

Handläggare
Linda Rydell
Havsmiljöenheten
linda.rydell@havochvatten.se

Datum 2023-03-31

Dnr 0347-2021

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet

Uppdrag om att samordna berörda svenska myndigheters genomförande av Helcoms uppdaterade aktionsplan för Östersjön (BSAP) och Ospars miljöstrategi för Nordostatlanten (NEAES)

Redovisning av regeringsuppdrag om att samordna berörda svenska myndigheters genomförande av Helcoms uppdaterade aktionsplan för Östersjön (BSAP) och Ospars miljöstrategi för Nordostatlanten (NEAES). Uppdraget inkom till Havs- och vattenmyndigheten med regleringsbrev för budgetåret 2021, M2020/02056 (delvis), M2020/00266.

Just nu pågår ett intensivt arbete runt havsområdena med att forma genomförandet av BSAP och NEAES. Sverige samarbetar med andra länder som på liknande sätt planerar genomförande av BSAP och NEAES. Arbetet kommer att formas under kommande år i en iterativ process, mot beslutade mål om god miljöstatus i Nordostatlanten och Östersjön.

Havs- och vattenmyndigheten redovisar här förslag till en svenskt genomförande för BSAP och NEAES i form av plan med arbetsbeskrivning och ansvarsfördelning som berörda myndigheter gemensamt tagit fram. Fokus har varit på att nyttja kopplingarna mellan havsregionalt och nationellt åtgärdsarbete.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att myndigheten får en av regeringen fortsatt tydligt utpekad samordningsroll i genomförandet av BSAP och NEAES. Havs- och vattenmyndigheten pekar även på ett antal åtaganden i BSAP och NEAES som behöver utredas i särskilda uppdrag.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget. Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jakob Granit efter föredragning av utredarna Linda Rydell och Richard Emmerson.



Jakob Granit



Richard Emmerson



Linda Rydell

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	5
3	Förslag till genomförande av Helcom BSAP och Oskar NEAES	7
	3.1 Förslag till genomförande av svenska åtaganden i BSAP och NEAES.....	7
	3.2 Åtaganden i BSAP och NEAES som kan kräva särskilda satsningar	7
	3.3 Modell för övergripande samordning och uppföljning	9
4	Bakgrund till föreslagen genomförandeplan	11
	4.1 Uppdragsbeskrivning	11
	4.2 Metod	11
	4.3 Utgångspunkter	13
	4.4 Kopplingar till angränsande processer	17
	4.5 Analys: detta krävs för ett starkt genomförande av BSAP och NEAES	18

1 Sammanfattning

Denna rapport utgör slutredovisningen av regeringsuppdraget till Havs- och vattenmyndigheten att samordna berörda svenska myndigheters genomförande av Helcoms uppdaterade aktionsplan för Östersjön (BSAP) och Ospars miljöstrategi för Nordostatlanten (NEAES). Arbetet har skett i samarbete med Statens jordbruksverk, Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Naturvårdsverket. Myndigheterna har samverkat om att ta fram det förslag till nationell genomförandeplan som presenteras här.

Arbetet har fokuserat på att dels tydliggöra en möjlig ansvarsfördelning, dels konkretisera innebörden av överenskommelsen för svensk del. Genomförande sker i första hand genom att koppla till pågående eller planerade nationella processer (Bild 1).

Här presenteras myndigheternas gemensamma förslag på genomförande av BSAP och NEAES fram till 2030. Havs- och vattenmyndigheten föreslår dessutom:

- att myndigheten får en av regeringen fortsatt tydligt utpekad samordningsroll i dessa processer.
- Åtaganden som kräver fortsatta satsningar.

I denna rapport finns även bakgrundsinformation som metod, utgångspunkter och analys av vad som krävs för ett starkt genomförande av planerna.

Då aktionsplanerna är mycket omfattande och i många fall innehåller både handlingsutrymme för länderna att forma genomförandet, och visst tolkningsutrymme, föreslås det genomförande som myndigheterna ansett vara rimligt och prioriterat per åtgärd, baserat på vad vi vet idag. Föreslagen genomförandeplan behöver ses som en struktur och en utgångspunkt för ett fortsatt starkt genomförandearbete i Sverige.

Ett starkt genomförande kräver både tillskott av resurser och nationell samordning och uppföljning. Det krävs också ett tydligt uppdrag från regeringen för berörda nationella myndigheter att bidra i arbetet. En modell för arbetet föreslås här, som i delar kan användas även för andra överenskommelser inom Helcom och Oskar.

Arbetet har i sitt upplägg i hög grad utgått från BSAP. Det är en rent praktisk lösning eftersom konkretionsnivån är högre i BSAP, med specifika åtgärder, medan NEAES fokuserar främst på målsättningar för arbetet. Genomförandet behöver dock i så hög grad som möjligt nyttja synergier mellan arbetet i Nordostatlanten och Östersjön, såväl som mellan angränsande nationella och EU- eller internationella processer i havsmiljöarbetet.

Bland åtaganden i BSAP och NEAES som kan kräva särskilda fortsatta satsningar för att möjliggöra genomförande kan noteras:

- Förslag om uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten att i samarbete med Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Vattenmyndigheterna utreda vilka ytterligare verktyg som behöver tas fram för att Sveriges näringsbelastning på Egentliga Östersjön ska minska till nivåer som innebär att Sverige uppfyller sitt åtagande inom BSAP.
- Åtaganden om återcirkulering av näringsämnen (BSAP), som kräver initiativ från regeringen, liksom ett antal åtaganden som involverar ekonomiska incitament.

- Stärkta marina ekosystem och restaureringsarbete, där åtaganden i BSAP och NEAES sammanfaller med mål i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och den rättsakt om restaurering som för närvarande förhandlas.
- De nya reduktionsmålen för marint skräp inom BSAP och NEAES



Bild 1. Illustration av kopplingar mellan olika policynivåer. Genomförandet behöver i så hög grad som möjligt nyttja synergier mellan arbetet i Nordostatlanten och Östersjön, såväl som mellan angränsande nationella och EU- eller internationella processer i havsmiljöarbetet.

I vissa fall finns lydelse i myndigheternas regleringsbrev eller instruktioner om att myndigheter förväntas bidra i internationellt arbete, men endast i ett fåtal fall finns instruktioner eller uppdrag att arbeta specifikt med havsmiljökonventionerna. Det behövs därmed ett av regeringen tydligt utpekat ansvar för genomförande ska komma till stånd.

2 Inledning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har ett regeringsuppdrag till 2023 att samordna berörda svenska myndigheters genomförande av Helcoms uppdaterade aktionsplan för Östersjön (BSAP) och Ospars miljöstrategi för Nordostatlanten (NEAES). HaV föreslår att myndigheten får en av regeringen fortsatt tydligt utpekad samordningsroll i dessa processer. Genom att samordna berörda svenska myndigheter i genomförandet av Helcoms uppdaterade aktionsplan för Östersjön (BSAP) och Ospars miljöstrategi för Nordostatlanten (NEAES) leder HaV arbetet mot

- Rätt stödande och pådrivande verktyg som säkerställer att många aktörer (nationellt och havsregionalt) gör rätt åtgärder (gemensam inriktning för det nationella och havsregionala arbetet)
- Ändamålsenlig information och kunskapsunderlag (t. ex. samordning av övervakning, indikatorer och statusbedömningar)
- Effektiv anslagshantering, kraftsamling genom koordinerat nationellt arbete som växlas upp i god samverkan med andra länder

EU:s havsmiljödirektiv är formulerat så att instrumentet skall fastställa ett hållbart nyttjande av havet samtidigt som en god havsmiljö kan uppnås. I den meningen är havsmiljödirektivet inte en miljölagstiftning som strävar efter pristina, orörda havsmiljöer utan syftar till att minska belastningarna som påverkar havet. I detta sammanhang spelar de regionala havsmiljökonventionerna en viktig roll i att gemensamt besluta om bedömningsgrunder såsom tröskelvärden, som sedan kan användas i nationell förvaltning, vilket är basen för ett samordnat genomförande. Havsmiljödirektivet ställer också krav på havsregional samverkan om åtgärder. Över tid har det havsregionala samarbetet i Helcom och Oskar levererat ett stort mervärde i förvaltningen, och samarbetet på havsregional nivå har stärkts inom ramen för havsmiljödirektivet. Bakgrunden till detta ligger i (1) egenskaperna hos det marina ekosystemet, (2) behovet av samsyn i bedömningar och målbild för havsmiljöns status inom (och mellan) regioner, och (3) att vissa problem som inte begränsas av nationella gränser, kan angripas i det havsregionala arbetet. Samarbete inom Oskar och Helcom har även bäring på internationella havsfrågor t.ex. konventionen för biologisk mångfald och, inom Oskar, bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald bortom nationell jurisdiktion.

Detta mervärde fortsätter att vara aktuellt. Det ger svenska myndigheter möjlighet att dela expertis mellan länder, få samsyn kring "state of the art" och samordnat utveckla nya åtgärdsområden. Länderna söker inom konventionsarbetet framgångsrikt finansiering för projekt som stödjer samordnad förvaltning, bl.a. från Interreg¹, EU Horizon/Life², EU EHFF^{3,4}. Det innebär sammantaget att svensk medfinansiering eller expertinsatser på ett effektivt sätt växlas upp.

¹ Just nu t.ex. Helcom BEACON (<https://interreg-baltic.eu/project/beacon/>) om utveckling av biologiska bedömningsgrunder för bedömning av effekter farliga ämnen

² Just nu PROTECT BALTIC finansierat av Horizon, om områdesskydd, restaurering mm

³ Just nu Helcom BLUES (<https://helcom.fi/helcom-at-work/projects/blues/>) (om buller, marint skräp, samt bedömning av åtgärders effekter.

