

§103

Presentation näringslivet i Piteå

§104

Information geografiskt informationssystem (GIS)

§105

Piteå Panelen - Rapport Boendeformer

21KS217



Piteå kommun

Piteå Kommun

Piteå Panelen

Rapport nr 36 Boendeformer



**Veronica Holmström och Anette Christoffersson,
Utvecklingsenheten, KLF
2021-02-01**



Boendeformer

Piteå kommun har ett befolkningsmål om 46 000 invånare 2030. En förutsättning för att uppnå detta mål är att det finns ett utbud av attraktiva och varierande boendemiljöer. Det behövs blandad bebyggelse med olika boendeformer. Bostäder av olika storlek ska möjliggöra bostäder för olika behov och livsskeden.

Både i stads- och landsbygd är villan med äganderätt den mest vanligaste boendeformen. I Piteå centrum bor man mest i en hyreslägenhet i ett flerbostadshus. Efterfrågan på lägenheter i centrum har varit väldigt högt de senaste åren, vilket ett flertal byggkranar vittnar om.

Hur man bor återspeglar inte sällan ens livssituation. Barnfamiljer har andra behov än äldre eller ensamstående. En vanlig förändring i livet är när barnen flyttar ut. Det stora huset kanske inte längre matchar behovet och man väljer att flytta till en lägenhet. Förutom villa och hyreslägenhet finns en rad andra boende- och upplåtelseformer som kan vara mer lämpliga med tanke på den personliga livsstilen och dess behov. Någon vill kanske bo i ett hus men inte sköta om en stor tomt. Någon annan är kanske frånskild men vill inte trängas i en lägenhet när barnen kommer på besök. Någon tycker kanske att en bostadsrätt känns ekonomiskt tryggare - det finns många olika anledningar varför man skulle kunna bo i andra bostadsformer än just villa och hyreslägenhet.

Syftet med enkäten är att få en indikation om hur Piteborna vill bo. Nu och i framtiden.

Röjandekontroll

I de anvisningar som Piteå kommun har gällande kvalitetsarbete står skrivet att resultat som visar fem eller färre inte ska redovisas, eftersom det kan röja identitet hos den enskilde personen. Kommunens riktlinjer över kvalitetsarbetet anger också att jämn skala ska användas och svarsalternativ ska redovisas som positiva/negativa svar. På grund av detta kan resultatet i vissa fall i stället redovisas i textform för att inte röja identiteten hos de svarande.

Deltagande

152 personer valde att svara på enkäten. Hälften män och hälften kvinnor. Jämförelsen i rapporten utgår från om det finns hemmavarande barn i hemmet. Det är 52 personer som svarat som har barn och övriga 100 har inte hemmavarande barn.

Av dem som har barn under 18 år, är det ungefär 80% i åldern 31–50 år. Det är väldigt få i åldern 18–30 år och några fler i 51–64 år. Inga deltagare i åldersgruppen 64+. Vad gäller gruppen som inte har barn under 18 i hushållet är nästan hälften 65+. 35% är 51–64 år och ungefär lika många i åldern 18–30 och 31–50 (runt 10%).

Deltagare med barn har i störst utsträckning två barn (50%), följt av ett barn (33%) Det är få deltagare som har tre eller fyra barn. 40% av barnen är 6–12 sedan är det ungefär 20% i respektive kategori 0–5, 13–15 och 16–17 år.

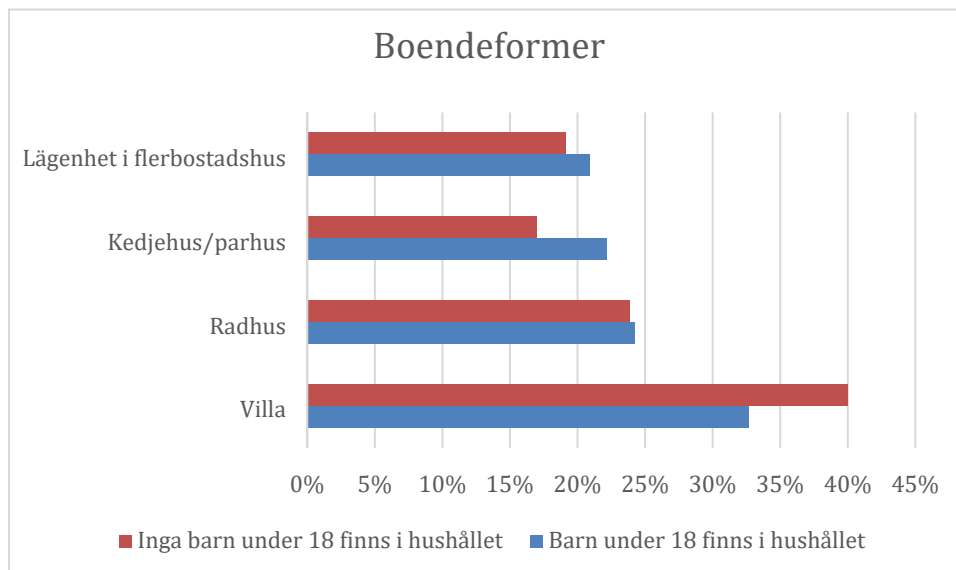
Resultat boendeformer



Resultatet redovisas i procent med fördelning i respektive grupp; hushåll med hemmavarande barn under 18 år och hushåll utan barn. Detta görs för att vikta svaren mellan dem som har barn och dem som inte har hemmavarande barn i och med att gruppen som är utan barn är nästa dubbelt så stor som dem med barn.

Vilken sorts boende efterfrågar du?

Respondenterna ombads att rangordna alternativen för det boende de efterfrågar i första hand, andra hand och så vidare. Både hushåll med och utan barn vill helst bo i villa, vilket också är den mest vanliga boendeformen.

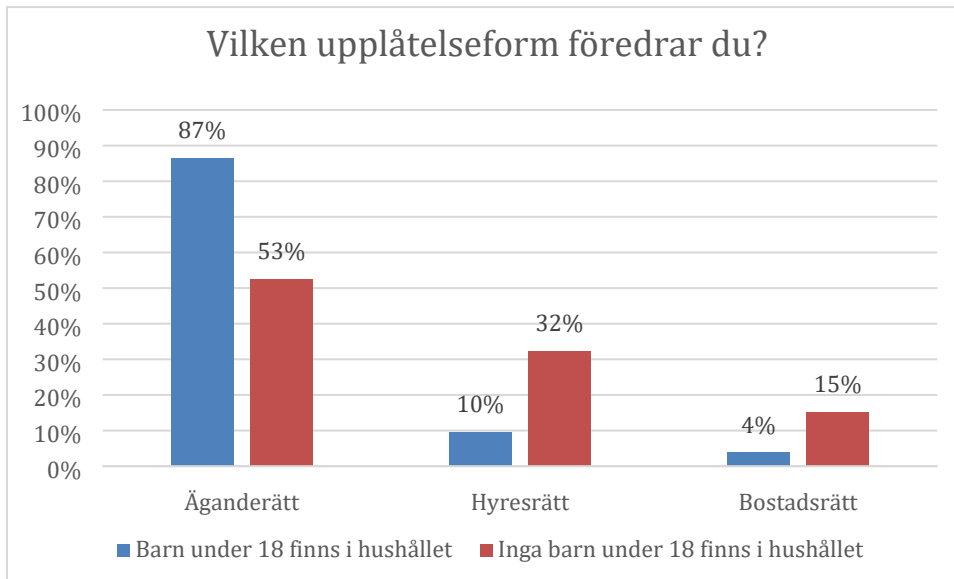


Efterfrågan skiljer sig inte åt mellan män och kvinnor.

Vilken upplåtelseform föredrar du?

De flesta, vare sig det finns barn hemma eller inte, föredrar att äga sin bostad. Extra viktigt är det för barnfamiljerna. Därefter önskas hyresrätt och minst attraktivt är bostadsrätt. Resultat i procent.

Det är ingen nämnvärd skillnad mellan män och kvinnor i vilken upplåtelseform de föredrar.

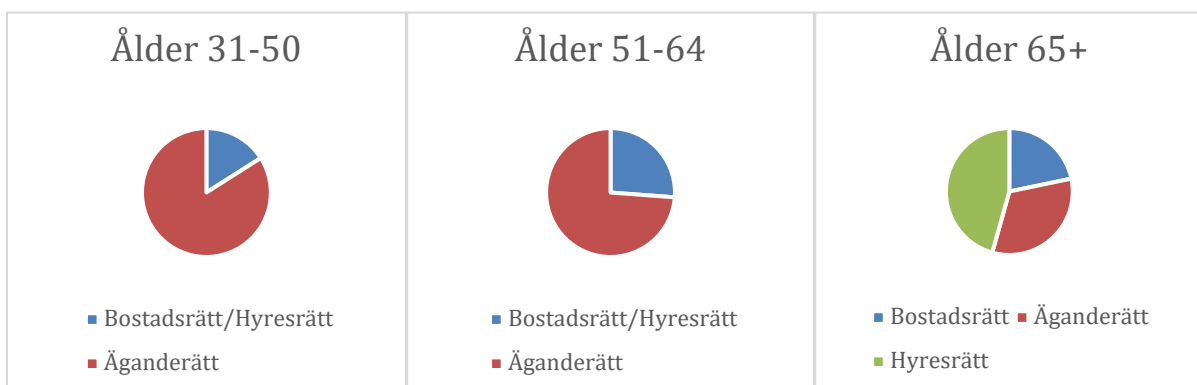


När det gäller äganderätt i ålderskategorin 31–50 år, önskar nästan alla att äga sin bostad. Det är mindre än en sjundedel som önska andra upplåtelseformer. Äganderätt är även den mest populära upplåtelseformen i ålderskategorin 51–64 år. Över två tredjedelar i åldern 51–64 önskar också äganderätt.

Vad gäller hyresrätt är det 65+ som önskar att hyra sin bostad. Några få i åldern 51–64 år önskar också hyresrätt.

Om man jämför utifrån åldersgrupper (i antal, inte procent), visar det att dem som föredrar bostadsrätt är främst i åldern 65+. Det är endast enstaka i övriga åldersgrupper som föredrar bostadsrätt som upplåtelseform.

Det är få deltagare i ålderskategorin 18–30 år, men de önskar också till stor del att äga sitt boende.



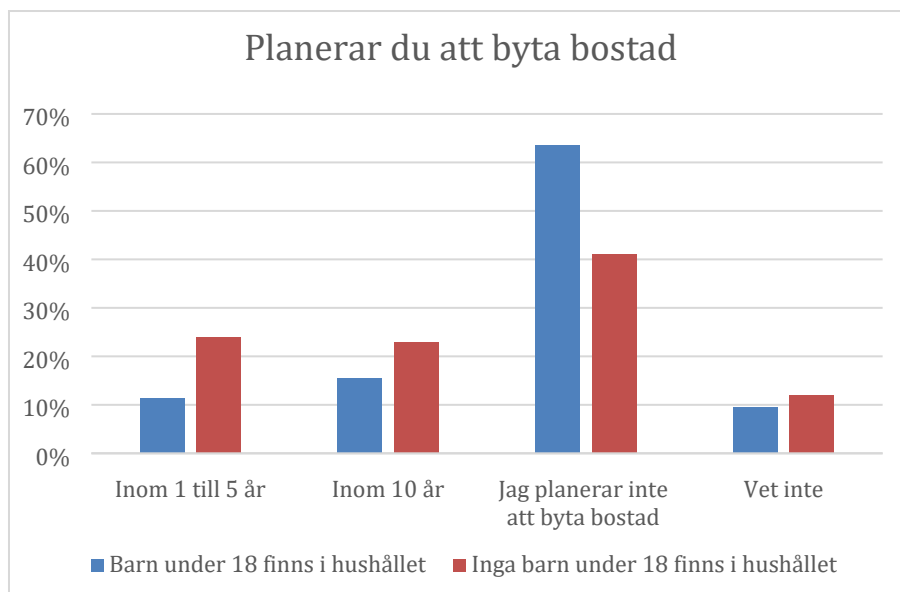
Diagrammen visar vilken upplåtelseform deltagarna önskar fördelat på ålder utifrån antal, inte procent. Bostadsrätt/hyresrätt är kombinerat i ålder 31–50 och 51–64 på grund av för få svar.

Planerar du att byta bostad?



De flesta ur båda grupperna, både med och utan barn, planerar inte att byta bostad. Vi vet inte utgångsläget, i vilken form deltagarna bor i, i nuläget. Det kan vara så att många barnfamiljer redan bor i egenägd bostad och att det passar deras livssituation. Utifrån resultatet på denna fråga kan det anas att de flesta är ganska nöjd med sitt boende, speciellt barnfamiljer. Det kan förstås finnas andra orsaker till att man inte planerar att flytta, så som prisbild, egen ekonomi, brist på lediga lämpliga objekt och dylikt.

Män och kvinnor planerar att byta bostad i samma utsträckning.



Vart vill du helst flytta?

Av hushåll utan barn som planerar att flytta inom 1 till 10 år, vill nästan hälften flytta till Piteå centrum. Det är främst kvinnor som vill flytta till Piteå centrum. En fjärdedel vill flytta till centrumnära lägen, exempelvis Djupviken, Strömnäs, Annelund och Berget. En liten del vill flytta till landsbygdscentrum eller annan by med service.

Hushåll med barn som planerar att flytta inom 1 till 10 år, vill också främst flytta till Piteå centrum (ca en fjärdedel). En femtedel vill flytta till landsbygd/glesbygd med natur och avskildhet och en femtedel även till annat. Annat kan vara havsnära/älv nära och stadsnära vid vatten.

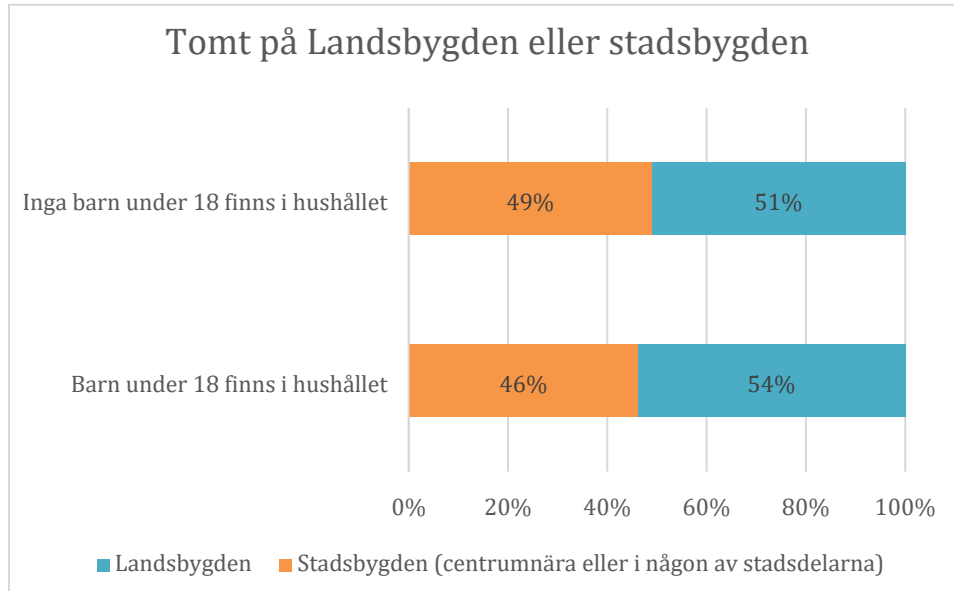
Det är få som uppger att de vill flytta till stadsdelarna Öjebyn, Bergsviken och Munksund från hushåll både med och utan barn.

Övriga platser är det enstaka deltagare som uppger att de vill flytta till: till exempel Hortlax, Hemlunda, Luleå, Stockholm samt landsbygd med natur och avskildhet eller by med service.

Om du skulle söka en tomt, skulle den vara i stadsbygden (centrumnära eller i någon av stadsdelarna) eller på landsbygden?



Fördelningen mellan dem som vill bo i stadsbygden och på landsbygden är väldigt jämn med en liten övervikt på landsbygden.



Det finns ingen skillnad mellan män och kvinnor om de vill bo i stadsbygd eller landsbygden.

Det finns flera övriga kommentarer kring stadsbygd och landsbygd, där de som föredrar landsbygden är dem som kommenterar flitigast. Några kommentarer om tomter:

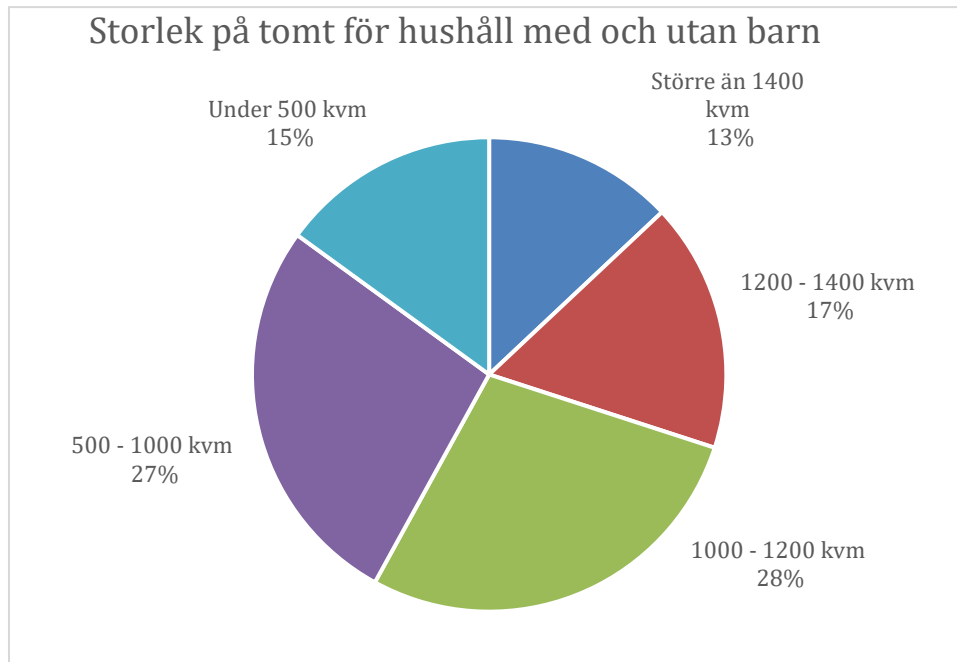
Det måste göras mer tomter och lägenheter i byarna...

Om vi strävar efter att fler ska bosätta sig i Piteå Kommun tycker jag att det är otroligt märkligt att inte erbjuda attraktiva tomter i Rosvik, Norrfjärden området. ...

Havsnära tomt.

Hur stor tomt skulle du vilja ha?

Det är totalt 71 personer som svarat på frågan varav 24 med barn och 47 utan barn i hushållet. Barnfamiljerna tenderar att vilja ha större tomter än familjerna utan barn. De föredrar främst tomt i storleken 1000–1200 km² följt av 1200–1400 km². Familjer utan barn föredrar främst tomter 500–1000 km² och därefter 1000–1200 km². Resultatet är inte viktat.



Kvinnor föredrar i större utsträckning tomt under 500 km² och 500–1000 km² och män tomter i storleken 1000–1200 km² och 1200–1400 km².

Frågor till hushåll med barn under 18 år

Frågorna ställs till barnfamiljer om olika servicealternativ som de vill ska finnas i anslutning till boendet, den omedelbara närmiljön eller närområdet.

- Förskola – drygt 80% tycker att det räcker att förskolan finns i omedelbara närmiljön och i närområdet (med ungefär lika delar i bägge).
- Skola (förskoleklass till och med årskurs 6) – nästan hälften uppger att de vill att skolan ska ligga i närområdet och inte fullt 40% vill att skolan ska ligga i den omedelbara närmiljön.
- Skola (årskurs 7–9) – ca 75% vill att skolan ska finnas i närområdet
- Gymnasieskola – ca 85% vill att gymnasieskolan ska finnas i närområdet.
- Busshållplats - drygt hälften vill att busshållplatsen ska finnas i den omedelbara närmiljön. De två andra alternativen har ungefär lika många svar.
- Lekplats – drygt hälften önskar att lekplats finns i den omedelbara närmiljön. De två andra alternativen har ungefär lika många svar.
- Sporthall – ungefär 65% vill att det ska finnas en sporthall i närområdet och ca 30% önskat att den finns i den omedelbara närmiljön.

Kommentarer:



Badhus

Bara för att man vill bo utanför tätorterna så innebär ju inte det att man ska få sämre samhällsservice än de som bor i tätorten. Jag betalar lika mycket skatt som alla andra så då borde servicen vara den samma

Livsmedelsbutik

Lokal för bokning, gym, bensinstation, mm

Bra G/C vägar

En liten affär. Skulle vara bra om det fanns en i närheten av svartudden, Strömnäs och Pitholm

...Jag säger lokaltrafik som går alla dagar i veckan 2ggr/tim i hela kommunen.

Övriga synpunkter från hushåll med barn under 18 år:

Närhet till matbutik är ett plus. Bussarna bör passera området. Viktigt med parker och strövområden.

Mer cykelvägar mellan centrum och landsbygden, alldeles för dåligt med gång/cykelvägar ut till byarna utanför stan

Det måste göras mer tomter och lägenheter i byarna, samt satsas mer på lekplatser förskolor och skolor utanför centrum!

Hyresvärdar alltför hårda regler hindrar familjer från att hyra större bostäder. Som ensamstående med en inkomst kan jag aldrig få större lägenhet än mina nuvarande 73 kvadrat, trots att jag har barn som behöver större plats.

Piteåkommun måste möjliggöra boende och levande utanför centrum, många äldre vill bo kvar där de levt hela sina liv men i en annan typ av boende. Vilket idag ej kommun möjliggör utan blir tvingade till andra delar av kommun där man ej har någon anknytning eller får besök

Vid nyproduktioner av lägenheter önskar jag att man väljer tänka klimatsmart och sätta tex solpanel osv

För dåligt med hyresrätter, för höga hyror, för dålig standard, galna grannar

Piteå har många gamla områden med hårda restriktioner kring vad man får bygga på tomterna, som inte matchar behoven hos en medelfamilj 2020. För att ge oss som vill investera i Piteå möjlighet att investera och bygga så borde dessa ses över. Planeringen som gjordes 1956 i områden i munksund är tämligen utdaterad

Viktigt att få fram billigare lägenheter i Piteå som de unga kan flytta in i samt fler tomter att bygga villor på för barnfamiljer. De nyproducerade lägenheterna är för dyra för de unga.

Fler nyproducerade SMÅ lägenheter är det nog mer behov av eftersom de större nyproducerade är det färre som har råd med.

Man ska sluta säga att de som väljer glesbygd får skylla sig själva. Det ska fortfarande finnas lokaltrafik så att alla människor ska kunna åka kommunalt till och från skola och arbete. Till fritidsaktiviteter eller andra nöjen. Det spelar ingen roll om vi bygger och vad vi bygger om inte affär, lokaltrafik och skola, förskola finns.



Övriga synpunkter från hushåll utan barn under 18 år:

Nu bor jag på en lantbruksfastighet, men då jag inte orkar längre vill jag flytta till en lägenhet i centrum. Hyres- eller bostadsrätt kvittar.

För mig är hyreslägenhet det jag vill bo i. Däremot så är priserna nog så överdrivna. Snusdosan 12000-15000 i månaden. Tragiskt för ungdomar som ska flytta hemifrån.

Jag skulle vilja ha ett 55+ boende med gemensamhets utrymmen , grillplats lägenhet som man kan hyra för främmande och på landet ex. Hemlunda. Ej i stan.

Ett trygghetsboende med lunchservering

Vill så småningom hyra lägenhet i markplan med uteplats!

Nolia - måste det ligga där det ligger? Några av Piteås absolut bästa stadsnära lägen. Finns stor potential (istället för en ishall som kan ligga var som helst än på en så bra tomt). Tänk er lite lägre hyreshus längs med en lummig strandpromenad med lite parkmark där emellan. Vore fantastiskt både för boende i ett sånt område, men även att grönytor skulle nyttjas av andra.

Bygg bostäder eller annan boendeform för oss gamlingar som tycker att villan vi bor i är onödigt stor.. Men vi vill bo kvar i samma by. Rosvik har en stor efterfrågan på olika boendeformer. Bygg nu.

Viktigt att hyrorna inte är oförsvarbart dyra.

Jag tycker att kommunen borde fokusera på att utveckla beståndet av bostadsrätter i Piteå.

Idag är antalet bostadsrätter försumbara och de som finns är uppförda under samma tidsperiod med samma deppiga utförande. Mot bakgrund av de relativt höga hyrorna på de nyproducerade hyresrätterna i stan' vill jag påstå att det inte heller är politiskt motiverat att motarbeta en utveckling av bostadsrätter. Jag vill mena att det idag, oavsett politisk hållning, inte är ekonomiskt försvarbart att för den normala Pitebon välja en nyproducerad hyresrätt framför en bostadsrätt eller villa.

Liten inkomst - kräver låg kostnad

§106

Månadsrapport Mars 2021 samt helårsprognos

2IKS114

Månadsrapport mars 2021



Piteå kommun

Ekonomi

Övergripande resultat

För perioden redovisas överskott om 5 mkr (-4 mkr samma period föregående år). Verksamhetens nettokostnader är 4,6 % högre för perioden jämfört med motsvarande period föregående år, framförallt som en effekt av att verksamhetsintäkterna är lägre. Koncerninterna fastighetsaffärer under första kvartalet 2020 drev upp intäkterna och gör att första kvartalet ifjol innehåller onormalt höga intäkter. Finansnettot är klart starkare för perioden jämfört med föregående år vilket förklaras av en stor negativ regleringspost under mars föregående år på grund av då minskat värde på reservfonden.

Årsprognosen visar överskott om 68 mkr. Prognosen är svagare än fjolårets helårsresultat och något lägre än budget. Ifjol var ett exceptionellt år på många sätt och resultatet stärktes av bland annat stora pandemibidrag från staten men även av reavinster från koncerninterna fastighetsförsäljningar. För i år prognostiseras generella statsbidrag på 483 mkr, att jämföra med 509 mkr 2020. Skatteintäkterna förväntas enligt aktuell prognos att utvecklas väl och öka med 83 mkr, 3,9 %, jämfört föregående år. Osäkerheten är utifrån pandemins fortsatta utveckling betydande. Både uppdaterade konjunkturbedömningar och eventuellt nya beslut om statliga stöd kommer rimligen påverka kraftigt även under detta år. Sedan den prognos som presenteras här gjordes har regeringen lagt förslag om förlängning av bland annat stöd för ökade sjuklönekostnader.

<i>tkr</i>	Utfall Jan-Mars 2021	Utfall Jan-Mars 2020	Prognos helår 2021	Budget helår 2021	Utfall helår 2020
Verksamhetens intäkter	145 476	166 971	580 662	596 421	657 812
Verksamhetens kostnader	-794 846	-787 305	-3 092 777	-3 069 983	-3 034 965
Avskrivningar	-30 393	-29 870	-122 180	-124 540	-127 795
Verksamhetens nettokostnader	-679 763	-649 888	-2 634 295	-2 598 102	-2 504 948
Skatteintäkter	556 721	542 884	2 198 589	2 198 589	2 116 144
Generella statsbidrag	120 655	114 558	482 620	482 620	508 937
Finansiella intäkter	8 846	4 040	27 350	21 964	31 969
Finansiella kostnader	-1 365	-15 768	-5 837	-3 637	-7 695
Periodens resultat	5 094	-4 174	68 427	101 434	144 407
<i>Semesterlöneskuldens resultat effekt</i>	-47 742	-48 438	-4 144		-4 435
<i>Resultatets andel av skatter och generella statsbidrag</i>	0,8 %	-0,6 %	2,6 %	3,8 %	5,5 %

Finansiell stabilitet

Kommunens likviditet är fortsatt relativt stark utifrån fjolårets stora överskott i kassaflödet, framförallt på grund av statliga pandemistöd i kombination med nyupplåning. För 2021 finns möjlighet till nyupplåning i kommunen med 200 mkr utifrån den låneram som fullmäktige fastställt. Hur och när upplåning ska ske under året är inte i detalj beslutat utan situationen utvärderas löpande utifrån ett koncernperspektiv.

Investeringar

Investeringsbudgeten är för året 230 mkr och nämnderna har lämnat prognos på att 207 mkr kommer upparbetas. Det största pågående projekt är om- och tillbyggnad av Christinaskolan där kök och matsal är i fokus för stunden. Därutöver är reinvesteringar i fastigheter, där stadshuset är en betydande del, en stor post under året. Ny-, om- och tillbyggnad av skollokaler pågår där större projekt under året är färdigställande av nya förskolan på Strömnäsbacken samt ombyggnationer av skolor på Pitholm och i Norrfjärden.

Större pågående investeringsprojekt	Prognos utfall 2021 (mkr)
Christinaprojektet	45
Reinvestering fastigheter	43
Skollokaler	28
IT, datorer och infrastruktur	13
Reinvestering gator/vägar	8

Nämnder

Styrelse och nämnder redovisar sammantaget överskott mot budget för perioden på 0,4 mkr (40,6 samma period föregående år). För helåret prognostiseras betydande underskott med totalt -52,4 mkr (23,8), varav socialnämnden -54,0 mkr och samhällsbyggnadsnämnden -4,0 mkr.

I nämndernas prognoser är statlig ersättning för ökade sjuklönekostnader tom april inkluderade, ett stöd som nu föreslås förlängas tom juni. Blir detta förslag verklighet bedöms ett antal miljoner stärka prognosen.

Socialnämnden erhåller under året ett nytt riktad statsbidrag för äldreomsorgen med cirka 19 mkr. Osäkerheten i statens kompensationer av merkostnader för omsorg kopplat till pandemin gör att ingen sådan intäkt ingår i nämndens prognos. Jämfört med föregående år är det kommunicerat att staten ska kompensera men enligt en schablonmässig fördelning jämfört med ifjol då kommuner och regioner återsökte bedömda merkostnader. Rimligen kommer ersättning att erhållas men är i denna prognos inte inkluderad pga. svårbedömd nivå.

Se nämndernas kommentarer nedan.

tkr	Nettokostnad	Budget	Budget- avvikelse	Budget- avvikelse	Prognos budget- avvikelse	Budget- avvikelse
	Jan-Mars 2021	Jan-Mars 2021	Jan-Mars 2021	Jan-Mars 2020	helår 2021	helår 2020
Kommunfullmäktige	1 226	1 303	76	168	0	-62
Kommunstyrelsen	54 488	79 838	25 350	25 294	3 463	6 428
- Gemensamma nämnder	13 105	12 403	-702	-1 365	-2 708	-2 615
- KS gemensam	0	7 605	7 605	7 971	5 605	4 482
- Kommunledningsförvaltningen	41 383	59 830	18 448	18 688	566	4 561
Barn- och utbildningsnämnden	254 685	254 853	168	5 387	2 200	24 706
Fastighets- och servicenämnden	31 742	22 692	-9 050	27 238	0	18 711
Kultur- och fritidsnämnden	31 650	38 133	6 483	-37	0	3 851
Miljö- och tillsynsnämnden	1 056	1 283	227	-107	0	16
Samhällsbyggnadsnämnden	53 120	44 963	-8 157	465	-4 000	7 655
Socialnämnden	245 243	230 528	-14 715	-17 809	-54 047	-37 464
Gemensam kost- och servicenämnd	-62	0	62	61	0	0
Gemensam räddningsnämnd	0	-3	-3	-3	0	0
Gemensam överförmyndarnämnd	0	-2	-2	0	0	0
Summa nämnder/styrelse	673 147	673 586	439	40 657	-52 385	23 841

Kommunfullmäktige, revision och valnämnd

Kommunfullmäktige, inklusive revision och valnämnd, redovisar samlat överskott om 0,1 mkr per sista mars utifrån att kostnader för revisionstjänster inom kommunrevisionen inte uppkommer i samma takt som periodiserad budget. För helåret prognostiserar dessa verksamheter sammantaget en budget i balans.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen redovisar överskott för perioden januari till mars med 25,4 mkr. Överskottet på perioden förklaras till största del av ej utbetalda kostnader i den tillväxtpolitiska reserven och av centralt avsatta medel. Helårsprognosen visar sammantaget på överskott om 3,5 mkr. Helårsprognosens överskott härrör till centralt avsatta medel som inte beräknas förbrukas medan nämnden har fortsatt höga driftkostnader för kommunövergripande uppdrag.

Barn- och utbildningsnämnden

Barn- och utbildningsnämnden redovisar per sista mars utfall om 0,2 mkr vilket är en avvikelse mot budget om 0,1 %. En ny ekonomisk resursfördelningsmodell har implementerats inför 2021 med en tydligare omfördelning av resurser mellan avdelningarna. Historiskt sker en buffertupparbetning under våren för att sedan upparbetas under höstterminen när ett nytt läsår börjar.

Covid-19 fortsätter att påverka verksamheternas arbete i stor utsträckning. Sjukfrånvaron bland personalen ligger fortfarande på höga nivåer (5,5 %) med en marginell minskning av 0,2 % jämfört med samma period föregående år.

Förskolan redovisar för perioden utfall om 45,7 tkr. Resultatet innehåller en omföring från drift till investering om 1 mkr, avsedd för anpassning av förskolelokaler i Rognäs, samtidigt som verksamheterna lämnar överskott om ungefär motsvarande belopp. Hittills under vårterminen har det varit hög frånvaro bland förskolepersonalen. Tillgången på vikarier har varit begränsad, där många vikariebeställningar avslås. Verksamheterna har omfördelat ordinarie personal mellan enheterna för att kortsiktigt täcka personalbehoven. Detta är slitsamt och skapar en trötthet bland personalen. Helårsprognosen för förskola uppgår till 2,5 mkr. Prognosen förutsätter minskade personalkostnader för rektorerna under 2021. I helårsprognosen ingår också förskolans ersättning av sjuklönekostnader från staten om ca 1,3 mkr.

Grundskola redovisar ett överskott om 0,8 mkr per sista mars. Personalkostnaderna på enheterna visar dock underskott. Detta beror på att det finns ett stort antal barn med särskilda behov i olika enheter som kräver extra resurser som statliga bidrag inte kompenserar. Personalens sjukfrånvaro har varit hög under perioden och tillgång till vikarier har varit begränsad. Personalomfördelningar från fritidshem till grundskola har möjliggjort att bibehålla undervisningen i enheterna trots vikariebrist. Grundskolans helårsprognos sätts till 0,5 mkr. I helårsprognosen ingår också grundskolans ersättning av sjuklönekostnader från staten om ca 1,7 mkr.

Strömbäckaskolan redovisar ett positivt resultat om 1,2 mkr för perioden. Överskottet beror bland annat på en minskning av kostnader för inhyrd personal på yrkesprogrammen under årets första månaderna och ej tillsatta vakanser. Att inte kunna använda budgeterade medel för fortbildning och personalvård i verksamheterna på grund av covid-19 bidrar också till det positiva resultatet. Strömbäckaskolans helårsprognos beräknas till överskott om 1,5 mkr. Tidigare nämnda kostnadsminskningar och begränsad möjlighet att använda budgeterade resurser bedöms fortsätta resten av året, samtidigt förväntas inkomma intäkter från staten som kompensation av bland annat merkostnader för sjuklöner om ca 0,2 mkr.

Grans Naturbruksgymnasiet redovisar underskott på 2,0 mkr. Underskottet är hänförligt i sin helhet minskade intäkter i form av internat, hyra av stallplatser och lokaluthyrning för bland annat sporthall och konferenser. Helårsprognos för Grans beräknas till underskott om 1,6 mkr. Sänkta rikspriser av olika inriktningar, förväntad avhopp av flera elever under våren och fortsatt minskade elevintäkter ingår i prognosen.

För 2021 prognostiserar att upparbetningen i olika investeringsprojekt kommer att fortgå enligt plan.

Helårsprognosen för Barn- och utbildningsnämnden uppgår till 2,2 mkr. Covid-19 är den största osäkerhetsfaktorn i årets prognosarbete. För att utöka lokalutrymme och skapa bättre förutsättningar för att hålla avstånd i Böle- och Christinaskolan som är idag trångbudda kommer det att etableras moduler vilket medför utökade kostnader för lokaler. Det är svårt att bedöma hur pandemin kommer att påverka verksamheterna under 2021 gällande sjukfrånvaro och möjligheten att genomföra det planerade arbetet. Kompensation från staten för höga sjuklönekostnader förväntas fram till april med 3,6 mkr vilket ingår i avdelningarnas prognoser.

Fastighets- och servicenämnden

Fastighets- och servicenämnden redovisar underskott för perioden på 9,0 mkr. Alla avdelningar förutom fastigheter visar överskott. Fastigheters underskott beror främst på extraordinära kostnader för snöröjning av tak med 8 mkr samt driftkostnader på grund av investering med 1,4 mkr.

För helår prognostiserar nämnden nollresultat. Avdelning Fastigheters helårsprognos visar underskott på 2,2 mkr

vilket beror på ökade kostnader för snöröjning, tillfälligt ökade driftkostnader utifrån pågående investeringsprojekt samt generella prisökningar på köpta varor och tjänster. Övriga avdelningar prognosticerar överskott för helåret.

Förvaltningens sjukfrånvaro för perioden januari - mars är 7 %, kvinnor 7,5 %, män 5,8 %.

Prognosen att nå årets mål för sjukfrånvaron 4,5 %, blir en stor utmaning, speciellt med den rådande smittspridningen i Piteå i kombination med vaccinationsköerna. I dagsläget görs bedömningen att förvaltningen inte når målet.

Kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden redovisar överskott med 6,5 mkr för perioden. Av periodens överskott hänförs ca 6,2 mkr till projekten SM-veckan 2022, Piteå 400 samt inestående investeringsbidrag till föreningar med egna anläggningar. I resultatet ingår en kostnad för ökad semesterlöneskuld med 0,7 mkr. Många verksamheter har fortsatt påverkats i hög grad av pandemin under första kvartalet, vilket innebär betydligt lägre intäkter än motsvarande period förra året. Vakanta tjänster inom fritid samt minskade kostnader i kultur- och ungdomsverksamheterna motverkar till en del de minskade intäkterna.

Lindbäckstadions alpina del har denna säsong drivits i kommunal regi. Caféet, campingen och värmestugan har varit stängda, men trots det har det varit många besökare och verksamheten visar överskott för perioden.

Nämndens prognos för helåret visar nollresultat. Årsprognosen är mycket osäker då det är svårt att bedöma hur länge effekterna av pandemin kommer att bestå. Vi har i prognosen antagit att verksamheterna kommer att återgå till normala aktiviteter under hösten. Minskningen från periodresultat till årsprognos hänförs till att vi beräknar att ovan nämnda medel kommer att förbrukas under året. Extra bidrag för att stötta föreningarna i pandemin kommer att betalas ut med 0,75 mkr. Fram till den sista mars har ett 40-tal föreningar sökt stöd uppgående till ca två mkr. Det är idrotts- och landsbygdsföreningar, samt nykterhets- och handikappföreningar som har sökt bidrag. Ingen kulturförening har lämnat in några ansökningar.

Lindbäckstadions överskott kommer att minska då den återstående delen av året enbart kommer att generera kostnader. Vi bedömer att verksamheten kommer att ge överskott totalt sett.

Miljö och tillsynsnämnden

Nämnden redovisar positivt resultat för perioden med 0,2 mkr och en årsprognos med 0 mkr. Resultatet förklaras främst av låga personalkostnader på grund av viss frånvaro. Prognostiserar noll i avvikelser för året då extrapersonal kommer rekryteras för att tillgodose planerad tillsyn enligt tillsynsplanen samt fullfölja uppdraget för tillsyn av tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Staten ersätter kommunen med 207 tkr för det uppdraget. Det finns en viss osäkerhet för årets prognos då det är första året med ökad efterhandsdebitering.

Samhällsbyggnadsnämnden

Perioden visar underskott med -8,2 mkr och nämnden lämnar en negativ prognos för helåret med -4 mkr. Periodens underskott beror främst på av höga kostnader för vinterväghållningen samt lägre markförsäljning än budget. Årsprognosens underskott förklaras i sin helhet av minskad markförsäljning. Övriga avvikelser kommer kunna pareras inom verksamheterna.

Vinterväghållningens underskott beräknas på helår uppgå till -6,6 mkr då ungefär dubbelt så mycket snö fallit jämfört med ett normalår. För att klara budgeten behöver sommarens barmarksunderhåll minskas kraftigt.

Minskningen innebär färre asfaltsåtgärder, vilket kommer leda till sämre standard på kommunens gator.

Underhållstappet som uppstår kommer att ta flera år att återhämta.

Transformatorstation för el-bussar kommer bli dyrare än tidigare kalkyler. Delar av fördyringen pareras inom Planeringsavdelningen främst genom ökade intäkter för vindkraft.

Repris prognostiserar underskott på grund av minskade försäljningsintäkter kopplat till pandemin. Både antal kunder och inlämnade produkter har minskat under perioden. Underskottet balanseras upp med minskad ambition för subventionerade anställningar. I övrigt påverkar pandemin även möjligheter att hitta ferieplatser.

Socialnämnden

Socialnämnden har per mars en budgetavvikelse om -14,7 mkr. Extrakostnader kopplat till covid-19 uppgår för perioden till totalt 6,2 mkr. Under 2021 kommer inga ansökningar för ersättning av covidkostnader att göras, istället blir det en schablonersättning från Socialstyrelsen. Det är oklart när i tid denna kommer och i vilken utsträckning kommunen kommer att bli kompenserad. Försäkringskassan kommer även under 2021 att ersätta kommunerna med del av sjuklönekostnaderna. För Socialtjänsten innebär detta en prognosticerad intäkt om 4,2 mkr avseende januari – april. Sjuklönersättningen ligger med i helårsprognosen men inte kompensation för covidkostnader då detta är svårberäknat. Helårsprognosen sätts till -54,0 mkr där de fiktiva 38 mkr och semesterlöneskulden står för -39,6 mkr.

Gemensam kost- och servicenämnd

Kost- och servicenämnden redovisar överskott för perioden 0,1 mkr, vilket beror på att nämndens verkliga kostnader har varit lägre än budgeterat. Helårsprognos 0,2 mkr.

Avstämning av under/överskott kommer att ske en gång/år i samband med årsbokslut.

Gemensam överförmyndarnämnd

Överförmyndarnämnden visar nollresultat per mars. Verksamheten bedrivs med personalkostnader något över budget, likt tidigare år, vilket kompenseras med ökade intäkter från samarbetskommunerna. Verksamheten betalas av de båda samarbetskommunerna där kommunalt anslag tillsammans med bidrag från Migrationsverket utgör finansieringen. I takt med den minskade invandringen, en trend som pågått ett antal år men som pandemin ytterligare påskyndat, minskar bidragen från Migrationsverket. Det ekonomiska upplägget med den gemensamma överförmyndarnämnden gör att konsekvenserna av en allt mindre extern finansiering syns för respektive kommuns del hos kostnadsbäraren och inte på den gemensamma nämnden. För Piteås del är det kommunstyrelsen som belastas med de gemensamma nämndernas ekonomiska avvikelser.

Bedömningen för helåret är att verksamheten kan bedrivas inom given budgetram.

Gemensam räddningsnämnd

Den gemensamma räddningsnämnden redovisar för perioden nollresultat, vilket även prognostiseras för helåret. Analysen visar på ett litet överskott på driften medans intäkterna följer budget. Pandemins påverkan på nämnden är svår att bedöma, konstateras kan att utbildningsverksamheten mot allmänhet och organisationer är på väldigt låg nivå vilket påverkar intäkterna.

Perioden präglas fortfarande av den numera gemensamma organisationen Piteå-Älvsbyn och naturligtvis den pågående pandemin och vad den medfört i förändrade rutiner, personalplanering mm.

Räddningstjänstens verksamhet följer uppsatta mål, handlingsprogram/planer och riktlinjer.

Strategiska områden

Prioriterade mål

Piteå ska år 2030 ha 46 000 invånare och till 2050 50 000 invånare

Befolkningen i Piteå kommun har minskat med 30 invånare sedan årsskiftet. Antalet invånare i kommunen var den sista februari 42 196. Antalet födda och döda samt inrikes flyttrörelser är närmast identiska jämfört med jan-feb 2020. Invandringen fortsätter minska. Fortsatt negativa födelseöverskott och inrikes flyttningsöverskott kombinerat med ett minskande invandringsöverskott gör att befolkningen i kommunen fortsätter minska. Vaccinationerna mot covid-19 kan indirekt få fart på inflyttningarna igen med en förhoppningsvis gradvis återgång till mer normala flyttströmmar inom Sverige.

	2021 jan-feb	2020 jan-feb	Differens
Folkmängd	42 196	42 257	-61
Födda	66	67	-1
Döda	81	82	-1
Födelseöverskott	-15	-15	0
Inrikes utflyttningar	207	201	6
Inrikes inflyttningar	171	164	7
Flyttningsöverskott inrikes totalt	-36	-37	1
Invandringar	14	35	-21
Utvandringar	3	10	-7
Invandringsöverskott	11	25	-14
Justeringspost	10	3	7
Folkökning	-30	-24	-6

Piteå ska vara en attraktiv ort för näringsliv och företagande

Utifrån rådande pandemi har vissa branscher, liksom i hela landet, fortsättningsvis en mycket tuff situation. Företagsakuten, med råd och stöd till företag, erbjuds fortfarande till företagen. Konkursstatistiken visar, glädjande nog, en minskning av antalet konkurser under perioden.

Etableringsarbetet, med förfrågningar från såväl internationella som nationella företag, har varit intensivt under perioden.

Kompetensförsörjningsfrågorna är fortsatt mycket viktiga utifrån de arbetskraftsbehov som väntas uppstå tack vare de stora investeringar som pågår i vår region. Det kommunala kompetensförsörjningsrådet har en viktig roll för att få fram näringslivets behov av kompetens och samverka med arbetsförmedling och utbildningsanordnare.






Under perioden har intresset för nyföretagande ökat, fler personer söker information och rådgivning. 71 nyregistreringar har skett under perioden. Inom Ung Företagsamhet har en digital UF-mässa genomförts med lyckat resultat. Internationellt samarbete genom Bothnian Arc UF pågår och löper på bra.

Under 2021 har arbetet med servicemätningen Insikt påbörjats. Kommunens service gentemot företagen mäts. De företag som haft ett ärende inom bygglov, livsmedelskontroll eller miljö-hälsoskydd erbjuds att delta i mätningen och svara på frågor vad gäller information, tillgänglighet, bemötande, kompetens, rättssäkerhet och effektivitet. Mätningen görs för att ge kommunen ett underlag i fortsatt utvecklings- och förbättringsarbete i service gentemot företagen.


Piteå präglas av en samhällsgemenskap med mångfald som grund

Kommunstyrelsen har fattat beslut om att ge kommunchef i uppdrag att organisera fortsatt arbete med mänskliga rättigheter. Uppföljningen av riktlinjerna för mänskliga rättigheter visar på ett gott arbete ute i förvaltningarna. Det är främst inom kommunens roll som demokratiaktör som arbetet behöver utvecklas. En introduktion i barnkonventionen har genomförts med personal från fastighets- och servicekontorets stabsfunktion. Under årets första månader har inga företag eller organisationer mångfaldsdiplomerats.

Nyckeltal strategiska områden

Nyckeltal	Period	Kvinnor	Män	Totalt	Målvärde
 Antal inledda utredningar enligt SoL 11:1 av barn och unga, 0-20 år (ackumulerat från årskiftet)	Mar 2021	61	57	118	
 Antal invånare	Feb 2021	20 938	21 258	42 196	44 200
Arbetskraftens storlek 16-64 år	Feb 2021	11 957	12 855	24 812	25 631
 Arbetslösa ungdomar 18-24 år, % av registerbaserad arbetskraft	Mar 2021	9,1 %	10,8 %	10 %	5,5 %
Öppet arbetslösa ungdomar 18-24 år, % av registerbaserad arbetskraft	Mar 2021	3 %	3,3 %	3,1 %	1,5 %
Sökande i program ungdomar 18-24 år, % av registerbaserad arbetskraft	Mar 2021	6,1 %	7,5 %	6,9 %	4 %
 Arbetslösa utrikesfödda 16-64 år, % av registerbaserad arbetskraft	Mar 2021	16,8 %	16,8 %	16,8 %	19,9 %
Öppet arbetslösa utrikesfödda 16-64 år, % av registerbaserad arbetskraft	Mar 2021	7,3 %	6,2 %	6,8 %	8,4 %
Sökande i program utrikesfödda 16-64 år, % av registerbaserad arbetskraft	Mar 2021	9,5 %	10,6 %	10 %	11,5 %
 Sjukpenningtalet bland kommunens invånare	Mar 2021	11,42	6,05	8,63	9,2

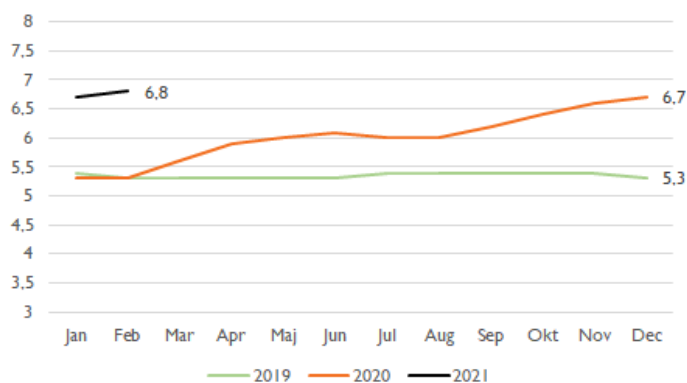
Personal

Nyckeltal	Period	Kvinnor	Män	Totalt	Målvärde
 Sjukfrånvaro, % (ackumulerat 12 månader bakåt)	Feb 2021	7,5 %	3,9 %	6,8 %	4,5 %
Andel heltidstjänster, %	Feb 2021	88 %	90,4 %	88,5 %	100 %
Antal timmar som utförs av timanställda (ackumulerat 12 månader bakåt)	Feb 2021	364 009	141 690	505 699	505 699

Pandemin har stor påverkan på sjukfrånvaron. Den sammanlagda sjukfrånvaron de senaste 12 månaderna (ackumulerad) ökar markant. Det är framförallt korttidsfrånvaron som ökar, vilket bekräftas av att andelen av den totala sjukfrånvaron som är över 59 dagar minskar. Kvinnornas sjukfrånvaro ökar betydligt mer än männens. Detta skulle kunna förklaras av att kvinnorna i högre grad än männen finns representerade inom yrken där hemarbete inte är möjligt, där man behöver sjukskriva sig vid minsta förkylningssymtom.

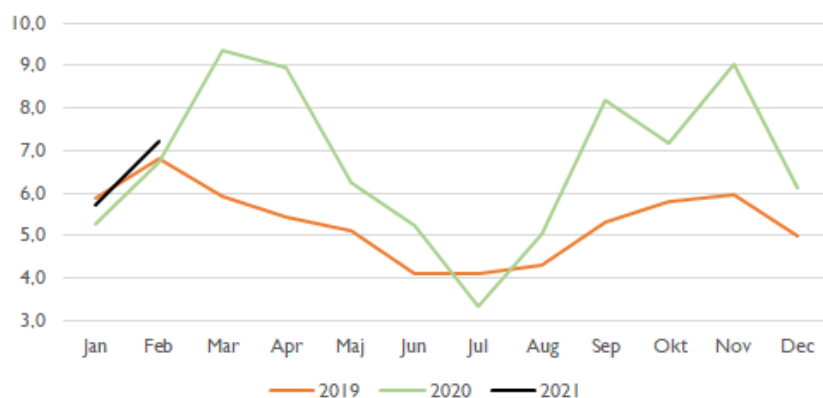
Sjukfrånvaro i % (ackumulerat 12 månader)	Februari 2021	Februari 2020	Februari 2019
1. Total sjukfrånvaro	6,8	5,3	5,3
2. Sjukfrånvaro > 59 dagar	35,2	47,8	47,5
3. Sjukfrånvaro kvinnor	7,5	5,9	5,9
4. Sjukfrånvaro män	3,9	2,8	2,9
5. Sjukfrånvaro <29 år	6,4	5,9	7,1
6. Sjukfrånvaro 30-49 år	6,1	5,7	5,7
7. Sjukfrånvaro >50 år	6,8	6,3	6,8

Utveckling av den ackumulerade sjukfrånvaron (12 månader) i förhållande till tidigare år.



Vid analys av sjukfrånvaron uppdelat per månad ser man tydligt att sjukfrånvaron följer trenden för pandemin, den är som störst i inledningen av pandemin för att därefter minska under sommaren, för att sedan öka i oktober och november. Utvecklingen för årets två första månader är en ökning i förhållande till föregående år.

Utveckling av sjukfrånvaron per månad



Trots den höga sjukfrånvaron minskar nyttjandet av både timanställda och månadsanställda vikarier. Andelen av kommunens medarbetare med en heltidstjänst är 88,5 %, det är något färre än förra året. Männen har i högre grad en heltidsanställning, 90 % jämfört med kvinnor 88 %.



Månadsuppföljning ekonomi mars 2021

Socialtjänsten har per mars en budgetavvikelse om -14,7 mkr. Extrakostnader kopplat till Covid-19 uppgår för perioden till totalt 6,2 mkr. Under 2021 kommer inga ansökningar för ersättning av Covidkostnader att göras, istället blir det en schablonersättning från Socialstyrelsen. Det är oklart när i tid denna kommer och i vilken utsträckning kommunen kommer att bli kompenserad. Försäkringskassan kommer även under 2021 att ersätta kommunerna med sjuklönekostnader. För Socialtjänsten innebär detta en prognosticerad intäkt om 4,2 mkr avseende januari – april. Sjuklöneersättningen ligger med i helårsprognosen men inte kompensation för Covidkostnader då detta är för svårberäknat. Helårsprognosen sätts till -54,0 mkr där de fiktiva 38 mkr och semesterlöneskulden står för -39,6 mkr.

Politik och förvaltningsledning

- Total budgetavvikelse för avdelningen politik och förvaltningsledning per mars är -11,8 mkr. Budgetavvikelse som beror på de fiktiva 38 mkr som finns under avdelningen är -9,5 mkr.
- Materialinköp och skyddsutrustning för Covid-19 har bokförts under perioden för 2,0 mkr.
- Kostnader för Office 365 blir enligt senaste uppgift 8,3 mkr för helåret 2021. Det är avsatt i budget 6,5 mkr.
- Prognos för helåret sätts till -4,0 mkr och det beror till stora delar på materialinköp kopplat till pandemin samt fördyringen av Office 365.

Stab och ledningsstöd

Utfall

- Budgetavvikelsen för området är -3,8 mkr. Verksamheterna inom avdelningen står för 0,5 mkr och semesterlöneskulden för hela Socialtjänsten bokförs under Stab och ledningsstöd vilken uppgår per mars till -4,3 mkr.
- Prognosen för hela avdelningen är -1,9 mkr där förändringen av semesterlöneskulden står för -1,6 mkr och övriga verksamheter inom avdelningen för -0,3 mkr.

Analys

- Bemanningenheten har en budgetavvikelse på 0,6 mkr vilket är i linje med förväntat eftersom enheten behöver bygga upp ett överskott för att täcka lägre intäkter under sommaren och semesterperioden.



- Utveckling och stöd har en budgetavvikelse på -0,1 mkr till och med mars vilket är oförändrat sedan föregående månad. Underskottet beror främst på en neddragning i budget på 3,0 årsarbetare men där kostnaderna fortfarande finns kvar. Dessa kommer att succesivt minska under året.
- Semesterlöneskulden innebär den inestående semester som de anställda har upparbetat gentemot arbetsgivaren. När personalen tar ut semester bokförs den kostnaden mot respektive avdelning samtidigt som den totala semesterlöneskulden centralt minskar.

Hälso- och sjukvård

Utfall

- Avdelningen för hälso- och sjukvård har per mars en budgetavvikelse om -0,8 mkr. Fördyringar kopplat till pandemin uppgår per mars till drygt 0,3 mkr för Hälso- och sjukvårdsavdelningen. Prognosen för året sätts till -4,3 mkr, inräknat där är bl.a. bemanningssjuksköterskor för vakanser och semesterperioden som uppgår till ca 1,8 mkr, fördyringar av förbrukningsmaterial p.g.a. det nya avtalet beräknas bli ca 1 mkr och extra kostnader kopplade till insulinhanteringen ca 0,4 mkr.

Analys

- I dagsläget har avdelningen ca 4 vakanser och rekrytering av nya sjuksköterskor pågår fortsatt för att minska behovet av inhyrd personal från bemanningsföretag vilket är en väldigt kostsam lösning. Verksamheten har dock haft behov av bemanningssjuksköterskor under början av året och kostnaden för dessa uppgår hittills till 0,3 mkr. Tre sjuksköterskor har pga de nya pandemirestriktionerna för gravida tvingats sjukskriva sig, därmed kommer kostnaden för bemanningssjuksköterskor att öka ytterligare.
- Hemsjukvård dag har initialt under året haft höga vikariekostnader kopplat till vaccinering av Covid-19. Bl.a. har tre stycken distriktssköterskor och tre stycken undersköterskor varit extra insatta under ett antal veckor för att man ska kunna klara vaccineringarna. Detta har pågått in i mars men bedöms att snart vara klart.
- Hemsjukvården jobbar med att återinföra insulinhanteringen till ordinärt boende, detta har medfört extrakostnader i form av vikarier för den tid som utbildning för detta skett. Denna utbildningsinsats har varit en viktig del för att förbereda personalen i hemtjänsten på ett så bra sätt som möjligt så att överföringen kan ske på ett så patientsäkert sätt som möjligt.

Åtgärd

- Avdelningen jobbar vidare med bemanningsekonomi och bemanningsstrategi. En administratör har anställts från 1:a februari som ett stöd till enhetscheferna.



- Rekrytering av sjuksköterskor pågår fortsatt. För att lyckas med att täcka upp för ett flertal kommande föräldraledigheter annonserar man nu efter tillsvidareanställningar istället för vikariat då bedömningen är att det kommer ge bättre anställningsunderlag.
- För att klara den stora efterfrågan på poolens personal så har det anställts en till person och denna påbörjar sin tjänstgöring 1:a juni. Poolen består då av totalt sju anställda.

Omsorgsavdelningen: en ingång

Utfall

- Budgetavvikelsen för avdelningen till och med mars är 4,4 mkr vilket är att jämföra med föregående månad då den var 2,2 mkr. Prognos för avdelningen sätts till 4,1 mkr
- Beställare hemtjänst 65+ har en budgetavvikelse om 4,6 mkr till och med mars. Kostnaderna jämfört med samma period föregående år har minskat med 2,5 mkr. Prognos för helåret sätts till 10,0 mkr. Det är i dagsläget svårt att sätta prognos beroende på hur effekterna av Covid-19 kommer att påverka i framtiden. Det är troligt att antalet hemtjänststimmar ökar under året när fler har vaccinerats och inte fransäger sig hemtjänst. Samtidigt ska det budgettillskott som tillkom p.g.a. renovering av Hortlaxgården gå tillbaka till särskilt boende under året vilket också försämrar budgetavvikelsen.
- Försörjningsstöd har en budgetavvikelse på -2,0 mkr. Kostnaderna för försörjningsstödet har minskat med ca 0,6 mkr jämfört med samma period föregående år. Prognos för försörjningsstöd sätts till -6,0 mkr.

Analys

- Antalet hemtjänststimmar fortsätter att ligga på en låg nivå. Antalet brukare som har mer än 4 timmar hemtjänst per dag har minskat avsevärt. Antalet brukare har också minskat vilket totalt sett bidragit till att hemtjänststimmarna också minskat. Tillskott i budgeten på grund av stängning av 15 platser på Hortlaxgården bidrar till positiv budgetavvikelse då inte hemtjänststimmarna ökat i samma omfattning.
- Antalet hushåll i försörjningsstöd ligger på en lägre nivå än samma period 2019 och 2020 vilket är den stora orsaken till kostnadsminskningar. Minskningen av hushåll är främst i åldersgrupperna under 65 år.

Barn och familj/Missbruk

Utfall

- Barn och familj/Missbruk har en budgetavvikelse för perioden januari till mars på 0,1 mkr. Institutionsvården totalt sett går ca -0,6 mkr medan övriga verksamheter totalt sett ligger på 0,7 mkr främst tack vare kostnader som kommer in oregelbundet och som är låga i början av året. Då övriga verksamheter utöver institutionsvården i stort sett



förväntas gå enligt budget och inte med överskott så förväntas avdelningens budgetavvikelse försämrats framöver.

- Inom Barn och familj ligger kostnaderna för institutionsvården och förstärkta familjehem lägre än för samma period förra året. Familjehem har dock ökat i kostnader jämfört med samma period förra året i och med rekrytering av nya familjehem vilket är positivt då kostnaderna på förstärkta familjehem som är en betydligt dyrare placering förväntas minska tack vare detta.
- Inom området Missbruk märks en ökning jämfört med slutet av förra året, dock något lägre jämfört med samma period förra året.
- Prognos för helåret på avdelningen läggs på -2,7 mkr och är främst kopplat till kostnadsökningen gällande egna familjehem. Generellt är det i mars tidigt att sätta en prognos för året som blir trovärdig. I analysen är det viktigt med förståelse för de oförutsägbara verksamheter som finns inom avdelningen.

Analys

- På verksamheten korttids/fritids blir det fler individer med utökade beviljade dygn, vilket kan komma att påverka bemanningen under året och bidra till högre kostnader.
- Inom institutionsvård barn och unga ligger antalet vårddygn samt dygnskostnaden kvar på en hög nivå under början av 2021. Jämfört med samma period förra året har dock kostnaderna minskat och visar på 727 färre vårddygn, dock till högre dygnskostnad. Avvikelse jan-mars ligger på 0,3 mkr.
- Fler egna familjehem är kontrakterade vilket leder till ökade kostnader. Detta är i sammanhanget positivt eftersom kostnaderna gällande de dyrare förstärkta familjehemmen förväntas minska tack vare detta. Avvikelse jan-mars ligger på -0,6 mkr.
- Vad gäller förstärkta familjehem finns även här en minskning i antalet vårddygn (150 färre) jämfört med samma period 2020. Även kostnaden per dygn är något lägre. Verksamheten räknar framöver med en viss positiv ekonomisk effekt av fler kontrakterade familjehem. Vårdbehovet styr insatsernas utformning, de är oförutsägbara gällande både slag och volym. Avvikelse jan-mars ligger på -38 tkr.
- Verksamheterna för köpta tjänster är i nuläget inne i en process där dyrare alternativ minskar i antal och billigare ökar. Förstärkta familjehem räknar framöver med en förskjutning av placeringar till nya kontrakterade familjehem. Summerat borde detta ge positiv ekonomisk effekt på totalen.
- Det är i dagsläget två barn placerade enligt LSS. Dygnskostnaden för ett av dessa barn har tidigare ersatts av Migrationsverket men i år räknas intäkterna inte med, osäkerheten är för stor trots att definitivt avslag inte getts. Avvikelse jan-mars ligger på -0,1 mkr.
- Inom institutionsvård vuxna märktes en viss stabilisering gällande underskottet under slutet av 2020. Under årets tre första månader ses dock en negativ trend med placeringar, antal LVM-placeringar per sista mars är 3 st. Analys visar att antalet vårddygn för



perioden jan-mars 2021 ändå är 218 st. färre än samma period förra året till något dyrare dygnskostnad. Avvikelse jan-mars ligger på -0,7 mkr.

Åtgärd

- Verksamheten gör en översyn av de ärenden som finns idag för att se möjligheten till att minska kostnaderna genom att ta hem de barn där det är möjligt till öppenvård/hemmaplansalternativ. Metod och arbetssätt kopplat till den målgruppen är främst SoS. Det finns dock utmaningar när det gäller ungdomar som vistas på institution pga. eget beteende, t ex missbruk alt kriminalitet.
- Vad gäller LSS-placerade barn som idag är två till antalet har verksamhet för avsikt att se över samt påbörja hemflytt för ett av barnen. Detta kommer att påverka kostnaderna i positiv mening, dock behöver verksamheten initialt rusta för kostnader på hemmaplan i insatser som utökad korttidsvistelse och dylikt.
- Verksamheten har skärpt rutinerna gällande beviljande av umgängesresor.
- Beslut på att höja ersättningen till familjehem för att minska antalet placerade på förstärkta familjehem och/eller institution. Dock ännu för tidigt att se full effekt av detta då befintliga kontrakt ska löpa ut eller tas över.
- Förändringar i verksamheten Våld i nära förväntas bromsa kostnadsutvecklingen och öka möjligheten till hemmaplansalternativ.
- Utökad samarbete mellan kommunen och Regionen samt polis för att jobba med tidigare insatser inom området Missbruk.
- Det är för tidigt att se effekterna, kopplat till institutionsvård vuxna, av den tolvstegsgrupp som är implementerad och fullt i drift. Man måste ha i beaktande att när vi kan utvärdera och förhoppningsvis styrka effekten bör man överväga en utökning i resurs. Under hösten har man även startat ytterligare behandlingsformer i gruppverksamhet, CRA. Även där för tidigt att bedöma effekt kopplat till köpta tjänster.

Ordinärt boende

Utfall

- Budgetavvikelsen på Ordinärt boende om -2,3 mkr januari till mars beror till största del på fortsatt höga personalkostnader inom hemtjänstproduktion. Analys och arbete pågår i de hemtjänstgrupperna med störst underskott.
- Covid-relaterade kostnader uppgick per mars till 0,8 mkr på hela ordinärt boende.
- Helårsprognos på ordinärt boende sätts till -9,0 mkr.

Analys

- Ordinärt boende har fortsatt höga personalkostnader inom hemtjänstproduktionen. Personalkostnaderna inom hemtjänstproduktionen kan kopplas till bland annat svårigheter med schemaläggning i vissa grupper. När Regionen flyttar fram utskrivningsdatum från slutenvården uppstår extra personalkostnader till följd av att verksamheten förberett för hemtagning av brukaren, vilket också bidrar till underskottet.



- Dessutom utför hemtjänstproduktionen en del insatser, t.ex. dubbelbemanning, som de inte får betalt för via beviljade timmar från bistånd. Budget för detta finns således inte och konsekvensen blir ett direkt underskott på verksamheten. Vid analys av den planerade tiden i TES uppgick kostnaderna för insatser utan intäkt från bistånd totalt sett i grupperna till ca 926 tkr för jan-mars, detta motsvarar ca 2 398 timmar. På helåret motsvarar detta ca 3,7 mkr.
- Nattpatrullen har 2020 haft hög sjukfrånvaro som genererat extra kostnader för verksamheten bland annat för introduktioner. Detta följer med även in i 2021. Dessutom har antalet larm varit uppe till ca 30-40 per natt en ganska lång period, snittet ligger vanligtvis på 15-20. Detta medför övertid för personalen då arbetstiden förlängs för att klara planerad verksamhet. Trots ökad budget upp till beslutade antal å.a går verksamheten -275 tkr totalt för årets tre första månader, främst gällande övertid och medföljande OB/soc.avg.
- Det är problematiskt att sätta prognosen för hemtjänstproduktionen eftersom statistiken över antalet hemtjänsttimmar tas ut och korrigeras i efterhand, det gör att periodresultatet för senaste månaden justeras i nästkommande månad.
- En konsekvens av pandemin är att brukare frånsäger sig insatser tillfälligt. Hemtjänsten minskar dock inte personal i samma utsträckning då de måste vara förberedda då insatserna kommer igång. I vissa grupper kommer detta sannolikt även fortsatt att bidra till större budgetavvikelser.
- Beviljade insatser från bistånd har minskat rätt mycket och speciellt i februari, detta gör att även de preliminära intäkterna för mars beräknas på en låg nivå. En av hemtjänstens största utmaningar är att snabbt kunna ställa om personalstyrkan då timmarna minskar, i de flesta grupper märks åtgärderna ekonomiskt men det är svårt att nå ända fram på kort tid.

Åtgärd

- Översyn av bemanningsekonomin med fokus att stötta hemtjänstcheferna påbörjades under hösten 2019. Under 2020 fortsatte bemanningsprojektet med fokus på samplanering. Centrum Öst och Väst slogs ihop till en grupp, Strömnäs och Munksund/Klubbgården gjorde samma förändring i slutet av året. Arbetet med samplanering har pågått under hela 2020 och fortsätter 2021 där detta är möjligt, närmast påbörjas detta arbete under våren i Hortlax/Bergsviken/Hemmingsmark. Resurser tillsattes i början av 2020 för kartläggning av och stöd vid schemaläggning i Hortlax och gruppen visar nu på budget i balans. Liknande insatser är nu påbörjade även i andra grupper, främst Rosvik och Öjebyn. Dessa grupper stod för en stor del av underskottet 2020. Planeringsverktyget TES uppdaterades 2020 och kommer leda till bättre möjligheter till analys av hemtjänstens planerade timmar.
- Nattpatrullens fortsatta underskott kommer att analyseras djupare. Enheten har under lång tid haft hög sjukfrånvaro och höga kostnader för introduktioner som följd. Antalet



larm har varit uppe till ca 30-40 per natt en ganska lång period, snittet ligger vanligtvis på 15-20.

- Ekonomiuppföljning på enhetsnivå sker varannan månad. Extra fokus ligger på de grupperna med störst underskott.
- Översyn av den ekonomiska modellen som används inom hemtjänsten (köp- och sälj mellan biståndsbedömning och verkställighet) för att säkerställa korrekt analys av verksamheten kommer att fortsätta även 2021.

Särskilt boende för äldre

Utfall

- Avdelningen för särskilt boende för äldre har per mars en budgetavvikelse om -0,3 mkr vilket är 0,4% av periodbudgeten. Coronarelaterade kostnader uppgår redan nu till 1,7 mkr och vissa boenden har drabbats hårdare än andra.
- Inför 2021 har särskilt boende fått 9,0 mkr mer i ram för att utöka ordinarie bemanning och minska på timvikarier. Detta är ett långsiktigt omställningsarbete där målsättningen är budget i balans vid årets slut. I april sätts dock helårsprognosen till -1,0 mkr.

Analys

- Underskottet på särskilt boende beror till övervägande del på höga vikariekostnader, detta kopplas främst till pandemin. Ett boende har varit extra drabbat och har fram till mars merkostnader om 0,5 mkr på grund av Corona. Under drygt en månads tid var två hela arbetslag sjuka vilket resulterat i många vikarietimmor och övertidsersättning.
- Covid-19 konstaterades i några enskilda fall under mars månad, smittan kunde hanteras utan vidare spridning. I dagsläget finns det ingen konstaterad smitta bland brukarna.
- Vaccinering av brukarna är genomförd och nu är det personalens tur. Alla har fått dos 1 men vissa personer har inte kunnat vaccinera sig p.g.a. olika anledningar så det finns några eftersläntrare. Hur många som har fått dos 2 är svårt att beräkna eftersom den bokas av personalen själva via 1177.
- Biverkningar kopplat till vaccin upplevs i många fall och håller i sig i ca ett dygn. Detta gör att personalsituationen delvis upplevs ansträngd i dagsläget men bedöms ändå som gul/grönt läge. Verksamheten är fortsatt positiva till vaccineringen och ser fram emot ett mer normalt läge framöver.
- Renoveringen av Hortlaxgården pågår fortsatt under 2021. Öppning av de 15 stängda platserna är planerad till hösten.

Åtgärd

- Ett åtgärds paket har sattes in under 2020 för att hejda kostnadsutvecklingen och lägga grunden för en budget i balans 2021.



- Bland annat har en omfattande utbildningssatsning genomförts för såväl chefer som schemastöd när det gäller bemanningsekonomi, kapacitetsplanering och schemaläggning. Samtliga särskilda boenden har gått utbildningen under 2020 och under våren görs en uppföljning. Responsen har varit bra och enhetscheferna är positiva till utvecklingen. En effektivare schemaläggning har börjat ge positiva effekter på både kvalitet, arbetsmiljö och ekonomi.
- Avdelningens economicontroller tillsammans med en av enhetscheferna på Bemanningsenheten har hållit utbildning i "Budget till timmar" vilket innebär att årsarbetskrafter i kronor räknas om till schemalägningsbar tid. En uppföljningsutbildning hålls för boendecheferna under våren.

Psykosocialt stöd och daglig verksamhet

Utfall

- Utfallet för hela avdelningen är en budgetavvikelse om 0,2 mkr vilket är samma som föregående period. Kostnader bokförda på aktivitet 026 uppgår till totalt 0,7 mkr. Prognos totalt för avdelningen är 0,6 mkr i budgetavvikelse.
- Gruppboendestäder LSS har en går enligt budget för perioden. Kostnader för 0,5 mkr är bokfört mot aktivitet 026.
- Boende psykiatri har en budgetavvikelse på knappt -0,3 mkr till och med mars vilket är samma som föregående period. Det är bokfört 0,1 mkr i Covidkostnader.
- Daglig verksamhet har en budgetavvikelse på 0,3 mkr och SAVO har en budgetavvikelse på 0,2 mkr vilket är något bättre än föregående period. Övriga verksamheter följer i princip budget.

Analys

- Avdelningen totalt sett klarar budgeten men psykiatriboendena har ett negativ budgetavvikelse. Andra verksamheter genererar positiv budgetavvikelse så att avdelningen totalt klarar budget.
- Daglig verksamhet har inte fullt deltagarantal och verksamheten via Vuxenskolan är pausad till följd av pandemin.
- Sjuklöner för gruppboendestäderna är ca 0,1 mkr mer än motsvarande period 2020, samtidigt som vikariekostnaderna minskat med ca 0,5 mkr.
- Utbetalningar av sparad semester mer än 30 dagar är ca 0,1 mkr högre än motsvarande period 2020.
- Avgångsvederlag är utbetalt för två personer.
- Semesterlön utbetald vid pensionsavgång är utbetald för psykiatriboendena med ca 0,1 mkr.



Åtgärd

- Avdelningen arbetar vidare med bemanningsstrategi samt översyn av bemanning på gruppbestäder.

Stöd till vuxna med funktionshinder

Utfall

- Avdelningen för stöd till vuxna med funktionshinder har en budgetavvikelse för perioden om -0,6 mkr.
- Total kostnad för avdelningen som är bokad mot Covid-19 uppgår till 0,5 mkr.
- Prognosen för året är satt till -2,1 mkr där Personliga assistansanordnare står för -3,2 mkr.

Analys

- Underskottet ligger fortfarande hos verksamheten privat assistansanordnare som för perioden har en budgetavvikelse om -0,8 mkr. I detta underskott ligger kostnader för de privata bolagens 20 första timmar samt deras sjuklönekostnader. De 20 första timmarna uppgår för perioden till 5,4 mkr och sjuklönekostnaderna ligger på totalt 0,4 mkr.
- Egen produktion, där kommunen är utförare av personlig assistans, har en budgetavvikelse om ca 0,1 mkr. De 20 första timmarna uppgår hittills i år till 2,9 mkr.

