordning (2011:1341).