⁴ Just nu NEA-PANACEA inom Oskar om bedömning av övergödning och biologisk mångfald och effektiva åtgärder, Se: <https://www.ospar.org/about/projects/nea-panacea>

Havsregionala förutsättningar för samarbete 2023

Den 4 mars 2022, tillkännagavs att Helcom tar en strategisk paus på grund av den politiska situationen i Östersjön. Det innebär att EU och de 9 avtalsparter (H9) som är medlemmar i EU inte kunde fortsätta arbeta under Helcoms normala arbetsformer med Ryssland. Alla officiella Helcom-möten är uppskjutna tills vidare.

Detta innebär dock inte att Helcom-arbetet upphört. H9 har valt att fortsätta samarbeta enligt tidplan för att säkra vissa nyckelleveranser. Uteblivna leveranser från Helcom-arbetet skulle generera förseningar och/eller merarbete för avtalsparterna, eftersom de utgör en viktig byggsten både i nationell förvaltning och i rapportering till EU. Det gäller bland annat utvecklade bedömningsgrunder för att bedöma havsmiljöns status (inom den så kallade Holas III). Det gäller också det gemensamma åtgärdsarbetet för att minska belastningar på havsmiljön, som nu fokuserar kring BSAP och NEAES.

BSAP och NEAES i ett framtidsperspektiv

Med blicken riktad mot år 2030 finns ett stort intresse för att, i en framtida "blå ekonomi", intensifiera och diversifiera de maritima ekonomiska näringarna. Det är av stor vikt att tillträdet till havsrummet samt marina råvaror och naturresurser planeras med ekosystemansatsen som grund och på basis av ekosystemtjänstanalys. En samsyn inom havsregionen om både tillstånd och målbild är då av stort mervärde. Inom BSAP och NEAES finns ministerbeslut om arbete med syfte att begränsa användning av vissa farliga ämnen, ta fram definitioner och vägledning om bästa miljömässiga eller tillgängliga teknik (BAT), mm vilket i viss mån kan villkora användningen av marina resurser, men också bidra till att ge förutsättningar för långsiktigt hållbart nyttjande.

Det bedöms som troligt att samarbetet inom Östersjön kommer fortsätta i liknande format, även om det på sikt skulle krävas en ny inramning rent formellt på grund av händelseutvecklingen 2022. I Nordostatlanten fungerar Oskar som en plattform för havsregionalt samarbete mellan EU länder och fyra länder utanför EU (CH, IS, NO och UK). Oskar fortsätter att erbjuda en fungerande havsregionala samarbetsplattform med UK trots Brexit.

Konventionerna erbjuder vissa "verktyg", som gör dem kompletterande i relation till andra processer eller plattformar. På östersjösidan kan noteras samverkan med EU:s Östersjöstrategi; där EU SBSR Policy Area Nutrients föreslog åtgärder i BSAP baserat på resultat från sina projekt.

Arbetet i konventionerna samverkar med, och anpassas till, utveckling som också sker inom andra fora (t.ex. EU SBSR, UN SDG, IMO). Därför har vi i denna genomförandeplanering lagt stor vikt vid att koppla havsregionala planerna till nationella och internationella åtgärder. Havsmiljöarbete på nationell, internationell och havsregional nivå förstärker varandra ömsesidigt.

Runt havsområdena pågår arbete med att forma genomförandet och Sverige ömsesidigt bidrar och drar nytta av detta i det nationella genomförandet. På detta vis nyttjar vi samarbetet som en plattform för att driva på gemensamt åtgärdsarbete med andra länder kring våra gemensamma havsområden. Sverige kan inte själva åtgärda gränsöverskridande miljöproblem. Samtidigt kommer arbetet svenska vatten till godo, och stärker möjligheten att nå Sveriges miljö kvalitetsmål i nationella vatten.

3 Förslag till genomförande av Helcom BSAP och Oskar NEAES

Förslaget från detta regeringsuppdrag presenteras nedan.

3.1 Förslag till genomförande av svenska åtaganden i BSAP och NEAES

Förslag till genomförandeplan för BSAP och NEAES sammanfattas i wordformat i Bilaga 1. Planen är framtagen genom samverkan med berörda myndigheter. Det innehåller dels en övergripande presentation av nationellt genomförande av varje åtagande, dels modell för övergripande samordning och uppföljning. I varje temakapitel i genomförandeplanen har vi lyft fram huvudbudskap för genomförandearbetet för det specifika temat, "key messages". Tanken är att denna bilaga ska kunna läsas som fristående dokument och användas för att informera en bredare läsarskara än involverade myndigheter.

Den detaljerade beskrivningen (så långt möjligt) av genomförande per enskilt åtagande inom BSAP, syns i Bilaga 2 i excelformat. Bilaga 2 även inkluderar en motsvarande beskrivning av genomförande per Oskar NEAES operativa mål. Tanken är att excelfilen ska kunna användas som arbetsmaterial bland myndigheterna i fortsatt genomförandearbete och uppföljning.

Regeringen bör fatta beslut om genomförandeplanen. Beslutet kan åtföljas av att genomförandeplanen även förs in i riktlinjer för samverkan mellan myndigheter, i de fall detta inte redan finns på plats.

3.2 Åtaganden i BSAP och NEAES som kan kräva särskilda satsningar

Bland åtaganden i BSAP och NEAES som kan kräva särskilda satsningar på samordning för att möjliggöra genomförande kan noteras följande.

Åtaganden om återcirkulering av näringsämnen (BSAP)

För närvarande finns ingen aktivitet för att ta fram en nationell strategi m.fl. Åtgärder i BSAP om återcirkulering av näringsämnen.

- **Förslag:** Regeringen tydliggör sin inställning i frågan. Det krävs initiativ från regeringen och en politisk linje i frågan för att myndigheterna ska kunna genomföra åtgärden, inklusive avgränsningar, målsättningar, mm.

Beting för minskad näringsbelastning till Östersjön

Gällande övergödning bedöms inte Sverige i dagsläget klara överenskommet beting för minskad näringsbelastning till Egentliga Östersjön (BSAP) inom nuvarande förvaltningsmodell. Både kväve och fosfortillförseln är högre än Sveriges nationella belastningstak (Nutrient Input Ceiling, NIC) för Egentliga Östersjön. De styrmedel som finns idag bedöms inte leda till att tillräckligt mycket fysiska övergödningståtgärder genomförs för att näringstillförseln ska minskas till nivåer under belastningstaken (se årlig uppföljning⁵ och fördjupad utvärdering⁶ av miljökvalitetsmålet

⁵ Årlig uppföljning av Ingen övergödning 2023. Kap 7 i Naturvårdsverkets rapport 7096. Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2023 – Med fokus på statliga insatser.

⁶ Havs- och vattenmyndigheten. 2022. Ingen övergödning. Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023. Rapport 2022:16.

Ingen övergödning för analys och bedömning). Det innebär även att Sverige inte når miljökvalitetsmålet Ingen Övergödning, och miljökvalitetsnormen (MKN) A1⁷ enligt havsförvaltningens föreskrifter HVMFS 2012:18, då dessa är likställda med betingen i BSAP. Under perioden 2015-2020 har dessutom den svenska tillförseln av kväve och fosfor till Egentliga Östersjön ökat. Det finns därför ett behov att utreda vad som behöver göras för att näringstillförseln till Egentliga Östersjön ska minska till nivåer som innebär att Sverige uppfyller sitt åtagande inom BSAP, för att rätt styrmedel och åtgärder ska kunna sättas in.

- **Förslag:** Regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att i samarbete med Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Vattenmyndigheterna utreda vilka ytterligare verktyg som behöver tas fram för att Sveriges näringsbelastning på Egentliga Östersjön ska minska till nivåer som innebär att Sverige uppfyller sitt åtagande inom BSAP.

Uppdraget bör genomföras huvudsakligen 2024 och kan exempelvis innehålla:

- hur kravställning kan skärpas för att nå MKN A1 och MAI NICs i Egentliga östersjön, dvs vilka krav kan ställas på åtgärder på land utöver vattenförvaltningens krav på åtgärder för att nå MKN för ytvatten. Detta kan ske genom framtagande av vägledning, uppdatering av miljökvalitetsnormen, eller liknande.
- Utredningen kan ske i två steg; 1) ta fram underlag om vad som behövs för att klara MKN A1 och Sveriges MAI NICs i Egentliga östersjön 2) bedöma vilka ytterligare verktyg som kan användas, tex om ett delåtgärdsprogram eller en vägledning behövs (inklusive vem som tar fram detta och hur).

HaV anser vidare att behov finns att införa delar av förslag ur SOU 2019:66 (vattenförvaltning) samt SOU 2020:83 (havsmiljöförvaltning). Detta skulle i sin tur leda till bättre möjlighet att nå mål för BSAP. Bland annat följande delar av förslaget:

- att Hav och SGU tar fram underlag till en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen (skrivelse om denna lämnas av regering till riksdagen). Den nationella handlingsplanen kan bidra till en tydlig politisk förankring av den långsiktiga inriktningen på vattenförvaltningsarbetet. Handlingsplanen kan visa på politiska prioriteringar samt övergripande avvägningar mellan olika samhällsmål, exempelvis mellan minskad övergödning och stärkt livsmedelsproduktion.
- att regeringen tar fram och beslutar om åtgärdsprogram för havsmiljön och för vattenförvaltningens distrikt. Genom att regeringen beslutar om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner skapas en tydligare koppling mellan havs- och vattenförvaltningsarbetet och den statliga budgetprocessen, så att det säkerställs tillräckligt med resurser till åtgärdsarbetet.