Åtgärd

- Verksamheten jobbar fortsatt intensivt med arbetet kring bemanningsstrategi och bemanningsekonomi. Översynen av alla beslut och scheman som påbörjades under 2020 pågår fortfarande och man har även inlett arbetet med heltidsresan. Viktigt här är dock att inte gå för fort fram utan snarare arbeta sig succesivt igenom arbetsgrupperna och lägga om till heltider i första hand i de grupper där personal slutat och schemat samt anställning på ett naturligt sätt då förändras.
- En del av arbetet med bemanningsstrategi är att minska återopade timvikarier, för att klara detta kommer en resursperson att anställas från 1:a april. Förhoppningen är även att denna anställning kommer hjälpa till att minska den ordinarie personalens övertid.
- Det är även tillsatt en kvalitetsgrupp under varje enhetschef, för att jobba med beteendemål och uppnå ökad frisknärvaro, arbetsglädje och god sämja i arbetsgrupperna. Rubbningar och osämja i arbetsgrupper avspeglar sig tydligt på ekonomin och det är därför av stor vikt att all personal trivs i sina arbetsgrupper.

Budgetuppföljning mars 2021
Socialtjänsten

	AVDELNING	Årsbudget 2021	Periodbudget Jan - mars	Periodens förbrukning Jan - mars	Periodens budgetavvikelse Jan - mars	Förväntad ersättning sjuklöner Jan - apr	Årsprognos 2021	Årsprognos inkl. ersättning sjuklöner	Varav kostnader avseende Corona Jan - mars
510-511	Politik och förvaltningsledning	1 364	343	2 662	-2 319	-7	-4 000	-3 993	2 048
	<i>Fiktiva 38 mkr</i>	<i>-37 914</i>	<i>-9 479</i>	<i>0</i>	<i>-9 479</i>	<i>0</i>	<i>-37 914</i>	<i>-37 914</i>	<i>0</i>
512	Stab och ledningsstöd	32 861	8 210	7 665	545	-157	-300	-143	1
	<i>Semesterlöneskuld</i>	<i>0</i>	<i>9 797</i>	<i>14 108</i>	<i>-4 312</i>	<i>0</i>	<i>-1 649</i>	<i>-1 649</i>	<i>0</i>
513	Hälso- och sjukvård	81 635	19 204	19 969	-765	-318	-4 300	-3 982	305
514	En ingång	152 216	36 033	31 661	4 372	-66	4 100	4 166	7
515	Barn och familj & Missbruksvård	128 665	31 981	31 867	114	-189	-2 730	-2 541	4
516	Ordinärt boende	85 561	20 295	22 549	-2 254	-1 071	-9 000	-7 929	840
517	Särskilt boende för äldre	285 945	67 502	67 783	-281	-1 364	-950	414	1 744
518	Psykosocialt stöd	131 589	32 275	32 059	216	-531	600	1 131	669
519	Vuxna funktionsnedsatta	58 882	14 367	14 922	-555	-494	-2 100	-1 606	545
5XX	Totalt Socialtjänsten	920 804	230 528	245 246	-14 717	-4 196	-58 243	-54 047	6 162

§107

**Verksamhetsplan (VEP)
2022-2024 och budget
2022 för
Kommunstyrelsens
förvaltning**

21KS115

Verksamhetsplan 2022- 2024

Kommunstyrelsen/KLF

2021-04-28



Piteå kommun

Verksamhetsplan

Måluppfyllelse strategiska områden

Strategiska områden	2020	2019	2018	2017	2016
Barn och unga - vår framtid	▲	▲	▲	▲	●
Utbildning, arbete och näringsliv	▲	▲	▲	▲	▲
Demokrati och öppenhet	▲	▲	▲	▲	▲
Livsmiljö	▲	▲	▲	▲	▲
Personal	▲	▲	▲	▲	▲
Ekonomi	●	●	●	●	●

Mål och nyckeltal

Prioriterade mål

Piteå ska år 2030 ha 46 000 invånare och till 2050 50 000 invånare

Kommunstyrelsen samordnar på olika sätt insatserna för att Piteå kommun ska nå befolkningsmålet 2030 och 2050.

En viktig del i arbetet är samordningen av ledningsuppdragen som syftar till att nå kommunens mål och då särskilt de tre prioriterade målen. Ledningsuppdraget *Arbeta för ökad inflyttning av befolkning i arbetsför ålder* är ett av de uppdrag som Kommunstyrelsen aktivt arbetar med, exempelvis genom inflyttningsanalyser och kampanjer. Nämnder och bolag stöds i beslutsprocesser med prognoser och analyser utifrån bland annat kön, ålder och geografiska indelningar av kommunen. Under planperioden planeras en extern publicering av befolkningsprognoser och befolkningsstatistik förbättras för att enklare kunna stödja företag, potentiella investerare, föreningar samt medborgare med befolkningsuppgifter.

Nuvarande befolkningsprognos utgår från då kända förutsättningar. De stora investeringar som nu sker och kommer att ske i regionen innebär ett stort behov av arbetskraft och därmed goda möjligheter till att nå målet om kommunen kan erbjuda goda levnadsvillkor.

Piteå präglas av en samhällsgemenskap med mångfald som grund

Mänskliga rättigheter är utgångspunkten för arbetet med mångfald där Piteå ska vara en öppen och inkluderande kommun där människor är stolta över sin identitet och möts med respekt, nyfikenhet och öppenhet. En kommun med öppen och inkluderande atmosfär, som är levande i både stads- och landsbygd.

Från och med 2021 bedrivs arbetet med mänskliga rättigheter och mångfald utifrån det av Kommunfullmäktige prioriterade målet ”Piteå präglas av en samhällsgemenskap med mångfald som grund” och som stöd för detta kvarstår gällande riktlinjer för mänskliga rättigheter ur vilket det fortsatta arbetet ska ta sin utgångspunkt. Parallellt pågår ett planeringsarbete med en ansats att beskriva ledningsuppdraget Agenda 2030 där jämställdhet, demokrati och lika behandling är områden som prioriteras.

Kommunchef har därmed fortsatt uppdrag att utifrån *Riktlinjer för mänskliga rättigheter – mångfald* samt ledningsuppdraget *Agenda 2030* fortsatt leda och organisera arbetet för mänskliga rättigheter.

Piteå ska vara en attraktiv ort för näringsliv och företagande

Piteå har under sin utveckling mot att initialt nå 43 000 invånare arbetat med Piteå som boendeort med attraktiva boendemiljöer samt förutsättningar för pendling för att nå en större arbetsmarknad. Det arbetet ska fortsätta men för att nå målet om 46 000 invånare behövs fler arbetstillfällen i Piteå och dess omgivning. Därför behöver kommunen verka för tillväxt i befintliga företag, etableringar av nya företag och ett förbättrat näringslivsklimat. Arbetet bedrivs till stor del utifrån det näringslivsprogram som antogs 2020.






















Regionen är intressant för etableringar och många företag i olika storlekar undersöker möjligheterna att starta upp verksamhet både i Piteå och i regionen. För att attrahera nya etableringar paketeras ”produkten Piteå” för potentiella investerare och företag. Arbetet fokuseras på ett proaktivt säljarbete som riktas mot prioriterade branscher och företag. Som ett resultat från ledningsuppdraget Näringslivsklimat startar ett etableringsråd under 2021, i rådet ingår även kommunala bolag.

För tillväxt i befintliga företag och ett förbättrat näringslivsklimat ska fokus i kommunens alla verksamheter ligga på engagemang, bemötande och service till företagen. Servicemätningen SKR Insikt används för att mäta företagens upplevelse av kommunens myndighetsutövning.

Piteå som universitetsstad är viktigt att stärka, både för de studenter som får sin utbildning där som för näringsliv och aktörer på orten. Utbudet av universitetsstudier bör utvecklas och växa vilket förutsätter ett nära samarbete med Luleå tekniska universitet. Dessutom ska hela universitetsområdet fortsätta utvecklas och studenternas upplevelse av Piteå som en attraktiv ort att studera på ska stärkas.

För kommunstyrelsens operativa verksamheter gäller att även fortsättningsvis fortlöpande utveckla och förbättra kommunens roll som en professionell avtals- och samarbetspart. Upprätthålla goda relationer med kommunens leverantörer genom hög grad av avtalstrohet, tillgänglighet och servicegrad. Samverka inom kommunens verksamheter för att möta och ha en god dialog med företagen utifrån goda och likvärdiga villkor, exempelvis via Företagsfrukostar och leverantörsträffar.

Riktade övergripande mål

Strategiska områden	2020	Övergripande mål	2020	Arbete för ökad måluppfyllelse
Barn och unga - vår framtid		Piteå ska vara Sveriges barnvänligaste kommun 	■	Utarbeta en plan för hur nämndernas insatser koordineras. Se även ledningsuppdragen för 2022-2024.
		Barn och unga har en trygg och utvecklande uppväxt 	■	Översyn om och på vilket sätt som Personligt kan genomföras med minskade resurser samt hur ansvarsfördelning mellan nämnder/styrelser ska se ut. Folkhälsoarbetet och barn och ungas hälsa är viktiga beståndsdelar i detta.
		Barn och unga använder inte alkohol eller andra droger 	■	Bidra med analyser och resultat från undersökningen Personligt. Riktade insatser tillsammans med andra myndigheter. Folkhälsoarbetet och barn och ungas hälsa är viktiga beståndsdelar i detta.
Utbildning, arbete och näringsliv		 Piteå ska år 2030 ha 46 000 invånare och till 2050 50 000 invånare 		Aktivt arbete med etableringar av nya företag och expansion hos befintlig företag. Utveckla arbetsformer för etableringsråd. Följa företagets nöjdhet av kommunen som tjänsteleverantör. Delta på arbetsmarknadsdagar vid skolor och universitet och hemvändarevent.
		Piteå ska erbjuda goda förutsättningar för ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden 		Erbjuda praktikplatser både för studenter och personer utanför arbetsmarknaden så länge tillgång till handledning kan säkerställas.
		 Piteå ska vara en attraktiv ort för näringsliv och företagande 		Företagsakut/Företagslots för befintliga företag, mötesplatser och företagsbesök. Ett strukturerat samordnat etableringsarbete för externa företag. Erbjuder nyföretagarrådgivning. Medverka i utvecklingsprojekt för understödjande av näringslivets utveckling. Delta i servicemätningen Insikt för att förbättra kommunikation med näringslivet. Arbeta utifrån från antaget Näringslivsprogram med prioriterade och stödjande områden.
Demokrati och öppenhet		Piteborna i alla åldrar ska känna att det är meningsfullt att engagera sig och att de kan påverka kommunens utveckling 		Bedriva ett framgångsrikt arbete inom ledningsuppdraget för Agenda 2030. Arbeta för en hög grad av tillgänglighet och service till medborgarna.
		 Piteå präglas av en samhällsgemenskap med mångfald som grund 		Ledningsuppdraget Agenda 2030 samt nuvarande riktlinjer för mångfaldsarbetet ett bidrar till måluppfyllelsen. Att som arbetsgivare aktivt arbeta för att verka för icke diskriminering i alla processer och aktiviteter.
		Service och bemötande utformas jämställt i kommunens alla verksamheter 		Flera av ledningsuppdragen omfattas av jämställdhetsaspekter som direkt eller indirekt påverkar utformning och anpassning av service och bemötande mot medborgare, föreningar och näringsliv. Arbeta aktivt för att som arbetsgivare verka för icke diskriminering i alla processer och aktiviteter. Servicemätningen Insikt till företag genomförs.











Strategiska områden	2020	Övergripande mål	2020	Arbete för ökad målpuppfyllelse
Livsmiljö		Samhällsbyggnad ska utgå från social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet		Genom professionell ekonomistyrning, planering och uppföljning bidra till God Ekonomisk Hushållning. Det innefattar även investeringar i teknik och metoder som möjliggör tidsbesparingar, minskat resande och mindre miljöpåverkan. Arbeta med hållbarhetspekter inom besöksnäringen Fortsätta arbetet med Fairtrade city, ett 100-tal företag/organisationer/föreningar är diplomerade.
		Piteå ska vara tryggt och tillgängligt för alla		Ingår i Kommunstyrelsen övergripande dialoger och uppföljningsarbete.
		Piteå ska erbjuda attraktiva och varierande boendemiljöer		Kommunstyrelsen leder samhällsplaneringen, ex vis Landsbygdscentra och fördjupade översiktsplanearbete som pågår. Garanterar en god planberedskap för fortsatt expansion för fler bostäder.
		Piteå ska utveckla bra infrastruktur och goda kommunikationer		Branschträffar ordnas där behov på utvecklad/ändrad infrastruktur kan komma fram. Ett fortsatt arbete för Norrbottniabanans förverkligande.
	I Piteå utgör kulturen en drivkraft för demokrati, tillväxt och samhällsutveckling		Branschråd för Piteås arrangörer och evenemangsföretag, uppstartat för samverkan och utveckling av Piteås som evenemangsort.	
Personal		Piteå kommun och de kommunala bolagen ska arbeta aktivt för att vara en attraktiv och jämställd arbetsgivare samt skapa hälsofrämjande arbetsplatser		Implementera riktlinjer för kompetensförsörjning i samtliga förvaltningar och vara stöd i framtagandet av handlingsplaner för att klara kompetensförsörjningen. Implementera reviderad personalpolicy som tydliggör vikten av att arbeta med tillit på alla nivåer i hela organisationen. Säkerställa att arbetsmiljöfrågorna alltid är i fokus och följs upp och ge chefer och skyddsombud det stöd som behövs för att fullgöra sitt uppdrag. Integrera jämställdhetsarbete i alla processer och allt utvecklingsarbete för att nå ut i hela organisationen. Planera för insatser på alla nivåer, såväl organisatoriskt som på individnivå för att under planperioden nå målet för sjukfrånvaron. Utveckla ett hälsofrämjande arbete med fokus på strategiskt och förebyggande arbete. Modernisera intern IT-infrastruktur för att möta framtidens arbetsplatser. Som arbetsgivare stödja arbetet mot Sveriges barnvänligaste kommun.
Ekonomi		Budgetramen ska hållas genom effektiv hushållning av disponibla resurser		Genom professionell ekonomistyrning, planering och uppföljning bidra till God Ekonomisk Hushållning. Etablera en modern och effektiv systemförvaltningsmodell med en utvecklad modell för drift- och utvecklingskostnader.
		Piteå kommuns och de kommunala bolagens finansiella ställning ska vara långsiktigt hållbar		Genom professionell ekonomistyrning, planering och uppföljning bidra till God Ekonomisk Hushållning

Nyckeltal



- Nyckeltal märkta med renen är beslutade av Kommunfullmäktige

Nyckeltal	Målsättning	Utfall 2019	Utfall 2020	Målvärde 2022
Företagsklimatet i kommun, kommunens service till företagen, NKI Insikt	Årlig förbättring			
Företagsklimatet i kommunen, Svenskt Näringsliv (ranking)	Årlig förbättring	217	226	
Bästa Tillväxt, placering i Norrbotten enligt Syna	I topp i länet	1	3	
Nystartade företag, antal/1000 invånare		8,8		

Nyckeltal	Målsättning	Utfall 2019	Utfall 2020	Målvärde 2022
 Antal tillgängliga e-tjänster på kommunens webbplats	Öka årligen	36	145	
Nöjdhet med bemötande och tillgänglighet - I kontakt med tjänstemän och annan personal, index I-100		57		
Antal unga som deltagit i Unga i Piteå - Totalt	Öka årligen	630	619	
 Sjukfrånvaro, %	4,5 % år 2023	2,2 %	3 %	4,5 % 
Andel heltidstjänster, %	95 % år 2024	94,9 %	97,2 %	95 % 
Antal timmar som utförs av timanställda	Minska	3 624	1 311	
Kvinnors lön i förhållande till mäns lön, %	100 %	99,7 %	93,7 %	100 % 
Antal subventionerade anställningar/100 medarbetare	Öka årligen	1,9		
 Budgetavvikelse nämnd/styrelse, mkr	Lägst 0 mkr	18,6 mkr	6,4 mkr	0 mkr 

Nuläge

Kommunstyrelsen redovisar överskott för perioden januari till mars med 25,4 mkr. Överskottet under perioden förklaras till största del av ej utbetalda kostnader i den tillväxtpolitiska reserven och av ej förbrukade medel från kommunstyrelsens gemensamma pott. Helårsprognosen visar sammantaget på överskott om 3,5 mkr. Helårsprognosens överskott härrör också till att centralt avsatta medel på samma sätt som ovan ej beräknas förbrukas. Däremot har kommunstyrelsen fortsatta åtaganden som innebär högre driftkostnader än budgeterat för kommunövergripande löpande uppdrag.

Under perioden har några strategiskt viktiga etableringar kommit till stånd i regionen. Den gemensamma nämnanen för dessa är att de går före i den gröna omställningen av samhället, industrins klimatomställning och för att främja en cirkulär ekonomi.

Den pågående pandemin är en stor påverkansfaktor inom många verksamheter vilket kräver återhållsamhet i flera utvecklingsprojekt utan att tappa styrfart samtidigt som det kräver en förmåga att prioritera inom andra områden. Arbetsmiljön och ledarskapet är utsatt då stor del av arbetet idag bedrivs hemifrån.

Inom kommunens digitaliseringsarbete är den största utmaningen idag det som avser kommunledningsförvaltningens ansvarsområden. För att en acceleration av kommunens verksamhetsutveckling med stöd av digital teknik ska möjliggöras är det av avgörande betydelse att kommunledningsförvaltningen kan ta och har kraft att ta strategiska ställningstaganden som påverkar hela kommunorganisationen. Förvaltningsorganisationen behöver även tydliggöra sin egen leveranskapacitet och innehåll gällande IT-drift och support samt realisering och ansvar för systemägande och systemförvaltning för befintliga och kommande kommungemensamma lösningar som kan innebära effektiviseringar i verksamheterna. I nuläget är resurser uppboundna av befintliga tekniska driftåtaganden vilket begränsar möjligheten till framförhållning och en aktiv planering av taktisk och betydelse.

Förvaltningens olika stödjande och strategiska resurser har en allt högre förväntan på sig att leverera kompetens och tjänster inom hela kommunkoncernen. Detta i takt med förändringsbehoven, utvecklingsbehoven och därmed även insikten om vad god ekonomisk hushållning innebär och medför. Det innebär en hög arbetsbelastning under långa perioder. Det blir också tydligt att specialistfunktioner med unik kompetens innebär en hög sårbarhet vilket fortsatt behöver åtgärdas trots begränsat utrymme till sådana prioriteringar. Ett sätt är att utveckla vissa tjänster och arbetsmetoder och samtidigt våga ta ställning för att avveckla och omprioritera andra. Det kan också ske genom omfördelning av vissa arbetsuppgifter och i något fall rekrytera.

Arbetsmiljöarbetet inom förvaltningen prioriteras relaterat till både den fysiska och organisatoriska arbetsmiljön.

Effekterna av budgetneddragningen till 2021 har hittills påverkat förutsättningarna att organisera olika insatser. Förtydliganden av hur några kommunövergripande uppdrag bedrivs samt hur man planerar och bemannar aktiviteter behöver realiseras.

En översyn är uppstartad för att beskriva kommunens förmåga och organisation för extern finansiering samt lämplig strategi och riktning framåt.

Informationssäkerhetsstrategier är nu rekryterade vilket innebär att en omstart av säkerhetsarbetet blir möjlig för såväl informationssäkerhet som säkerhetsskydd.

2021 innebär ett år med fler stora händelser som förutsätter särskilda insatser men som sätter Piteå på kartan. Det gäller framförallt Piteå 400 år men även planeringen av SM-veckan 2022.

Avslutningsvis sker det ett aktivt etableringsarbete under perioden där nyföretagandet också har ökat.

Företagsservicemätningen Insikt är också uppstartad.

Prioriteringar utifrån mål samt konsekvenser för måluppfyllelse

Allmänna prioriteringar

Ekonomi

Den kommunala ekonomin står inför mycket stora påfrestningar kommande år och prognoserna kommer fortsatt vara osäkra. Den pågående pandemin har och kommer fortsatt ha omfattande långsiktiga negativa effekter på såväl global ekonomi som svensk ekonomi vilket även gäller den demografiska utmaningen. En annan och än mer avgörande faktor är den stora klimatomställning som sker inom industrin mot en grön omställning av samhället. Denna omställning sker i Norr- och Västerbotten och innebär redan idag mycket stora etableringar, expansioner och följdtableringar som förutsätter arbetskraft och betydligt fler invånare. Det är av avgörande betydelse att Piteå kommun förbereder sig för och arbetar fokuserat och i samverkan med hela regionen för att bidra till och möjliggöra denna omställning. En annan viktig förutsättning är att Piteå kommun bygger kompetens och strukturer runt extern finansiering inom såväl externt riktade utvecklingsområden som mer intern utveckling. En tydlig inriktning och organisering behöver därför utarbetas och realiseras.

Kommunstyrelsen kan genom en förbättrad och mer strukturerad inköpsprocess bidra till lägre kommunala kostnader för varor och tjänster och sparar arbetstid i alla nämnder vilket, rätt hanterad, kan frigöra resurser och därmed stärka förutsättningarna att klara välfärdsuppdraget över tid. Vidare är helhetsperspektiv inom både primärkommunen och bolagskoncernen allt mer avgörande för att på ett långsiktigt sätt kunna arbeta med den fortsatta finansieringen för att upprätthålla välfärden.

Verksamhetsutveckling

Kommunledningsförvaltningen är idag en flaskhals inom vissa områden. För att en acceleration av kommunens verksamhetsutveckling med stöd av digital teknik ska möjliggöras är det av avgörande betydelse att kommunledningsförvaltningen kan ta och har kraft att ta strategiska ställningstaganden som påverkar hela organisationen. Men även att man tydliggör sin egen leveranskapacitet gällande IT-drift och support samt realisering och ansvar för systemägande och systemförvaltning för kommungemensamma lösningar. Beslut av handlingsplan under 2021 som ska realiseras under planperioden.

För att effektivisera och höja kvaliteten på anställningsbeslut påbörjas under 2021 ett utvecklingsarbete som innebär att hela processen blir digital. Implementering av nytt arbetssätt sker under 2022 under förutsättning att nödvändiga moduler kunnat installeras under hösten 2021.

En översyn och kartläggning över aktuella driftmedel för drift, utveckling och underhåll av kommungemensamma lösningar bör ske då krav på nya och fler systemlösningar inte alltid är budgeterade trots att det kan vara föranledda av förändrad lagstiftning eller andra mer verksamhetsmässiga krav.

Samhällsutveckling

Budget- och skuldverksamheten i Piteå har stadigt ökat inflöde av medborgare som behöver hjälp med sin privatekonomi. Antal inkomna ärenden har mer än fördubblats de senaste sju åren. I pandemins spår kommer än fler medborgare som får betalningssvårigheter och behöver stöd. Arbetsbelastningen är i dag hög och om trenden håller i sig kommer det finnas behov av rekrytering alternativt att sänka ambitionsnivån med lägre tillgänglighet som följd för medborgarna. Arbetet följs löpande.

Etableringsarbete och mark- och planöversyn

Investeringar på 700 till 1 000 miljarder planeras och genomförs i Norrbotten och Västerbotten genom många stora etableringar kommande år. Det är en av de största omställningar som sker och har skett på många år. Investeringarna har en stor positiv påverkan på den gröna omställningen av samhället, industrins klimatomställning och för att främja en cirkulär ekonomi.

Etableringar och expansioner utgör komplexa processer som innefattar mångfacetterade insatser på olika nivåer inom exempelvis kompetensförsörjning, infrastruktur och bostäder. Ett prioriterat och samverkande arbete krävs därför där resurser kan avsättas för att möta den efterfrågan som finns och som kommer att öka ytterligare. Det avser dels internt inom kommunkoncernen men även geografiskt lokalt, regionalt och nationell samverkan.

Arbetet med industriområdet Haraholmen som pågått riktar sig till större, logistik- och energikrävande verksamheter. Konsekvensen av att inget mark- och planarbete görs kan innebära begränsningar i expansion hos befintliga företag och att vi inte kan erbjuda externa etableringar lämplig mark. Utifrån det stora antalet större, arbetskrävande etableringsförfrågningar, så kommer kommunens etableringsfunktion att behöva prioriteras och förstärkas. Om det inte är möjligt kommer verksamheten att behöva skapa en modell för hur vissa förfrågningar kan prioriteras framför andra. Konsekvensen blir annars att man riskerar gå miste om arbetstillfällen.

Befolkningsstillväxt, bostäder och infrastruktur

Inte minst med anledning av de stora investeringar som sker och kommer att ske i regionen finns det ett stort behov av arbetskraft och därmed goda möjligheter till många fler invånare. Bedömningar finns om allt från 25 000 invånare upp till 6-siffriga antal för Norr- och Västerbotten som helhet. Arbetskraften bedöms till stor del behöva komma söderifrån då arbetslösheten i både Norr- och Västerbotten är låg, lägst i landet enligt Arbetsförmedlingen. För att

möjliggöra en inflyttning av nya medborgare krävs nya bostäder och bostadsområden i hela kommunen då antalet tillgängliga bostäder redan idag är lågt.

Realiseringen av hela Norrbottniabanan är en central infrastrukturell investering som kommer att ha stor betydelse för att underlätta arbetspendling och därmed skapa en flexibel arbetsmarknadsregion. I och med Norrbottniabanan skapas även en grön transportkorridor för gods. Även om tidsperspektiven är långa när det gäller byggande av ny järnväg är det av största vikt att kommunen planerar och driver på för ett förverkligande av Norrbottniabanan. En annan infrastruktur som är avgörande för kommunens utveckling är den digitala infrastrukturen där en fortsatt utbyggnad av bredband och trådlösa höghastighetsnät för datakommunikation är grundläggande för såväl välfärdstjänster som attraktivitet i framtiden.

Arbetsmiljö

Nya insikter i form av möjligheter och utmaningar ger förutsättningar att arbeta och möta kollegor, medborgare och näringsliv på andra sätt. Ett särskilt arbete behöver ske för att förse chefer och medarbetare med nya insikter och verktyg för att kunna klara sina uppdrag även i framtiden.

Reservfond

För att hantera framtida pensionsutbetalningar och större investeringar har kommunen den s.k. reservfonden, fonderade medel i egen balansräkning. Kommunstyrelsen har ett uppdrag att förtydliga indelningen av Reservfonden avseende de två delområdena för pensionsfondering med placeringar på längre sikt och fondering för investeringar med placeringar på kortare sikt. Uppdraget innefattar även en revidering av berörda styrande dokument. Arbetet med uppdraget inleds under 2021 och stäms av fortlöpande med kommunledningen.

Val 2022

Valet 2022 blir första gången som kommunledningsförvaltningen har ansvaret för all planering och genomförande av val till riksdag, landsting och kommun. Uppdraget ges av valnämnden. En valsamordnare är utsedd som påbörjat visst förberedelsearbete. Detta kommer att intensifieras till ett heltidsuppdrag från mars 2022 fram till och med första kvartalet 2023. En ersättningsrekrytering kommer att ske under perioden och realiseras genom finansiering från Valnämnden. Befintlig stab bland kommunsekreterare, utredare, huvudregistrator med flera kommer också behöva prioritera tid för att vara behjälplig vilket innebär ett behov av att begränsa och minimera antalet utredningar under perioden, besvarande av remisser, motioner mm för att skapa en rimlig arbetsmiljö och arbetsbelastning och samtidigt klara uppdraget. Valnämnden och kommunfullmäktige begär som tidigare särskilda medel inför valet och året efter relaterat till även särskilda utbildningar.

Utvecklingsarbete för att möta framtiden

I Riktlinjer för budget 2022 och verksamhetsplan 2022-2024 har styrelse och nämnder i uppdrag att redogöra för hur de planerar möta interna behov av ökat utvecklingsarbete samt eventuellt kommande omflyttningar av medel för att klara demografiutmaningen för kommunen som helhet.

Kommunstyrelsen har en viktig roll som samverkande part i kommunövergripande arbete med ledning och styrning samt visst stöd och service till kommunal verksamhet. Att kunna ta och verkställa ytterligare strategiska och taktiska beslut samt möjliggöra en utväxling av utveckling och stöd till verksamheterna är tillgång till kompetenta medarbetare helt avgörande. Att i ett sådant läge samtidigt minska den aktuella driframen utan att vissa åtaganden upphör får sannolikt direkt påverkan och därmed konsekvenser i vad som kan levereras och uppfyllas. De områden som kan komma att belysas särskilt kommer därför ha en tyngd på områden som inte begränsar kommunstyrelsens övergripande ansvarsområden samtidigt som det kan frigöra driffram från kommunstyrelsen.

- Översyn och renodling av ansvar för lokalkostnader och dess hyresintäkter mellan kommunstyrelsen och kommunala bolag.
- Stärka förutsättningarna att minska nämndernas inköpskostnader och därmed skapa utrymme för omfördelning.
- Etablera en nyttovärderingsmodell för prioritering av utvecklingsprojekt inom hela kommunkoncernen.
- Fortsatt digitaliseringsarbete som stöd till samtliga nämnder.
- Översyn av bemanning inom förvaltningen. Det förutsätter förändrade och minskat antal uppdrag och sänkta ambitionsnivåer med en överföring av ansvarsområden och arbetsuppgifter till andra nämnder som följd.

Några av dessa insatser startas redan under 2021.

Kommunstyrelsen har samtidigt ett uppdrag att utarbeta en modell och en plan för hur tillskott från övriga nämnder till socialnämnden ska effektueras. Arbetet med uppdraget inleds under 2021 och stäms av fortlöpande med kommunledningen.

Taxor

Översyn av taxor för utlämning av allmänna handlingar är gjord men inga förändringar föreslås.

Ekonomi

Föreslagna investeringar

Investeringsförslag

Investeringar 2022-2024 (tkr)	Underlag	Prio	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024
Handla rätt - Digitaliserad inköpsprocess	I.1	1	3700	0	0
Investering och reinvestering av verksamhetsdatorer, IT-infrastruktur och utrustning	I.2	2	10 000	10 000	10 000
Särskilda digitaliseringsinsatser	I.3	3	530		0
Totalt			14 230	10 000	10 000

Intäcks- och kostnadskonsekvenser

Driftskostnads-/intäktskonsekvenser av investering 2022-2024 (tkr)	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024
Handla rätt - Digitaliserad inköpsprocess	0	2 475	2 475
Särskilda digitaliseringsinsatser	80	180	180
Totalt	80	2 655	2 655

Föreslagna investeringar

Prioriterade mål	Investeringar	Motivering och koppling till profilområde
Piteå ska år 2030 ha 46 000 invånare och till 2050 50 000 invånare	Nämnda investeringar påverkar indirekt förutsättningarna för det prioriterade målet.	
Piteå ska vara en attraktiv ort för näringsliv och företagande	Nämnda investeringar påverkar indirekt förutsättningarna för det prioriterade målet.	
Piteå präglas av en samhällsgemenskap med mångfald som grund	Nämnda investeringar påverkar indirekt förutsättningarna för det prioriterade målet.	

Sammanställning drift och investering

Drift- och investering Kommunstyrelsen (exkl. central pott), tkr

	Utfall 2020	Budget 2021	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024
Driftbudget					
Verksamhetens intäkter	38 442	36 119	30 000	30 000	30 000
Verksamhetens kostnader	258 959	250 927	240 330	242 588	240 163
Kapitalkostnader	11 929	13 665	11 694	12 305	14 880
<i>Nettokostnad</i>	<i>232 446</i>	<i>228 473</i>	<i>222 024</i>	<i>224 893</i>	<i>225 043</i>
<i>varav</i>					
Tillväxtpolitisk reserv	22 548	21 000	20 000	20 000	20 000
Investeringsbudget					
Inkomster	251				
Utgifter	9 703	14 200	13 950	10 150	10 000
<i>Nettoinvesteringar</i>	<i>9 452</i>	<i>14 200</i>	<i>13 950</i>	<i>10 150</i>	<i>10 000</i>
Kapitalkostnader	11 929	1 500	1 980	5 263	7 838

Varav Piteå kommuns del av samarbetsnämnder

Piteå kommuns del av nettokostnad, tkr

	Utfall 2020	Budget 2021	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024
Nettokostnad Piteås del av Kost- och servicenämnd	1 995	2 317	2 321	2 321	2 321
Nettokostnad Piteås del av Räddningsnämnd	39 695	40 213	40 208	40 230	40 230
Nettokostnad Piteås del av Servicenämnd	6 561	3 269	3 269	3 269	3 269

Nettokostnad Piteås del av Överförmyndarnämnd	3 784	3 835	3 830	3 826	3 826
Nettokostnad samarbetsnämnder	52 035	49 634	49 628	49 646	49 646

Sammanställning drift och investering

Drift och investering Kommunstyrelsen central pott, tkr

	Utfall 2020	Budget 2021	Budget 2022	Plan 2023	Plan 2024
Driftbudget					
Verksamhetens intäkter					
Verksamhetens kostnader		5 900	5 900	5 900	5 900
Kapitalkostnader		1 705			
<i>Nettokostnad</i>		7 605			
Investeringsbudget					
Inkomster					
Utgifter					
<i>Nettoinvesteringar</i>					
Kapitalkostnader					

Specifikation

Drift, tkr			2022	2023	2024
Investeringar, tkr			2022	2023	2024
Totalt					

Specifikation Kommunstyrelsen central pott

Drift, tkr		2021	2022	2023
Investeringar, tkr		2021	2022	2023
Totalt				



Underlag till investeringsprojekt

Investeringsprojekt:	Belopp i tkr:
Handla Rätt - Digitaliserad inköpsprocess	2022: 3 700 2023: 0 2024: 0

Beskrivning av projektet:

Projektet syftar till att digitalisera inköpsprocess genom ett e-handels- och fakturahanteringssystem och investeringsmedel om 4,2 mkr beviljades för år 2021 i VEP 2021-2023. Kommunens nuvarande fakturahanteringssystem IoF fasas ut av systemleverantören och support upphör, varför systemet måste bytas ut under 2021-2022. I e-handelssystem som erbjuds till offentlig sektor ingår även motsvarande funktionalitet som befintligt fakturahanteringssystem har. Investeringen ska öka avtalstroheten och kvalitetssäkra en effektivare inköpsprocess. Målet är att frigöra resurser till kärnverksamheten. Projektet består av två parallella delprojekt.

- E-handelsplattform**
 En webbaserad e-handelsplattform införs som stöd vid inköp av framför allt varor. Upphandlade produkter och tjänster läggs in i en e-butik som används vid beställningar. Köp och kostnad godkänns av beslutsattestant och konteras automatiskt i samband med beställningen. Vid godkänd leverans bokförs kostnaden korrekt.
- Kvalitetssäkrad och effektiv inköpsprocess**
 En kvalitetssäkrad och effektiv inköpsprocess är en förutsättning för införande av en e-handelsplattform och för att på sikt kunna frigöra resurser till kärnverksamheterna. Piteå kommun beräknas gå från omkring 4 000 sällanbeställare till cirka 500 certifierade beställare. Rollen inköpssamordnare införs för enkla upphandlingar i verksamheterna.

Tidplan

Systemuppsättning av e-handelsplattform	Hösten 2021
Systemuppsättning av fakturahanteringssystem	Hösten 2021
Anslutning av leverantörer till e-handelsplattformen	Hösten 2021 och framåt
Certifierade beställare får tillgång till e-handelsplattformen	Våren 2022 och framåt

Påverkan på andra nämnder (verksamhetsmässig)

Samtliga nämnder berörs i form av förändrade arbetssätt, arbetsuppgifter, nya roller och systemstöd i inköpsprocessen.

Syfte/Mål:

Projektets mål är att effektivisera och kvalitetssäkra inköps- och uppföljningsprocessen samt öka avtalstroheten inom Piteå kommun så att resurser frigörs till kärnverksamheten.

- När projektet övergår i ordinarie drift och den digitala inköpsprocessen håller en hög funktionalitet beräknas, enligt genomförd nyttovärdesanalys, personella och ekonomiska resurser frigöras motsvarande ca 76 mkr per år.
- Projektet syftar till att öka Piteå kommuns avtals- och sortimentstrohet. Med nuvarande manuella arbetssätt kan avtals- och sortimentstroheten i Piteå kommun endast mätas via tidskrävande stickprov. Stickprovvis uppföljning visar att avtals- och sortimentstroheten sannolikt är relativt låg. Ett utvecklingsarbete pågår i syfte att framöver kunna mäta avtalstrohet med digitalt stöd där låg grad av manuella insatser krävs. E-handelssystem bidrar till att göra det möjligt. Kommuner som arbetat



aktivt med en effektiv inköpsprocess samt ett e-handelsstöd kan uppvisa en avtalstrohet upp mot 96 %. Efter e-handelsprojektets övergång i ordinarie drift beräknas avtalstroheten efter fem år uppgå till omkring 90 %.

Fullständig investeringskalkyl:

Investering (beräkningsgrunder)

Projektets största utgiftspost är tillkommande behov av personella resurser i samband med införandet av e-handelsplattform. För att nå genomslagskraft och en bred beteendeförändring krävs att ett större antal leverantörer är anslutna till e-handelsplattformen när kommunens beställare ska börja använda systemet samt utbildningar av användare.