Stärkta marina ekosystem och restaurering

Både BSAP och NEAES har ett ökat fokus på restaurering av marina miljön som kan vara till nytta av fisk populationer även bidra till lagring av koldioxid och näringsämnen. Genom samordnad havsregional aktionsplan bidrar havskonventionerna direkt till motsvarande mål om restaurering i EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 och till uppfyllandet av den rättsakt om restaurering som för närvarande förhandlas. Åtgärd med att samordnat utveckla nationellt åtgärdsarbete kring

⁷ Miljökvalitetsnorm (MKN) A1 lyder: Tillförsel av näringsämnen från mänsklig verksamhet ska minska tills den inte orsakar koncentrationer av kväve och fosfor i havsmiljön som förhindrar att god miljöstatus uppnås. (HVMFS 2018:18)

restaurering med EU- och havsregionala processer, bedöms kräva ytterligare insatser på HaV samt externa uppdrag.

Övrigt

Notera även att för vissa av åtgärderna har det inte varit möjligt inom myndighetssamverkan att föreslå ett genomförande. Exempelvis för BSAP åtgärder (S26, S27) om ekonomiska styrmedel för miljövänlig sjöfart samt elanslutningar i hamnar bedömer myndigheterna att de ej kan ansvara.

3.3 Modell för övergripande samordning och uppföljning

Uppföljning, samordning och rapportering krävs dels för nationellt genomförda åtgärder, dels för gemensamt genomförda åtgärder i havsregionen.

HaV bör ges ett fortsatt uppdrag att övergripande samordna arbetet och stödja uppföljning och rapportering av BSAP och NEAES. Flera myndigheter behöver dock aktivt medverka i arbetet utifrån sina ansvarsområden.

3.3.1 Genomförande som sker nationellt

När det gäller genomförande av havsregionalt överenskomna åtgärder som ska genomföras nationellt och som beslutas av regeringen, bör regeringen peka ut en eller flera myndighet(-er) som ansvariga för genomförandet.

- Vid tidpunkt för rapportering till Helcom av NATIONELLA åtgärder begär kommissionen (Helcom) in svar från delegationsledaren för varje land om åtgärden kan anses påbörjad eller genomförd, baserat på beslutade kriterier. Regeringen begär då in underlag från ansvarig myndighet(er). Om en åtgärd anses genomförd ska detta motiveras med specifikation i form av weblänkar eller liknande.
 - Där rekommendationer eller överenskommelser med krav för nationell genomförande antas inom ramen för NEAES ska ovanstående principer följas.
- För att säkerställa att genomförandet sker som planerat,
 - Begär regeringen in en regelbunden översiktlig sammanställning av status i genomförandet med alla NATIONELLA åtgärder samt med förslag på uppdateringar, ändringar i åtgärdsansvar etc. I sammanställningen ingår avstämning med uppföljning inom åtgärdsprogrammet för havsmiljön (ÅPH) och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram (ÅPV) där kopplingar gjorts, samt mellan BSAP och NEAES.
 - Ges de myndigheter som representerar SE i arbetsgrupper eller kommittéer ett övergripande pådrivande ansvar för de åtgärder och mål som sorterar under deras arbetsgrupp/kommitté. De behöver ha uppmärksamma berörda myndigheter på utfall av diskussioner i arbetsgruppen/kommittén, och samverka med HaV i att sammanställa och samordna enligt nedan.
- HaV bör ges en samordnande roll i sammanställning av underlag till regeringen. Sammanställningen sker i samarbete med WG/Kommittéansvariga, som har överblick i de åtgärder som ligger under deras WG/Kommitté.
 - Varje berörd myndighet rapporterar i sin tur in till HaV.

- Vid genomgången kan åtgärderna specificeras ytterligare. Resultatet (åtgärdernas status samt förändringar i genomförande eller ansvar) diarieförs hos åtgärdsansvarig myndighet.
- Åtgärdernas genomförande loggas i ett enkelt sökbart format t.ex. en tabell med originalnumrering av åtgärderna, ansvarig myndighet, etc. Exempelvis excel i Bilaga 2.

Denna rutin möjliggör att

- myndigheten får tydligt ansvar att genomföra åtgärden
- minskar risken för att genomförandet tappas vid personalbyte, omorganisationer, etc.
- säkra att de aktiviteter som behöver genomföras har genomförts i tid till rapporteringstidpunkten
- underlätta rapporteringsarbetet till Helcom/Ospar
- undvika att förlora kopplingarna mellan BSAP och NEAES, samt ÅPH och ÅPV

Det är också ett sätt att informera regeringskansliet, som delegationsledare i Helcom respektive Ospar, om hur åtgärdsarbetet fortlöper. I vissa fall kan det behöva tas fram en mer detaljerad plan, konsekvensanalys, eller liknande för genomförandet av en specifik åtgärd.

Förslaget innebär att:

- En kontaktperson per WG/kommitté behöver utses (SJV, HaV, TS, KBV, SSM), samt en samordnare för Ospar resp. Helcom på HaV.
- Det behövs kontaktpersoner på ytterligare ett antal nyckelmyndigheter för att detta ska fungera i praktiken (NV, KemI m.fl.).
- HaV behöver ytterligare resurs för samordning och sammanställning, eftersom detta kräver både en administrativ insats och samordningsarbete.

Notera att den modell för arbetet föreslås här, i delar kan användas även för andra överenskommelser inom Helcom och Ospar, exempelvis Rekommendationer som överenskoms på regeringsnivå.

3.3.2 *Genomförande som sker havsregionalt inom havsmiljökonventionerna*

Rapportering av GEMENSAMT genomförda åtgärder sker generellt inom ramen för arbetsgrupp/kommitté, och sköts av sekretariaten i Helcom respektive Ospar.

Gällande genomförandet av åtgärder (eller operativa mål inom Ospar) som ska genomföras GEMENSAMT inom havskonventionerna (uppdatera eller ta fram nya vägledning, rekommendationer och gemensamt underlag osv), så kan de åtgärder/mål där Sverige har beslutat att bidra eller leda arbetet även inkluderas i uppföljningen inför rapportering enligt ovan.

Syftet med detta är att regeringen ska ha kännedom om hur Sverige bidrar inom prioriterade åtgärdsområden och dess effektivitet. För uppföljning och rapportering av havsregionalt genomförda åtgärder/mål ansvarar i övrigt den myndighet som för respektive arbetsgrupp eller kommitté dit åtgärden fördelats.

4 Bakgrund till föreslagen genomförandeplan

Denna rapport utgör slutredovisningen av regeringsuppdraget till Havs- och vattenmyndigheten att samordna berörda svenska myndigheters genomförande av Helcoms uppdaterade aktionsplan för Östersjön (BSAP) och Ospars miljöstrategi för Nordostatlanten (NEAES). Arbetet har skett i samarbete med Statens jordbruksverk, Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Naturvårdsverket. Resultatet är ett förslag till nationell genomförandeplan för att uppfylla det svenska åtagandet.

4.1 Uppdragsbeskrivning

Under 2021 beslutade ministrar från konventionsparterna och EU-kommissionen om uppdatering av Helcom BSAP och Ospar NEAES.

Under 2022 startade genomförandet av BSAP och NEAES. Planering av genomförande och uppföljning krävs nu både gemensamt inom kommissionernas arbete och nationellt inom Sverige. I Helcom och Ospar deltar Sverige i arbetet via ett antal olika myndigheter och därmed behövs en nationell planering för genomförande och uppföljning av åtgärdsarbetet.

Miljö- och energidepartementet har gett Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i uppdrag att samordna berörda svenska myndigheters genomförande av BSAP och NEAES. Uppdraget redovisas till regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet) den 1 april 2023. Detta enligt regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Havs- och vattenmyndigheten, M2020/02056 (delvis), M2020/00266, och uppdaterat regleringsbrev den 15 april 2021.

4.2 Metod

De myndigheter som enligt uppdragstexten berörs är i första hand Statens jordbruksverk, Kustbevakningen, Transportstyrelsen och Naturvårdsverket. Uppdraget har utförts under ledning av Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med dessa myndigheter.

Utöver detta har ytterligare ett antal myndigheter medverkat. Förslag på genomförande har utarbetats inom tematiska arbetsgrupper där utredare från alla berörda myndigheter bjudits in att diskutera de specifika åtgärderna och målen enligt följande:

- I gruppen kring övergödning medverkade Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Vattenmyndigheterna. Kommunikation om specifika åtgärder med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen.
- I gruppen kring farliga ämnen medverkade Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Läkemiddelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Vattenmyndigheterna, Kommunikation om specifika åtgärder med Transportstyrelsen.
- I gruppen kring sjöfart och hantering av fartygsolyckor⁸ medverkade Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Transportstyrelsen, Forsvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, SMHI, delvis även Naturvårdsverket
- I gruppen kring biologisk mångfald och fiske medverkade Havs- och vattenmyndigheten
- I arbete kring undervattensbuller medverkade HaV, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket samt Totalförsvarets Forskningsinstitut,

⁸ I detta begrepp ingår bl.a. oljeskadeskydd, riskanalyser, sanerings- och utryckningssaamarbete

- I gruppen kring marint skräp medverkade HaV och Naturvårdsverket genom det befintliga samarbetet med genomförandet av havsregionala handlingsplaner för marint skräp;
- Gällande tvärgående åtgärder har främst HaV varit engagerade, men även Naturvårdsverket berörs av vissa åtgärder.
- SSM har bidragit med information om genomförandet av NEAES operativa mål om radioaktiva ämnen som finns i åtgärdslistan men inte har deltagit i tema grupperna.

I arbetet ingick bland annat att:

- hitta en gemensam tolkning av åtgärdernas/målets innebörd för svensk räkning, utifrån de kriterier som finns för att åtgärder/mål ska anses genomförda
- kartlägga vilket åtgärdsarbete som kopplar till andra processer (nationellt- EU- eller internationellt arbete)
- bedöma i vilken grad Sverige uppfyller kriterierna genom pågående arbete, och vad som krävs utöver det
- motivera om vissa åtgärder bör ges högre eller lägre prioritet, ur ett nationellt perspektiv

Slutsatser från möten dokumenterades genom stegvis uppdateringar i en arbetsfil (excel) per temaområde. Ytterligare myndigheter som inte deltagit i det löpande arbetet i temagrupperna har kontaktats för diskussion och förslag på genomförande av specifika åtgärder efter behov (bl.a. Upphandlingsmyndigheten, Trafikverket, Energimyndigheten)

Deltagarna i temagrupperna har även inbjudits till gemensamma möten tvärs de tematiska arbetsgrupperna för att diskutera övergripande frågor. Utöver detta hölls en workshop våren 2022 som gav underlag till genomförandeplanens struktur och innehåll samt förslag på vilka förutsättningar som myndigheterna anser krävs för ett starkt genomförande av BSAP och NEAES.

Förslaget på ansvarsuppdelning och genomförandebeskrivning som presenteras i genomförandeplanen har vidare förankrats på ledningsnivå hos berörda myndigheter hösten 2022 (Se rubrik Samråd). Åtgärder som inte kunnat fördelas mellan myndigheterna på utredarnivå lyftes i projektets styrgrupp, bestående av chefer från Naturvårdsverket, Kustbevakningen, HaV, Transportstyrelsen och Jordbruksverket.

Havsmiljöinstitutet har bidragit i arbetet med vissa analyser samt med rapportframtagande och textbearbetning.

4.2.1 Avgränsningar

Regeringen har som delegationsledare inom Helcom och Oskar övergripande ansvar för samordningen av åtgärdsarbetet för genomförandet BSAP och NEAES 2021-2030. Ansvar för det praktiska genomförandet av själva aktiviteterna och åtgärderna har respektive myndighet.

Beslut om respektive myndighets ansvar i arbetet med BSAP/NEAES samt tillhandahållande av eventuella tillkommande resurser för detta behöver fattas i ett nästa steg/av regeringen.

4.2.2 Samråd

Planförslaget har tagits fram i samverkan med utredare från berörda myndigheter. Dessutom skickades förslaget för genomförande och ansvarsuppdelning ut till berörda myndigheter i en

samverkansprocess hösten 2022 (HaV Dnr 03377-2022). Därigenom har alla myndigheter som utpekats som ansvariga i planförslaget fått föreslagen ansvarsuppdelning för påseende med möjlighet att kommentera. I samband med detta ordnades ett informationsmöte av HaV för myndighetsrepresentanter som ville veta mer om regeringsuppdraget och dess innebörd.

Formell extern remiss eller samråd med bredare grupp har inte bedömts ingå i uppdraget.

4.3 Utgångspunkter

Nedan beskrivs utgångspunkter för arbetet, som omfattar 1) synpunkter från deltagande myndigheter om vad genomförandeplanen behöver innehålla, 2) underlagsdokument som arbetet utgår från, 3) angränsande processer.

Arbetet sker utifrån de krav som ställs på Sverige genom internationell rätt. Den nationella genomförandeplanen är inte en plan som krävs i lag eller annan författning och omfattas därför inte av krav på strategisk miljöbedömning.

Överenskommelserna i Helcom BSAP och Oskar NEAES är i sig inte rättsligt bindande, annat än i den form de genomförs nationellt. Det finns inga rättsliga möjligheter för Helcom eller Oskar. att genomdriva implementering av rekommendationerna på nationell nivå⁹). Beslut inom Oskar är dock bindande för kontraktsparterna. Havsmiljödirektivet pekar i art 5.2 på att länderna inom en havsregion ska samarbeta kring åtgärder som krävs för att nå god miljöstatus, Havs- och vattenmyndigheten ges i 37 § havsmiljöförordningen (2010:1341) en särskild roll för detta arbete. Samarbetet sker inom Helcom och Oskar genom olika överenskommelser, bland annat BSAP och NEAES som sätter en ram för arbetet fram till 2030.

4.3.1 Synpunkter från deltagande myndigheter

Synpunkter från de myndigheter som deltagit i regeringsuppdraget har hämtats in via möten och workshops, samt genom skriftlig kommunikation (kommentarsrundor).

Inledningsvis definierades målet för arbetet, vilket var att ta fram en tydlig konceptuell modell för samverkan kring genomförandet av BSAP och NEAES 2030, som tydliggör hur aktionsplanerna genomförs i Sverige genom att visa på ansvarsfördelning inklusive kopplingar till annat åtgärdsarbete. Gruppen definierade uppdraget till att inkludera förslag på följande:

- hur nationell och havsregional förvaltning hänger ihop,
- vilken myndighet som har ansvar för, eller bidrar i, genomförande av vilken åtgärd
- prioriteringar i genomförandet
- arbetet med genomförande i praktiken, inklusive övergripande samordning, rapporteringsansvar, gång för rapportering, uppföljning. Planeringen ska vara tidsatt.

Gruppen ansåg gällande genomförandeplanens innehåll och format att:

- genomförandeplanen helst bör vara kortfattad,
- plan för praktiskt genomförande och samordning behöver stärkas och beskrivas

⁹ Helcom, 1998. Final Report on the Implementation of the 1988 Ministerial Declaration. Baltic Sea Environment Proceedings No. 71 (<https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/10/BSEP71.pdf>)

- hantering av resurser för arbetet (eller brist på sådana) behöver belysas, dock ej i detalj per åtgärd utan generellt. (Notera att gruppen senare valde att huvudsakligen belysa övergripande resursbehov i denna avrapportering, inte i genomförandeplanen, eftersom detaljerna inte ansågs vara av intresse för en bredare publik)
- information som finns i andra dokument ska inte upprepas. Istället görs hänvisning till andra relevanta dokument, bl.a. åtgärdsprogrammen för havs- och vattenmiljön
- alla åtgärder inte kan beskrivas på samma detaljnivå. Vi ska däremot lyfta prioriterade åtgärdsområden, och kopplingar till andra processer
- åtgärdernas motivering och åtgärdsspecifika konsekvensanalyser behöver, med vissa undantag, inte vara med i genomförandeplanen då sådan information behövs främst inför beslut (se stycke 6.2.2 *Tidigare regeringsuppdrag relaterade till konventionsarbetet*)
- På samma sätt har inte samhällsekonomisk nyttoanalys bedömts vara relevant att ta fram inom uppdraget.

Gällande resursbehov *har myndigheterna per åtgärd föreslagit det genomförande som de ansett vara rimligt och prioriterat. Det är alltså inte alltid som resurser finns på plats för föreslaget genomförande.*

En bedömning har dock gjorts, baserad på den kunskap vi har idag, av om åtgärden kan kräva resurser utöver befintliga anslag eller projekt, eller om åtgärden förutsätter fortsatta resurser. Typ av resurs har specificerats om möjligt. Det är dock i många fall svårt att bedöma kostnader och konsekvenser eftersom det i de flesta fall krävs beredande steg på förvaltningsnivå som påverkar slutligt genomförande av åtgärden. Där åtgärdena genomförs gemensamt av länderna i regionen kan konsekvensen också bero på fortsatt utveckling av åtgärden i samarbetet med övriga länder.

Därtill kan, för ett fåtal nationella åtgärder, konsekvensanalys krävas i ett senare skede om genomförandet medför förslag på regeländring eller liknande, som kan ha betydande påverkan på en sektor.

4.3.2 Underlagsdokument

Aktionsplanerna BSAP och NEAES från 2021

Helcoms aktionsplan för Östersjön¹⁰ uppdaterades 2021, och gäller till 2030. Aktionsplanen innehåller nu ca 200 åtgärder, varav ungefär hälften är nationella dvs. genomförs i varje land, och hälften är havsregionala åtgärder som genomförs gemensamt inom Helcom-arbetet. För respektive åtgärd finns ett målår, och kriterier för när de olika åtgärdena kan betraktas som genomförda. För de åtgärder som genomförs gemensamt inom Helcom-arbetet utses i regel ett land, projekt, expertgrupp i Helcom eller liknande för att driva genomförandet. Ett stödande dokument¹¹ med motivering samt kriterier för genomförande av respektive åtgärd i BSAP finns att tillgå. BSAP finns i en översättning till Svenska¹² efter samarbete med Finska miljöministeriet.