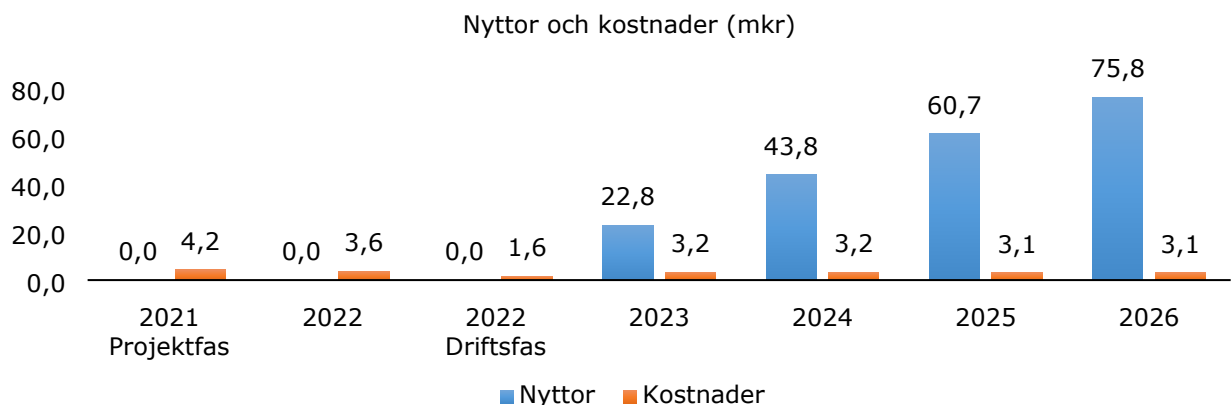
<i>Investeringar (tkr)</i>	2022	2023	2024
Projektledning, utbildare, systemanslutning	1 625	0	0
Utbildning av användare	400	0	0
E-handelsplattform inkl. fakturahanteringssystem	1 075	0	0
Konsultstöd	400	0	0
Övrigt	200	0	0
Totalt	3 700	0	0

Driftkostnadseffekter (ökade kostnader) i tkr

Licenskostnader, systemförvaltning av e-handelssystem, utbildningsinsatser/användarsupport samt leverantörsanslutningar fortlöper i ordinarie drift från och med 2023.	2022: 0
	2023: 2 475
	2024: 2 475

Påverkan på kommunens verksamheter

En omfattande nyttovärdesanalys har genomförts i syfte att kartlägga och bedöma effekterna av ett införande av en kvalitetssäkrad och effektiv inköpsprocess. Tidsåtgången för att hantera inköp och fakturor beräknas minska vid samtliga förvaltningar. Resurser frigörs i form av tid vid övergång från nuvarande 4 000 potentiella till merparten sällanköpande beställare till 500 certifierade beställare med god kunskap om avropsförfarandet. Genom ett bättre systemstöd för att handla rätt, i form av e-handelssystem, kan även inköpskostnaderna minska. Diagrammet nedan visar hur nytton och kostnader fördelar sig under projektiden samt i initial driftsfas. Nyttovärdeskalkylen visar på beräknade totala kostnader om ca 22 mkr och beräknade totala nytton om ca 203 mkr under införandeperiodens första 6 år. Redan under det första året i drift beräknas nyttorna överstiga införandeperiodens samlade kostnader. Från den tidpunkt då ny digital inköpsprocess är i full drift beräknas personella och ekonomiska resurser om ca 76 mkr per år frigöras till kärnverksamhet och kostnaderna beräknas uppgå till 3,1 mkr per år.





Projektkostnader samt sedermera årliga driftkostnader för den digitaliserade inköpsprocessen kommer att belasta Kommunstyrelsens verksamheter. Nyttorna kommer att komma alla förvaltningar till del. Frigjorda personella resurser kan användas för att minska rekryteringsbehov eller höja kvalitet i kärnverksamheten. Minskade kostnader för inköp av varor och tjänster behöver per automatik inte användas för att öka inköpsvolymerna utan kan istället användas för att täcka underskott eller behov inom kommunens verksamheter. För att nyttan ska få full effekt så krävs det främst att kommunens förvaltningar förändrar roller, arbetssätt, inköpsrutiner och allokera om sina personalresurser. Med kommunövergripande enhetlig ledning och styrning i syfte att nå en kvalitetssäkrad och effektiv inköpsprocess kan på sikt den maximala nyttan uppnås.

Verksamhetsmässiga effekter utifrån kommunens strategiska områden.

Barn och unga

Personella och ekonomiska resurser frigörs till kärnverksamheterna, bl.a för barn och unga.

Utbildning arbete och näringsliv

Med ökad avtals- och sortimentstrohet uppfattas kommunen som en professionell affärspartner, vilket är förtroendeskapande och bidrar till ett gott näringslivsklimat. Skattemedlen används mer effektivt med en säker inköpsprocess vilket kan bidra till att kommunen klarar de ökande välfärdsbehoven över tid.

Demokrati och öppenhet

Tillit i lokalsamhället bedöms öka då systemstöd samt optimerade arbetssätt stärker möjligheterna följa gällande lagstiftning. Risken för korruption minskar och den interna kontrollen stärks då beställningsprocessen blir mer transparent.

Livsmiljö

Produkter upphandlas utifrån säkerhetsaspekter och miljöpåverkan. Med högre grad av avtals- och sortimentstrohet kommer kvalitetssäkrade varor och tjänster ur ett flertal aspekter såväl medborgare, brukare som medarbetare till del.

Ekonomi

Projektet har stor potential att minska kostnaderna för inköp samt frigöra del av arbetstid som för närvarande läggs på inköpsprocessen. Med ökad avtalstrohet kommer öka möjligheten till att fler företag lämnar anbud, konkurrensen stärks och goda affärer säkerställs i högre grad.

Personal

En optimerad och mer digital arbetsprocess underlättar för medarbetare och chefer att säkerställa att inköpen görs av rätt leverantör samt att rätt varor/tjänster avropas till rätt pris. Nedlagd arbetstid för inköp av varor/tjänster förväntas minska, vilket frigör resurser till kärnverksamhet.



Underlag till investeringsprojekt

Investeringsprojekt:	Belopp i tkr:
Investering och reinvestering av verksamhetsdatorer, IT-infrastruktur och utrustning	2022: 10 000 2023: 10 000 2024: 10 000

Beskrivning av projektet:

Generell reinvestering-/investeringsram för att klara uppdraget att leverera en väl fungerande datapark och nödvändig IT-infrastruktur till kommunens anställda.

Påverkan på andra nämnder (verksamhetsmässigt)

Alla nämnder påverkas genom reinvestering av infrastruktur och verksamhetsdatorer, samt upprätthållande av livslängd på datorer.

Syfte/Mål:

Målet med projekten är att upprätthålla en infrastruktur och utrustningsnivå inom Piteå kommun som tillhandahåller god funktionalitet, tillgänglighet och säkerhet.

Fullständig investeringskalkyl:

Investering (beräkningsgrunder)

Driftkostnadseffekter (ökade/minskade kostnader) i tkr

	2022:
	2023:
	2024:

Påverkan på andra nämnder (ekonomiskt)

Väl fungerande IT-utrustning är avgörande för en väl fungerande verksamhet, både verksamhetsmässigt och ekonomiskt.

Verksamhetsmässiga effekter utifrån kommunens strategiska områden.

Barn och unga

Genom en god infrastruktur och tillgången till modern, funktionell och säker utrustning skapas förutsättningar för lärare och elever att använda sig av tekniken inom undervisningen.



Utbildning arbete och näringsliv

En god infrastruktur och tillgången till modern, funktionell och säker utrustning skapar förutsättningar för effektivitet och säkerhet för alla anställda inom Piteå kommun.

Demokrati och öppenhet

En god infrastruktur och tillgången till modern, funktionell och säker utrustning skapar förutsättningar för att hålla en öppen och säker dialog med medborgare.

Livsmiljö

-

Ekonomi

En väl avvägd reinvesteringstakt är en central parameter för god ekonomisk hushållning.

Personal

En god infrastruktur och tillgången till modern, funktionell och säker utrustning skapar förutsättningar för en bra IT-arbetsmiljö för kommunens anställda.



Underlag till investeringsprojekt

Investeringsprojekt:	Belopp i tkr:
Särskilda digitaliseringsinsatser:	2022: 530 tkr
- Verksamhetsstöd arkivdokumentation (180 tkr)	2023:
- Effektiv politikeradministration (150 tkr)	2024:
- Projektering Elektroniska signaturer (200 tkr)	

Beskrivning av projekt:

Verksamhetsstöd arkivdokumentation

Licenshantering Vis Alfa till alla förvaltningar

Kommunstyrelsen har beslutat om införande av verksamhetsbaserad informationsredovisning (VIR) vilket också pågår under 2021. Från och med 2022 kommer andra nämnder att anslutas till detta redovisningssätt av sin information (ärenden och handlingar) men det förutsätter att det finns en möjlighet till en särskild typ av dokumentation. Det är därför av stor vikt att aktuellt system finns tillgängligt och därmed rätt antal licenser.

Nästa fas är initialt att implementera VIR i kärnverksamheterna hos förvaltningarna. Till det arbetet kommer det att krävas fler licenser av det nuvarande dokumentationssystemet VisAlfa. Systemet följer Riksarkivets föreskrifter för arkivredovisning och nationella standarder. Antalet licenser behöver utökas för att kartlägningsarbetet och dess dokumentation ska vara möjlig att upprätta ute på förvaltningarna.

Uppgradering av Visual Arkiv

Visual Arkiv är ett arkivredovisningssystem och redan används inom Piteå kommun och som följer Riksarkivets föreskrifter för och nationella standarder. En uppdatering av dagens Visual Arkiv är en förutsättning för att kunna publicera kommunens alla arkivbildare på internet och dessutom koppla upp mot NAD-nationella arkivdatabasen samt att integrera mot Vis Alfa.

Effektiv politikeradministration

Projektet politikeradministration startade hösten 2020 och ska realiseras hösten 2022 med syfte att utveckla och effektivisera administrationen av och för politiker. Det avser all information rörande en ledamots uppdrag till närvarorapportering, arvodering och ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Det minimerar kvalitetsbrister och ökar servicegraden och minskar ledtider för ledamöter. Vissa systemlösningar som används idag kan integreras mellan varandra vilket ska kunna skapa en enklare process samtidigt som olika systemlösningar kan återanvändas.

Projektering E-legitimation

När en organisation ska införa e-signering är det många frågor som behöver besvaras. Vilka ställningstaganden behövs kring införandet i verksamheten? Vilka strategiska val behöver göras och hur säkerställer man en säker hantering med hänsyn till lagkrav, rekommendationer och bevarande?

Ett projekt för att uppnå detta inom Piteå kommun verksamheter behöver därför påbörjas för att under 2022 kunna ge kommunens alla verksamheter möjligheter att kunna tillämpa e-signering. Det gäller allt från att ge medborgare och företagare möjlighet till en komplett digital hantering av ärenden till interna behov för verksamheter och inte minst politiker vid tex justering av handlingar.



Påverkan på andra nämnder (verksamhetsmässigt)

Verksamhetsstöd arkivdokumentation - Detta påverkar kommunens arkivorganisation, d.v.s. arkivansvariga och arkivredogörare på förvaltningarna och därtill andra nyckelpersoner som t.ex. processledare i förvaltningarna.

Effektiv politikeradministration - Påverkar förutsättningarna främst för varje enskild politiker genom enklare administration, självservice och bättre kvalitet.

Projektering E-legitimation - Det påverkar förutsättningarna för en säkrare och snabbare hantering av kommunens digitala processer. Minskar ytterligare behoven av pappersutskrifter samtidigt som ett långsiktigt bevarande säkerställs.

Syfte/Mål:

Verksamhetsstöd arkivdokumentation - Alla insatser här handlar mångt och mycket om arkivredovisning och den är viktig bl.a. för;

- att allmänheten ska kunna kontrollera myndigheterna
- att rättssäkerheten ska vara stark
- att möta behovet från utredningar och forskning
- att underlätta snabb och säker återsökning av verksamhetens handlingar/information.
- att vara ett stöd för hanteringen av allmänna handlingar genom att visa vilken ordning de ska sorteras i eller struktureras efter.
- att upprätthålla vissa lagar och förordningar

Effektiv politikeradministration – Det övergripande målet med uppdraget är att inför valet 2022 ha en kvalitetssäker process kring administrationen av de förtroendevaldas uppgifter och dess uppdrag på plats.

Projektering E-legitimation - Det övergripande målet med projektet är att ge förutsättningar för ett rättssäkert införande för hantering av elektroniska underskrifter och digitala signaturer inom kommunens verksamheter som baseras på en gemensam kommunövergripande lösning.

Fullständig investeringskalkyl:

Investering (beräkningsgrunder)

Verksamhetsstöd arkivdokumentation

Utökat antal licenser för Vis Alfa respektive Visual Arkiv: Totalt 100 tkr.

I investeringen ligger även uppskattade nödvändiga kostnader för konsultstöd motsvarande 80 timmar x 1 000 kr = 80 tkr. Totalt 180 tkr.

Effektiv politikeradministration

Investeringen avser nedanstående tjänster vilket främst är förenat med en löpande driftkostnad för dessa tjänster i form av support och underhåll. Totalt 150 tkr.

- Konsulttjänster
- Tilläggsmodul till bef politikersystem, API för integration
- Tilläggsmodul till bef politikersystem, Lön



- Tilläggsmodul till bef politikersystem, Förrättningar

Projektering E-legitimation

Testning av olika tekniska lösningar (tillgång till IT-plattformar)	100 tkr
Konsulttjänster (1300 kr/tim x 80 tim)	100 tkr

Driftkostnadseffekter (ökade/minskade kostnader) i tkr

Särskilda digitaliseringsinsatser:	2022: 80 tkr 2023: 180 tkr 2024: 180 tkr
- Avser support och underhåll av samtliga licenser för verksamhetsstöd arkivdokumentation (Visual Arkiv och Vis Alfa) (100 tkr from 2023)	
- Support och underhållsavtal för ovanstående tilläggsmoduler till politikersystem (80 tkr per år)	

Påverkan på andra nämnder (ekonomiskt)

Verksamhetsmässiga effekter utifrån kommunens strategiska områden.

Barn och unga

Såväl bilder som arkivhandlingar utgör källmaterial som kan användas i undervisning.

Utbildning arbete och näringsliv

Såväl bilder som arkivhandlingar som exempelvis historiska kartor, ritningar kan användas som illustrationer i uppsatser eller fungera som underlag till rapporter o.dyl.

E-signaturer skapar förutsättningar till att bidra till enklare och effektivare handlägningsprocesser för såväl medborgare som företagare.

Demokrati och öppenhet

Arkivhandlingar utgör en av grundpelarna i offentlig lagstiftning, att verka för en god offentlighetsstruktur och rätten att ta del av allmänna handlingar.

E-signaturer bidrar till en ökad tillgänglighet av tjänster och service.

Livsmiljö

Bildarkiv så väl som övriga arkivbestånd kan utgöra underlag för sudiecirklar etc.

Ekonomi

Att skapa ordning och reda på både kommunens processer och de allmänna handlingar som kommer ur dem inklusive de systemlösningar som används skapar en bra överblick för vad det är som på sikt ska importeras till e-arkiv/slutarkiv. De underlättar eftersökning av information/handlingar och sparar därför tid. Då detta ännu inte är implementerat innebär det att mertiden som e-arkiv skapar centralt kan hållas nere. Samtliga investeringar innebär till viss del ökade driftkostnader centralt med viss minskad administration bland politiker och nämnd.

Personal



Organisatoriska förändringar blir mindre sårbart för arkivredovisningen i och med att man får informationshanteringsplaner som är hållbara över tid. Kommunövergripande informationshantering ska vara effektiv och ändamålsenlig och genom att kommunövergripande processer kartläggs blir hanteringen av handlingarna/informationen likadan, oavsett organsiatorisk hemvist.

En effektiv politikeradministration bidrar till att ge förutsättningar att klara administration av fötroendevalda ledamöter på ett smidigare sätt men framförallt med bättre kvalitet genom att en politiker endast registrerar en uppgift en gång.

§108

Riktlinjer för sponsring - Tillfälligt tillägg

2IKS167

§109

**Evenemangssponsring -
Pite Havsbad Race of
Champions 2022**

21KS81

§110

**Evenemangssponsring
Piteå Dansar och Ler
(PDOL) 2021**

21KS175



§ 76

Evenemangssponsring Piteå Dansar och Ler (PDOL) 2021

Diariennr 21KS175

Beslut

Kommunstyrelsens arbets- och personalutskott föreslår att Kommunstyrelsen beviljar sponsring med 750 tkr till Piteå Dansar och Ler för året 2021.

Medel beviljas ur Tillväxtpolitiska reserven.

Kommunledningsförvaltningen upprättar ett sponsringsavtal som reglerar parternas åtagande enligt beslut.

Ärendebeskrivning

Sedan 1990 har Piteå Dansar & Ler, PDOL, haft en betydande roll för Piteå som besöksmål och reseanledning till vår kära stad. De senaste åren har PDOL, som vi känner till, genomgått stora förändringar och inte minst att festivalen är helt entréfri. Festivalens mål är att man skall vara till för alla, en folkfest där människor oavsett ålder, bakgrund eller sexuell läggning kan mötas, dansa och le under hela festivalen. Mellan 90,000 till 110,000 unika besökare kommer till festivalen under genomförandeveckan.

Projektnamn

Under året 2021 har PDOL valt att genomföra en festival som följer regeringens beslut kring folksamlingar och man har därför valt att planera för tre olika scenarion, nedan kallade projekt 1 till 3.

Projekt/scenario 1: Ordinarie Festival

Om regeringen släpper fritt för folksamlingar kommer man kunna genomföra festivalen på liknande sätt som tidigare festivaler under åren 2014 till 2019. Detta innebär en fullstor festival. En utförlig projektbeskrivning levereras till Piteå kommun om detta blir av. Arrangören gör vid ansökningstillfället bedömningen att sannolikt att detta projekt/scenario kommer ske är: MEDEL

Projekt/scenario 2: Mitt Piteå

Vid begränsningar av folksamlingar kommer festivalen anpassa sig efter vad regeringen och myndigheterna föreskriver och följa dessa noga. Om festivalen 2021 inte kan genomföras på ordinarie sätt så har PDOL valt att ställa om och anpassa sig till vad regeringen ställer för krav under vecka 30. Eftersom festivalen är ett besöksmål för såväl Piteåborna som turister är flera företag och organisationer beroende den ekonomiska effekten som festivalen bidrar till. Arrangören avser därför genom olika projekt bidra till att på bästa sätt ge hopp till alla inblandade. Syftet är att ersätta vecka 30 med insatser som gynna handeln, restauranger, boendeanläggningar och partners och som kan boosta deras ekonomi och överlevnad.

Det kan innebära att artister ”placeras ut” på flera olika restauranger i staden. Vidare erbjuds stadens restauranger att bygga upp mattält där de kan servera besökarna i en utomhusmiljö.



Stadens butiker ges möjlighet att duka upp sin försäljning utomhus framför sin befintliga butik. Ett mindre tivoli som är inhägnat kan byggas upp för att kontrollera folkmängden/besökantalet för att göra det så säkert som möjligt. Restaurangtälten måste naturligtvis också följa de restriktioner som regering och myndigheter har beslutat om. Samtidigt erbjuds aktiviteter och underhållning som får folket att Dansa & Le på utvalda platser i centrum men som inte ska bidra till några risker.

PDOL Live studion sänder live från olika aktiviteter och uppträdande för att göra festivalen tillgängligheten på bästa sätt för alla som vill uppleva den från sitt hem. Arrangören gör vid ansökningstillfället bedömningen att sannolikt att detta projekt/scenario kommer ske är: HÖG

Projekt/scenario 3: PDOL LIVE

Skulle det komma ännu hårda restriktioner kring folksamlingar kommer festivalen i sin helhet genomföra genom PDOL Live, på samma sätt som 2020 års festival gjordes den 13 februari 2021. Det blir en Live studio som byggs upp där man tar in gäster med allt från musik, dans, intervjuer, matlagning, träning med mera. Vid 2021 års festival kommer programmet genomföras under flera dagar. Specifika datum beslutas när arrangören vet vilket projektet/scenarion som är möjligt att genomföra. Även för detta projekt/scenario kommer arrangören leverera en utförlig projektbeskrivning till Piteå kommun om detta blir alternativet som genomförs. Arrangören gör vid ansökningstillfället bedömningen att sannolikt att detta projekt/scenario kommer ske är: MEDEL

Verksamhetens utvecklingsgrad och målsättning

På kort sikt - definierar arrangören själva som 2021:

Synbarhet - Om du inte syns eller hörs, finns du inte! Arrangören vill ge varumärken PDOL och Piteå kommun en positiv bild om hopp under en tid då covid-19 har gjort dystra avtryck i vårt samhälle.

Förhindra större folksamlingar - Vi leder, ni följer! Genom att vara projektledare över centrala Piteå under vecka 30 anser sig arrangören kunna förhindra att större folksamlingar samlas än vad lagen tillåter.

Lokal kultur - Kultur ligger i vårt dna! Arrangören vill lyfta de olika lokala kulturutövarna som inte haft någon plattform sedan covid-19 bröt ut i Sverige.

Samverkan - Vi är motorn i staden under vecka 30! Samordna aktiviteterna med flera olika aktörer och hjälpa dom att paketera erbjudanden på rätt sätt.

På lång sikt – Hållbarhet, ingen ska behöva ställa sig frågan, - Blir det något PDOL i år eller? Genom goda och långsiktiga relationer och samverkan med Piteås närings-, kultur- och föreningsliv vill PDOL skapa ett hållbart evenemang som med säkerhet återkommer varje år. Man säger att man inte ska vara en festival i mängden, utan en folkfest med ett brett och unikt innehåll som Piteå kan känna stolthet över. Med hållbarhet avses också ett genomgående miljötank, där arrangören strävar efter att göra klimatsmarta och miljövänliga val i den



utsträckning det är möjligt.

Mångfald - En festival för alla

PDOL välkomnar och inkluderar alla oavsett bakgrund. Vi är öppna för nya idéer och kulturer och vill att festivalen ska innehålla och representera den mångfald som finns i Piteå. De slår också fast att detta gör man och man gör det bra. 2018 mångfaldscertifierades PDOL av Piteå kommun. PDOL tror på jämställdhet och alla människors lika värde och man strävar därför alltid efter en jämställd könsfördelning då de bokar sina scenakter.

Trygghet - Förebyggande insatser och Rätt hjälp på plats

PDOL ska vara en mötesplats där vi bryr oss om och respekterar varandra. Vi arbetar förebyggande inom flera områden för att öka tryggheten, med målet att minska ungdomsfylla och förhindra hat- och sexualbrott. Genom samverkan med polis, säkerhetspersonal, sjukvårdare och stödorganisationer vill man säkerställa att rätt hjälp finns på plats, samt underlätta för besökare genom tydlig kommunikation om var stöd och hjälp finns att få.

Den sökandes motprestation

Arrangören erbjuder synligheten för Piteå kommun genom att i all kommunikation såväl innan, under som och efter evenemanget kommer Piteå kommun finnas med som största partnern samt Piteås platsvarunärke kommer synliggöras i all marknadsföring. Alla projekt kommer sträva efter att vara familjära och återspegla varumärket PDOL och Piteå kommun. Arrangören erbjuder även att deras projektledaren kan medverka i Piteå kommun evenemangsråd som en tillgång för att bistå med att planera och hjälpa till med andra event som kommunen behöver hjälp med. Som exempel nämns SM Veckan, Rally Sweden osv. Kommunledningsförvaltningens bedömning är att arrangören kommer kunna uppfylla motprestationskraven i samtliga scenarion.

Arrangören kommer nyttja sponsringsmedlen till alla de olika insatsområden som krävs för att kunna genomföra en stadsfestival. Festivalen är en öppen festival där alla ska känna sig välkomna oavsett ålder, kön eller funktionsvariation. Ett normalt år lockar PDOL människor från hela Sverige och delar av Norden genom sin långa historia, och deras fokus för marknadsföringen är från Sundsvall till Kiruna samt delar av Norge. Eftersom pandemin fortfarande lever kvar i samhället kommer man i stället lägga stor del marknadsföringen på att locka besökare från närområdet. Viktigast för arrangören är att under 2021 genomföra ett säkert evenemang sett till hälsan och följa de restriktioner som kommer gälla under vecka 30.

Yrkanden

Karl Erik Jonsson (M): bifall till förslaget med komplettering att en skriftlig redovisning presenteras till Kommunstyrelsen, med uppgifter om vad PDOL gjort med tilldelade medel för 2020.

Propositionsordning

Ordföranden ställer proposition och finner att det endast föreligger ett förslag vilket blir Kommunstyrelsens arbets- och personalutskottets beslut.



Utvärdering Aktivitets-, Arrangemang-, Marknadsföringsstöd till Piteå Dansar och Ler 2020

Om Piteå Dansar & Ler

PDOL startade 1990 och är sedan dess ett självklart inslag under sommaren i Piteå. Under vecka 30 samlas Pitebor, hemvändare och turister för att umgås kring mat och dryck, underhållning, musik och aktiviteter. Besökare genom åren har alla sina egna upplevelser och minnen från olika epoker av festivalens historia; Begrepp som gatufestival, musikfestival och stadsfest har använts för att beskriva Piteå Dansar & Ler, och det är mycket riktigt ett levande evenemang som ständigt utvecklas och förändras.

Den största förändringen genomfördes 2014 då vi valde att göra festivalen entréfri för att erbjuda alla att ta del av sommarens största folkfest. För det är så vi väljer att definiera oss - som en återkommande folkfest som med öppna armar välkomnar alla oavsett bakgrund, och som erbjuder ett innehåll för både stora och små.

Förord

Början på 2020 drog en pandemi in genom världen. Flera branscher fick ett hårt slag, där också kulturen fått lida stort. Då festivalen Piteå Dansar & Ler bygger på det fysiska mötet i grunden så fick även vi tänka och ställa om vår verksamhet.

En ny plattform för den digitala mötesplatsen hos PDOL tog fram som fick sitt namn, PDOL Live.

Vad är PDOL Live?

PDOL Live är den digitaliserade plattformen av PDOL, men även ett komplement som kan lyftas in i den befintliga festivalen för att tillgängliggöra oss mot personer som normalt inte har möjligheten att besöka oss under sommaren.

PDOL Live 13/2 – 2021

Medan vi lät världen läka sina sår, och gjorde vårt bästa för att hjälpa till genom att följa aktuella restriktioner så behövde vi något att längta till.

Grundidén byggde på att vi gör ett "nyhetsmorgon" i festivalversion där vi bjuder in till mindre programpunkter och samarbetspartners från festivalen som vi kan erbjuda att sända ut digitalt som fortfarande är gratis att se.

Programinnehåll 13/2

Sändningen blev 120minuter

Artister

- Brolle & Mimi
- Micke Holm
- Nadja Holm

Aktiviteter

- Utdelning årets Pitebor
- Matlagning med Järnspisens Matbod
- Träningstips med True Grit

Övrigt innehåll

- Åsa Iversdotter tar pulsen på piteborna
- Utdelning av Kulturpriset 2020
- Intervju med Olle Lundqvist
- Intervjuer med kulturprofiler i Piteå
- Intervju med Beats Dansstudio

Budget

Beviljat bidrag Piteå Kommun Aktivitetsstöd: 700.000 SEK

Redovisat bidrag

Delar	Del av bidraget
Hyra av lokaler	150.000 sek
Artister	180.000 sek
Aktiviteter	50.000 sek
Filmning & Redigering	60.000 sek
Resor & Boende	14.500 sek
Annonser tidningar	25.000 sek
Reklam sociala medier	15.000 sek
Trycksaker/Grafisk profil	29.000 sek
Projektledning	148.000 sek
Koordinator	71.500 sek
SUMMA	743.000 sek

Marknadsföring av PDOL Live

Vi ville nå ut så brett som möjligt med marknadsföringen, och valde därför att gå genom tryck i papperstidningar och sociala medier.

Annonser delades upp enligt följande

Facebook (PDOL)

- 12st annonser spridning Norrbotten (18-65+)
- 2st annonser spridning Norrbotten/Västerbotten (18-65+)
- 4st annonser spridning Piteå Kommun (18-65+)
- 15st inlägg ordinarie

Instagram (PDOL)

- 8st annonser spridning närområdet
- 15st inlägg ordinarie

Piteå Tidningen

- 2st Helsidor

Gratistidningen

- 1st helsida

Synbarhet Piteå Kommun

Piteå Kommun logotyp har funnits med i all kommunikation kring sponsorer/partner och har haft störst synbarhet.

I programmet har även Piteå Kommun nämnts som partner och sponsor till arrangemanget.

Antal Tittare

Vi valde att sända ut programmet via fyra olika kanaler för att få så hög tillgänglighet som möjligt. Alla fyra kanaler har varit gratis att titta genom.

Tittarna på dom olika kanalerna är räknade mellan perioden 13/2 – 13/4 – 2021

Facebook – Piteå Dansar och Ler

Antal tittare: 14.200

Facebook – Piteå Kommun

Antal tittare: Vet ej

PDOL.se

Antal tittare: 4078

PT.se

Antal tittare: 4220

Totalt antal tittare: 22.498

Länk PDOL Live

Önskar man se hela eller delar av programmet så kan man titta via länken

<https://vimeo.com/507037496>

Den ligger även på vår hemsida pdol.se

Slutord festivalgeneralen

När pandemin bröt ut i Sverige så trodde få personer att det skulle hålla i sig den längden vi är inne på nu, och att vi skulle snabbt återgå till det normala vi var vana vid.

Det har skapat ett nytt och annorlunda tankesätt hos flera branscher, och att vi har utvecklat den digitala plattformen som jag tror kommer stanna kvar i vår verksamhet.

Vi vill inget mera än att återgå till det fysiska mötet mellan människorna på festivalen, och skapa den mötesplats och det självklara besöksmålet under sommaren i Piteå.

I och med den digitala plattformen vi har tagit fram så kommer vi i framtiden kunna tillgängliggöra festivalen på ett nytt och attraktivt sätt. Att även kunna sända ut dom aktiviteter vi skapar under festivalen gör att människor från andra länder eller personer som inte har möjligheten att ta sig ut till oss kommer kunna se det från sina hem. På så sätt kommer vi även kunna öka attraktionen kring hela Piteå som sommarstad och kanske få fler personer att hitta hit.

Vi vill tacka Piteå Kommun som gör det möjligt att varje år kunna planera och genomföra festivalen, oavsett skepnad och genomförande.

Kontaktuppgifter

Fredrik Nilsson

fredrik@pdol.se

070-312 81 16

Urval av bilder



PDOL LIVE 13/2

MICKE HOLM **BROLLE & MIMI** **NADJA HOLM**

FESTIVALMAT MED JÄRNPISENS MATBOD | TRÄNINGSTIPS MED TRUEGRIT
INTERVJUER | BEATS DANSSTUDIO | PRISUTDELNING ÅRETS PITEBO

TACK TILL VÅRA SPONSORER

Piteå

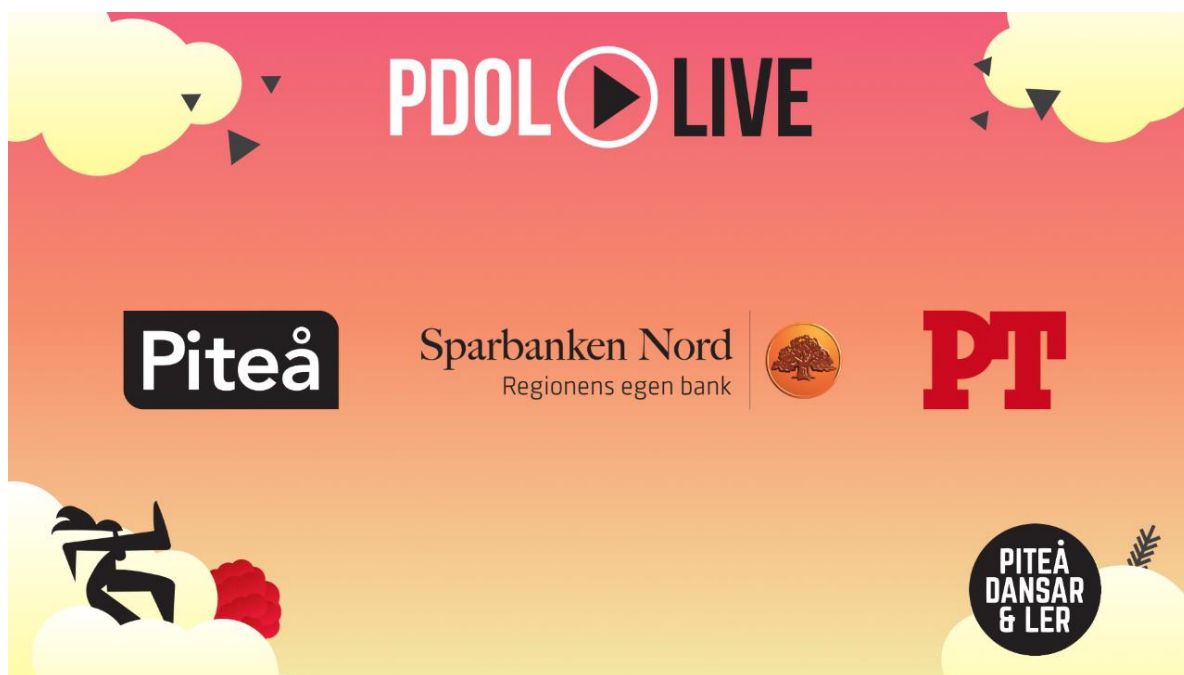
Sparbanken Nord
Regionens egen bank



PT

PDOL  LIVE

13/2



PDOL  LIVE
PRESENTERAR

ÅRETS PITEBOR 2020



LISA HELLMÉR



TOBIAS FORSBERG



JONAS PERSSON

13/2

§ III

Handelsstöd genom en handelskoordinator/handel sutvecklare

21KS220

§112

Stöd till den bebyggda kulturmiljön 2021

21KSI82



§ 78

Stöd till den bebyggda kulturmiljön 2021

Diarienum 21KS182

Beslut

Kommunstyrelsens arbets- och personalutskott föreslår att Kommunstyrelsen beviljar stöd till den bebyggda kulturmiljön för 2021 med 37 500 kr till Svensbyns Hembygdsförening, 37 500 kr till Norrfjärdens Hembygdsförening och 25 000 kr till Lillpites Hembygdsförening.

Jäv

Brith Fäldt (V) anmäler jäv i ärendet och deltar inte i handläggning eller beslut.

Reservation

Majvor Sjölund (C), Karl-Erik Jonsson och Johnny Åström (SJV) reserverar sig mot beslutet till förmån för Majvor Sjölund (C) förslag.

Ärendebeskrivning

Piteå Kommunfullmäktige beslutade 2011-09-12 att lyfta pengar från utvecklingspengen som stöd till den byggda kulturmiljön: insatser för bevarande av värdefulla byggda kulturmiljöer.

I Piteås landsbygd finns ett antal värdefulla byggnadsarv och kulturmiljöer. Utvalda delar av den byggda kulturmiljön kan betraktas som extra värdefull och tillskrivas ett kulturhistoriskt värde. I Piteås landsbygd finns flera företag och föreningar som använder det byggda kulturarvet i sin verksamhet där produkter är baserade på det lokala kulturarvet. En användning av kulturarvet i affärsverksamhet är natur- och kulturturismen där miljöer med höga kultur- och naturvärden används för att locka besökare.

Tre ansökningar om kulturmiljöbidrag för år 2021 har inkommit:

- Svensbyns Hembygdsförening (Svensbyliden)
- Norrfjärdens Hembygdsförening (Ottergården)
- Lillpites Hembygdsförening (Legdgården)

Bedömning

I och med att år 2020 var annorlunda i alla aspekter har Hembygdsföreningarna inte kunnat driva den verksamhet som de brukar utan har fått ställa om sin verksamhet. Det har varit ett tungt år för föreningarna som kommer att försöka anordna evenemang under 2021. Inkomna bidragsansökningar är väl motiverade. De formella kraven för bidrag är uppfyllda. För att uppnå en hög samhällsnytta med tillgängliga medel brukar Samhällsbyggnad tillsammans med Kultur-, park- och fritidsförvaltningen tillämpat nedanstående allmänna bedömningskriterier. En bedömning av det kulturhistoriska värdet ingår alltid.

Profilmråde: Ingår i något av dessa tre kriterier:

- Redan kulturhistoriskt värderade miljöer
- Intressanta ur ett lokalt perspektiv
- Miljöer som kan ha betydelse för attraktiva boendemiljöer och besöksmål



- Självfinansiering: Kulturmiljön har/söker en hög grad av självfinansiering.
- Tillgänglighet: Arbetar kontinuerligt för att den fysiska tillgängligheten till kulturmiljön förbättras.
- Pedagogik: Arbetar för att öka förståelsen av kulturmiljön och dess förutsättningar.
- Lärande: Kulturmiljön ingår i utbildningsverksamhet eller i lärande som innebär tillvaratagande av äldre hantverkskunskaper.
- Förankring: Kulturmiljön har förankring i det allmänna medvetandet och bidrar till identifikation med samhället och dess historia.
- Attraktivt boende/mötesplats/verksamheter: Kulturmiljön får positiva effekter för livsmiljön och genererar lokaler för aktiviteter och näringsliv.
- Besöksmål: Kulturmiljön blir uppmärksammat som besöksmål och gör företeelsen och platsen känd.
- Sysselsättning: Bidrar till att ge arbete lokalt eller får spridningseffekter i näringsverksamhet.
- Hållbar utveckling: Bidrar till tillvaratagande av och ingår som förebild vid utvecklingen av byggnadskulturen.
- Förvaltning: Kulturmiljön har eller arbetar för att få en förvaltning som innebär att det bevaras och vårdas för framtiden
- Barn/Folkhälsa/Jämställdhet/Integration: Kulturmiljön har positiva verkningar inom dessa områden; exempelvis att det berättar om en specifik grupps historiska villkor.