¹⁰ HaVs web om BSAP <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/internationellt-samarbete-och-konventioner/konventioner/helcom---skydd-av-den-marina-miljon-i-ostersjon/aktionsplan-for-miljon-i-ostersjon.html>; Helcom web: <https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/>

¹¹ Additional information on the actions in the updated Baltic Sea Action Plan. HELCOM (2021) Finns online 2023 på <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2021/10/Additional-information-on-the-actions-in-the-updated-Baltic-Sea-Action-Plan.pdf>

¹² Se HAVs webbsida om BSAP <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/internationellt-samarbete-och-konventioner/konventioner/helcom---skydd-av-den-marina-miljon-i-ostersjon/aktionsplan-for-miljon-i-ostersjon.html>

Ospar NEAES¹³ uppdaterades 2021 och gäller till 2030. NEAES innehåller ca 50 operativa mål att nå fram till 2030 för att förbättra havsmiljön i Nordostatlanten fördelat mellan fyra temaområden. Ett mindre antal kopplas till befintliga Ospar beslut eller rekommendationer som genomförs nationellt men de flesta mål kommer i första fall att genomföras och förverkligas genom havsregionalt samarbete inom Ospars kommittéer och arbetsgrupper (dvs. motsvarande som för gemensamma åtgärder inom Helcom där ett land eller projekt- eller expertgrupp eller liknande driver första steget i genomförandet). NEAES mål finns översatta till Svenska¹⁴.

Tidigare regeringsuppdrag relaterade till konventionsarbetet

HaV fick år 2018 i uppdrag av regeringen att ta fram underlag för nationella prioriteringar¹⁵ för arbetet inom Helcom och Ospar. Utgångspunkten var att arbetet ska bidra till havsregionalt samarbete i genomförandet av EU:s havsmiljödirektiv, till havsregionalt genomförande av Agenda 2030 och därmed Sveriges uppföljning efter FN:s havskonferens 2017.

De prioriteringar som togs fram utgjorde underlag för det gemensamma arbete som nationella myndigheter gjorde i samband med uppdateringarna av Helcom BSAP och Ospar NEAES. HaV fick 2019 ett uppdrag¹⁶ att samordna svenska myndigheter vid uppdatering av BSAP och NEAES. Inom uppdraget skapades en arbetsprocess för att lyfta svenska förslag till åtgärder och för att nå gemensamma svenska ståndpunkter i uppdateringarna. Konsekvensanalyser av förslagen till åtgärder¹⁷ i både strategier togs fram våren 2021, på begäran regeringen, med stöd av extern konsult. Visst gemensamt underlag togs fram med stöd av Havsmiljöinstitutet, bland annat en jämförande analys av åtgärder i Helcom, Ospar, och åtgärdsprogram för havs- och vattenförvaltning, för att belysa synergier och förbättringsmöjligheter.

Tidigare genomförandeplanering för BSAP 2007

Den första gemensamma åtgärdsplanen för Östersjön, (BSAP), beslutades av Östersjöländernas miljöministrar och EU-kommissionen år 2007, med målet att "uppnå god ekologisk status i Östersjön" till år 2021. Naturvårdsverket uppdrogs att i samråd med Jordbruksverket och andra berörda myndigheter utarbeta en nationell plan för Sveriges genomförande, som levererades 2009¹⁸. Det kan noteras att Naturvårdsverket ansvarade för stor del av Helcomarbetet fram till 2011 då Havs- och vattenmyndigheten bildades. Det kan även noteras att när dessa dokument togs fram så fanns inte åtgärdsprogrammet för havsmiljön, och vattenförvaltningens åtgärdsprogram var i ett tidigt utvecklingskede. Därför redovisas i dokumentet relativt

¹³ HaVs web om NEAES [Ospars miljöstrategi för Nordostatlanten 2030 - Konventioner - Planering, förvaltning och samverkan - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/internationellt-samarbete-och-konventioner/konventioner/ospars---skydd-av-den-marina-miljon-i-nordostatlanten/ospars-miljostrategi-for-nordostatlanten-2030.html); Ospars web: [North-East Atlantic Environment Strategy 2030 | OSPAR Commission](https://www.ospar.com/en/strategy)

¹⁴ Se HaV:s websida om NEAES: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/internationellt-samarbete-och-konventioner/konventioner/ospars---skydd-av-den-marina-miljon-i-nordostatlanten/ospars-miljostrategi-for-nordostatlanten-2030.html>

¹⁵ HaVs web om Regeringsuppdrag Underlag till nationella prioriteringar för Helcom och Ospar (2018); <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/underlag-till-nationella-prioriteringar-for-helcom-och-ospars-2018.html>

¹⁶ HaVs web om RU BSAP NEAES <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/samordna-svenska-myndigheter-vid-uppdatering-av-helcoms-aktionsplan-for-ostersjon-bsap-och-ospars-miljostrategi-neaes-2019.html>

¹⁷ Hammar, M., Gråd, E., Stafsing, L., Wahtra, J. Eriksson, A. Söderqvist, T. Anthesis Rapport 2021:05. Konsekvensanalys av nya åtgärder inom Baltic Sea Action Plan. Se <https://www.anthesisgroup.com/se/wp-content/uploads/sites/6/2021/11/Rapport-konsekvensbedomning-nya-atgarder-BSAP-slutrapport-210913.pdf>

¹⁸ Naturvårdsverket rapport 5985, år 2009, Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan: Förslag till nationell åtgärdsplan, tillgänglig på <http://havochvatten.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1686722&dsid=6144> tillgänglig online 2023-03-30

detaljerade beräkningar av förväntad åtgärdseffekt framför allt för reduktion av näringsläckage. Dyliga detaljerade beräkningar uppdateras i dagsläget regelbundet inom havs- och vattenförvaltningen samt i miljömålsuppföljningen, och har inte bedömts som nödvändiga att genomföra och redovisa inom ramen för detta regeringsuppdrag.

Regeringen publicerade 2010 ett förslag till åtgärdsplan för genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön¹⁹

Analys av genomförande av Helcom och Ospars Rekommendationer

Rekommendationer är ett fundament i Helcom och Ospars arbete som ger förutsättning för gemensamma aktiviteter och som i flera fall är direkt kopplade till överenskommelserna i BSAP. Exempelvis är havsregionala aktionsplanen för marint skräp införd som en Helcom rekommendation²⁰. Havsmiljöinstitutet har haft i uppdrag att sammanställa Sveriges rapportering av implementering av Helcom-rekommendationer och ge en överblick av nivån på det svenska genomförandet. En tidigare analys av Sveriges genomförande av Ospars beslut och rekommendationer har gjorts av Havsmiljöinstitutet, 2016²¹. Slutsatser från dessa analyser²² är relevanta även för överenskommelser av den typ som finns i BSAP och NEAES, och har därför utgjort ett underlag i överväganden om vad som krävs för ett starkt genomförande framöver.

Slutsatser av relevans för nationell genomförandeplanering inkluderar:

- Att det i både Ospar och Helcom behövs en gemensam diskussion i arbetsgrupperna om när en aktiv paragraf i en rekommendation ska anses som genomförd. Behov av förtydliganden gäller även i hög grad för åtagande i BSAP och NEAES
- Genomförandet av vissa rekommendationer har inte rapporterats även då åtagandet faktiskt genomförts. Detta beror både på rapporteringskrav inom Helcom och Ospar och på att Sverige inte fullt ut rapporterat när detta har efterfrågats.
- I vissa fall har rapportering av nationellt genomförande fallit mellan myndigheter, pga. oklar ansvarsfördelning.
- Svenska representanter i Helcoms arbetsgrupper anser generellt att rekommendationerna fortsatt medför ett mervärde för svensk och internationell förvaltning.

Vissa av dessa slutsatser bör adresseras inom Ospar och Helcom-arbetet, andra nationellt. Exempelvis finns oklarheter i hur rapporteringstermer används vilket enkelt bör kunna åtgärdas genom tydligare instruktioner vid nästa rapportering.

Notera: rapportering av rekommendationer följs generellt upp inom Helcoms arbetsgrupper eller Ospar Kommittéer, medan nationellt genomförande av BSAP åtgärder har följts upp vid specifika rapporteringsdatum, i rapportering som arrangeras av Helcom sekretariatet. Resultatet från tidigare rapportering av BSAP finns i onlineverktyget Explorer²³. Resultatet från tidigare

¹⁹ ej längre tillgänglig online

²⁰ HELCOM(2021) HELCOM Recommendation 42-43/3 on the Regional Action Plan on Marine Litter.

²¹ [Evaluation of the implementation of Ospar measures in Sweden - Publikationer - Data, kartor och rapporter - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](https://www.havochvatten.se/publikationer/data-kartor-och-rapporter)

²² Zweifel, U., Gipperth, J., HMI (2022) Sveriges implementering av Helcomrekommendationer

²³ Helcom websida om uppföljningsverktyget Explorer: <https://maps.helcom.fi/website/HELCOMexplorer/>

rapportering av Ospars rekommendationer och beslut tillgängliggörs som publikationer på Ospars hemsidan. En övergripande utvärdering har publicerats 2021 inför Ospar ministermöte²⁴.

4.4 Kopplingar till angränsande processer

Arbetet inom havsmiljökonventionerna är i hög grad sammanlänkat med såväl annat internationellt havsmiljöarbete, som nationella processer. Inom regeringsuppdraget har fokus varit att beskriva kopplingar och så långt som möjligt nyttja synergier mellan olika processer. Kopplingar anges per åtgärd i genomförandeplanen. Nedan beskrivs de vanligast kopplade processerna övergripande.

4.4.1 Vattenförvaltning och åtgärdsprogrammen för vatten

När det gäller att minska tillförseln av näringsämnen och farliga ämnen till Nordsjön och Östersjön måste detta i hög grad ske genom åtgärder på land. Mycket av åtgärdsarbetet som behövs för att fullgöra BSAP och NEAES gällande övergödning och farliga ämnen hanteras därför inom vattenförvaltningens åtgärdsprogram²⁵. Att dessa genomförs är alltså mycket viktigt för att nå målen i havsmiljön. Det gäller särskilt betingen för reduktion av näringsämnen i MAI NIC systemet, där uppdaterade värden för reduktion av näringsutsläpp ingår i BSAP. Se vidare avsnittet om övergödning. Sverige har även verkade för utveckling av reduktionsmål för näringsämnen inom Ospar. I samband med uppdateringen av BSAP och NEAES lyfte Sverige de åtgärder från svensk vattenförvaltning som ansågs effektiva eller av annat skäl viktiga att genomföra i havsregionerna. Inom Helcom lyfte Sverige bl. a fram åtgärder kring anpassade skyddszoner och strukturkalkning.