Kommunstyrelsen föreslås bevilja stöd till den bebyggda kulturmiljön för 2020 med 37 500 kr till Svensbyns Hembygdsförening, 37 500 kr till Norrfjärdens Hembygdsförening och 25 000 kr Lillpite Hembygdsförening.

Yrkanden

Majvor Sjölund (C) och Karl Erik Jonsson (M): stödet delas lika mellan de tre föreningarna.

Helena Stenberg (S): bifall till förslaget.

Propositionsordning

Ordföranden ställer proposition på de två förslagen och finner att Kommunstyrelsens arbets- och personalutskott beslutar enligt Kommunledningsförvaltningens förslag.

§113

Riktlinjer för kompetensförsörjning

2IKSI98



Riktlinjer för kompetensförsörjning

Dokumentnamn	Dokumenttyp	Senast reviderad	Beslutsinstans
Riktlinjer för kompetensförsörjning	Riktlinjer	2021-05-03, § 113	Kommunstyrelsen
Dokumentansvarig/processägare	Version	Diarienummer	Giltig till
Kommunledningsförvaltningen	1	21KS198	2025-06-30
Dokumentinformation	Riktlinje för kompetensförsörjning		
Dokumentet gäller för	Samtliga nämnder		



Innehåll

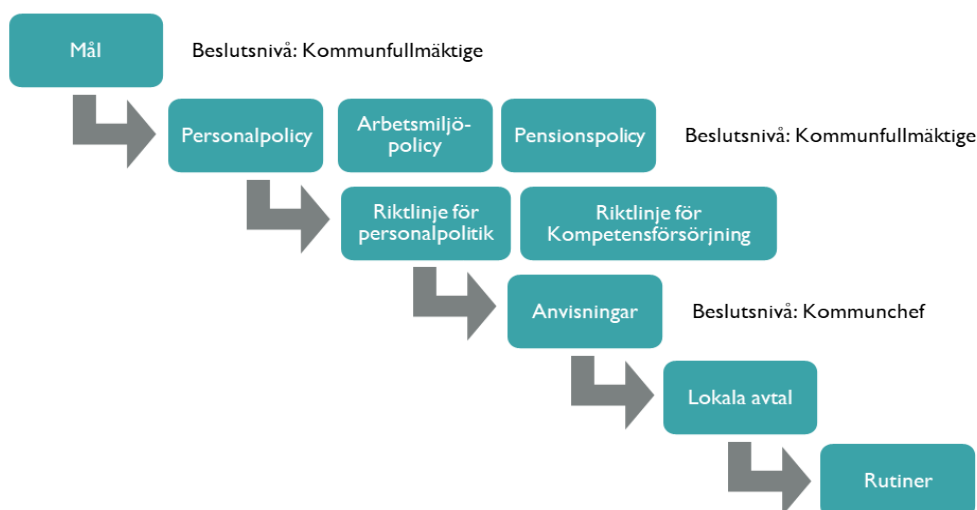
Riktlinjer för kompetensförsörjning	1
Inledning	2
Förutsättningar	2
Utgångspunkt	3
I Attraktiv arbetsgivare	4
1.1 Stöd medarbetarnas utveckling	4
1.2 Stärk ledarskapet.....	5
1.3 Rekrytera brett	6
2 Nya lösningar	7
2.1 Utnyttja tekniken smart	7
2.2 Använd kompetensen rätt.....	7
2.3 Sök nya samarbeten	7
3 Hållbart arbetsliv	9
3.1 Prioritera arbetsmiljöarbetet.....	9
3.2 Öka heltidsarbetet.....	9
3.3 Förläng arbetslivet.....	10



Inledning

Piteå kommun och de kommunala bolagen ska arbeta aktivt för att vara en attraktiv och jämställd arbetsgivare samt skapa hälsofrämjande arbetsplatser. Kompetensförsörjning är en av Piteå kommuns största utmaningar för att trygga framtidens välfärd. Antal yngre och äldre personer ökar vilket leder till ökade behov av kommunal service och tjänster. Piteå kommun måste, för att konkurrera om arbetskraften lägga fokus på att motivera befintliga medarbetare att arbeta kvar och samtidigt attrahera nya. Därför ska Piteå kommun vara en attraktiv arbetsgivare som arbetar med medarbetarnas villkor, utveckling och kultur på arbetsplatsen.

Struktur för styrande dokument inom personalområdet



Förutsättningar

Riktlinjen för kompetensförsörjning är det ramverk som styr Piteå kommuns arbete med kompetensförsörjning. Varje förvaltning har en handlingsplan kopplat till denna riktlinje i syfte att skapa handling och säkerställa att Piteå kommun har rätt kompetens idag och imorgon. Personalavdelningen följer upp och återrapporerar arbetet med kompetensförsörjning till kommunstyrelsens arbets- och personalutskott.



Utgångspunkt

Utgångspunkten för Piteå kommuns Riktlinjer för kompetensförsörjning är Sveriges kommuner och regioner (SKR) utpekade områden för att möta kompetensutmaningen.

1. Attraktiv arbetsgivare

- 1.1 Stöd medarbetarnas utveckling
- 1.2 Stärk ledarskapet
- 1.3 Rekrytera bredare

2. Nya lösningar

- 2.1 Utnyttja tekniken smart
- 2.2 Använd kompetensen rätt
- 2.3 Sök nya samarbeten

3. Hållbart arbetsliv

- 3.1 Prioritera arbetsmiljöarbetet
- 3.2 Öka heltidsarbetet
- 3.3 Förläng arbetslivet



I Attraktiv arbetsgivare

Piteå kommun ska vara en attraktiv arbetsgivare för både befintliga och framtida medarbetare. Ett strategiskt arbete med kompetens- och karriärutveckling bidrar till såväl ökat engagemang bland medarbetarna, som till verksamhetens utveckling och kvalitet. Genom ett aktivt jämställdhetsarbete skapas attraktiva och jämställda arbetsplatser. Att medarbetarnas engagemang, kunskap och erfarenheter tas tillvara ställer stora krav på chefer, vilka behöver goda organisatoriska förutsättningar.

I.1 Stöd medarbetarnas utveckling

Medarbetarna i Piteå kommun arbetar för medborgarnas bästa, med hög förändringstakt behöver medarbetarnas kompetens ständigt utvecklas för att möta detta. Varje medarbetare har ett eget ansvar att följa med i samhällsutvecklingen och att hålla sig uppdaterad inom sitt yrkesområde. Chefen ska ge förutsättningar för att medarbetarnas kompetens tas tillvara, utvecklas och kopplas till verksamhetens kompetenskrav. Kompetensutveckling sker i dialog, och planeras tillsammans med chef.

- **Tillitsbaserat arbetssätt**

Uppdraget är tydligt definierat och ger medarbetaren mandat och handlingsutrymme. Detta skapar förutsättningar för medarbetare att använda sin drivkraft, sitt engagemang och sina kunskaper. Medarbetare tar ansvar för sin egen utveckling och delar med sig av kunskap och kompetens.

- **Aktivt medarbetarskap**

Inflytande och delaktighet är en förutsättning för att utvecklas i sitt arbete, alla medarbetare känner att de kan påverka och bidra till verksamhetens utveckling. Grunden för detta är samverkansavtalet. Chefer och medarbetare har därför god kunskap om samverkansavtalet.

- **Karriärvägar**

Synen på karriär breddas, varje förvaltning synliggör och möjliggör karriärvägar inom sin organisation.

- **Lön**

Lönen är ett strategiskt styrmedel, därför tillämpas individuell lönesättning. Löneutvecklingen bygger på prestation och måluppfyllelse. Lönekriterier som bidrar till att övergripande mål uppfylls är en förutsättning, dessa är välkända bland medarbetarna. Inga osakliga löneskillnader grundat på kön förekommer.

- **Kompetensutveckling**

Kommunens arbeten är komplexa och föränderliga. Medarbetare har förutsättningar att höja sin kompetensnivå för att möta de krav och behov som finns. Alla medarbetare har samma förutsättningar till den kompetensutveckling de behöver oavsett bakgrund, kön eller verksamhet.



- **Introduktion**

Introduktionen ger förutsättningar att snabbt komma in i sin nya yrkesroll. Introduktionen skapar förståelse för det arbete man ska utföra, sin arbetsplats samt förvaltningens- och kommunens övergripande verksamhet. Varje verksamhet har en tydlig plan för introduktionen som utgår från den enskilda individens behov.

- **Handledarskap**

Handledare är viktiga i arbetet med att introducera och handleda nya medarbetare, praktikanter och personer med särskilda behov etc. Handledaren har rätt förutsättningar för att utföra uppdraget.

I.2 Stärk ledarskapet

Cheferna är avgörande för att Piteå kommun ska attrahera och behålla motiverade och engagerade medarbetare. De företräder kommunen och den egna verksamheten på ett engagerat, professionellt och positivt sätt i möte med medarbetare och medborgare. Alla chefer oavsett kön, bakgrund eller verksamhet ska ha samma förutsättningar att utöva ledarskap.

- **Tillitsbaserat ledarskap**

Utgångspunkten är tillitsbaserat ledarskap. Chefen skapar förutsättningar för samverkan och samarbete, samt arbetar utifrån ett helhetsperspektiv för att skapa största värde för Piteås medborgare. Chefen leder genom att ge tydliga uppdrag och med det ansvar, mandat och handlingsutrymme. Genom att stötta medarbetarna skapar chefen förutsättningar för utveckling och lärande, vilket kräver att kommunens chefer är skickliga på att kommunicera och skapa förståelse för uppdraget.

- **Tydligt uppdrag**

Chefsuppdraget är tydligt och välkänt, att vara chef är ett formellt uppdrag vilket innebär ansvar för verksamhet, ekonomi och personal. Handlingsutrymme och tydligt mandat är förutsättningar för att lyckas med uppdraget.

- **Organisatoriska förutsättningar**

Varje verksamhet skapar förutsättningar för deras chefer att klara sitt uppdrag, oavsett bakgrund, kön eller verksamhet.

- **Utveckling**

Chefer har ett komplext uppdrag, de leder och driver utveckling i en ständigt föränderlig värld. Tillgång till kompetenshöjande insatser i syfte att stärka kompetensen kopplat mot uppdraget och utmaningarna är en förutsättning.



I.3 Rekrytera brett

Piteå kommun är en jämställd och attraktiv arbetsgivare som tar tillvara allas kompetens.

- **Marknadsföring**

Piteå kommun marknadsförs som en attraktiv arbetsgivare internt och externt. Piteå kommuns arbetsgivarvarumärke är välkänt både bland befintliga och nya medarbetare. Marknadsföringen kopplas till Piteå som en kommun att arbeta, bo och leva i.

- **En arbetsgivare för alla**

Föreställningen om vem som kan arbeta med vad ska förändras, genom ett aktivt arbete med att bryta både könsstereotypiska normer och andra normer som begränsar. Kommunen arbetar aktivt för en jämn könsfördelning på alla arbetsplatser och inom alla yrken. All rekrytering utgår från kompetensbaserad rekryteringsmetod.

- **Arbetsplatsförlagt lärande**

I Piteå kommun är det självklart att ta emot studenter, elever och personer långt från arbetsmarknaden för arbetsplatsförlagt lärande. Kvinnor och män har samma möjligheter till arbetsplatsförlagt lärande. Samverkan över förvaltningsgränser och med andra samhällsaktörer är en förutsättning.

- **Påverka framtidens arbetskraft**

Piteå kommun arbetar aktivt för att bryta de könssegregerade mönster som råder på arbetsmarknaden genom att påverka utbildningsanordnare.

- **Vikarier**

Vikarier i Piteå kommun ska känna sig välkomna och genom en god introduktion få rätt förutsättningar för arbetet. Vikarier ska ha en trygg anställning.

- **Bemanning**

Piteå kommun nyttjar medarbetarnas fulla potential och kompetens på ett effektivt sätt när behoven är som störst genom gemensamt förhållningssätt gällande bemanning av verksamheterna.



2 Nya lösningar

Kommunen utmanar traditionella mönster och arbetssätt i syfte att hitta nya lösningar för att möta kompetensutmaningen. Det handlar om att utveckla arbetssätt och att hitta nya samarbeten så att varje medarbetares kompetens används på ett ändamålsenligt sätt och att tekniken används smart. Delaktighet, samverkan och ledarskap är centrala delar för att uppnå detta.

2.1 Utnyttja tekniken smart

Piteå kommun ska utmana det traditionella, vilket ställer stora krav på delaktighet, ledarskap och digital kompetens. Tekniken används som ett stöd för att uppnå verksamhetens mål, den underlättar, avlastar och stödjer medarbetarna i deras arbete.

- **Digital kompetens**
Medarbetarnas digitala kompetens utvecklas kontinuerligt över tid. Alla medarbetare, oavsett kön, bakgrund eller verksamhet ges förutsättningar och ha möjlighet att använda ny teknik och nya lösningar.
- **Verksamhetsutveckling**
Verksamhetsutveckling är ett ständigt pågående arbete, på alla arbetsplatser. Alla verksamheter arbetar ständigt med att se över sina processer, metoder och arbetssätt, för att skapa en effektiv organisation. Alla medarbetare ska ha möjlighet att delta och aktivt bidra till verksamhetens utveckling.

2.2 Använd kompetensen rätt

Den kompetens som finns i Piteå kommun används och utvecklas med utgångspunkt i verksamhetens behov.

- **Kartlägg kompetenser**
Piteå kommun ska upprätthålla en samlad bild av den kompetens kommunens samtliga medarbetare besitter. På så sätt skapas förutsättningar att optimera nyttjandet av kommunens medarbetare.
- **Använd kompetensen rätt**
Medarbetarnas kompetens nyttjas på rätt sätt och under rätt tid.

2.3 Sök nya samarbeten

Piteå kommun tänker nytt och samarbetar över geografiska- och organisatoriska gränser.

- **Nätverk**
Piteå kommun samarbetar med andra kommuner och Piteås näringsliv i syfte att marknadsföra bredden av de yrken som finns i kommunerna samt de möjligheter som finns i regionen.



- **Samnyttjande av kompetenser**

Piteå kommun samarbetar med andra kommuner i syfte att samnyttja svårrekryterade kompetenser, samt stödja varandra i lägen av brist på rätt kompetens.



3 Hållbart arbetsliv

Ett hållbart arbetsliv är avgörande för att fler medarbetare ska kunna och vilja arbeta mer och längre.

3.1 Prioritera arbetsmiljöarbetet

Ett aktivt arbetsmiljöarbete främjar hälsa, förebygger ohälsa och olycksfall i arbetet och säkerställer att arbetsmiljön är god. Piteå kommuns chefer ska, tillsammans med skyddsombud och medarbetare, ha förutsättningar att arbeta systematiskt med arbetsmiljöarbete.

- **Systematiskt arbetsmiljöarbete**

Cheferna i Piteå kommun ska ha tid, resurser och kompetens för att bedriva ett systematiskt och förebyggande arbetsmiljöarbete. Dessa förutsättningar ska vara lika oavsett chefs bakgrund, kön eller inom vilken verksamhet man arbetar.

- **Minskad sjukfrånvaro**

Piteå kommun ska erbjuda hälsofrämjande arbetsplatser. Chefer och medarbetare ska fokuserat och aktivt arbeta för att nå målen för sjukfrånvaron kommunfullmäktige beslutar om.

- **Ingen kränkande särbehandling, sexuella trakasserier/andra trakasserier eller diskriminering ska förekomma**

Alla medarbetare inom Piteå kommun ska känna sig väl bemötta och vara trygga i sin arbetsmiljö. Därför accepteras inte kränkande särbehandling, sexuella trakasserier eller andra trakasserier eller diskriminering. Ett aktivt arbetsmiljöarbete ska bedrivas i syfte att förebygga och följa upp kränkande särbehandling, sexuella trakasserier, andra trakasserier och diskriminering i arbetsmiljön.

- **Jämställd arbetsmiljö**

Arbetsmiljöarbetet ska präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Det innebär att varken kvinnor eller män ska drabbas av ohälsa, bli sjuka eller skadade på sitt arbete. Därför är det viktigt att ta reda på hur arbetsmiljön ser ut för både kvinnor och män.

3.2 Öka heltidsarbetet

Kommunens arbeten ska vara attraktiva och jämställda, därför erbjuder kommun attraktiva och trygga anställningar för alla.

- **Heltid som norm**

Heltidsarbete är utgångspunkten i Piteå kommun vilket innebär att alla nyanställda erbjuds heltidsanställningar. Alla medarbetare med deltidsanställningar erbjuds heltidsanställningar och de som arbetar deltid uppmuntras att arbeta mer. Om en större andel av de anställda arbetar heltid, behöver inte lika många nya medarbetare rekryteras. Dessutom är heltidsarbete som norm en viktig jämställdhetsinsats eftersom det är merparten kvinnor som arbetar deltid.



3.3 Förläng arbetslivet

- **Förlängt arbetsliv**

Kommunen skapar förutsättningar för äldre medarbetare att välja arbete framför pension. En hållbar arbetsmiljö är grunden för att medarbetare ska kunna arbeta ett helt arbetsliv. Förvaltningarna möjliggör individuella lösningar och anpassningar i syfte att behålla äldre medarbetares kompetens.

- **Tillvarata kompetens och erfarenheter**

Piteå kommun tar tillvara erfarna medarbetares kompetens. Det är välkänt att medarbetare som närmar sig pensionsåldern är en viktig resurs.

§114

Avsiktsförklaring om intresse för vätgasprojekt

21KS244



Avsiktsförklaring rörande intresse för vätgasprojekt mellan Piteå kommun och Zelk-Energy AB

Datum: 2021-05-05

Parter: Piteå Kommun och Zelk Energy AB

Piteå kommun genom Anders Lundkvist

Zelk-EnergyAB genom Joachim Karthäuser

Denna avsiktsförklaring avser samarbetet mellan Piteå kommun och Zelk Energy AB (org.nummer 559301-4540) angående lokal produktion och distribution av vätgas i Norrbotten, dvs ökning av vätgasanvändning och övergången till ett fossilfritt samhälle. I fortsättningen benämns Piteå kommun och Zelk Energy AB för "Parterna".

Piteå kommun finns med som en del i den värdekedja som nu skapas i Norrbotten kring mer småskalig vätgasproduktion och konsumtion. Parterna arbetar för att addera användare för den lokala produktionen och distributionen kring Piteå. Kommunen utgör första fasen av en längre kedja som rör Norrbotten med sina 14 kommuner. En unik aspekt i hela Norrbottensatsningen handlar om att verifiera vätgasproduktion och distribution i kallt klimat.

För att nå en kritisk massa av vätgaskunder innefattar arbetet s k lokala kundanalyser med fokus på introduktion av vätgasdrivna fordon såsom personfordon, tunga lastbilar, lätta distributionsbilar, sophämtningsmaskiner, bussar, truckar, traktorer, grävmaskiner och andra arbetsfordon.

Zelk Energy är berett att tillsammans med lokala parter ansvara för att en "smart minigrid" (hållbart energisystem) skräddarsys för att i Piteå säkerställa produktion av grön vätgas. Volymerna anpassas till den kundanalys som görs. Detta innebär att Parterna arbetar för ökat kundunderlag för vätgas, vilket ska möjliggöra planeringen och installation av ett par stadsnära vätgasanläggningar.

För att bygga en kritisk massa av vätgaskunder är Piteå kommun, inklusive kommunala bolag, beredda att inventera förutsättningarna för att förnya den fordonspark som kommunen själv innehar.

Tillsammans med Skoog Energy driver Zelk Energy försäljningen av vätgas från en tankstation vid det centralt belägna LTU Green Fuel anläggningarna respektive en station på Haraholmen. Vätgasanläggningarna finansieras av Zelk Energy. Kommunen ska vara behjälplig i denna process.

Zelk Energy ska också säkerställa möjligheten att konvertera befintliga dieseldrivna fordon till partiell vätgasdrift genom samarbete med företaget Hydra från Kanada.

Konstateras att LTU planerar att skapa ett kunskapscentrum kring vätgasfrågor i Piteå. Det är naturligt att Parterna blir intressenter i detta kunskapsuppbyggande.



måndag den 5 maj 2021

Parterna är medvetna om att samarbetet med offentliga sponsorer såsom Energimyndigheten, Klimatklivet, Industriklivet, EU etc och den lokala industrin som producerar spillvärme är essentiellt för framgång, och ska samarbeta i detta avseende.

Piteå 2021-05-05

Anders Lundkvist (S)
Vice ordförande Kommunstyrelsen
Piteå Kommun

Joachim Karthäuser
VD Zelk Energy AB

§115

**Samrådsremiss för
anläggning av E4
parallellväg (GC-väg)
Öjebyn - Norrfjärden Piteå
kommun**

21KS241



Yttrande över Samrådsremiss för anläggning av E4 parallellväg (GC-väg) Öjebyn - Norrfjärden Piteå kommun

Piteå kommun deltog i remissen som pågick 2020-06-26 – 2020-08-09 (20SBN168) avseende gång- och cykelväg mellan Öjebyn och Norrfjärden. Där påpekade kommunen att Trafikverket bör utreda lösningar som motverkar att t.ex. A-traktorer använder den planerade gång- och cykelvägen, detta för att inte äventyra trafiksäkerheten på sträckan.

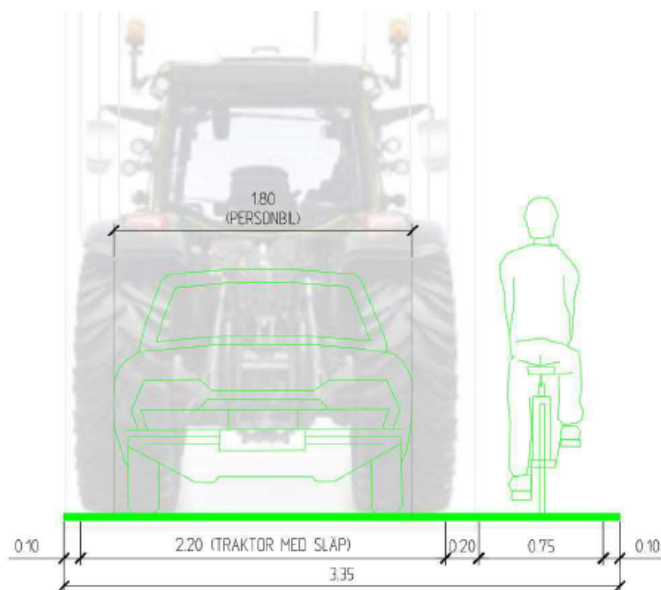
Piteå kommun har nu på nytt medgetts möjlighet att yttra sig över Trafikverkets vägplanbeskrivning daterad 2021-04-19, denna gång avseende "E4 parallellväg Öjebyn-Norrfjärden". I det nya förslaget väljer man att beblanda fordon med oskyddade trafikanter. Med denna lösning får alla fordonsslag trafikera den tidigare planerade gång- och cykelvägen om inte Länsstyrelsen beslutar om begränsning till ett visst fordonsslag. Beslut om detta är inte fattat i skrivande stund varför kommunens yttrande avser parallellväg till E4.

Piteå kommun ser inte positivt på det nya förslaget om parallellväg och har följande synpunkter.

- Trafikverket föreslår en parallellväg som tillåter alla typer av fordon vilket i sin tur innebär att oskyddade trafikanter blir de lägst prioriterade längs sträckan även fortsättningsvis.
- Trafikverkets inställning beskrivs vara att trafik längs parallellvägen bör begränsas till långsamgående fordon och 30 km/h. Inställningen kommer att innebära att de oskyddade trafikanterna återigen måste samsas med fordonstrafik. I Trafikverkets vägplanbeskrivning framgår inte hur man avser vidta åtgärder för att försäkra sig om att begränsningen efterföljs på ett riktigt sätt. Kommunens realistiska farhåga är att de flesta trafikslag kommer att nyttja parallellvägen.
- I vägplanbeskrivningen framgår att Trafikverket bedömer att planen om parallellvägväl överensstämmer med kommunens planer. Denna bedömning ifrågasätter kommunen starkt med motiveringen att det endast är kommunens gång- och cykelplan som på ett konkret vis berör väg för oskyddade trafikanter längs den aktuella sträckan. Såsom planens namn antyder, avser kommunens planer endast gång- och cykelväg.
- Trafikverket uppger att det ännu inte finns något beslut om begränsning av fordonsslag eller beslut om hastighetsbegränsning. De uppger att Länsstyrelsen i ett senare skede eventuellt kommer att fatta dessa beslut. Det är därmed högst osäker vilka begränsningar, om ens några, som kommer att gälla på parallellvägen.



- Kommunen saknar också en analys för hur en parallell väg mellan Norrfjärden och Öjebyn påverkar situationen med långsamgående fordon för sträckan Rosvik Södra – Norrfjärden.
- Den reella konsekvensen av att anlägga parallellvägar blir att fordon prioriteras framför oskyddade trafikanter. Piteå kommun motsätter sig en sådan prioritering.
- Trafikmätningarna som redovisas under *punkt 4.2.1 Fordonstrafik* är förhållandevis gamla framför allt den som gäller för väg 572 som har mätår 2011. Platsen och vägar- na är idag helt ombyggd och saknar helt gång- och cykelvägar.
- *Punkt 5.2.3* Hur kan Trafikverket säkerställa ett lågt trafikflöde och en hastighet på 30 km/h vilket är ett krav för att denna smala parallellväg ska bli säker för oskyddade tra- fikanter. Vägbredden på 3,35-3,5 anser Piteå kommun inte acceptabel om fordonstra- fik ska tillåtas, även om VGU medger detta. Vi vill passa på att påtala att kommunen bygger gång- och cykelvägar med minst 3 meters breder vilket ibland kan vara pro- blematiskt där det är med lite mer cykeltrafik eller lite snabbare cykeltrafik.



Piteå kommun anser att en vägbredd på 3,35 inte är acceptabelt.

- Det är ottydligt beskrivet i handlingen om parallellvägen ska belysas och iså fall i vil- ken omfattning och hur och var.
- Punkt 6.3.8 Minskade klimatgasutsläpp: (Trafikverket skriver) *Syftet med detta projekt är att skapa en **säker** trafiksituation samt möjliggöra vardagspendling med cykel för oskyddade trafikanter som färdas mellan Öjebyn och Norrfjärden. Transportsystem med prioritering av de oskyddade trafikanterna bidrar till överflyttning av resor från bil till gång och cykel som resulterar i reducerade koldioxidutsläpp.* Piteå kommun menar att en parallellväg där all trafik tillåts, inte prioriterar de oskydda- de trafikanterna, skapar en osäker trafiksituation för de oskyddade trafikanterna och Piteå kommun är tveksam till om det resulterar i reducerade koldioxidutsläpp då det är en väg med blandad trafik.



Piteå kommun

Yttrande

2021-05-04

Dnr 21KS241

Piteå kommun

Helena Stenberg (S)
Ordförande för Kommunstyrelsen



Ert dnr TRV 2019/136415

Investering

Box 810

781 28 Borlänge

investeringsprojekt@trafikverket.se

Förslag till ändringar av yttrande

Piteå kommun deltog i remissen som pågick 2020-06-26 – 2020-08-09 (20SBN168) avseende gång- och cykelväg mellan Öjebyn och Norrfjärden. Där påpekade kommunen att Trafikverket bör utreda lösningar som motverkar att t.ex. A-traktorer använder den planerade gång- och cykelvägen, detta för att inte äventyra trafiksäkerheten på sträckan.

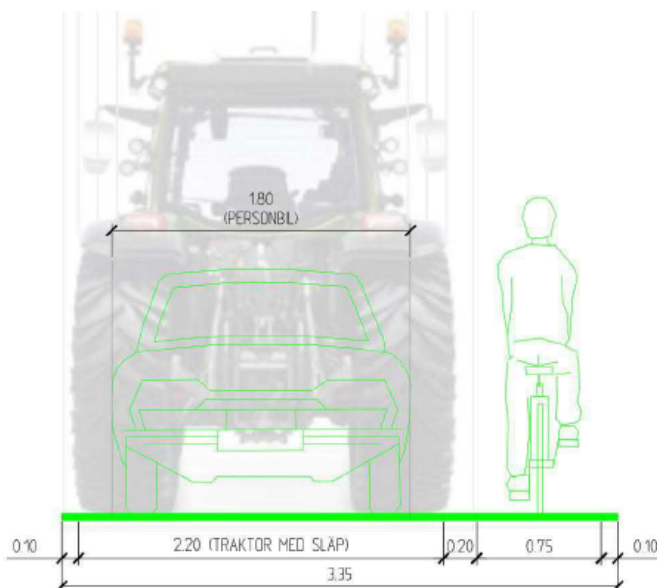
Piteå kommun har nu på nytt medgetts möjlighet att yttra sig över Trafikverkets vägplanbeskrivning daterad 2021-04-19, denna gång avseende "E4 parallellväg Öjebyn-Norrfjärden". I det nya förslaget väljer man att beblanda fordon med oskyddade trafikanter. Med denna lösning får alla fordonsslag trafikera den tidigare planerade gång- och cykelvägen om inte Länsstyrelsen beslutar om begränsning till ett visst fordonsslag. Beslut om detta är inte fattat i skrivande stund varför kommunens yttrande avser parallellväg till E4.

Piteå kommun ser inte positivt på det nya förslaget om parallellväg och har följande synpunkter.

- Trafikverket föreslår en parallellväg som tillåter alla typer av fordon vilket i sin tur innebär att oskyddade trafikanter blir de lägst prioriterade längs sträckan även fortsatt. Underhållet av den nya parallellvägen kommer troligen att hålla en hög standard vilket medför att motorfordon kommer att nyttja densamma i hög grad.
- Trafikverkets inställning beskrivs vara att trafik längs parallellvägen bör begränsas till långsamtgående fordon och 30 km/h. Inställningen kommer att innebära att de oskyddade trafikanterna återigen måste samsas med fordonstrafik. I Trafikverkets vägplanbeskrivning framgår inte hur man avser vidta åtgärder för att försäkra sig om att begränsningen efterföljs på ett riktigt sätt. Kommunens realistiska farhåga är att de flesta trafikslag kommer att nyttja parallellvägen.
- I vägplanbeskrivningen framgår att Trafikverket bedömer att planen om parallellväg väl överensstämmer med kommunens planer. Denna bedömning ifrågasätter kommunen starkt med motiveringen att det endast är kommunens gång- och cykelplan som på ett konkret vis berör väg för oskyddade trafikanter längs den aktuella sträckan. Såsom planens namn antyder, avser kommunens planer endast gång- och cykelväg.
- Parallellvägen skulle kunna få negativa miljö-, ekonomiska och hälsoeffekter. Det kan driva på benägenheten att köpa långsamtgående fordon till ungdomar vilket kan få hälsoförsämrande effekter, ett ökat antal fordon ger negativa miljöeffekter och ökat antal fordon ger en större efterfrågan på parkeringar och vägunderhåll vilket kräver ekonomiska resurser.



- Trafikverket uppger att det ännu inte finns något beslut om begränsning av fordonslag eller beslut om hastighetsbegränsning. De uppger att Länsstyrelsen i ett senare skede eventuellt kommer att fatta dessa beslut. Det är därmed högst osäker vilka begränsningar, om ens några, som kommer att gälla på parallellvägen.
- Kommunen saknar också en analys för hur en parallell väg mellan Norrfjärden och Öjebyn påverkar situationen med långsamgående fordon för sträckan Rosvik Södra – Norrfjärden. ~~Kommunen ser stora risker för att mängden långsamgående fordon längs E4 från Rosvik till Norrfjärden ökar i och med anläggning av parallellväg.~~
- **Är parallellväg istället för GC-vägar framtida standard, i vilka sammanhang kommer det vara tillämpligt i andra projekt? Är detta vad kommunen kan förvänta sig i liknande projekt i framtiden. Den reella konsekvensen av att anlägga parallellvägar blir att fordon prioriteras framför oskyddade trafikanter. Trafikverket hävdar att detta gynnar hållbart resande, hur då? Piteå kommun motsätter sig en sådan prioritering.**
- Trafikmätningarna som redovisas under *punkt 4.2.1 Fordonstrafik* är förhållandevis gamla framför allt den som gäller för väg 572 som har mätår 2011. Platsen och vägarna är idag helt ombyggd och saknar helt gång- och cykelvägar.
- För att få parallellvägen trygg för oskyddade trafikanter bör det kunna vara visuell kontakt mellan oskyddade trafikanter och E4 efter hela sträckan. Detta framgår inte tydligt i handlingen.
- *Punkt 5.2.3* Hur kan Trafikverket säkerställa ett lågt trafikflöde och en hastighet på 30 km/h vilket är ett krav för att denna smala parallellväg ska bli säker för oskyddade trafikanter. Vägbredden på 3,35-3,5 anser Piteå kommun inte acceptabel om fordonstrafik ska tillåtas, även om VGU medger detta. Vi vill passa på att påtala att kommunen bygger gång- och cykelvägar med minst 3 meters bredd vilket ibland kan vara problematiskt där det är med lite mer cykeltrafik eller lite snabbare cykeltrafik.



Anser verkligen Trafikverket att detta är lämpligt, se figur ovan?

Piteå kommun anser att en vägbredd på 3,35 inte är acceptabelt.



- Det är otydligt beskrivet i handlingen om parallellvägen ska belysas och iså fall i vilken omfattning och hur och var.
- Punkt 6.3.8 Minskade klimatgasutsläpp: (Trafikverket skriver) *Syftet med detta projekt är att skapa en **säker** trafiksituation samt möjliggöra vardagspendling med cykel för oskyddade trafikanter som färdas mellan Öjebyn och Norrfjärden. Transportsystem med prioritering av de oskyddade trafikanterna bidrar till överflyttning av resor från bil till gång och cykel som resulterar i reducerade koldioxidutsläpp.*
Piteå kommun menar På vilket sätt menar Trafikverket att en parallellväg där all trafik tillåts **inte** prioriterar de oskyddade trafikanterna, skapar en **osäker** trafiksituation för de oskyddade trafikanterna och Piteå kommun är **tveksam till om det** resulterar i reducerade koldioxidutsläpp **då det är en väg med blandad trafik.**

Piteå kommun

Helena Stenberg (S)
Ordförande för Kommunstyrelsen

§116

**Remiss - Tjänsteställe för
tillfälligt anställd personal i
offentlig verksamhet
under samhällskriser**

2IKSI54



2021-04-06

Tjänsteställe för tillfälligt anställd personal i offentlig verksamhet under samhällskriser

Piteå kommun stödjer Skatteverkets förslag, att när en anställd hos en statlig myndighet, kommun eller en region tillfälligt lånas ut till annan arbetsgivare ska ha tjänstestället i bostaden. Förändringen gäller när syftet är att minska konsekvenserna av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige.

Fördelar som stödjer Piteå kommuns ställningstagande

I händelse av krisläge i Sverige är det angeläget för statliga myndigheter, kommuner eller regioner att med syfte lösa det uppkomna läget, underlätta möjligheten att låna ut personal till mer utsatta verksamheter utanför ordinarie arbetsgivares ansvars- och geografiska område.

Den föreslagna förändringen innebär en förenkling för statliga myndigheter, kommuner och regioner som tillfälligt anställer eller lånar personal i samband med krisinsatser, eftersom dessa inte ska göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter på kostnadsersättningen.

Det innebär även en förenkling för arbetstagaren, då hen inte ska ta upp erhållen ersättning i sin deklaration och behöver därför inte yrka på avdrag för resor, dubbel logi och ökade levnadskostnader i deklarationen.

Tjänsteställe för tillfälligt anställd personal i offentlig verksamhet under samhällskriser

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag	4
1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	4
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta	5
2 Bakgrund	7
2.1 Krisinsatser och samhällsinsatser	7
2.2 Extraordinära händelser för kommuner och regioner	8
2.3 Beskattning av ersättningar vid krisinsatser	8
3 Gällande rätt	10
3.1 Beskattning och redovisning av traktamente och andra kostnadsersättningar	10
3.1.1 Inkomstbeskattning.....	10
3.1.2 Skatteavdrag och arbetsgivaravgifter	10
3.1.3 Uppgiftsskyldighet.....	11
3.2 Avdragsrätt för ökade kostnader	11
3.2.1 Tjänsteställe.....	11
3.2.2 Tjänsteresa	11
3.2.3 Tillfällig anställning på annan ort.....	12
3.2.4 Dubbel bosättning.....	12
4 Förslag	13
4.1 Allmänna överväganden	13
4.1.1 Tjänsteställe vid tillfällig anställning för att delta i samhällsinsatser	13
4.1.2 Exempel.....	14
4.2 Arbetstagare som anställs av offentlig sektor för arbete i krisinsatser bör ha tjänstestället i bostaden.....	15
4.3 Särskilt om begränsat skattskyldiga arbetstagare	17
4.4 Skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och pensionsgrundande inkomst .	18
4.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	18
4.5.1 Inkomstskattelagen (1999:1229).....	18
4.5.2 Lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta	19

5	Konsekvensanalys	20
5.1	Sammanfattning	20
5.2	Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring.....	20
5.3	Offentligfinansiella effekter	20
5.4	Effekter för företagen.....	21
5.5	Effekter för enskilda.....	21
5.6	Effekter för Skatteverket och förtroendet för skattesystemet	22
5.7	Effekter för övriga myndigheter	22
5.8	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	22
5.9	Övriga effekter	22
6	Författningskommentar	23
6.1	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	23
6.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta	23

Sammanfattning

Skogsbränderna åren 2014 och 2018, flyktingströmmarna år 2015 samt utbrottet och spridningen av covid-19 år 2020 har lett till ett stort antal frågor till Skatteverket när det gäller beskattningen av kostnadsersättning till personal som anställs eller lånas tillfälligt för att delta i samhällsinsatser. Frågorna har föranletts av att en tillfälligt anställd arbetstagare normalt sett anses ha sitt tjänsteställe där det tillfälliga arbetet utförs. Ersättning för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter i samband med det tillfälliga arbetet anses därför som lön i stället för ”skattefri” kostnadsersättning. Utformningen av skattelagstiftningen har upplevts som svårbegriplig för arbetstagare som är lediga från sitt ordinarie arbete för att tillfälligt arbeta för en annan arbetsgivare under en krisinsats. Det har också förekommit omfattande kritik i media av de effekter som bestämmelserna får. Det finns också kritik mot reglerna om tjänsteställe från bemanningsbranschen, egenanställda och uppdragstagare som upplever motsvarande problem, dvs. att ersättning för resor och logi m.m. som betalas i samband med tillfälliga arbeten och uppdrag anses som lön i stället för ”skattefri” kostnadsersättning. Kritiken mot reglerna riskerar i förlängningen att påverka förtroenden för skattesystemet.

Skatteverket har till följd av kritiken och frågorna utrett hur bestämmelserna om tjänsteställe och kostnadsersättningar tillämpas i förhållande till arbetstagare som tillfälligt arbetar på annan ort.

Skatteverket lämnar i promemorian Skattefri ersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort i högst en månad den 8 februari 2021, dnr 8-727545, förslag om att avdrag för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfälligt arbete på annan ort medges såsom för tjänsteresa om anställningen eller uppdraget är avsett att pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. Syftet med förslaget är bl.a. att förenkla utbetalningen och redovisningen av kostnadsersättningar för arbetsgivare och deklARATIONEN för arbetstagare.

Skatteverket lämnar i den här promemorian ett kompletterande förslag som innebär att den som är tillfälligt anställd hos en statlig myndighet, en region eller en kommun för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige ska anses ha tjänstestället i bostaden. Begreppet tillfälligt anställd arbetstagare omfattar personer som anställs eller som lånas in eller som deltar frivilligt i krisinsatser, och som erhåller ersättning från den tillfälliga arbetsgivaren. Den föreslagna bestämmelsen innehåller inte någon tidsgräns för vad som ska anses som tillfällig anställning. Detta får i stället avgöras från fall till fall utifrån de behov som arbetsgivaren har. Skatteverket föreslår vidare att en särskild bestämmelse ska införas i SINK som innebär att kostnadsersättning till utländska arbetstagare som deltar i krisinsatser ska vara undantagen från beskattning enligt SINK. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Regioner har löpande fått lämna synpunkter vid förslagens beredning.

Den föreslagna förändringen innebär en förenkling för statliga myndigheter, kommuner och regioner som tillfälligt anställer eller lånar personal i samband med krisinsatser, eftersom dessa inte ska göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter på kostnadsersättningen. De administrativa kostnaderna förväntas minska. Den merkostnad som uppkommer i de fall arbetsgivaren betalar en extra ersättning för att kompensera för skattekonsekvenserna undviks med förslaget. Förändringen innebär också en förenkling för arbetstagarna. De ska inte ta upp erhållen ersättning i sin deklARATION och behöver därför inte yrka avdrag för resor, dubbel logi och ökade levnadskostnader i deklARATIONEN. Till följd av att ersättningen inte är underlag för arbetsgivaravgifter hos arbetsgivaren blir den inte heller underlag för pensionsgrundande och sjukpenninggrundande inkomst hos arbetstagaren.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. De offentligfinansiella effekterna av förslaget förväntas bli mycket små.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

8 §²

Tjänstestället är den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. Utförs detta under förflyttning eller på arbetsplatser som hela tiden växlar, anses i regel den plats där den skattskyldige hämtar och lämnar arbetsmaterial eller förbereder och avslutar sina arbetsuppgifter som tjänsteställe.

Om arbetet pågår en begränsad tid på varje plats enligt vad som gäller för vissa arbeten inom byggnads- och anläggningsbranschen och liknande branscher, anses bostaden som tjänsteställe.

För riksdagsledamöter, reservofficerare *samt* nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, hyresnämnd eller arrendenämnd *anses bostaden som tjänsteställe.*

Bostaden anses som tjänsteställe för

– riksdagsledamöter,
– reservofficerare,
– nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, hyresnämnd eller arrendenämnd *samt*
– *tillfälligt anställda arbetstagare hos en statlig myndighet, en svensk region eller en svensk kommun vid arbete för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige.*

Med bostad anses för riksdagsledamöter bostaden på hemorten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

² Senaste lydelse 2016:3.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Från skatteplikt enligt denna lag undantas utomlands bosatta personer för

1. ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalats av arbetsgivare *för kostnad*

a) för resa till respektive från Sverige vid anställningens början respektive slut, *och*

b) för logi för den tid under vilken arbetet utförts i Sverige,

1. ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalats av arbetsgivare

a) *för kostnad* för resa till respektive från Sverige vid anställningens början respektive slut,

b) *för kostnad* för logi för den tid under vilken arbetet utförts i Sverige, *och*

c) *för ökade levnadskostnader till den del ersättningen inte är underlag för skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244) och som betalas för arbete hos svenska staten, en svensk kommun eller en svensk region för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige,*

2. ersättning som en sådan person i sin egenskap av ledamot eller suppleant i styrelse eller annat liknande organ i ett svenskt aktiebolag eller någon annan svensk juridisk person tagit emot i samband med förrättning och som betalats av bolaget eller den juridiska personen för kostnad

a) för resa till respektive från förrättningen, och

b) för logi i samband med förrättningen,

3. sådan inkomst för vilken skatt enligt lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl. ska betalas och sådan inkomst som ska beskattas enligt 3 kap. 18 § första stycket 2 inkomstskattelagen (1999:1229),

4. lön eller därmed jämförlig förmån eller pension på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten, om mottagaren är medborgare i anställningslandet och anställd av en svensk utlandsmyndighet eller utomlands för fältprojekt för bilateral biståndsverksamhet (lokalanställd), och

5. inkomst som är undantagen från beskattning på grund av bestämmelse i skatteavtal.

¹ Senaste lydelse 2020:951.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Lagen tillämpas första gången på ersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

2 Bakgrund

2.1 Krisinsatser och samhällsinsatser

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret (1 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förkortad förordningen med instruktion för MSB). Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Myndigheten ska

1. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
2. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
3. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,
4. samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt utföra tillsyn enligt samma lag,
5. bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,
6. följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,
7. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, och
8. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

MSB ska utifrån en nationell riskbild upprätthålla beredskap med stödresurser för att kunna bistå i samband med allvarliga olyckor och kriser och vid höjd beredskap. MSB ska prioritera och fördela tillgängliga förstärkningsresurser enligt 6 kap. 8 a § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (7 a § förordningen med instruktion för MSB).

MSB har en resursbas med personer som de kan kalla in vid olyckor, kriser eller andra händelser (krisinsatser) då den ansvariga kommunens eller regionens resurser inte räcker till på grund av händelsens komplexitet, storlek eller tidsomfattning. Händelserna kan t.ex. avse oljeutsläpp, översvämningar, skogsbränder och sök- och räddningsinsatser efter exempelvis sprängdåd. MSB stöttar även statliga myndigheter med personal vid vissa komplexa händelser, t.ex. flyktingströmmarna år 2015 och i samband med utbrottet och spridningen av Covid-19 år 2020. Antalet personer som kallas in varierar från år till år, beroende på vilka insatser som behövs.

Insatserna är normalt inte i insatspersonalens närområde, och de måste därför resa till platsen där de ska utföra det tillfälliga uppdraget. En del av insatspersonalen är tillsvidareanställda av MSB. Tillsvidareanställd personal som deltar i specifika krisinsatser utför arbetet som en tjänsteresa inom ramen för den ordinarie anställningen. Majoriteten av insatspersonalen anställs tillfälligt av MSB för ett specifikt uppdrag och är under denna period tjänstlediga från sina ordinarie arbeten.

Eftersom den vanliga verksamhetsorten ska bedömas för varje anställning för sig anses en stor del av MSB:s tillfälligt anställda insatspersonal ha sitt tjänsteställe på den plats där de utför det tillfälliga uppdraget. MSB betalar kostnadsersättning för resor (milersättning, ersättning för hyrd bil, eller resa med tåg och flyg) samt tillhandahåller logi under uppdraget. Kostnadsersättningar anses i många fall som skattepliktig ersättning. Eftersom beskattningen försvårat rekryteringen av insatspersonal betalar MSB lönetillägg för att kompensera den tillfälligt anställda personen för skatteeffekten för rese- och bostadsförmåner.

I många fall går det inte att fastställa tjänstestället för den tillfälligt anställda insatspersonalen förrän först i efterhand. Det finns därför en osäkerhet om hur utbetald

ersättning ska hanteras vid utbetalningstillfället. Bestämmelserna om individuppgift, som för MSB:s del tillämpas sedan den 1 januari 2019, innebär att redovisning av förmåner måste ske månaden efter dessa tillhandahölls vilket ställer krav på snabb rapportering. Tidigare kunde redovisningen justeras i samband med att kontrolluppgiften lämnades.

Antalet tillfälliga anställningar hos MSB i samband med kriser och liknande i Sverige från den 1 januari 2015 till den 30 juni 2020 framgår av följande tabell.

Tabell 1. Tillfälliga anställningar hos MSB vid krisinsatser 2015-2020.

<u>År</u>	<u>Antal anställningar</u>
2015	80
2016	21
2017	0
2018	112
2019	10
2020 (t.o.m. juni)	Ca 260

Källa: Uppgifter lämnade av MSB.

2.2 Extraordinära händelser för kommuner och regioner

Vad som anses som extraordinär händelse för kommuner och regioner definieras i 1 kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Med extraordinär händelse avses i den lagen en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.

Vid ett krisläge vidtar arbetsgivarna i kommuner, regioner och kommunalförbund flera olika proaktiva åtgärder för att säkra bemanningen, t.ex. åtgärder inom ramen för kollektivavtalet, rekrytering av personal, användande av bemanningspooler och eventuellt inlåning av personal från andra regioner eller kommuner. Om ett krisläge uppstår i kombination med en omfattande och avgörande påverkan på personalförsörjningen kan sektorns Krislägesavtal aktiveras. Avtalet omfattar över en miljon anställda i kommuner och regioner. Syftet med avtalet är att aktivera andra arbetstidsregler som möjliggör ett större uttag av arbetstid. Avtalet möjliggör också in- och utlåning av personal mellan drabbade kommuner eller regioner.

Vid in- och utlåning av personal mellan olika kommuner och olika regioner är medarbetaren normalt fortsatt anställd hos den utlånande arbetsgivaren, bl.a. till följd av bestämmelserna om arbetsmiljöansvar. Lönen betalas normalt av den ordinarie arbetsgivaren som lånar ut arbetstagaren. Den part som lånar in arbetstagaren, och som arbetstagaren utför arbetet för under utlåningen, betalar normalt kostnaderna som uppkommer på grund av att arbetstagaren tillfälligt arbetar på annan ort, t.ex. kostnaderna för resor och logi.

2.3 Beskattning av ersättningar vid krisinsatser

Svårigheterna att bedöma hur kostnadsersättningar ska behandlas för personer som tillfälligt arbetar på annan ort till följd av krisinsatser har lett till ett stort antal frågor till Skatteverkets upplysningsverksamhet. Skatteverket lämnade följande information i ett pressmeddelande under år 2018 till följd av en stor mängd frågor från personer som tillfälligt arbetat på annan

ort i samband med det årets omfattande skogsbränder (*kursiveringen* är gjord i förtydligande syfte):

Det finns inga särskilda undantag för skatteregler för personer som arbetar med krissituationer. Det är det vanliga regelverket som gäller. De som är *på tjänsteresa* förmånsbeskattas inte för logi, som arbetsgivaren har betalat. De som har *rest till en krissituation för att arbeta tillfälligt* och som får förmån av fri logi ska beskattas för den förmånen. Då får den anställda avdrag i sin deklaration med samma belopp. Oavsett om någon arbetar tillfälligt eller är på tjänsteresa ska personen beskattas för tillagad mat som man får av arbetsgivaren. Även på en arbetsplats som upprättas i en krissituation kan arbetsgivaren skattefritt erbjuda de anställda enklare personalvårdsförmåner, som till exempel frukt, frallor och godis.

3 Gällande rätt

3.1 Beskattning och redovisning av traktamente och andra kostnadsersättningar

3.1.1 Inkomstbeskattning

Till inkomstslaget tjänst räknas inkomster och utgifter på grund av tjänst till den del de inte ska räknas till inkomstslaget näringsverksamhet eller kapital. Med tjänst avses anställning, uppdrag, och annan inkomstgivande verksamhet av varaktig eller tillfällig natur (10 kap. 1 § första och andra stycket inkomstskattelagen [1999:1229], förkortad IL). Löner, arvoden, kostnadsersättningar, pensioner, förmåner och alla andra inkomster som erhålls på grund av tjänst ska tas upp som intäkt, om inte något annat anges i 8, 11 eller 11 a kap. (11 kap. 1 § IL). Begreppet kostnadsersättning omfattar bl.a. traktamentsersättning och ersättning för resa och logi (prop. 1989/90:110 s. 350 f.).

Huvudregeln vid inkomstbeskattningen är att avdrag inte får göras för levnadskostnader och liknande utgifter (9 kap. 2 § IL). Avdrag för ökade levnadskostnader får dock göras vid tjänsteresa, tillfällig anställning och dubbel bosättning (12 kap. 6–22 §§ IL). Den gemensamma utgångspunkten för bestämmelserna är att en ökning av levnadskostnaderna på grund av att den skattskyldige arbetar på annan ort än den vanliga verksamhetsorten eller bostadsorten under vissa förutsättningar är avdragsgill. Kostnadsökningen kan avse utgifter för logi, ökade utgifter för måltider och diverse småutgifter (prop. 2007/08:24 s. 14).

3.1.2 Skatteavdrag och arbetsgivaravgifter

Den som utger avgiftspliktig ersättning ska betala arbetsgivaravgifter enligt bestämmelserna i 2 kap. socialavgiftslagen (2 kap. 1 § socialavgiftslagen [2000:980], förkortad SAL). En ersättning är avgiftsfri om den är skattefri enligt IL (2 kap. 12 § SAL).

Skatteavdrag ska göras från kontant ersättning för arbete (10 kap. 3 § första stycket skatteförfarandelagen [2011:1244], förkortad SFL). Som ersättning för arbete räknas även ersättning för ökade levnadskostnader samt andra ersättningar för kostnader i tjänsten till den del ersättningen avser kostnader som det är uppenbart att mottagaren inte får dra av vid beskattningen, dvs. ersättningar som överstiger schablonbeloppet eller sådana ersättningar som inte är avdragsgilla för mottagaren (10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 SFL).

Tyst kvittning

Tyst kvittning innebär att utbetalaren (arbetsgivaren) inte ska göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på vissa ersättningar för kostnader i tjänsten som mottagaren (arbetstagaren) har avdragsrätt för vid beskattningen, och att ersättningen inte ska redovisas på individuppgiften (tidigare kontrolluppgiften).

Lagstiftningen utgår från att arbetsgivaren kan göra en korrekt bedömning av om utgiven ersättning för logi, resor och traktamente är avdragsgill kostnad i tjänsten för arbetstagaren. Tjänstereseschablonerna för avdrag ansågs så lättillämpade att det vid beskattningen normalt borde kunna förutsättas att arbetsgivarens bedömning i avdragsfrågan är riktig (prop. 1989/90:110 s. 362). Traktamentsersättning och kostnadsersättning som högst uppgår till avdragsgillt belopp vid den anställdes inkomstbeskattning undantas från underlaget för beräkning av skatteavdrag och arbetsgivaravgifter medan eventuell överskjutande del ingår i underlaget för skatteavdrag (prop. 1989/90:110 s. 370 f.). Det är tillräckligt att den uppgiftsskyldige (dvs. den som betalar ut ersättningen) i kontrolluppgiften anger att sådan avdragsgill ersättning för utgifter i arbetet har getts ut (prop. 2010/11:165 s. 760).

Arbetstagaren eller uppdragstagaren som tar emot ersättningen behöver inte ta upp kostnadsersättning eller traktamentsersättning som högst uppgår till avdragsgillt belopp i inkomstdeklarationen, och ska inte heller göra avdrag för den kostnad som motsvaras av sådan ersättning. Om arbetstagarens eller uppdragstagarens kostnader överstiger den mottagna ersättningen har denne som regel rätt att göra avdrag för den överskjutande delen av kostnaderna enligt reglerna för tjänsteresa, tillfällig anställning eller dubbel bosättning.

3.1.3 Uppgiftsskyldighet

Om den uppgiftsskyldige (dvs. den som betalar ut ersättningen) har gett ut ersättning för utgifter vid tjänsteresor och det av 10 kap. 3 § andra stycket 8 eller 9 SFL följer att skatteavdrag inte ska göras från ersättningen, är det tillräckligt att det i arbetsgivardeklarationen anges att sådan ersättning har getts ut (26 kap. 19 c § första stycket SFL). Ersättning som avser utgift för logi eller resa med annat transportmedel än egen bil eller förmånsbil ska dock inte anges i arbetsgivardeklarationen (26 kap. 19 c § andra stycket SFL). Om arbetsgivardeklaration inte ska lämnas gäller motsvarande bestämmelse för kontrolluppgiftsskyldighet (15 kap. 10 § SFL).

3.2 Avdragsrätt för ökade kostnader

3.2.1 Tjänsteställe

12 kap. IL innehåller bestämmelser om vad som ska dras av i inkomstslaget tjänst. I kapitlet anges också vad som avses med begreppen tjänsteställe och vanlig verksamhetsort, som är två centrala begrepp när det gäller bedömningen av om kostnadsersättningar är avdragsgilla kostnader för arbetstagaren.

Vanlig verksamhetsort

Med vanlig verksamhetsort avses ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges tjänsteställe. Som vanlig verksamhetsort behandlas också ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges bostad (12 kap. 7 § IL).

Tjänsteställe

Tjänstestället är den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. Utförs arbetet under förflyttning eller på arbetsplatser som hela tiden växlar, anses i regel den plats där den skattskyldige hämtar och lämnar arbetsmaterial eller förbereder och avslutar sina arbetsuppgifter som tjänsteställe. Om arbetet pågår en begränsad tid på varje plats enligt vad som gäller för vissa arbeten inom byggnads- och anläggningsbranschen och liknande branscher, anses bostaden som tjänsteställe. För riksdagsledamöter, reservofficerare samt nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, hyresnämnd eller arrendenämnd anses bostaden som tjänsteställe. Med bostad anses för riksdagsledamöter bostaden på hemorten (12 kap. 8 § IL). Skattskyldiga som har sjöinkomst anses ha sitt tjänsteställe på det fartyg där de arbetar (12 kap. 4 § IL).

3.2.2 Tjänsteresa

Inkomstskattelagen innehåller inte någon definition av begreppet tjänsteresa. Skatteverket definierar tjänsteresa på följande sätt (SKV M 2015:16): ”Med tjänsteresa avses när arbetsgivaren har beordrat den anställde att företa en resa för att utföra arbete för hans räkning på annan plats.” Här avses annan plats än tjänstestället respektive bostaden.

Bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader i 12 kap. 6 § IL innebär att ökade levnadskostnader som den skattskyldige har på grund av att han i tjänsten vistas utanför sin

vanliga verksamhetsort ska dras av i den utsträckning som följer av 12 kap. 7–17 §§ II under förutsättning att resan är förenad med övernattning utanför den vanliga verksamhetsorten. När arbetet utanför den vanliga verksamhetsorten varit förlagt till samma ort under mer än tre månader i en följd, bedöms rätten till avdrag för ökade levnadskostnader enligt bestämmelserna om tillfällig anställning i 12 kap. 18–22 §§ II.

3.2.3 Tillfällig anställning på annan ort

Ökade levnadskostnader på grund av att den skattskyldige har sitt arbete på en annan ort än den där han har sin bostad ska dras av bara om arbetet avser en kortare tid, om arbetet inte är kortvarigt men ändå är tidsbegränsat till sin natur eller sådant att det kräver en fast anknytning till bostadsorten, om arbetet ska bedrivas på flera olika platser, eller om det av någon annan anledning inte skäligen kan ifrågasättas att den skattskyldige bör flytta till arbetsorten (12 kap. 18 § II).

Ökade levnadskostnader för tillfällig anställning på annan ort ska dras av bara om den skattskyldige övernattar på arbetsorten och avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Ökade levnadskostnader i form av ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten får dras av bara för den första månaden av vistelsen på arbetsorten (12 kap. 20 § första och andra stycket II).

Det finns inte någon tidsgräns i lagstiftningen för under hur lång tid avdraget får göras, motsvarande vad som gäller för dubbel bosättning (se nedan). Enligt förarbeten och rättspraxis kan ett arbete som varar längre än två år vanligen inte anses avse en kortare tid.

3.2.4 Dubbel bosättning

Ökade levnadskostnader ska dras av om den skattskyldige på grund av sitt arbete har flyttat till en ny bostadsort, och en bostad för den skattskyldige, dennes make, sambo eller familj har behållits på den tidigare bostadsorten (12 kap. 19 § II).

Ökade levnadskostnader för dubbel bosättning ska dras av bara om den skattskyldige övernattar på arbetsorten och avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Ökade levnadskostnader i form av ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten får dras av bara för den första månaden av vistelsen på arbetsorten (12 kap. 20 § första och andra stycket II).

Övriga ökade levnadskostnader för dubbel bosättning får dras av under längst två år. Om den dubbla bosättningen föranleds av makens eller sambons förvärvsverksamhet, får avdrag göras under sammanlagt längst fem år. Andra ökade levnadskostnader än ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten ska dock dras av för längre tid om synnerliga skäl talar för det (12 kap. 20 § tredje stycket II).

4 Förslag

4.1 Allmänna överväganden

4.1.1 Tjänsteställe vid tillfällig anställning för att delta i samhällsinsatser

Av den information som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har lämnat (se avsnitt 2.1 och 2.2) framgår att flera olika anställningsformer tillämpas när personal tillfälligt tjänstgör under krisinsatser i Sverige. MSB tillämpar företrädesvis korta anställningar medan kommuner och regioner normalt lånar personal av varandra. Den tillfälliga arbetsgivaren som anställer eller lånar personalen betalar normalt ersättningen för de kostnader, t.ex. logi och resor, som uppkommer i samband med det tillfälliga arbetet på annan ort.

Skatteverket har under flera års tid fått frågor om skattekonsekvenserna för personal som tillfälligt anställs eller lånas i samband med olika samhällsinsatser vid krisinsatser (se avsnitt 2.3). Frågorna avser dels svårigheten att fastställa den vanliga verksamhetsorten och tjänstestället vid tillfälliga anställningar och lån av personal under krisinsatser, dels skatteeffekterna för arbetsgivare och arbetstagare när kostnadsersättningen anses som lön till följd av att arbetet anses ha utförts på den vanliga verksamhetsorten.

Skatteverket konstaterar att de särskilda undantagen i 12 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, normalt inte blir tillämpliga för arbetstagare som tillfälligt anställs för arbete på annan ort i samband med krisinsatser.

- Arbetstagare och uppdragstagare som tillfälligt anställs under en krisinsats kan som regel inte tillämpa bestämmelsen i 12 kap. 8 § andra stycket IL om att bostaden anses som tjänsteställe, trots att uppdraget pågår en begränsad tid på varje plats.
- De omfattas inte heller av undantaget i 12 kap. 8 § tredje stycket IL, som anger att bostaden är tjänsteställe för vissa kategorier arbetstagare och uppdragstagare.

Arbetstagare och uppdragstagare vars arbete pågår en begränsad tid på en annan plats än den där de utför sitt ordinarie arbete anses därför regelmässigt ha sitt tjänsteställe på den plats där de utför det tillfälliga arbetet. Huvudregeln i 12 kap. 8 § första stycket första meningen IL ska därför tillämpas vid fastställandet av tjänstestället och den vanliga verksamhetsorten för varje enskilt uppdrag.

Förslaget i promemorian Skattefri ersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort i högst en månad

Skatteverkets föreslår i promemorian Skattefri ersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort i högst en månad den 8 februari 2021, dnr 8-727545, att avdrag för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfälligt arbete på annan ort ska medges såsom för tjänsteresa om anställningen eller uppdraget är avsett att pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. Den föreslagna tidsgränsen en månad innebär att frågan om att fastställa det skattemässiga tjänstestället för tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare får underordnad betydelse i dessa fall.

Den föreslagna bestämmelsen i promemorian Skattefri ersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort i högst en månad blir inte tillämplig när personer anställs för en krisinsats som pågår under längre tid än en månad.

4.1.2 Exempel

Arbetstagaren E arbetar i normalfallet på den ort där hen är bosatt. E blir ombedd att inställa sig för tjänstgöring på grund av krisläge på annan ort tjugo mil från bostadsorten under två månader. Under denna period har E ett separat anställningsavtal (t.ex. med en kommun, en region eller med MSB). E tar tjänstledigt från sitt ordinarie arbete.

Ersättning för uppdraget på den tillfälliga arbetsorten

Förutom lönen betalar den tillfälliga arbetsgivaren följande ersättningar och kostnader:

- Hyrd bostad (två månader x 6 000 kronor per månad = 12 000 kronor).
- Resekostnadsersättning för bilresor varav första och sista resan avser inställelseresa (20 mil x 2 resor x 18,50 kronor per mil = 740 kronor) och övriga resor en hemresa varje vecka (20 mil x 14 resor x 18,50 kronor per mil = 5 180 kronor).
- Traktamentsersättning (240 kronor per dag x 40 dagar = 9 600 kronor).

Skattemässiga konsekvenser för ersättningen till E

Eftersom E anställs på ett tidsbegränsat kontrakt för arbetet anses hen ha tjänstestället på den tillfälliga arbetsorten. Ersättning för logi, resa och traktamente anses därför som skattepliktig ersättning och arbetsgivaren kan inte betala ut ersättningen enligt reglerna för tjänsteresa utan enbart i form av lön.

E ska redovisa ersättningen i sin deklaration och får göra avdrag enligt bestämmelserna om tillfällig anställning på annan ort för logikostnad, hemresor och ökade levnadskostnader för första månaden. Ersättningen för inställelseresan (första och sista resan) omfattas av 11 000-kronorsgränsen för resor till och från arbetet. Om E:s totala avdrag för resor mellan arbetet och bostaden inte överstiger 11 000 kronor för året medges inte detta avdrag.

Efter avdrag kommer totalt 7 940 kronor av ersättningen att tas upp till beskattning. Om E:s marginalskatt uppgår till 30 procent blir skattekostnaden 2 382 kronor. Om marginalskatten uppgår till 50 procent blir skattekostnaden 3 970 kronor.

Tabell 2. Sammanställning av ersättningar, avdrag samt underlag för beskattning

Ersättningar	Belopp	Avdragsrätt	Kommentar
Resekostnadsersättning inställelseresor	740 kronor	0	Understiger gränsen för avdrag 11 000 kronor
Resekostnadsersättning hemresor	5 180 kronor	5 180 kronor	
Logi	12 000 kronor	12 000 kronor	
Traktamente	9 600 kronor	2 400 kronor	Avdrag medges med högst 120 kr x 20 arbetsdagar
Summa	27 520 kronor	19 580 kronor	7 940 kronor beskattas

Arbetsgivarens kostnader

Arbetsgivarens kostnad för arbetsgivaravgifter på ersättningen till E uppgår till 8 646 kronor (27 520 kronor x 31,42 procent; logikostnaden förutsätts av förenklingsskäl motsvara det belopp som ska tas upp som underlag för arbetsgivaravgifter). Om arbetsgivaren dessutom kompenserar arbetstagaren för skatteeffekten av ersättningarna ökar kostnaderna ytterligare.

4.2 Arbetstagare som anställs av offentlig sektor för arbete i krisinsatser bör ha tjänstestället i bostaden

Förslag: Bostaden anses som tjänsteställe för tillfälligt anställda arbetstagare hos en statlig myndighet, region eller kommun vid arbete för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige.

Skälen för förslaget: Bestämmelsen i 12 kap. 8 § tredje stycket II är ett undantag från huvudregeln. Bestämmelsen innebär att reservofficerare, nämndemän, jurymän och uppdragstagare i domstolar samt riksdagsledamöter har tjänsteställe i bostaden.

Bostaden anses som tjänsteställe för reservofficerare sedan år 1993. Införandet av det särskilda undantaget motiverades med att reservofficerare har ett löpande anställningsavtal men endast tjänstgör under begränsade perioder. Med hänsyn till arbetets speciella art och reservofficerarnas situation fanns det särskilda skäl som motiverade att ett undantag infördes för dem som innebär att deras resor till och från tjänstgöringsorten kommer att betraktas som tjänsteresor och inte som resor till och från arbetet. Detta uppnåddes genom att bostaden utgör tjänsteställe (prop. 1993/94:90 s. 47 f.).

I likhet med reservofficerare samt nämndemän, jurymän och uppdragstagare i domstolar, är den insatspersonal som anställs ur MSB:s resursbas för att tillfälligt tjänstgöra under olika samhällsinsatser identifierad på förhand. Att arbeta hos MSB för att bidra till samhällets hantering av olyckor, kriser och andra händelser är något personen gör vid sidan av sitt ordinarie arbete. MSB:s särskilda uppdrag inom krishanteringen bör utgöra tillräcklig grund för att arbetstagare som tillfälligt anställs för att delta i sådana samhällsinsatser ska omfattas av den särskilda undantagsregeln i 12 kap. 8 § tredje stycket II. Genom att tillåta bostaden som tjänsteställe skapas bättre förutsättningar för kompetensförsörjningen till dessa uppdrag och en mycket mer kostnadseffektiv hantering av anställningarna. Genom att alla uppdrag kan hanteras likartat blir det enkelt för MSB att kommunicera villkoren till insatspersonalen.

För kommuner och regioner som lånar personal av varandra i samband med krissituationer uppkommer en speciell situation där den ordinarie arbetsgivaren betalar lönen, medan den tillfälliga arbetsgivaren betalar kostnadsersättning för ökade kostnader på grund av det tillfälliga arbetet, t.ex. resor och logi. Även i dessa fall bör bostaden anses som tjänsteställe i förhållande till den tillfälliga anställningen som föranleds av krissituationen. Genom att tillåta bostaden som tjänsteställe när kommuner och regioner lånar personal av varandra under krissituationer skapas bättre förutsättningar för kompetensförsörjningen, vilket leder till en mycket mer kostnadseffektiv hantering av anställningarna och till att det blir enkelt för kommuner och regioner att kommunicera villkoren till personalen som lånas ut.

Vad som avses med olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret (1 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Myndigheten ska

1. utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
2. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
3. arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,

4. samordna kommunerna på nationell nivå och stödja dem med råd och information i deras verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor samt utföra tillsyn enligt samma lag,

5. bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,

6. följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,

7. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, och

8. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

Vad som anses som extraordinär händelse för kommuner och regioner definieras i 1 kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Med extraordinär händelse avses i den lagen en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region.

Det bör normalt inte föreligga någon tveksamhet om huruvida en anställning ingår inom ramen för den statliga myndighetens, kommunens eller regionens normala verksamhet eller i samband med en sådan krisinsats eller extraordinär händelse som förordningen och lagen avser.

Vilka som anses som tillfälligt anställda arbetstagare hos en statlig myndighet, region eller kommun vid arbete för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser

Syftet med bestämmelsen är att statliga myndigheter, kommuner och regioner ska kunna betala ut ersättning för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter till arbetstagare eller uppdragstagare som anställs eller lånas vid krisinsatser och andra extraordinära händelser utan att skatteeffekter uppkommer. Frivillig personal från olika organisationer kan ha en viktig roll att stötta statliga myndigheter, kommuner eller regioner vid kriser. I de fall en statlig myndighet, en kommun eller en region betalar kostnaden för t.ex. resor och logi till en person som deltar frivilligt bör personen anses som tillfälligt anställd hos utbetalaren.

Skatteverket har övervägt om bestämmelsen ska gälla för alla anställda hos statliga myndigheter, kommuner och regioner som deltar i arbetet vid en krisinsats, eller om bestämmelsen endast ska gälla för arbetstagare som anställs eller lånas för arbete på en annan ort än den där personen normalt arbetar. Eftersom tillsvidareanställda arbetstagare normalt har tjänstestället på den plats där de vanligtvis utför arbetet, innebär nuvarande bestämmelser att arbetsgivaren kan tillämpa bestämmelserna om tyst kvittning vid utbetalning av kostnadsersättning vid tillfälligt arbete på annan ort i samband med krisinsatser och liknande. En bestämmelse som omfattar samtliga anställda i offentlig verksamhet som deltar i samhällsinsatser vid krisinsatser får sannolikt andra effekter än vad som avses med förslaget. Skatteverkets sammantagna bedömning är därför att bostaden ska anses vara tjänsteställe endast för arbetstagare som tillfälligt anställs eller lånas för att delta i samhällsinsatser under krisinsatser på annan ort än den där personen normalt arbetar.

Mot bakgrund av vad som har sagts ovan bör begreppet ”tillfälligt anställda arbetstagare” omfatta personer som tillfälligt anställs eller lånas samt personer som arbetar frivilligt utan annan ersättning än ersättning för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter när personen tillfälligt deltar i samhällsinsatser under krisinsatser på annan ort än den där personen normalt arbetar.

Tidsgräns

Som framgår av avsnitt 2.1 kan längden på olika samhällsinsatser variera. Den föreslagna bestämmelsen innehåller inte någon tidsgräns för vad som ska anses som tillfällig anställning. Detta får i stället avgöras från fall till fall utifrån de behov som arbetsgivaren har.

Avdragsrätt i inkomstdeklarationen

Bestämmelserna om tyst kvittning innebär att arbetsgivaren inte redovisar ersättningen i arbetsgivardeklarationen, och att arbetstagaren därför inte heller tar upp ersättningen i sin inkomstdeklaration. I normalfallet behöver arbetstagaren därför varken redovisa ersättningen eller göra avdrag för motsvarande kostnader i sin deklaration.

Om den skattskyldige kan visa att den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor under beskattningsåret i en och samma tjänst har varit större än den ersättning som den skattskyldige har fått för ökade utgifter för måltider och småutgifter (dagtraktamente) för en tjänsteresa i Sverige, ska i stället ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen dras av (12 kap. 14 § andra stycket II).

Lagförslag

Förslaget innebär ändring i 12 kap. 8 § II.

4.3 Särskilt om begränsat skattskyldiga arbetstagare

Förslag: Kostnadsersättning som betalas till begränsat skattskyldiga arbetstagare som deltar i samhällsinsatser i samband med krisinsatser är undantagen från skatteplikt enligt SINK.

Skälen för förslaget: Lön eller därmed jämförlig förmån till begränsat skattskyldiga arbetstagare på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten, en svensk kommun eller en svensk region är skattepliktig inkomst (5 § första stycket 1 lagen [1991:586] om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, förkortad SINK). En förutsättning för beskattning enligt SINK är att inkomsten skulle ha beskattats hos en obegränsat skattskyldig enligt inkomstskattelagen (5 § fjärde stycket SINK).

Kostnadsersättningar som utges i samband med tjänsteresor är skattepliktig inkomst för mottagaren, se avsnitt 3.1.1. Som ersättning för arbete räknas dock endast den del av ersättningen för ökade levnadskostnader, kostnad för logi, samt andra ersättningar för kostnader i tjänsten till den del ersättningen avser kostnader som det är uppenbart att mottagaren inte får dra av vid beskattningen, dvs. ersättningar som överstiger schablonbeloppet eller sådana ersättningar som inte är avdragsgilla för mottagaren, se avsnitt 3.1.2.

För att en svensk myndighet, en kommun eller en region ska kunna betala ut kostnadsersättning som motsvarar det belopp som en obegränsat skattskyldig arbetstagare har rätt att dra av även till en begränsat skattskyldig arbetstagare, bör ett undantag införas i SINK. Sådan kostnadsersättning som betalas till tillfälligt anställda arbetstagare hos svenska staten, region eller kommun för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige och som inte är underlag för skatteavdrag enligt skatteförfarandelagen bör därför vara undantagen från skatteplikt enligt SINK.

Som framgår av avsnitt 4.2 är det vanligt förekommande att anställda som lånas mellan kommuner och regioner erhåller lönen från den ordinarie arbetsgivaren medan den tillfälliga arbetsgivaren betalar kostnadsersättning för logi, resor, måltider och småutgifter. Utländska arbetstagare som tillfälligt deltar i krisinsatser i Sverige kan på motsvarande sätt erhålla lön från en utbetalare och kostnadsersättning från en annan utbetalare. Detta gäller oavsett om

det är fråga om svenska eller utländska utbetalare av lön respektive kostnadsersättning under den period som arbetstagaren deltar i en samhällsinsats i Sverige. Det innebär att ersättningarna vid den tillfälliga anställningen är skattepliktiga enligt dagens regler i SINK oavsett vem som är utbetalare. Ersättningar som gäller logi och resor till och från Sverige vid anställningens början och slut undantas dock från beskattning enligt dagens reglering i SINK.

För att även andra kostnadsersättningar som betalas ut i samband med nu aktuella uppdrag ska vara undantagna från beskattning och skatteavdrag ska det införas en reglering i SINK som innebär att kostnadsersättningarna undantas från beskattning oavsett om de betalas av svensk eller utländsk arbetsgivare.

Lagförslag

Förslaget innebär ändring i 6 § SINK.