Inom ramen för svensk vattenförvaltning vidtas åtgärder²⁶ för att uppnå eller bibehålla god status i sjöar, vattendrag och kustvatten. I Sverige är det Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt som vart sjätte år, med hjälp av länsstyrelserna, utarbetar och fastställer de åtgärdsprogram som krävs för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten i respektive vattendistrikt.

Åtgärdsprogrammen för vatten bidrar till en bättre havsmiljö genom att adressera landbaserade källor till farliga ämnen och näringsämnen. De samverkar²⁷ med åtgärdsprogrammet för havsmiljön.

4.4.2 Havsförvaltning och åtgärdsprogrammet för havsmiljön (ÅPH)

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

²⁴ [documents \(ospar.org\)](https://ospar.org/documents)

²⁵ Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för Sveriges fem vattendistrikt: <https://www.vattenmyndigheterna.se/atgarder/atgardsprogram.html>, tillgänglig sida 20/3 2023.

²⁶ Svenskt genomförande av EU:s ramdirektiv för vatten, även kallat vattendirektivet

²⁷ Reglerat i 12 § Havsmiljöförordning (2010:1341)

Inom havsförvaltningen beslutas av Havs- och vattenmyndigheten var 6:e år ett åtgärdsprogram för havsmiljön (ÅPH)²⁸, med de åtgärder som krävs för att följa miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön och på sikt nå god miljöstatus. Den svenska definitionen av god miljöstatus överensstämmer generellt med den som definierats i Helcom och Oskar. Vidare är, vad gäller övergödning, svenska miljö kvalitetsnormen knuten till de reduktionsmål för näringsämnen som beslutats i BSAP.

Programmet adresserar alla belastningar på havsmiljön och ger möjlighet till åtgärder mot belastningar i hav och kust. Vissa åtgärder i BSAP och NEAES kan genomföras via åtgärdsprogrammet för havsmiljön, bland annat gällande sjöfartsrelaterade belastningar. Där så är möjligt har vi i genomförandeplanen hänvisat till de åtgärder i åtgärdsprogrammet för havsmiljön som ska genomföra överenskommelserna i Helcom och Oskar. I samband med uppdateringen av BSAP och NEAES lyfte Sverige de åtgärder från havsmiljöns åtgärdsprogram som ansågs effektiva eller av annat skäl viktiga att genomföra i havsregionerna. Förslag lämnades bland annat om åtgärder mot farliga ämnen TBT, PFAS, och biocider.

4.4.3 EU:s Strategi för Östersjöregionen

EU:s Strategi för Östersjöregionen (EU SBSR) och dess handlingsplan uppdaterades 2021. Strategin är indelad i tre mål: att rädda havet; att länka samman regionen och; att öka välbefindandet. Strategin verkar genom flera policy- och åtgärdsområden (Policy Areas, PA:s) under varje målområde som inkluderar projekt, processer, nätverk eller plattformar. Finansiering för verksamheter inom strategin ska komma från befintliga finansiella instrument såsom Interreg, BONUS/BANOS, m. fl.

I BSAP ingår åtgärder som syftar till att stärka pågående samverkan mellan Helcom-arbetet och relevanta PA:s; framför allt policyområdena PA Nutri och PA Hazards. Exempelvis deltar Helcom i PA Nutris styrgrupp. PA Nutri delger Helcom resultat (från projekt och forskning), policyrekommendationer och flaggar för nya problemområden.

Helcom-arbetet och EU SBSR kompletterar varandra. Där Helcom fastställer de politiska målen i regionen stödjer EUSBSR medlemsstaterna när det gäller att uppnå dessa mål med de instrument strategin har till buds.

HaV är nationell kontaktpunkt och medlem i styrgruppen för PA Nutri samt PA Hazards. Genom aktiviteter under PA Nutri och PA Hazards har Sverige möjligheten att påverka inriktningen på arbetet med övergödning och miljögifter i Östersjöregionen men också genom att följa och mediera nya projekt, som förutom miljönytta, även skapar kontaktvägar och nya samarbeten inom regionen.

4.5 Analys: detta krävs för ett starkt genomförande av BSAP och NEAES

Genomförandet av BSAP och NEAES som föreslås i bilaga 1 har formulerats på det sätt som genomförande myndigheter gemensamt har ansett rimligt. Nedan beskrivs några av de överväganden som lett fram till planförslaget form och innehåll. Här lyfts även vissa frågor som

²⁸ AV:s web om Åtgärdsprogrammet för havsmiljön, <https://www.havochvatten.se/download/18.3ab3bb5417e137738649b9cb/1647952480467/rapport-2021-20-atgardsprogram-for-havsmiljon-2022-2027-enligt-havsmiljoforordningen.pdf>

inte kunnat adresseras fullt ut inom regeringsuppdraget men som kan vara viktiga att beakta i fortsatt arbete.

Ett starkt genomförande av BSAP och NEAES kräver:

- Ett utpekat ansvar för myndigheter som ska delta i genomförandet
- Samordning och uppföljning nationellt
- Resurser för genomförande
- I vissa fall instruktioner från regeringsnivå om nationella ställningstaganden

Gruppen av deltagande myndigheter inom regeringsuppdraget betonade att för ett starkt genomförande behövs ett **tydligt mandat för varje myndighet att de ska arbeta med åtgärderna**. I vissa fall finns lydelse i myndigheternas regleringsbrev eller instruktioner om att myndigheter förväntas bidra i internationellt arbete, men endast i ett fåtal fall finns instruktioner eller uppdrag att arbeta specifikt med havsmiljökonventionerna. Det kan även anses att samarbete med andra länder inom havsområdena är en förutsättning för att nå Sveriges miljö kvalitetsmål, men i många fall kommer det vara en fråga om myndighetsinterna prioriteringar om resurser och expertis kan avdelas till arbete i Helcom och Ospar eller inte. Avvägningar görs mot andra globala eller internationella processer, där konsekvensen av utebliven insats blir tydligare. Inom regeringsuppdraget har vi sökt förankring inom respektive myndighet av genomförandeförslagen, men det binder inte myndigheterna till genomförandet. Därför vore det **önskvärt med beslut från regeringen om en genomförandeplan så att ansvarsfördelningen bekräftas formellt**. Det krävs på samma sätt en tydlighet kring ansvar för uppföljning, samordning och rapportering.

Planen behöver möjliggöra förändring och fortsatt utveckling kring åtgärderna. Då aktionsplanerna är mycket omfattande och i många fall innehåller både handlingsutrymme för länderna att välja implementering, och visst tolkningsutrymme, kommer åtgärder fortsatt att utvecklas och definieras. Föreslaget genomförande kan behöva kompletteras eller utvecklas under kommande år, genomförandebeskrivningarna är inte alltid kompletta. Därför har följande antagits som utgångspunkt i arbetet:

- Bedömningen att detta genomförande är rimligt är gjord utifrån de kunskaper vi har om åtgärderna idag, och förutsättningarna att genomföra dem. Detta kan komma att ändras framöver. Därför är planen tänkt att fungera som bas för en fortsatt levande process.
- Ambitionsnivån för varje åtgärd avgörs av den miljönytta vi ser ur ett svenskt perspektiv, dvs. vissa åtgärder genomförs på en "minimivå" medan andra lyfts som viktiga att satsa resurser på.

Detta innebär dock i sin tur att det krävs en **ansvarsfördelning och arbetsstruktur även vad gäller löpande uppföljning, samordning och rapportering**. Detta stöds även av en analys utförd av HMI under 2022 av genomförandegraden i för Sverige relevanta Helcom rekommendationer. Bland slutsatserna från rapporten²⁹ konstateras att anledningar till att en rad svenska åtaganden inte tycks ha rapporterats till Helcom inkluderar att det kan ha fallit mellan myndigheter, med oklar ansvarsfördelning. Sverige bör vara pådrivande som avtalspart till både Helcom och Ospar i att se till att kommissionerna säkerställa och stärka uppföljning av

²⁹ Gipperth, Zweifel (2019) rapport Sveriges implementering av Helcom rekommendationer, Slutrapport, 2022-12-19, Havsmiljöinstitutet

genomförande av de beslut, rekommendationer och överenskommelser som har antagits. Annars riskerar relevansen i samarbetet att minska, liksom effektivitet att leva upp till konventionens mål och aktionsplanernas effekter i miljön. Då är det viktigt att vi nationellt har en tydlig organisation för genomförande och uppföljning.

Myndigheterna har i genomförandebeskrivningen fokuserat på det åtgärdsarbete som bedömts vara mest prioriterat att genomföra inom konventionsarbetet de närmsta åren, dvs. för åtgärder (eller mål inom Oskar) med kort mållår, eller hög prioritet för myndigheterna i övrigt nationellt havsförvaltningsarbete. Detta eftersom det nationellt finns begränsade resurser i form av personal med relevant expertis. Genomgående har det bedömts **viktigt att koppla genomförandet till pågående/planerade nationella och internationella processer**, för att nyttja synergier, minimera dubbelarbete och på så vis få ut mesta möjliga nytta av insatserna för havsmiljön (Bild 2).