4.4 Skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och pensionsgrundande inkomst

Skatteavdrag ska göras för sådana ersättningar för kostnader i tjänsten som arbetstagaren inte har avdragsrätt för vid beskattningen (10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen [2011:1244], förkortad SFL). Ersättning som överstiger schablonbelopp eller den faktiska utgiften för logi, eller som avser kostnader som det är uppenbart att mottagaren inte får dra av vid beskattningen, är således underlag för skatteavdrag. Sådan ersättning som motsvarar sådana kostnader som arbetstagaren har rätt att få avdrag för vid beskattningen är inte underlag för skatteavdrag hos utbetalaren, och inte heller underlag för beskattning hos mottagaren (s.k. tyst kvittning).

Av 2 kap. 11 § socialavgiftslagen (2000:980), förkortad SAL, framgår att med ersättning för arbete likställs kostnadsersättning enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 SFL och sådan ersättning som enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 SFL ska räknas som ersättning för arbete. Kostnadsersättning som inte är underlag för skatteavdrag på grund av bestämmelsen i 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 SFL är inte heller underlag för arbetsgivaravgifter.

Beräkning av pensionsgrundande inkomst

Pensionsgrundande inkomst beräknas av Skatteverket på inkomster som den försäkrade har haft och som är pensionsgrundande (59 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Sådan inkomst av anställning som är pensionsgrundande anges i 59 kap. 8–13 §§ SFB (59 kap. 3 § första strecksatsen SFB). Kostnadsersättning som undantas vid beräkning av skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § 9 SFL anses inte som sådan ersättning som är pensionsgrundande (59 kap. 8 § andra stycket SFL).

4.5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

4.5.1 Inkomstskattelagen (1999:1229)

Förslag: Den föreslagna ändringen träder i kraft den 1 januari 2022.

Skälen för förslaget: Ändringen i 12 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229) föreslås träda i kraft snarast möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2022. Skatteverket kan inte se några hinder mot att bestämmelserna träder ikraft vid annan tidpunkt än vid ett årsskifte, vilket innebär att den föreslagna ändringen kan träda i kraft tidigare eller senare än denna tidpunkt.

4.5.2 Lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Förslag: Den föreslagna ändringen träder i kraft den 1 januari 2022.

Bestämmelsen tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

Skälen för förslaget: Ändringen i 6 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta bör träda i kraft samtidigt som den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229), dvs. den 1 januari 2022. Bestämmelsen tillämpas första gången på ersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

Skatteverket kan inte se några hinder mot att bestämmelserna träder ikraft vid annan tidpunkt än vid ett årsskifte, vilket innebär att den föreslagna ändringen kan träda i kraft och börja tillämpas tidigare eller senare än denna tidpunkt.

5 Konsekvensanalys

5.1 Sammanfattning

Skatteverket lämnar här ett förslag om att arbetstagare som anställs tillfälligt hos en statlig myndighet, en kommun eller en region för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige ska ha tjänstestället i bostaden. Bestämmelsen kan tillämpas så länge krisinsatsen pågår.

Förslaget innebär förenklingar för både arbetsgivare och arbetstagare. Statliga myndigheter, kommuner och regioner kan betala ut kostnadsersättningar för logi, resor m.m. till arbetstagare som anställs eller lånas för tillfälligt arbete på annan ort utan att behöva göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter på sådan ersättning. För arbetstagarna innebär det att de inte behöver yrka avdrag för resor, dubbelt boende och ökade levnadskostnader i deklarationen. Förslaget bedöms leda till ett ökat förtroende för skattesystemet, eftersom den beskattningssituation som idag uppstår vid tillfälliga anställningar i krisinsatser ofta uppfattas som oerättigad.

De offentliga arbetsgivarnas kostnader för administration och för arbetsgivaravgifter bedöms minska. Arbetstagarnas kostnader för inkomstskatt bedöms vara oförändrad. De offentligfinansiella effekterna bedöms bli mycket små.

5.2 Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring

Förslaget har två huvudsakliga syften: dels tar det sikte på att öka förtroendet för skattesystemet genom att förändra en beskattningssituation som i dag ofta ses som oerättigad, dels avser det en förenkling för både offentliga arbetsgivare och deras tillfälliga arbetstagare i krisinsatser.

Skatteverket har i promemorian Skattefri ersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort i högst en månad den 8 februari 2021, dnr 8-727545, lämnat ett förslag som är bredare än det förslag som lämnas här. Det förslaget är inte begränsat till krisinsatser eller till offentliga arbetsgivare. Det förslaget har en kortare och tydligare tidsbegränsning i anställningslängd och får större och mer svårbedömda effekter på arbetsmarknaden och för de offentliga finanserna än förslaget i denna promemoria.

Om förslaget i den här promemorian inte genomförs kvarstår dagens situation, där beskattningen av tillfälligt anställda i krisinsatser är relativt krånglig. Det finns en överhängande risk för att krissituationerna kommer att bli fler i framtiden, inte minst med tanke på de förväntade klimatförändringarna. Därmed riskerar också den problematik som förslaget syftar till att åtgärda uppstå mer frekvent.

5.3 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna av förslaget förväntas bli mycket små. Effekterna lär variera från år till år – i beräkningen nedan bedöms de till några hundra tusen kronor om året.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har lämnat uppgifter om antalet tillfälligt anställda vid krisinsatser de senaste åren (se tabell 1 i avsnitt 2.1) samt uppgifter om värdet på resor och logi som MSB betalat för dessa. Antalet tillfälligt anställda har varierat från år till år, med vad som ser ut att bli en relativt kraftig ökning under 2020.

År 2018, när det var omfattande skogsbränder i delar av Sverige, hade myndigheten 64 tillfälligt anställda, fördelade på 112 anställningar med en genomsnittlig uppdragslängd om sju

dagar.² Alla utom en av dessa var anställda så långt från hemorten att övernattning krävdes. MSB betalade både logi och resor för de anställda. För detta tog MSB upp 181 000 kronor som underlag för arbetsgivaravgifter, fördelat på 173 000 kronor för reseersättning och 8 000 kronor för logi.³

Förutom MSB omfattar förslaget också övriga statliga myndigheter samt kommuner och regioner. När det gäller övriga statliga myndigheter finns ofta en beredskap att ta in tillfälligt anställda i krissituationer, men det bör främst vara MSB som gör detta på regelbunden basis i någon större omfattning. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har ingen statistik över omfattningen av tillfälligt anställda i krissituationer.

I brist på annat underlag antas att dels övriga statliga myndigheter tillsammans, dels Sveriges kommuner och regioner tillsammans, har tillfälligt anställda i krisinsatser i ungefär samma omfattning som MSB. Bedömningen för MSB multipliceras med andra ord med tre för att få en helhetsbild för samtliga arbetsgivare som omfattas. Med andra ord bedöms alltså ca 200 tillfälligt anställda beröras årligen. Dessa bedöms få fria resor och logi som idag ska tas upp som underlag för arbetsgivaravgift till ett värde av 519 000 kronor, och som med förslaget blir helt skattefritt.

Eftersom större delen av den ersättning de anställda får också kan dras av i inkomstdeklarationen blir beskattningseffekten för arbetstagaren mycket liten och kan bortses ifrån här. Arbetsgivaravgifterna om 31,42 procent som idag utgår på de fria resorna och login bedöms uppgå till ungefär 160 000 kronor.

Med hänsyn till ovanstående är Skatteverkets bedömning att de offentligfinansiella effekterna av förslaget blir mycket små. De totala skatte- och avgiftsintäkterna bedöms minska med några hundra tusen kronor per år.

5.4 Effekter för företagen

Förslaget omfattar endast statliga myndigheter, kommuner och regioner samt i en mindre omfattning utländska utbetalare som kan bidra med personal till svenska krisinsatser. Förslaget bedöms inte påverka Sveriges företag.

5.5 Effekter för enskilda

Förslaget påverkar personer som blir tillfälligt anställda av statliga myndigheter, kommuner eller regioner i krisinsatser, där arbetet utförs så långt ifrån bostaden att kriterierna för tjänsteresa uppfylls när tjänstestället med förslaget bestäms till bostaden. I avsnitt 5.3 bedöms ungefär 200 personer årligen att påverkas, men siffran är osäker och varierar mycket från år till år. De personer som omfattas får framför allt en förenklad beskattningssituation, där arbetsgivaren kan stå för logi, resor och traktamente skattefritt. Det innebär att sådana förmåner och ersättningar inte ska tas upp i arbetstagarens deklaration, och arbetstagaren behöver heller inte yrka avdrag för sådana kostnader.

² Även om antalet tillfälligt anställda var lägre under 2015 var antalet arbetsdagar knappt tre gånger så högt då, eftersom den genomsnittliga anställningen var längre. Det finns andra år med både fler och färre tillfälligt anställda. År 2018 får därför tjäna som exempel i beräkningen.

³ Det förmånsvärde som de anställda ska ta upp för logi skiljer sig från det som är underlag för arbetsgivaravgift i att det ska tas upp till marknadsvärde i stället för med schablonvärde. De är därmed långt större, men får inga egentliga skattekonsekvenser eftersom arbetstagaren också har avdragsrätt för ökade levnadskostnader för dubbelt boende.

5.6 Effekter för Skatteverket och förtroendet för skattesystemet

Förslaget förväntas leda till ökat förtroende för skattesystemet. Kostnadsersättning som betalas till tillfälligt anställd personal för arbete på annan plats än den där arbetstagaren normalt verkar, kommer med förslaget att behandlas på samma sätt som motsvarande ersättning till tillsvidareanställd personal som är på tjänsteresa. Det är Skatteverkets erfarenhet att beskattningen av tillfälligt anställda för rese- och logiförmåner ofta betraktas som svårförståelig och orättvis, och att detta är ett särskilt stort problem när det berör personer som arbetar tillfälligt i krissituationer.

Förslaget bör också leda till minskade kostnader för information och frågor till Skatteupplysningen.

Förslaget medför engångskostnader för uppdatering av information på Skatteverkets hemsida, broschyrer och informationsinsatser i samband med att reglerna införs. Dessa kostnader bedöms emellertid som små och beräknas kunna ingå i det ordinarie budgetanslaget.

5.7 Effekter för övriga myndigheter

Statliga myndigheter, kommuner och regioner som tillfälligt anställer personal med anledning av krissituationer kommer att påverkas av förslaget i rollen som arbetsgivare. Kostnaderna för arbetsgivaravgifter och för administration förväntas minska, om än marginellt. Det kan också bli lättare att rekrytera personer till tillfälliga anställningar under krissituationer när skattesituationen blir enklare, tydligare och något bättre för de anställda. Den merkostnad som uppkommer i de fall arbetsgivaren betalar en extra ersättning för att kompensera för skattekonsekvenserna undviks med förslaget.

5.8 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

5.9 Övriga effekter

Förslaget bedöms inte få några övriga effekter av betydelse. Detta innefattar effekter för miljön, sysselsättning, inkomstfördelningen, jämställdheten, det brottsförebyggande arbetet och domstolarna.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

12 kap.

8 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 4.2, anger vilken plats som anses som tjänsteställe.

I tredje stycket görs ett tillägg som innebär att bostaden anses som tjänsteställe för tillfälligt anställda arbetstagare hos en statlig myndighet, region eller kommun vid arbete för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser.

I 1 § första stycket 3 och 5 förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anges att myndigheten ska arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara (punkt 3) samt bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara (punkt 5). I 1 kap. 4 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anges att med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller en region. Det är alltså samma slags händelser och situationer som anges i denna bestämmelse som i ovan nämnda förordning och lag.

Med tillfälligt anställda arbetstagare hos en statlig myndighet, region eller kommun avses arbetstagare som anställs eller lånas och som erhåller ersättning från den statliga myndigheten, regionen eller kommunen. Med tillfälligt anställda arbetstagare avses även personer som arbetar frivilligt utan annan ersättning än ersättning för logi, resor, måltider och småutgifter.

Bedömningen av hur länge en anställning ska anses vara tillfällig får göras från fall till fall utifrån de behov som arbetsgivaren har.

Ikraftträdandebestämmelser

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 4.5.1, träder i kraft den 1 januari 2022.

6.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

6 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 4.3, anger i vilka fall en utomlands bosatt person undantas från skatteplikt.

I *punkt 1* införs en ny *punkt c)* som innebär att kostnadsersättning i vissa fall inte är skattepliktig inkomst. Bestämmelsen omfattar endast sådan ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalats av arbetsgivare för sådana ökade levnadskostnader som inte är underlag för skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244) och som betalas för arbete hos svenska staten, en kommun eller en region för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige.

Med arbete för att hantera eller bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig, krigsfara och andra extraordinära händelser i Sverige avses sådana händelser som omfattas av 12 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229), se kommentaren till denna paragraf.

Ikraftträdandebestämmelser

Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 4.5.2.

I *första punkten* anges att bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2022.

I *andra punkten* anges att bestämmelsen ska första gången tillämpas på ersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

§117

**Remiss - Skattefri
ersättning vid tillfälliga
anställningar och uppdrag
på annan ort i högst en
månad**

2IKSI53



2021-04-06

Skattefri ersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort i högst en månad.

Piteå kommun stödjer Skatteverkets förslag, att inte göra skillnad beroende på anställningsform, för ersättningar vid tillfälliga anställningar på annan ort i högst en månad.

Fördelar som stödjer Piteå kommuns ställningstagande

Förändringen innebär att oavsett vilken anställningsform en person har, så är rätten till ersättning för ökade utgifter för logi, resor, måltider och andra mindre utgifter vid anställning på annan ort lika. Förändringen gäller när avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer.

Med enhetliga bestämmelser oavsett anställningsform innebär förändringen en förenkling för både arbetsgivare och tillfälligt anställda.

Skattefri ersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort i högst en månad

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag	5
1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	5
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta	6
1.3 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)	8
1.4 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	9
2 Bakgrund	11
3 Gällande rätt och Skatteverkets ställningstaganden	13
3.1 Beskattning och redovisning av traktamente och kostnadsersättningar	13
3.1.1 Inkomstbeskattning	13
3.1.2 Skatteavdrag och arbetsgivaravgifter	13
3.1.3 Uppgiftsskyldighet.....	14
3.2 Avdragsrätt för ökade kostnader	14
3.2.1 Tjänsteställe.....	14
3.2.2 Tjänsteresa	14
3.2.3 Tillfälligt arbete på annan ort.....	15
3.2.4 Dubbel bosättning	15
3.3 Beräkning av avdragen.....	15
3.3.1 Avdragsbegränsning.....	15
3.3.2 Begreppen normalbelopp, maximibelopp och schablonbelopp.....	16
3.3.3 Resekostnader.....	16
3.3.4 Logi.....	17
3.3.5 Måltider och småutgifter.....	17
3.4 Rättspraxis avseende tjänsteställe	19
3.4.1 RÅ 2007 ref. 72.....	19
3.4.2 HFD 2013 ref. 19 I	19
3.4.3 HFD 2013 ref. 19 II	20
3.4.4 HFD 2015 not. 68	20
3.4.5 Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 7517–7518-17	20
3.5 Särskilt om begränsat skattskyldiga arbetstagare	21
3.5.1 HFD 2010 ref. 122	21
3.6 Skatteverkets ställningstaganden om fastställande av tjänstestället .	21
3.6.1 Tjänsteställe i branscher med skiftande arbetsplatser	21
3.6.2 Tjänsteställe för idrottsdomare.....	22
3.6.3 Tjänsteställe för frilansande musiker.....	22
4 Bedömningar och förslag	23
4.1 Exempel	23
4.1.1 Exempel 1: Obegränsat skattskyldiga arbetstagare med olika anställningsformer	23
4.1.2 Exempel 2: Begränsat skattskyldiga arbetstagare från EU/EES respektive tredje land.....	24

4.2	Beskattning av kostnadsersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort	25
4.2.1	Allmänna överväganden	25
4.2.2	Avdrag vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort i högst en månad medges såsom för tjänsteresa	27
4.2.3	Kostnadsersättning ska undantas från skatteplikt enligt SINK	32
4.3	Skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och pensionsgrundande inkomst ..	33
4.3.1	Underlag för skatteavdrag från ersättning för arbete	33
4.3.2	Underlag för arbetsgivaravgifter.....	33
4.3.3	Beräkning av pensionsgrundande och §sjukpenninggrundande inkomst	34
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	35
5.1	Inkomstskattelagen (1999:1229)	35
5.2	Lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta ...	35
5.3	Socialavgiftslagen (2000:980)	36
5.4	Skatteförfarandelagen (2011:1244).....	36
6	Konsekvensanalys	37
6.1	Sammanfattning	37
6.2	Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring.....	37
6.3	Offentligfinansiella effekter	38
6.3.1	Beräkningar och antaganden.....	38
6.4	Effekter för företagen.....	40
6.5	Effekter för enskilda.....	41
6.6	Effekter för sysselsättning och arbetsmarknad	41
6.7	Effekter på inkomstfördelningen och jämställdheten	42
6.8	Konsekvenser för kommuner och regioner	42
6.9	Effekter för Skatteverket och för förtroendet för skattesystemet.....	42
6.10	Effekter för andra myndigheter, offentliga organ och de allmänna förvaltningsdomstolarna	42
6.11	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	43
6.12	Övriga effekter	43
7	Författningskommentar	44
7.1	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	44
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta	45
7.3	Förslaget till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)	46
7.4	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	47

Sammanfattning

Skatteverket har under lång tid fått synpunkter från branschorganisationer och företag avseende de konsekvenser som bestämmelserna om tjänsteställe i inkomstskattelagen för med sig vid utbetalning av kostnadsersättning till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare. I princip berörs alla branscher, dock särskilt bemanningsbranschen, egenanställda, frilansare och andra uppdragstagare som tar tillfälliga uppdrag, t.ex. idrottsdomare och tolkar.

Eftersom tjänstestället enligt huvudregeln ska fastställas för varje anställning eller uppdrag för sig – oavsett hur kort eller lång tid arbetet pågår – utgör vanligtvis den ort där det tillfälliga arbetet utförs som arbetstagarens tjänsteställe. Om två arbetstagare med olika anställningsformer tillfälligt arbetar på samma ort kan reglerna innebära att den tillfälligt anställda arbetstagaren anses ha sitt tjänsteställe på den tillfälliga arbetsorten, medan den tillsvidareanställda arbetstagaren anses vara på tjänsteresa. Kostnadsersättning, t.ex. traktamente och bilersättning, till en tillfälligt anställd arbetstagare anses ofta som lön och är underlag för arbetsgivaravgifter och skatteavdrag. Motsvarande ersättning till en tillsvidareanställd anses utgöra sådan ersättning som arbetstagaren har avdragsrätt för vid beskattningen. Arbetsgivaren gör inget skatteavdrag och betalar inte arbetsgivaravgifter på sådan ersättning, s.k. tyst kvittning. Ersättningen ska inte heller redovisas på individuppgiften eller kontrolluppgiften.

Kostnadsersättning behandlas alltså på olika sätt beroende på om ersättningen utbetalas i samband med tjänsteresa eller inte:

- Om arbetstagaren är på tjänsteresa undantas kostnadsersättningen från beskattning hos arbetstagaren och från skatteavdrag och arbetsgivaravgifter hos arbetsgivaren.
- Om arbetstagaren inte är på tjänsteresa är motsvarande ersättning skattepliktig lön hos arbetstagaren och underlag för skatteavdrag och arbetsgivaravgifter hos arbetsgivaren.

Bestämmelserna tillämpas således på olika sätt vid olika anställningsformer och vid korta respektive långa anställningar och uppdrag. Den skillnad som finns mellan tillfälligt anställda arbetstagare och tillsvidareanställda arbetstagare uppfattas ofta som ologisk och orättvis av arbetsgivare och arbetstagare.

Skatteverket har utrett och kartlagt hur bestämmelserna om tjänsteställe och beskattning av kostnadsersättning tillämpas för tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare. Vid utredningen har synpunkter inhämtats från flera myndigheter och branschorganisationer.

Till följd av vad som framkommit under utredningen föreslår Skatteverket att avdrag för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort medges såsom för tjänsteresa om anställningen eller uppdraget är avsett att pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. Skatteverkets bedömning är att den föreslagna tidsgränsen en månad innebär att frågan om att fastställa det skattemässiga tjänstestället för tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare i dessa fall får underordnad betydelse, och att den skillnad som i dag finns när det gäller utbetalning av kostnadsersättning till arbetstagare med olika anställningsformer därför försvinner.

Den föreslagna förändringen innebär en förenkling för ca 6 000 arbetsgivare och uppdragsgivare och för ca 27 000 tillfälligt anställda arbetstagare och

uppdragstagare. Förutsatt att tidsperioden och avståndsgränsen är uppfyllda ska arbetsgivare och andra utbetalare inte göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter på kostnadsersättningen. Arbetstagaren ska inte ta upp erhållen ersättning i sin deklaration och behöver inte heller yrka avdrag för resor, dubbelt boende och ökade levnadskostnader med motsvarande belopp i sin deklaration. Till följd av att ersättning inte längre är underlag för arbetsgivaravgifter hos arbetsgivaren blir den inte heller underlag för pensionsgrundande eller sjukpenningsgrundande inkomst hos arbets- och uppdragstagaren.

Förslaget förväntas leda till minskade offentligfinansiella intäkter om 8 miljoner kronor per år från år 2022, vilket minskar till 4 miljoner kronor varaktigt. Dessa bedömningar är behäftade med stor osäkerhet, inte minst på grund av att förslaget sannolikt leder till beteendeförändringar.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229)¹ att det i lagen ska införas en ny paragraf, 12 kap. 9 §, och närmast före 12 kap. 9 § en ny rubrik, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

Tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort i högst en månad

9 §²

Avdrag ska göras såsom för tjänsteresa för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan plats än bostaden om anställningen eller uppdraget är avsett att pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Lagen tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.
 3. Om en skattskyldig påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag före den 1 januari 2022 ska tiden räknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades.

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

² Tidigare 9 § upphävd genom 2001:908.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

- Från skatteplikt enligt denna lag undantas utomlands bosatta personer för
- | | |
|--|---|
| <p>1. ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalats av arbetsgivare <i>för kostnad</i></p> <p>a) för resa till respektive från Sverige vid anställningens början respektive slut, <i>och</i></p> <p>b) för logi för den tid under vilken arbetet utförts i Sverige,</p> | <p>1. ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalats av arbetsgivare</p> <p>a) <i>för kostnad</i> för resa till respektive från Sverige vid anställningens början respektive slut,</p> <p>b) <i>för kostnad</i> för logi för den tid under vilken arbetet utförts i Sverige, <i>och</i></p> <p>c) <i>för ökade levnadskostnader till den del ersättningen inte är underlag för skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244) och som betalas</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>– till en skattskyldig som är bosatt i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz för sådan tjänsteresa som avses i 12 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229) eller</i></p> <p style="padding-left: 20px;"><i>– vid sådan tillfällig anställning eller uppdrag som avses i 12 kap. 9 § inkomstskattelagen,</i></p> |
|--|---|
2. ersättning som en sådan person i sin egenskap av ledamot eller suppleant i styrelse eller annat liknande organ i ett svenskt aktiebolag eller någon annan svensk juridisk person tagit emot i samband med förrättning och som betalats av bolaget eller den juridiska personen för kostnad
- | | |
|--|--|
| <p>a) för resa till respektive från förrättningen, och</p> <p>b) för logi i samband med förrättningen,</p> | <p>3. sådan inkomst för vilken skatt enligt lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl. ska betalas och sådan inkomst som ska beskattas enligt 3 kap. 18 § första stycket 2 inkomstskattelagen (1999:1229),</p> |
|--|--|
3. sådan inkomst för vilken skatt enligt lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl. ska betalas och sådan inkomst som ska beskattas enligt 3 kap. 18 § första stycket 2 inkomstskattelagen,
4. lön eller därmed jämförlig förmån eller pension på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten, om mottagaren är medborgare i anställningslandet

¹ Senaste lydelse 2020:951.

och anstälts av en svensk utlandsmyndighet eller utomlands för fältprojekt för bilateral biståndsverksamhet (lokalanställd), och

5. inkomst som är undantagen från beskattning på grund av bestämmelse i skatteavtal.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Lagen tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

3. Om en utomlands bosatt person påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag före den 1 januari 2022 ska 12 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) tillämpas vid beräkningen av tidpunkten.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 11 § socialavgiftslagen (2000:980) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

11 §¹

Med ersättning för arbete likställs i denna lag

- | | |
|---|--|
| <p>1. kostnadsersättning och sådan ersättning som enligt 10 kap. 3 § andra stycket 9 och 10 skatteförfarandelagen (2011:1244) ska räknas som ersättning för arbete,</p> <p>2. garantibelopp enligt lönegarantilagen (1992:497),</p> <p>3. ersättning som utges till Försäkringskassan enligt 24 § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön, varvid ersättningen ska anses ha betalats ut till den person som sjuklönen avser,</p> <p>4. forskarstipendium från Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen (Marie Curie-stipendium), om stipendiet utges av en fysisk person bosatt i Sverige eller av en svensk juridisk person,</p> <p>5. ersättning från semesterkassa, och</p> <p>6. den del av utbetalningen som avses i 11 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229) när en medlem har gått ur en ekonomisk förening.</p> | <p>1. kostnadsersättning och sådan ersättning som enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244) ska räknas som ersättning för arbete,</p> |
|---|--|

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

¹ Senaste lydelse 2018:1163.

1.4 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

3 §¹

Skatteavdrag ska göras från kontant ersättning för arbete.

Som ersättning för arbete räknas i denna lag även

1. pension,
 2. livränta som inte är ersättning för avyttrade tillgångar,
 3. engångsbelopp på grund av personskada,
 4. sjukpenning och annan ersättning som avses i 11 kap. 24, 30, 31, 34 och 36 §§ samt 15 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229),
 5. ersättning för förlorad arbetsförtjänst och för intrång i näringsverksamhet,
 6. undantagsförmåner och sådant periodiskt understöd eller sådan liknande periodisk utbetalning som givaren enligt inkomstskattelagen ska dra av i inkomstslaget näringsverksamhet,
 7. behållning på pensionssparkonto som ska avskattas enligt 58 kap. 33 § inkomstskattelagen på grund av att pensionssparavtalet har upphört att gälla eller att behållningen har tagits i anspråk vid utmätning, konkurs eller ackord,
 8. ersättning för ökade levnadskostnader som lämnas vid sådan tjänsteresa som avses i 12 kap. 6 § inkomstskattelagen, till den del ersättningen överstiger
- a) de schablonbelopp som anges i 12 kap. 6 a, 10–15, 17 och 21 §§ inkomstskattelagen, eller
- b) den faktiska utgiften när det gäller kostnad för logi,
9. andra ersättningar för kostnader i tjänsten än de som avses i 8, till den del ersättningen avser kostnader som det är uppenbart att mottagaren inte får dra av vid beskattningen,
10. den del av utbetalningen som avses i 11 kap. 16 § inkomstskattelagen när en medlem har gått ur en ekonomisk förening, och
11. annan kontant ersättning som betalas ut med anledning av tjänsten.

¹ Senaste lydelse 2018:1164.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
 2. Bestämmelsen i den nya lydelsen tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som utförs efter den 31 december 2021 och där ersättningen betalas ut efter detta datum.
Bestämmelsen i den äldre lydelsen tillämpas på kostnadsersättning för arbete som utförs före den 1 januari 2022 och där ersättningen betalas efter den 31 december 2021.
 3. Om en fysisk person påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag före den 1 januari 2022 ska tiden räknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades.

2 Bakgrund

Skatteverket har under lång tid fått synpunkter från branschorganisationer och företag avseende de konsekvenser som bestämmelserna om tjänsteställe i inkomstskattelagen (1999:1229) för med sig vid utbetalning av kostnadsersättning till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare. I princip berörs alla branscher, dock särskilt bemanningsbranschen, egenanställda, frilansare och andra uppdragstagare som tar tillfälliga uppdrag.

Ändringar av arbetsrättslagstiftningen, bland annat genom införandet av lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft och lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare, har medfört att tillfälliga anställningsformer har blivit vanligt förekommande på arbetsmarknaden. Anställning via bemanningsföretag och egenanställningar har vuxit fram som alternativa anställningsformer där personer regelmässigt arbetar med korta uppdrag på olika platser för flera olika uppdragsgivare eller arbetsgivare. Anställnings- och uppdragsformerna kan variera, t.ex. förekommer anställning direkt hos arbetsgivaren, uthyrning via bemanningsföretag och uppdrag i egen regi genom olika företagsformer t.ex. enskild firma, handelsbolag eller aktiebolag. Gruppen omfattar bl.a. vårdpersonal, frilansare, egenanställda, idrottsdomare och tolkar. Som exempel är majoriteten av de tolkar som är verksamma i Sverige uppdragstagare eller egenföretagare, ofta betecknade som frilansande tolkar (SOU 2018:83 s. 213).

Under år 2018 kom 260 000 personer i sysselsättning genom företag i bemanningsbranschen. 27 procent av arbetstagarna inom bemanningsbranschen är utlandsfödda och 40 procent är under 29 år.¹ Personal inom bemanningsbranschen kan arbeta med olika uppdrag, t.ex. tidsbegränsade uppdrag för en viss kund, eller som s.k. ambulerande arbetstagare som tar uppdrag för olika kunder inom ett visst geografiskt område.

Ca 45 000 personer arbetade som egenanställda under år 2017, vilket var en ökning med ca 30 procent jämfört med året innan². Av dessa kombinerade drygt 80 procent egenanställning med annan verksamhet eller anställning medan resterande del hade egenanställning som sin huvudsakliga sysselsättning. Antalet egenanställda ökade från ca 4 000 personer år 2011 till ca 45 000 personer år 2017. De flesta egenanställda utför korta uppdrag hos olika kunder och de arbetar sällan på samma plats flera gånger. Merparten (ca 70 procent) av uppdragen för en viss kund är kortare än 40 timmar. När en egenanställd utför arbete hos kunden, exempelvis vid kundens kontor eller verkstad, anses den platsen normalt som den egenanställdes tjänsteställe.

Avregleringen av arbetsmarknaden och framväxten av bemanningsbranschen skedde efter 1990 års skattereform då bestämmelserna om tjänsteställe infördes. Kritiken mot reglerna om tjänsteställe avser bland annat att reglerna inte är anpassade till nya anställningsformer där en person ofta anställs för en kort tid, för ett visst uppdrag och i många fall på en annan ort, eller återkommer till samma arbetsplats för upprepade uppdrag under en längre period. Det finns en osäkerhet om hur de regler som finns för att fastställa tjänstestället ska tillämpas i förhållande till yrken och arbetsformer som är förhållandevis nya företeelser. För Skatteverkets del innebär detta att stora resurser får läggas på insatser som avser både information och kontroll.

Kostnadsersättning utgör skattepliktig inkomst för mottagaren (arbetstagaren) och är underlag för arbetsgivaravgifter och skatteavdrag hos utbetalaren (arbetsgivaren). Arbetsgivaren ska dock inte göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på sådan ersättning för kostnader i tjänsten som arbetstagaren får dra av vid beskattningen, s.k. tyst kvittning. Beloppet ska inte heller redovisas på individuppgiften eller kontrolluppgiften. Arbetsgivarens bedömning av om arbetstagaren är på tjänsteresa eller inte blir därför avgörande för om kostnadsersättningen är underlag för arbetsgivaravgifter och skatteavdrag,

¹ <https://www.omega.se/app/uploads/sites/5/2019/08/varfor-behovs-kompetensforetag.pdf>

² Källa: Uppgifter lämnade av Egenanställningsföretagens Branschorganisation.

och i förlängningen för om arbetstagaren måste yrka avdrag för motsvarande kostnader i sin deklaration.

Eftersom tjänstestället enligt huvudregeln ska fastställas för varje anställning eller uppdrag för sig – oavsett hur kort eller lång tid arbetet pågår – utgör vanligtvis den plats där det tillfälliga arbetet utförs som arbetstagarens tjänsteställe. Om två arbetstagare med olika anställningsformer tillfälligt arbetar på samma ort kan reglerna innebära att den tillfälligt anställda arbetstagaren anses ha sitt tjänsteställe på den tillfälliga arbetsorten, medan den tillsvidareanställda arbetstagaren anses vara på tjänsteresa. Kostnadsersättning, t.ex. traktamente och bilersättning, till den tillfälligt anställda arbetstagaren anses som lön och är underlag för skatteavdrag och arbetsgivaravgifter. Motsvarande ersättning till den tillsvidareanställda arbetstagaren anses utgöra sådan ersättning som arbetstagaren har avdragsrätt för vid beskattningen och är därför undantagen från skatteavdrag och arbetsgivaravgifter.

Många arbetsgivare upplever att det är svårt att förklara och motivera varför två personer som arbetar under samma förutsättningar på samma plats, men har olika anställningsformer där en är tillsvidareanställd och en är projektanställd, behandlas på olika sätt när det gäller kostnadsersättning. Många arbetstagare har svårt att förstå varför en tillfällig anställning eller uppdrag som utförs på annan ort än den där de normalt sett arbetar ska anses som utfört på den vanliga verksamhetsorten, bara på grund av att arbetet utförs för en tillfällig arbetsgivare eller uppdragsgivare. Det finns en bristande skattemässig neutralitet mellan olika anställningsformer, vilket innebär att reglerna uppfattas som ologiska och orättvisa av arbetsgivare och arbetstagare. Från bemanningsbranschen har även framförts att olika tolkningar av regelverket har medfört osund konkurrens, på så sätt att vissa företag betalar ut ersättningar för resor etc. utan att göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter medan andra företag följer regelverket och gör skatteavdrag och betalar arbetsgivaravgifter på ersättningen.

Den rättspraxis som finns upplevs som inkonsekvent och svår att förstå. De ställningstaganden som Skatteverket har tagit fram utifrån gällande rätt, förarbeten och rättspraxis innebär inte att dessa problem har kunnat undanröjas.

Skatteverket har med utgångspunkt från ovan nämnda problem utrett och kartlagt de problem som har framförts när det gäller tillämpningen av bestämmelserna om tjänsteställe i vissa situationer och för vissa kategorier arbetstagare och uppdragstagare. Under utredningen har Skatteverket inhämtat synpunkter från flera branschorganisationer och intresseorganisationer. Skatteverket har även inhämtat synpunkter från Sveriges kommuner och regioner, SKR, och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

3 Gällande rätt och Skatteverkets ställningstaganden

3.1 Beskattning och redovisning av traktamente och kostnadsersättningar

3.1.1 Inkomstbeskattning

Till inkomstslaget tjänst räknas inkomster och utgifter på grund av tjänst till den del de inte ska räknas till inkomstslaget näringsverksamhet eller kapital. Med tjänst avses anställning, uppdrag, och annan inkomstgivande verksamhet av varaktig eller tillfällig natur (10 kap. 1 § första och andra stycket inkomstskattelagen [1999:1229], förkortad IL). Löner, arvoden, kostnadsersättningar, pensioner, förmåner och alla andra inkomster som erhålls på grund av tjänst ska tas upp som intäkt, om inte något annat anges i 8, 11 eller 11 a kap. (11 kap. 1 § IL). Begreppet kostnadsersättning omfattar bl.a. traktamentsersättning och ersättning för resa och boende (jfr prop. 1989/90:110 s. 350 f.).

Huvudregeln vid inkomstbeskattningen är att avdrag inte får göras för levnadskostnader och liknande utgifter (9 kap. 2 § IL). Avdrag får dock göras för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa, tillfälligt arbete och dubbel bosättning (12 kap. 6–22 §§ IL). Den gemensamma utgångspunkten för bestämmelserna är att en ökning av levnadskostnaderna på grund av att den skattskyldige arbetar på annan ort än den vanliga verksamhetsorten eller bostadsorten under vissa förutsättningar är avdragsgill. Kostnadsökningen kan avse utgifter för logi, ökade utgifter för måltider och diverse småutgifter (prop. 2007/08:24 s. 14).

3.1.2 Skatteavdrag och arbetsgivaravgifter

Den som utger avgiftspliktig ersättning ska betala arbetsgivaravgifter enligt bestämmelserna i 2 kap. socialavgiftslagen (2 kap. 1 § socialavgiftslagen [2000:980], förkortad SAL). En ersättning är avgiftsfri om den är skattefri enligt IL (2 kap. 12 § SAL).

Skatteavdrag ska göras från kontant ersättning för arbete (10 kap. 3 § första stycket skatteförfarandelagen [2011:1244], förkortad SFL). Som ersättning för arbete räknas även ersättning för ökade levnadskostnader, kostnad för logi, samt andra ersättningar för kostnader i tjänsten till den del ersättningen avser kostnader som det är uppenbart att mottagaren inte får dra av vid beskattningen, dvs. ersättningar som överstiger schablonbeloppet eller sådana ersättningar som inte är avdragsgilla för mottagaren (10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 SFL).

Tyst kvittning

Tyst kvittning innebär att utbetalaren (arbetsgivaren) inte ska göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på sådan ersättning för kostnader i tjänsten som mottagaren (arbetstagaren) får dra av vid beskattningen, och att ersättningen inte ska redovisas på individuppgiften (tidigare kontrolluppgiften).