- åtgärdsgenomförande sker i flera fall inom andra förvaltningsprocesser, och hänvisning görs till dessa i beskrivningen av ansvar, aktiviteter och ev. även uppföljning. Det gäller bland annat aktiviteter som genomförs inom de svenska åtgärdsprogrammen för havsmiljön³⁰ eller vattenförvaltningen³¹, åtgärdsprogram för hotade och naturtyper och även nationellt ramverk för områdesskydd³² (Bild 3).

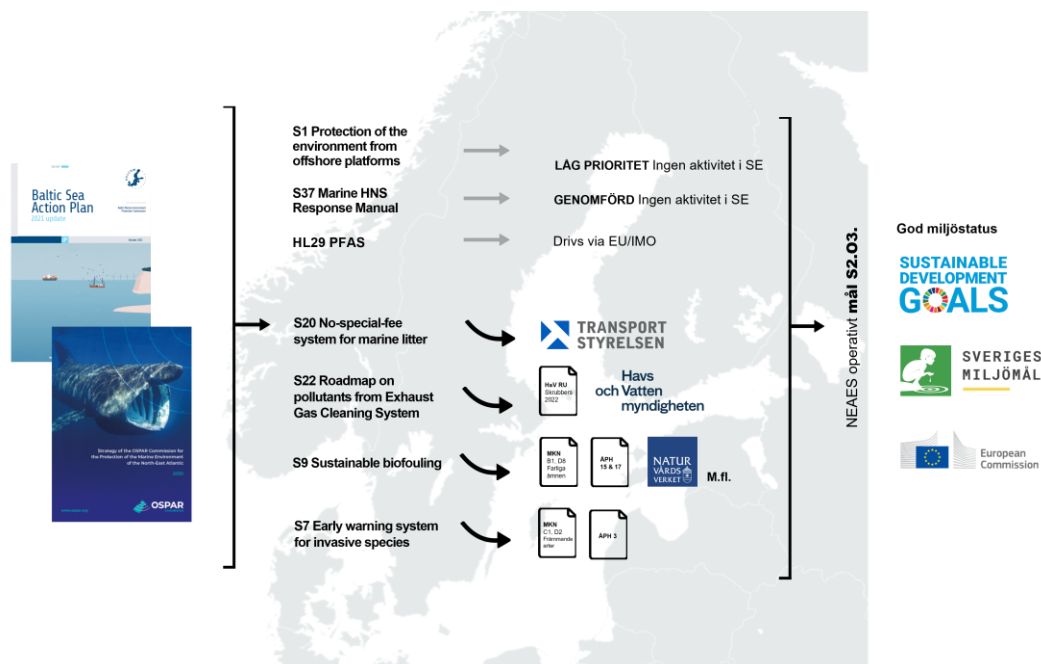


Bild 2: Modell för hur åtgärderna sorterats beroende på grad av genomförande i SE, prioritet i myndigheternas arbete, samt kopplingar till pågående/planerade nationella och internationella processer. I bilden exemplifieras åtgärder inom tema sjöfartens miljöpåverkan, och innehållet ses som en illustration.

³⁰ Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022-2027 enligt havsmiljöförordningen (<https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/atgardsprogram-for-havsmiljon-i-nordsjon-och-ostersjon.html>)

³¹ Åtgärdsprogram för vatten, per vattendistrikt (<https://www.vattenmyndigheterna.se/atgarder/atgardsprogram.html>)

³² Ramverk för marint områdesskydd - Skyddade områden <https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/marina-skyddade-omraden/ramverk-for-marint-omradesskydd.html>

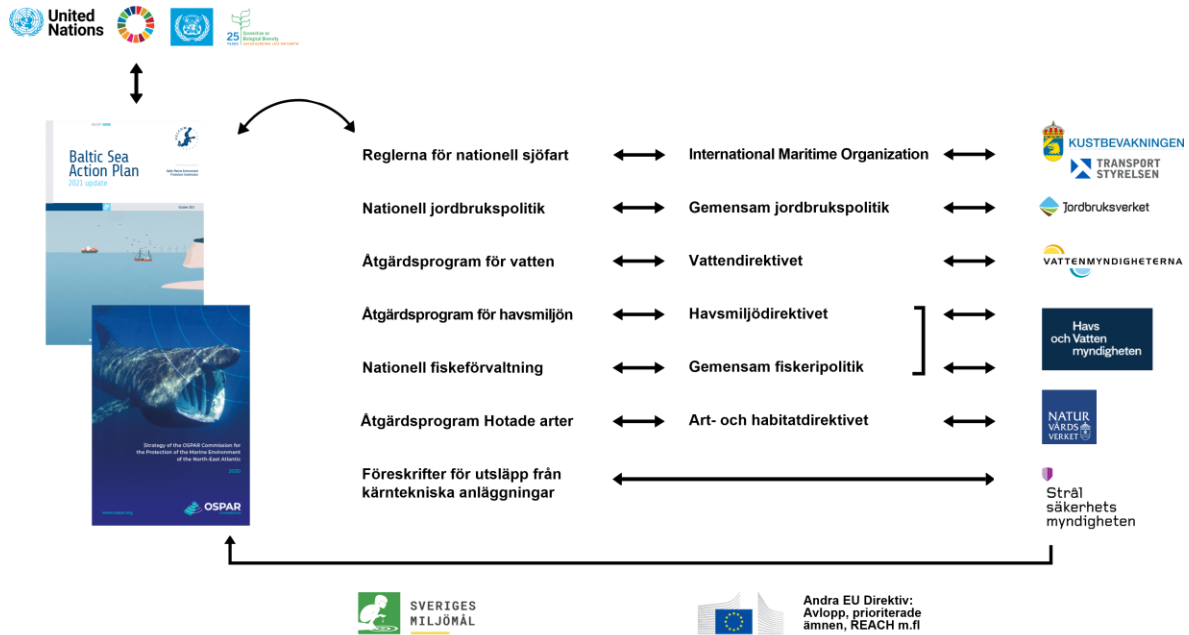


Bild 3. •Åtgärds genomförande sker i flera fall inom andra förvaltningsprocesser, och hänvisning görs till dessa i ansvars fördelning, beskrivningen av aktiviteter och ev. även uppföljning.

I vissa fall har det inte varit möjligt att föreslå ett konkret genomförande av ett åtagande på grund av att det i dagsläget inte finns en enhetlig svensk linje i frågan. Exempelvis vad gäller återvinning av näringsämnen från restprodukter har flera nationella utredningar berört frågan och myndigheterna har delvis olika syn, beroende på att ansvarsområdena skiljer sig åt.

Genomförandet kan i vissa fall vara beroende av ett politiskt ställningstagande som behöver komma från regeringen.

En del av åtgärderna skulle också i sin originalformulering kunna tolkas ha ett, eller förutsätta mandat som i nuläget inte finns, exempelvis att föreskriva, eller genomföra en lagändring. I de fallen har myndigheterna angett det genomförande som ansetts vara lämpligt. Vissa åtgärder ligger också utanför de ramverk som kopplar till havsmiljöförvaltningen, t.ex. vissa aspekter av klimatfrågan.

Att en myndighet utpekats som ansvarig i förslaget till genomförandeplan innebär inte att resurser finns på plats för hela genomförandet av BSAP och NEAES 2021-2030. Det **kan alltså behövas omprioriteringar eller ytterligare resurser** (utöver de som myndigheten redan har för sin uppgift att delta i Helcom/Ospar) **för att klara att uppfylla svenska åtaganden i BSAP och NEAES**. På samma sätt kan åtgärder som bedömts som pågående/planerade vara beroende av resurser genom de processer som hänvisats till. De prioriteringar i åtgärdsarbetet som deltagande myndigheter inom regeringsuppdraget har föreslagit för varje tema kan vara användbara som vägledning om prioriteringar krävs. Myndigheternas analys av tillkommande resursanspråk sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1. Innehållet i denna tabell baseras på myndigheternas uppskattning av resursbehov per åtgärd i januari 2023. Det kan mycket väl tillkomma ytterligare resursbehov längre fram. För arbete som ryms inom befintliga anslag har inte noterats särskilt i tabellen. Neddragningar i befintliga anslag skulle dock kunna påverka möjligheten att genomföra åtgärder i BSAP/NEAES.

Tema	Identifierade resursbehov (utifrån kunskap januari 2023), utöver det som ryms i befintliga anslag	Förutsätter fortsatt resurs
Biologisk mångfald och påverkan på havsbotten	BSAP åtgärder (B27) med en restaureringsstrategi: utveckling på såväl nationell nivå som att driva arbetet samordnat med OSPAR, och EU-processer (motsv. prel. en heltidstjänst) och ev. en utlysning för externt stöd. Förstärkt arbete (B8) med tumlare i både Östersjön och Västerhavet, för att bygga en bättre kunskapsbas och för att genomföra populationsstärkande åtgärder. Åtgärder för att stärka kvaliteten av det formella skyddet av marina områden bedöms kräva ytterligare resurs.	Fortsatt stöd till ÄPH, ÄGP och arbete med områdesskydd. Framtagandet av förvaltningsplan för vikare behöver prioriteras (HaV)
Fiske	Vissa utökade insatser för aktiv deltagande i expertgrupper samt åtaganden i form av sammanställningar/rapporteringar och framtagande av kunskapsunderlag för gemensamma åtgärder.	Fortsatt stöd till fiskereglering inom MPA, arbete för att övervaka och minska bifångster, insamling av fritidsstatistik, fortsatt utveckling av selektiva och skonsamma redskap.
Övergödning	BSAP åtgärder (E5, E30) om återcirkulering av näringsämnen bedöms kräva extra resurs för framtagande av underlag, och ev. på sikt samordningsprojekt mellan myndigheter. Samordning av åtgärder för övergödning och farliga ämnen inom HaV kräver utöver dagens insatser i Helcom Ospar ytterligare i storleksordningen 20% av en tjänst. BSAP åtgärd om uppdatering av rekommendation om avloppsrening (E23) kommer kräva ca 2-3 pv /år. <i>För närvarande finns inga resurser avsatta till detta på NV.</i> <i>Notera: Finansiering krävs för planerade insatser för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten³³. Ytterligare insatser bedöms krävas för att BSAP MAI NIC ska kunna nås</i>	Fortsatt finansiering BNI för beräkningar/ modellering BSAP MAI NIC Finansiering för beräkningar från SMED för NEAES belastningstak och reduktionsmål Genomförande av strategisk plan för CAP 2023-2027 Greppa näringen
Farliga ämnen	Samordning av åtgärder för övergödning och farliga ämnen inom HaV kräver utöver dagens insatser i Helcom Ospar ytterligare i storleksordningen 20% av en tjänst. För farliga ämnen krävs starkt bemanning (ca 50%) om högre än minimum ambitionsnivå. Att jämföra listan för kemiska produkter (SVHC) med Helcoms priolista, när den är klar 2024/25 kan kräva extra resurs (HL8) (Upphandlingsmyndigeten) Uppdatering av en Helcom-rapport om läkemedel kommer att behöva finansiering (under 2024/25)(BSAP åtgärd HL22 och HL23, Läkemedelsverket. BSAP åtgärd om PFAS (HL29) resp åtgärd om ersättning med biocidfri teknik (HL30) kräver resurs för framtagande av underlag.	För NV krävs ca 10 pv totalt årligen för att bevaka och bidra till åtaganden/arbetet med farliga ämnen i Helcom (HL1-HL30, del av HT24). HAV: förutsätter expert farliga ämnen (kontinuitet behövs).
Marint skräp:	Åtgärder som bidrar till reduktionsmålen genomförs främst genom de regionala aktionsplanerna för marint skräp (S4.O1), där Sverige ser att åtgärder riktade mot engångsplast (S4.O3), förlorade fiskeredskap (S4.O8) och olyckor till havs som bidrar till plastföroreningar är särskilt prioriterade. Ett effektivt och gemensamt havsregionalt genomförande av åtgärder krävs analyser, underlag och åtgärdsförslag i form av rekommendationer och vägledning inom respektive havsmiljökonvention.	Dagens resurser gällande arbete mot marint skräp förutsätts.
Sjöfart	BSAP åtgärderna S14 (avloppsvatten från fraktfartyg), S15 (gråvatten) och S18 (matavfall) kan kräva mer resurs beroende på ambitionen: Kommer det t.ex. att krävas någon studie, analys eller informationskampanj från Sverige så kommer det att krävas extra	Inget specifikt utöver bef anslag.

³³ Dessa äskas från regeringen inom ordinarie budgetprocess från Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna och den kommunala finansieringen via kommunens intäkter via skattemedel, VA-taxa och tillsynsavgifter.

Tema	Identifierade resursbehov (utifrån kunskap januari 2023), utöver det som ryms i befintliga anslag	Förutsätter fortsatt resurs
	<p>resurser som idag inte finns på myndigheten. 100-400 000 sek vardera (TS).</p> <p>Notera BSAP S26, ekonomiska incitament för hållbar sjöfart, kräver resurs, OBS: myndigheterna kan ej genomföra den.</p> <p>BSAP S17 (mottagningsanordningar i hamnar): Här sker inget arbete i dagläget. Behöver stöttas upp med expertstöd och framtagande av underlag</p> <p>(S21: Spill av gödselmedel(torr substans) från sjöfart: Behöver ev.stöttas upp med expertstöd och framtagande av underlag, dock låg prio)</p>	
Hantering av fartygsolyckor	S38: behövs ev. resurs att komplettera miljööatlas	Inget specifikt utöver bef anslag.
Undervattensbuller	Inga specifika behov uppmärksammade.	Fortsatt stöd till åtgärder inom ÅPH samt stöd till svenskt expertdeltagande inom havsregionalt samarbete om undervattensbuller
Klimat	(Ev framtida behov att utveckla åtgärdsarbete relaterat till klimatförändringar och havsmiljö)	Fortsatt stöd till expertdeltagande inom havsregionalt samarbete om klimatanpassning och lindring
Tvärgående frågor	<p>HT24 Utveckla Helcom Hotspots Vid högre ambitionsnivå bedöms extra resurs krävas.</p> <p>HT10-11 (kartläggning marina habitat, och utveckla standarder för det) kan kräva externa uppdrag</p> <p>HT5 om havsförsuring: ev.externt uppdrag</p> <p>HT7: om undersökning för fåglar krävs mer resurser</p>	Inget specifikt utöver bef anslag.
Samordning BSAP NEAES	<p>Regelbundet sammanställa underlag för uppföljning, samordna mellan WG/kommittéansvariga, disponera finansiering, mm.</p> <p>Ca 50% tjänst sammanlagt för BSAP och NEAES</p>	

Då visst genomförande har hänvisats till **åtgärdsprogrammet för havsmiljön och åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen** kan noteras att om dessa inte genomförs som planerat så leder det också till att svenska åtaganden i BSAP och NEAES inte kan fullgöras. Det gäller särskilt betingen för näringsbelastning, där bedömningarna av om vi når reduktionsbetingen baseras på beräkningar av vad Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram kan leverera. Stycket ovan om att ytterligare resurser som kan komma att krävas för att Sverige ska fullgöra sina åtaganden gäller alltså i högsta grad även dessa nationella åtgärdsprogram.

Förslag till genomförandeplan utgår från Östersjön och BSAP, även om det också gäller för Oskar NEAES. Det beror främst på konkretionsnivån hos respektive aktionsplan, där BSAP innehåller fler konkreta åtgärder, medan NEAES fokuserar på målsättningar för arbetet. Det beror också på att fler nationella myndigheter är involverade i samarbetet kring Östersjön och BSAP. Detta motiveras i sin tur av att Sverige, givet vår långa kustlinje och stora vattenområden mot Östersjön, i Helcom har ett större ansvar att vara ledande i arbetet med att minska belastningarna på havsområdet än på Nordsjösidan. Genomförandet behöver dock i så hög grad som möjligt nyttja synergier mellan arbetet i Nordostatlantens och Östersjön, såväl som mellan angränsande

nationella och EU- eller internationella processer i havsmiljöarbetet. Konkret kan detta ske exempelvis genom att samma fråga drivs i båda konventioner, underlagsrapporter och material kan återanvändas, svenska experter engageras i sakfrågorna, genom att expertgrupper i samma fråga drivs synkroniserat för Helcom och Oskar, etc.

Förslag till samordning av finansiering

Myndigheters och kommuners finansiering av åtgärder kan ske inom ramen för ordinarie budgetprocess för anslag och inom statliga bidrag från andra myndigheter. Varje myndighet äskar medel för egen verksamhet. Möjligheten att finansiera åtgärder följer i övrigt bemyndiganden och regleringsbrev från regeringen.

Det kan dock ibland finnas praktiska överväganden som gör det lämpligt för myndigheterna att göra ett gemensamt äskande som t.ex. belastar sakanslag 1:11. Det kan gälla åtgärder som kräver specifika tillskott för att starta eller höja ambitionsnivån i genomförandet. Problem med finansiering kan också uppstå för åtgärder med ansvar hos flera myndigheter, dvs. som kräver omfattande samverkan för genomförande. Regeringen har för det syftet 2023 anslagit 15 000 000 kr 2023(–2025) till genomförande av insatser inom BSAP och NEAES.

- HaV erbjuder samverkan kring finansieringslösningar kopplat till regeringens anslag

HaV ansvarar för anslag för åtgärder för havs- och vattenmiljön. Anslaget kan i dagsläget bland annat användas för att genomföra miljöförbättrande åtgärder, kunskapsuppbyggnad och för att testa ny kunskap i pilotprojekt, eller användas som medfinansiering till olika EU-fonder. Den fond som är mest relevant för de nya åtgärderna är den Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF).

4.5.1 Uppföljning av genomförandets effekter

Åtgärderna förväntas ha en positiv effekt i förvaltningen och i sin tur i havsmiljön, men effekt i den marina miljön kan ta tid att förverkliga och påvisa, och kan påverkas av andra faktorer.

Åtgärderna kan också helt eller delvis vara av mer förberedande eller stödjande typ (utredningar, informationsinsamling). I många fall kommer beslut om åtgärder som ett andra steg, dvs. slutlig åtgärd är inte förhandlad och beslutad ännu. Det beror på att formuleringarna av åtgärderna medger viss frihet för länderna i hur de genomför åtgärden nationellt.

Inom regeringsuppdraget har det inte varit möjligt att mer än övergripande föreslå uppföljning av åtgärders effekt. Dessutom benämndes vissa av åtgärderna i BSAP bedömts "stödjande" eftersom de inte var ämnade att ge effekt i miljön utan ge underlag för framtida sådana.

Dock vet vi att det är mycket viktigt inom havsmiljöförvaltningen att samla information om effekter av åtgärdsarbetet i både förvaltningen och havsmiljön, så att vi vet att vi gör rätt saker.

- Genomförandeplanen kan behöva kompletteras med mer detaljerad uppföljning av genomförandets effekt