Lagstiftningen utgår från att arbetsgivaren kan göra en korrekt bedömning av om utgiven ersättning för resor, logi och traktamente är avdragsgill kostnad i tjänsten för arbetstagaren. Tjänstereseschablonerna för avdrag ansågs så lättillämpade att det vid beskattningen normalt borde kunna förutsättas att arbetsgivarens bedömning i avdragsfrågan är riktig (prop. 1989/90:110 s. 362). Traktamentsersättning och kostnadsersättning som högst uppgår till avdragsgillt belopp vid den anställdes inkomstbeskattning undantas från underlaget för beräkning av skatteavdrag och arbetsgivaravgifter medan eventuell överskjutande del ingår i underlaget för skatteavdrag (prop. 1989/90:110 s. 370 f.). Det är tillräckligt att den uppgiftsskyldige (dvs. arbetsgivaren som betalar ut ersättningen) i kontrolluppgiften anger att sådan avdragsgill ersättning för utgifter i arbetet har getts ut (prop. 2010/11:165 s. 760).

Arbetstagaren eller uppdragstagaren som tar emot ersättningen behöver inte ta upp kostnadsersättning eller traktamentsersättning som högst uppgår till avdragsgillt belopp i inkomstdeklarationen, och ska inte heller göra avdrag för den kostnad som motsvaras av sådant traktamente. Om arbetstagarens eller uppdragstagarens kostnader överstiger den mottagna ersättningen har denne som regel rätt att göra avdrag för den överskjutande delen av kostnaderna enligt reglerna för tjänsteresa, tillfälligt arbete eller dubbel bosättning.

3.1.3 Uppgiftsskyldighet

Om den uppgiftsskyldige (dvs. den som betalar ut ersättningen) har gett ut ersättning för utgifter vid tjänsteresor och det av 10 kap. 3 § andra stycket 8 eller 9 SFL följer att skatteavdrag inte ska göras från ersättningen, är det tillräckligt att det i arbetsgivardeklarationen anges att sådan ersättning har getts ut (26 kap. 19 c § första stycket SFL). Ersättning som avser utgift för logi eller resa med annat transportmedel än egen bil eller förmånsbil ska dock inte anges i arbetsgivardeklarationen (26 kap. 19 c § andra stycket SFL). Om arbetsgivardeklaration inte ska lämnas gäller motsvarande bestämmelse för kontrolluppgiftsskyldighet (15 kap. 10 § SFL).

3.2 Avdragsrätt för ökade kostnader

3.2.1 Tjänsteställe

12 kap. IL innehåller bestämmelser om vad som ska dras av i inkomstslaget tjänst. I kapitlet anges också vad som avses med begreppen tjänsteställe och vanlig verksamhetsort, som är två centrala begrepp när det gäller bedömningen av om kostnadsersättningar och traktamente är avdragsgilla kostnader för arbetstagaren.

Vanlig verksamhetsort

Med vanlig verksamhetsort avses ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges tjänsteställe. Som vanlig verksamhetsort behandlas också ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges bostad (12 kap. 7 § IL).

Tjänsteställe

Tjänstestället är den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. Utförs arbetet under förflyttning eller på arbetsplatser som hela tiden växlar, anses i regel den plats där den skattskyldige hämtar och lämnar arbetsmaterial eller förbereder och avslutar sina arbetsuppgifter som tjänsteställe. Om arbetet pågår en begränsad tid på varje plats enligt vad som gäller för vissa arbeten inom byggnads- och anläggningsbranschen och liknande branscher, anses bostaden som tjänsteställe. För riksdagsledamöter, reservofficerare samt nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, hyresnämnd eller arrendenämnd anses bostaden som tjänsteställe. Med bostad anses för riksdagsledamöter bostaden på hemorten (12 kap. 8 § IL). Skattskyldiga som har sjöinkomst anses ha sitt tjänsteställe på det fartyg där de arbetar (12 kap. 4 § IL).

3.2.2 Tjänsteresa

Inkomstskattelagen innehåller inte någon definition av begreppet tjänsteresa. Skatteverket definierar tjänsteresa på följande sätt (SKV M 2015:16): ”Med tjänsteresa avses när arbetsgivaren har beordrat den anställde att företa en resa för att utföra arbete för hans räkning på annan plats.” Här avses annan plats än tjänstestället respektive bostaden.

Bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader i 12 kap. 6 § IL innebär att ökade levnadskostnader som den skattskyldige har på grund av att han i tjänsten vistas utanför sin

vanliga verksamhetsort ska dras av i den utsträckning som följer av 12 kap. 7–17 §§ II under förutsättning att resan är förenad med övernattnings utanför den vanliga verksamhetsorten. När arbetet utanför den vanliga verksamhetsorten varit förlagt till samma ort under mer än tre månader i en följd, bedöms rätten till avdrag för ökade levnadskostnader enligt bestämmelserna om tillfälligt arbete i 12 kap. 18–22 §§ II.

3.2.3 Tillfälligt arbete på annan ort

Ökade levnadskostnader på grund av att den skattskyldige har sitt arbete på en annan ort än den där han har sin bostad ska dras av bara om arbetet avser en kortare tid, om arbetet inte är kortvarigt men ändå är tidsbegränsat till sin natur eller sådant att det kräver en fast anknytning till bostadsorten, om arbetet ska bedrivas på flera olika platser, eller om det av någon annan anledning inte skäligen kan ifrågasättas att den skattskyldige bör flytta till arbetsorten (12 kap. 18 § II).

Ökade levnadskostnader för tillfälligt arbete på annan ort ska dras av bara om den skattskyldige övernattar på arbetsorten och avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Ökade levnadskostnader i form av ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten får dras av bara för den första månaden av vistelsen på arbetsorten (12 kap. 20 § första och andra stycket II).

Det finns inte någon tidsgräns i lagstiftningen för under hur lång tid avdraget får göras, motsvarande vad som gäller för dubbel bosättning (se nedan). Enligt förarbeten och rättspraxis kan ett arbete som varar längre än två år vanligen inte anses avse en kortare tid.

3.2.4 Dubbel bosättning

Ökade levnadskostnader ska dras av om den skattskyldige på grund av sitt arbete har flyttat till en ny bostadsort, och en bostad för den skattskyldige, dennes make, sambo eller familj har behållits på den tidigare bostadsorten (12 kap. 19 § II).

Ökade levnadskostnader för dubbel bosättning ska dras av bara om den skattskyldige övernattar på arbetsorten och avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Ökade levnadskostnader i form av ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten får dras av bara för den första månaden av vistelsen på arbetsorten (12 kap. 20 § första och andra stycket II).

Övriga ökade levnadskostnader för dubbel bosättning får dras av under längst två år. Om den dubbla bosättningen föranleds av makens eller sambons förvärvsverksamhet, får avdrag göras under sammanlagt längst fem år. Andra ökade levnadskostnader än ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten ska dock dras av för längre tid om synnerliga skäl talar för det (12 kap. 20 § tredje stycket II).

3.3 Beräkning av avdragen

3.3.1 Avdragsbegränsning

Utgifter vid tjänsteresor enligt 12 kap. 5–17 §§ II och vid tillfälligt arbete på annan ort eller vid dubbel bosättning enligt 12 kap. 18–22 och 31 §§ II ska dras av utan någon beloppsmässig begränsning (12 kap. 2 § första stycket första och andra strecksatserna II).

Utgifter för inställelseresor och för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen ska dras av bara till den del kostnaderna under beskattningsåret 2021 sammanlagt överstiger 11 000 kronor. Övriga utgifter ska dras av bara till den del kostnaderna under beskattningsåret 2021 sammanlagt överstiger 5 000 kronor (12 kap. 2 § tredje stycket

II). Dessa beloppsgränser gäller således inte vid avdrag för kostnader för tjänsteresor, tillfälligt arbete på annan ort eller dubbel bosättning.

3.3.2 Begreppen normalbelopp, maximibelopp och schablonbelopp

Bestämmelserna om beräkningen av avdragen för ökade levnadskostnader finns i 12 kap. 10–17 §§ IL avseende tjänsteresor och i 12 kap. 21–22 §§ IL avseende tillfälligt arbete på annan ort och dubbel bosättning. Om den skattskyldige inte kan visa hur stora kostnader denne har haft, får avdrag i vissa fall göras med ett visst belopp. Tre olika begrepp används i lagtexten: normalbelopp, maximibelopp och avdrag enligt schablon. Beloppen används normalt för beräkning av avdraget för ökade utgifter för måltider och småutgifter (och i praktiken beräkning av den ”skattefria” traktamentsersättningen vid tjänsteresor) men kan även användas för beräkning av avdraget för logi.

Avdragen beräknas per påbörjad förrättning, dvs. en anställd som har flera olika tjänsteresor under ett år kan få ersättning för varje enskild tjänsteresa. På motsvarande sätt kan en person yrka avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete för flera olika uppdrag och anställningar under ett år.

Maximibelopp och normalbelopp vid tjänsteresa

Vid beräkningen av avdrag för tjänsteresa används för tjänsteresa i Sverige ett maximibelopp och för tjänsteresa utomlands ett normalbelopp. Avdraget beräknas för hel eller halv dag (12 kap. 10 § första stycket IL).

Maximibeloppet för avdrag vid tjänsteresa i Sverige är 0,5 procent av prisbasbeloppet, avrundat till närmaste tiotal kronor (12 kap. 11 § första stycket II). Maximibeloppet för en hel dag är 240 kronor för år 2021.

Normalbeloppet för avdrag vid tjänsteresa i utlandet motsvarar för varje land den normala ökningen av levnadskostnaderna under en hel dag för frukost, lunch och middag på en restaurang av normal standard samt för småutgifter. Om det finns särskilda skäl, får normalbeloppet avse ökade utgifter för måltider på en restaurang av bättre standard (12 kap. 11 § andra stycket II). Skatteverket fattar beslut om normalbelopp för ökade levnadskostnader i utlandet vid tjänsteresa, tillfälligt arbete och dubbel bosättning (se SKV A 2020:21 avseende normalbeloppen för beskattningsåret 2021).

Schablonbelopp vid tillfälligt arbete på annan ort eller dubbel bosättning

Vid beräkningen av avdrag för tillfälligt arbete på annan ort eller dubbel bosättning kan avdrag i vissa fall medges med belopp som beräknas enligt schablon (12 kap. 21 § IL), nedan kallat schablonbelopp. Begreppet schablonbelopp används i vissa sammanhang även om maximibelopp, normalbelopp eller fastställda andelar av maximibeloppet, t.ex. 30 eller 50 procent.

3.3.3 Resekostnader

Tjänsteresa

Utgifter för resor i tjänsten med allmänna kommunikationer och taxi dras av med faktisk kostnad.

Utgifter för tjänsteresor med egen bil ska dras av med 1 krona och 85 öre för varje kilometer för år 2021. Om en skattskyldig använder sin förmånsbil för tjänsteresor och betalar samtliga utgifter för drivmedel som är förenade med resorna, ska utgifter för diesel dras av med 65 öre för varje kilometer och utgifter för annat drivmedel med 95 öre för varje kilometer för år 2021 (12 kap. 5 § II).

Tillfälligt arbete på annan ort och dubbel bosättning

När en skattskyldig på grund av sitt arbete vistas på en annan ort än den där han eller hans familj bor, ska utgifter för hemresor dras av om avståndet mellan hemorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Avdrag får göras för högst en hemresa per vecka och bara för utgifter för resor mellan två platser inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt Schweiz (HFD 2014 ref. 29). Avdraget ska beräknas efter utgiften för det billigaste färd sättet. Skäliga utgifter för flygresor och utgifter för tågresa ska dock dras av (12 kap. 24 § första och andra stycket II).

Om det saknas godtagbara allmänna kommunikationer ska utgifter för resa med egen bil eller med den skattskyldiges förmånsbil dras av med det belopp som gäller för resor mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresor). Avdrag för utgifter för resor med egen bil ska beräknas enligt 12 kap. 27 § II och avdraget för utgifter för resor med förmånsbil ska beräknas enligt 12 kap. 29 § II. Detta gäller också den som använt en förmånsbil som en närstående till honom eller hans sambo men inte han själv är skattskyldig för (12 kap. 24 § tredje stycket II).

3.3.4 Logi

Bestämmelserna om beräkningen av avdragen för logi finns i 12 kap. 13 § II avseende tjänsteresor och i 12 kap. 21 § första stycket II avseende tillfälligt arbete på annan ort och dubbel bosättning. Huvudregeln är att ökade utgifter för logi ska dras av med ett belopp som motsvarar den faktiska utgiften.

Om en skattskyldig som är på tjänsteresa eller som tillfälligt arbetar på annan ort inte kan visa vilken utgift han har haft för logikostnaden, ska ett halvt maximibelopp per natt dras av vid tjänsteresa i Sverige och ett halvt normalbelopp vid tjänsteresa utomlands.

En skattskyldig som yrkar avdrag för dubbel bosättning kan endast göra avdrag med den faktiska utgiften.

3.3.5 Måltider och småutgifter

Bestämmelserna om beräkningen av avdragen för ökade utgifter för måltider och småutgifter finns i 12 kap. 14–16 §§ II avseende tjänsteresor och i 12 kap. 21 § andra stycket II avseende tillfälligt arbete på annan ort och dubbel bosättning. Bestämmelser om minskat avdrag på grund av kostförmåner finns i 12 kap. 17 § respektive 12 kap. 22 § II.

Tjänsteresa i Sverige och utomlands – dagtraktamente har utbetalats

Om den skattskyldige fått ersättning för ökade utgifter för måltider och småutgifter (dagtraktamente) för en tjänsteresa i Sverige, ska avdrag göras för varje hel dag som tagits i anspråk för resan med ett maximibelopp och för varje halv dag med ett halvt maximibelopp (12 kap. 14 § första stycket II). Om den skattskyldige fått dagtraktamente för en tjänsteresa utomlands, ska avdrag göras för varje hel dag som tagits i anspråk för resan med ett normalbelopp och för varje halv dag med ett halvt normalbelopp (12 kap. 15 § första stycket II).

För skattskyldiga som får ersättning från arbetsgivaren, och som under de tre första månaderna av vistelsen gjort avdrag enligt reglerna för tjänsteresa i 12 kap. 6–17 §§ II, beräknas den schablonmässiga utgiftsökningen till ett belopp som motsvarar den ersättning som utges av arbetsgivaren med följande begränsning (12 kap. 21 § andra stycket 1 II):

- för tiden fram till två års bortovaro, dock högst 70 procent av maximibeloppet per hel dag om arbetsorten ligger i Sverige och 70 procent av normalbeloppet per hel dag om arbetsorten ligger utomlands, och

- för tiden därefter, dock högst 50 procent av helt maximibelopp per hel dag om arbetsorten ligger i Sverige och 50 procent av normalbeloppet per hel dag om arbetsorten ligger utomlands.

I den angivna tiden ska räknas in sådan tid under vilken ökade levnadskostnader dragits av enligt reglerna för tjänsteresa i 12 kap. 6–17 §§ IL (12 kap. 21 § tredje stycket II).

Tjänsteresa i Sverige och utomlands – dagtraktamente har inte utbetalats

Om den skattskyldige inte fått dagtraktamente men gör sannolikt att han haft ökade utgifter för måltider och småutgifter, ska avdrag göras för varje hel dag med ett maximibelopp vid tjänsteresa i Sverige och med ett normalbelopp vid tjänsteresa utomlands. För varje halv dag ska avdrag göras med ett halvt maximibelopp vid tjänsteresa i Sverige och med ett halvt normalbelopp vid tjänsteresa utomlands (12 kap. 16 § första stycket II).

För skattskyldiga som inte får ersättning från arbetsgivaren, och som under de tre första månaderna av vistelsen gjort avdrag enligt reglerna för tjänsteresa i 12 kap. 6–17 §§ IL, beräknas den schablonmässiga utgiftsökningen till 30 procent av maximibeloppet per hel dag om arbetsorten ligger i Sverige och till 30 procent av normalbeloppet per hel dag om arbetsorten ligger utomlands (12 kap. 21 § andra stycket 2 II).

Avdrag med den faktiska utgiftsökningen

Om den skattskyldige fått dagtraktamente men visar att den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor under beskattningsåret i en och samma tjänst varit större än det sammanlagda avdraget beräknat enligt schablonbeloppen, ska i stället ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen dras av (12 kap. 14 § andra stycket samt 15 § andra stycket II).

Om den skattskyldige inte fått dagtraktamente men visar att den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tjänsteresor i Sverige under beskattningsåret i en och samma tjänst varit större än det sammanlagda avdraget beräknat enligt schablonbeloppen, ska i stället ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen dras av (12 kap. 16 § andra stycket II).

Visar den skattskyldige att utgiftsökningen under en tjänsteresa utomlands varit större än avdraget beräknat enligt schablonbeloppen, ska i stället ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen dras av (12 kap. 16 § tredje stycket II).

Tillfälligt arbete på annan ort och dubbel bosättning

Ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten ska dras av antingen med den faktiska utgiftsökningen eller med ett belopp som beräknas enligt schablon (12 kap. 20 § andra stycket och 21 § andra stycket II). Avdrag får bara göras för den första månaden av vistelsen på arbetsorten, se avsnitt 3.2.3–3.2.4 ovan.

För skattskyldiga som gör avdrag enligt reglerna om tillfälligt arbete på annan ort beräknas avdraget till 50 procent av maximibeloppet per hel dag om arbetsorten ligger i Sverige och till 50 procent av normalbeloppet per hel dag om arbetsorten ligger utomlands (12 kap. 21 § andra stycket 3 II). Schablonavdraget för ökade utgifter vid tillfälligt arbete på annan ort i Sverige uppgår till 120 kronor (50 procent x 240 kronor) för år 2021.

För skattskyldiga som gör avdrag enligt reglerna om dubbel bosättning beräknas avdraget till 30 procent av maximibeloppet per hel dag om arbetsorten ligger i Sverige och till 30 procent av normalbeloppet per hel dag om arbetsorten ligger utomlands (12 kap. 21 § andra stycket 4 II). Schablonavdraget för ökade utgifter vid dubbel bosättning i Sverige uppgår till 72 kronor (30 procent x 240 kronor) för år 2021.

Minskad avdrag på grund av kostförmåner

Avdrag för ökade levnadskostnader enligt 12 kap. 6 och 7–16 §§ samt 18–21 §§ IL ska minskas med värdet av kostförmåner som den skattskyldige fått. Detta gäller dock inte sådana kostförmåner på allmänna transportmedel som enligt 11 kap. 2 § IL inte ska tas upp (12 kap. 17 § samt 12 kap. 22 § IL).

3.4 Rättspraxis avseende tjänsteställe

Det finns ett stort antal rättsfall som avser bedömningen av vilken plats som ska anses som tjänsteställe och som därmed avgör den vanliga verksamhetsorten. Nedan följer ett urval av rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen, förkortad HFD, och Kammarrätten.

3.4.1 RÅ 2007 ref. 72

HFD:s dom den 12 november 2007 (målnummer 5099-05) avsåg fråga om var vissa anställda kunde anses ha sitt tjänsteställe samt om rese- och traktamentsersättning var skattefri eller skattepliktig kostnadsersättning. Målet gällde ersättning till strålskyddsarbetare som arbetade vid kärnkraftverk i Sverige och avsåg fastställandet av underlag för arbetsgivaravgifter för redovisningsperioden december 1999.

Vissa arbetstagare var fast anställda medan andra var tillfälligt anställda för arbete på ett visst objekt. Arbetstagarna arbetade huvudsakligen vid ett eller två kärnkraftverk under ett år och återkom normalt till samma arbetsplats år efter år.

HFD konstaterade att personalen kunde ha flera uppdrag på olika platser under en säsong. Bolagets verksamhet bedrevs under villkor som är jämförliga med vad som gäller för byggnads- och anläggningsbranschen och den omständigheten att uppdragen återkom flera år i rad medförde inte någon annan bedömning.

Bestämmelsen om tjänsteställe för anställda inom byggnads- och anläggningsbranschen eller därmed jämförliga branscher har karaktär av en undantagsregel och bör därför endast tillämpas när en anställd inom ramen för en och samma anställning utför arbete på flera arbetsplatser och det därmed, sett över en längre tid, föreligger svårigheter att avgöra var en anställd har sitt tjänsteställe. Om den anställde i allt väsentligt har arbetet förlagt till samma arbetsplats, bör denna arbetsplats anses som tjänsteställe, även om arbetet för kortare perioder bedrivs på andra platser.

För arbetstagare som är anställda för viss tid eller för ett visst projekt får tjänstestället bestämmas med hänsyn till förhållandena vid den aktuella anställningen. Om arbetet under hela anställningstiden i allt väsentligt är förlagt till samma arbetsplats, blir denna arbetsplats att anse som tjänsteställe. Växlar däremot arbetsplatserna, bör även i dessa fall bostaden anses som tjänsteställe.

3.4.2 HFD 2013 ref. 19 I

HFD:s dom den 26 april 2013 (målnummer 3999-12) avsåg fråga om vilken plats som var tjänsteställe samt om resor mellan bostaden och arbetsplatsen avsåg tjänsteresor eller resor mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresor). Målet gällde en tolk som arbetade som uppdragstagare och förflyttade sig mellan olika uppdrag och avsåg begäran om omprövning av inkomstbeskattningen för åren 2005–2009.

HFD konstaterade att ett tjänsteställe ska bestämmas för varje anställning eller uppdrag för sig. Den som utför arbete åt flera arbetsgivare eller uppdragsgivare på olika ställen kan därmed ha flera tjänsteställen (jfr R79 1:93). Uppdragen hade huvudsakligen utförts hos uppdragsgivarna och att vissa förberedelser och administrativa uppgifter hade utförts i bostaden ändrade inte denna bedömning. Tolken ansågs därför ha haft sitt tjänsteställe på den

plats där uppdraget hade utförts. Resorna ansågs som resor mellan bostaden och arbetsplatserna och inte som tjänsteresor.

3.4.3 HFD 2013 ref. 19 II

HFD:s dom den 26 april 2013 (målnummer 6692-11) avsåg fråga om vilken plats som var tjänsteställe samt om viss kostnadsersättning var skattefri eller skattepliktig. Målet gällde ersättning till elektriker (konsulter) som utförde uppdrag hos olika kunder och avsåg fastställande av underlag för arbetsgivaravgifter för redovisningsperioden december 2008.

Elektrikerna hade fasta anställningar och hyrdes ut till olika kundföretag. Ingen av elektrikerna var anställda för att arbeta hos en specifik kund. Uppdragen hos kunderna var tidsbegränsade men hade i vissa fall förlängts. HFD konstaterade att det sett över en längre tid förelåg svårigheter att avgöra var en anställd har sitt tjänsteställe. HFD gjorde samma bedömning för samtliga elektriker oavsett om de bytt arbetsplats eller inte. Bostaden skulle därför anses som tjänsteställe för samtliga elektriker.

3.4.4 HFD 2015 not. 68

HFD:s dom den 16 december 2015 (mål nr 7004–7007-14) avsåg fråga om en ishockeydomare ska anses ha haft sitt tjänsteställe i bostaden eller på de olika platser där domaruppdragen utförts och om hans resor skulle betraktas som tjänsteresor eller som resor mellan bostaden och arbetsplatsen. Målet avsåg överklagande av beslut om inkomsttaxering 2010–2013.

HFD konstaterade att domaruppdragen hade förmedlats av Svenska Ishockeyförbundet, men att de lokala föreningarna hade betalat och slutligen stått för ersättningarna för uppdragen som domare vid föreningarnas matcher. Ishockeydomaren fick därför anses ha utfört sina domaruppdrag i egenskap av uppdragstagare åt de olika föreningarna. Även om domaren utförde visst förberedande arbete och efterarbete i bostaden ansåg HFD att de olika uppdragen huvudsakligen hade utförts under matcherna. Domaren hade därför sitt tjänsteställe på den plats där matchen spelades. De aktuella resorna skulle därför inte ses som tjänsteresor utan som resor mellan bostaden och arbetsplatsen.

3.4.5 Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 7517–7518-17

Kammarrätten i Stockholms dom den 14 mars 2019 (målnummer 7517–7518-17) avsåg fråga om vilken plats som var tjänsteställe samt om vissa kostnadsersättningar var skattefria eller skattepliktiga. Målet gällde ersättning till sjukvårdspersonal (konsulter) som hyrdes ut för tidsbegränsade uppdrag på olika platser och avsåg inkomstbeskattning för beskattningsåret 2013 samt underlag för arbetsgivaravgifter för redovisningsperioden december 2013.

Konsulterna var inte fast anställda men erhöll flera på varandra följande uppdrag från bolaget. Kammarrätten konstaterade att det inte kommit fram annat än att konsulterna haft tidsbegränsade anställningar där varje enskild anställning har avsett arbete hos en specifik kund på en och samma arbetsplats. Konsulternas tjänsteställe har därmed varit den plats där arbetet har utförts enligt varje enskilt anställningsavtal. De aktuella resorna är därför inte tjänsteresor utan resor mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresor). De ersättningar för resor och traktamente som bolaget har betalat ska därmed betraktas som lön och ingå i underlaget för arbetsgivaravgifter.

3.5 Särskilt om begränsat skattskyldiga arbetstagare

Begränsat skattskyldiga arbetstagare beskattas enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, förkortad SINK.

Lön eller därmed jämförlig förmån på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten, en svensk kommun eller en svensk region är skattepliktig inkomst oavsett var arbetet har utförts (5 § första stycket 1 SINK). Om sådan inkomst har utgått på grund av annan anställning eller annat uppdrag än hos svenska staten, en svensk kommun eller en svensk region är inkomsten skattepliktig i den utsträckning inkomsten har förvärvats genom verksamhet i Sverige (5 § första stycket 2 SINK). Bestämmelsen om beskattning av uthyrd arbetskraft, som gäller från den 1 januari 2021, innebär att begränsat skattskyldiga arbetstagare som är anställda av ett utländskt företag som saknar fast driftställe men som är uthyrda till en verksamhet i Sverige ska beskattas här (6 a § andra stycket SINK). Antalet arbetstagare som beskattas enligt SINK förväntas därför öka från och med år 2021 (prop. 2019/20:190 s 130).

Sådan inkomst som skulle ha beskattats hos en obegränsat skattskyldig enligt inkomstskattelagen är skattepliktig inkomst enligt SINK (5 § fjärde stycket SINK). Det innebär att kostnadsersättningar är skattepliktiga enligt SINK, såvida de inte är undantagna enligt särskilda bestämmelser i lagen. Ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalats av arbetsgivare för kostnad för resa till respektive från Sverige vid anställningens början respektive slut och för logi för den tid under vilken arbetet utförts i Sverige är undantagen från skatteplikt (6 § 1 SINK).

3.5.1 HFD 2010 ref. 122

HFD:s dom 2010 ref. 122 avsåg fråga om arbetsgivaravgifter skulle betalas på kostnadsersättningar i form av traktaments- och bilersättningar till anställda som var begränsat skattskyldiga och som beskattats enligt SINK.

HFD konstaterade att kostnadsersättningarna till de begränsat skattskyldiga arbetstagarna är skattepliktiga enligt 5 § SINK och att skatteavdrag ska göras, samt att ersättningarna är avgiftspliktiga enligt 2 kap. 11 § 1 SAL. Om mottagarna i stället hade varit obegränsat skattskyldiga hade de haft rätt till ett schablonmässigt beräknat avdrag när skatteavdraget ska beräknas. De utgivna ersättningarna hade då inte varit underlag för skatteavdrag eller för arbetsgivaravgifter.

Det schablonmässiga avdraget, som kan tillämpas av obegränsat skattskyldiga arbetstagare men inte av begränsat skattskyldiga arbetstagare, medför ökade kostnader för arbetsgivaren när han är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för de aktuella kostnadsersättningarna till begränsat skattskyldiga som är bosatta i andra medlemsländer. Detta utgör därmed ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare inom EU varför ifrågasatta bestämmelser om skyldighet att göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter inte skulle tillämpas.

3.6 Skatteverkets ställningstaganden om fastställande av tjänstestället

Skatteverket har utfärdat flera ställningstaganden i syfte att underlätta för anställda och arbetsgivare att bedöma och förutse tjänstestället.

3.6.1 Tjänsteställe i branscher med skiftande arbetsplatser

Skatteverkets ställningstagande om tjänsteställe i branscher med skiftande arbetsplatser från den 3 november 2015 (dnr 131 436185-15/111) ger en helhetssyn på hur Skatteverket ser på tjänsteställe för anställda som har varierande arbetsplatser. Vid fastställande av tjänstestället

för anställda med varierande arbetsplatser ska de olika reglerna i 12 kap. 8 § II prövas i tur och ordning. De olika reglerna är:

- Huvudregeln – den plats där den anställde utför huvuddelen av arbetet.
- Alternativregeln – den plats där den anställde hämtar och lämnar material eller förbereder och avslutar arbetet.
- Undantagsregeln – bostaden, om ingen av de två första reglerna kan tillämpas.

Detta innebär att för en anställd ska först avgöras om huvudregeln ska tillämpas, och i andra hand alternativregeln. Om ingen av dessa två regler kan tillämpas gäller undantagsregeln som innebär att bostaden anses som tjänsteställe. Denna stegvisa bedömning ska även tillämpas inom bygg-, anläggnings och servicebranscherna. Bedömningen är således inte beroende av inom vilken bransch arbetet utförs och tjänstestället kan som exempel vara vid en byggarbetsplats.

Om arbetet utförs under förflyttning eller på växlande arbetsplatser anses den plats där den anställde hämtar och lämnar arbetsmaterial eller förbereder och avslutar sina arbetsuppgifter som tjänsteställe. Om den anställde besöker arbetsgivarens lokaler för olika arbetsuppgifter så regelbundet att det sker genomsnittligt oftare än en gång i veckan är dessa lokaler tjänstestället, oavsett inom vilken bransch arbetet utförs.

Ställningstagandet ska inte tillämpas vid bedömning av tjänstestället för idrottsdomare och musiker. I stället ska de ställningstaganden som Skatteverket har utfärdat för dessa branscher tillämpas, se nedan.

3.6.2 Tjänsteställe för idrottsdomare

Av Skatteverkets ställningstagande om tjänsteställe för domare från den 24 april 2008 (dnr 131 349547-08/111) framgår att domare, som anlitas av en idrottsförening eller annan arrangör för att för dennes räkning döma i en match eller tävling, får anses ha sitt tjänsteställe på den plats där matchen eller tävlingen äger rum.

Idrottsdomare som är anlitade av idrottsförbund på riks- eller distriktsnivå för att döma i matcher eller tävlingar får normalt anses ha sitt tjänsteställe i bostaden och inte på de platser där idrottstävlingarna äger rum. Detta gäller även om den lokala arrangören betalar ut en mindre del av ersättningen till domaren, t.ex. reseersättning.

3.6.3 Tjänsteställe för frilansande musiker

Av Skatteverkets ställningstagande om tjänsteställe för frilansande musiker från den 27 oktober 2008 (dnr 131 574071-08/111) framgår att en frilansande musiker som tar tillfälliga uppdrag som pågår i högst en vecka på olika spelplatser bör anses ha sitt tjänsteställe i replokalen, alternativt i bostaden, om huvuddelen av förberedelser och annat arbete i musikerverksamheten fortlöpande utförs där. En uppdragsgivare som tillfälligt engagerar frilansande musiker för en eller ett fåtal spelningar ska varken göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på reseersättning och traktamente till musikerna. Sådana ersättningar bör anses som ersättning för kostnader i tjänsten.

Musiker som engageras för att spela längre perioder på samma plats, t.ex. en konserthall, studio, restaurang eller kyrka, har normalt sitt tjänsteställe på den platsen. Enligt Skatteverkets uppfattning är det lämpligt att tillämpa detta när engagemanget på samma plats pågår mer än en vecka (mer än sju dagar). Vid sådana längre uppdrag får regelmässigt antas att arbetet huvudsakligen utförs på spelplatsen i fråga. För musiker som engageras för att spela längre perioder än en vecka på samma plats gäller fortfarande att eventuell reseersättning för resor mellan bostaden och tjänstestället anses som lön.

4 Bedömningar och förslag

4.1 Exempel

Som framgår av avsnitt 2 finns det kritik mot att kostnadsersättning till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare skattemässigt behandlas annorlunda än kostnadsersättning till tillsvidareanställda arbetstagare. Exempel 1 och 2 nedan visar hur samma slags kostnadsersättning behandlas skattemässigt för två arbetstagare som arbetar på samma plats. Exempel 1 avser två obegränsat skattskyldiga arbetstagare som har olika anställningsform. Exempel 2 avser två begränsat skattskyldiga arbetstagare varav den ena kommer från ett annat EU/EES-land eller Schweiz och den andra från ett tredje land.

4.1.1 Exempel 1: Obegränsat skattskyldiga arbetstagare med olika anställningsformer

Bemanningsföretaget sluter avtal med två olika kundföretag. Det första uppdraget avser uthyrning av två arbetstagare till kundföretaget på en ort i Mälardalen sex mil från Stockholm och ska pågå under januari månad. Det andra uppdraget avser uthyrning av två arbetstagare till kundföretaget i Östersund och ska pågå under februari månad.

Bemanningsföretaget bemannar uppdragen i Mälardalen och i Östersund med A, som är bosatt i Stockholm och tillsvidareanställd av bemanningsföretaget. Under resten av året arbetar A på andra uppdrag i Stockholm.

Bemanningsföretaget anställer B, som är bosatt i Stockholm, med ett tidsbegränsat anställningsavtal för uppdraget i Mälardalen. Efter att detta uppdrag är slut tecknar bemanningsuppdraget ett nytt tidsbegränsat anställningsavtal med B för uppdraget i Östersund. Under resten av året arbetar B med andra uppdrag för andra uppdragsgivare i Stockholm.

Ersättning för uppdraget i Mälardalen

Arbetsplatsens läge och arbetstiderna gör att arbetstagarna A och B måste resa med egen bil. Bemanningsföretaget betalar ersättning för resa med egen bil med 1,85 kronor per kilometer tur och retur under 20 dagar, totalt 4 440 kronor för januari, till A respektive B.

Ersättning för uppdraget i Östersund

Bemanningsföretaget betalar flygbiljett en gång per vecka (kostnad 2 000 kronor per resa x 8 enkelresor = totalt 16 000 kronor), logikostnaden i Östersund 5 000 kronor samt traktamentsersättning 240 kronor per dag x 20 dagar (totalt 4 800 kronor).

Skattemässiga konsekvenser för ersättningen till A

A är tillsvidareanställd av bemanningsföretaget. A anses ha tjänstestället i bostaden eftersom A inom ramen för samma anställning utför arbete som pågår begränsad tid på varje plats. Bemanningsföretaget kan därför betala ut resekostnadsersättningen enligt reglerna för tjänsteresa. A behöver inte ta upp ersättningen i sin deklaration och ska således inte heller göra avdrag för några kostnader.

Tabell 1. Sammanställning av ersättningarna och underlag för beskattning respektive avdrag för arbetstagare A

Ersättningar	Belopp	Avdragsrätt	Kommentar
Resekostnadsersättning bil	4 440 kronor	4 440 kronor	
Resekostnadsersättning flyg	16 000 kronor	16 000 kronor	
Logi	5 000 kronor	5 000 kronor	
Traktamente	4 800 kronor	4 800 kronor	
Summa	30 240 kronor	30 240 kronor	Ingen del beskattas

Skattemässiga konsekvenser för ersättningen till B

B är tillfälligt anställd av bemanningsföretaget och har två olika anställningsavtal, ett för uppdraget i Mälardalen och ett för uppdraget i Östersund. B anses därför ha tjänstestället hos kundföretaget i Mälardalen respektive i Östersund. Resekostnadsersättningen anses därför som skattepliktig ersättning och bemanningsföretaget kan inte betala ut resekostnadsersättningen enligt reglerna för tjänsteresa.

B ska redovisa ersättningen i sin deklaration och får göra avdrag för resor mellan bostaden och arbetet enligt bestämmelserna om arbetsresor till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor. B får göra avdrag för logikostnad samt måltider och småutgifter enligt reglerna om tillfälligt arbete. Efter avdrag kommer totalt 13 400 kronor av ersättningen att tas upp till beskattning. Om B:s marginals katt uppgår till 30 procent blir skattekostnaden 4 020 kronor. Om marginals katten uppgår till 50 procent blir skattekostnaden 6 700 kronor.

Tabell 2. Sammanställning av ersättningarna och underlag för beskattning respektive avdrag för arbetstagare B

Ersättningar	Belopp	Avdragsrätt	Kommentar
Resekostnadsersättning bil	4 440 kronor	9 440 kronor	Avdrag för belopp över 11 000 kronor
Resekostnadsersättning flyg	16 000 kronor		
Logi	5 000 kronor	5 000 kronor	
Traktamente	4 800 kronor	2 400 kronor	Avdrag 120 kr x 20 arbetsdagar
Summa	30 240 kronor	16 840 kronor	13 400 kronor beskattas

Arbetsgivarens kostnader

Arbetsgivarens kostnader påverkas av om ersättningen utbetalas inom ramen för en tjänsteresa eller inte. Bemanningsföretagets kostnader för arbetsgivaravgifterna på ersättningen³ till B uppgår till 9 501 kronor (30 240 kronor x 31,42 procent). Ersättningen till A är inte underlag för arbetsgivaravgifter.

4.1.2 Exempel 2: Begränsat skattskyldiga arbetstagare från EU/EES respektive tredje land

Region Jönköpings län anställer två begränsat skattskyldiga arbetstagare på ett tillfälligt uppdrag på en månad. Arbetstagaren C är medborgare i ett EU-land och arbetstagaren D är

³ Logikostnaden antas av förenklingskäl uppgå till samma belopp för inkomstbeskattningen och underlaget för arbetsgivaravgifterna.

medborgare i ett tredje land. Under den period då arbetet pågår bor arbetstagarna på ett lägenhetshotell i Jönköping och arbetar växelvis i Jönköping, Värnamo och i Vetlanda.

Arbetsgivaren betalar resekostnaden vid anställningens början och slut, logikostnaden i Jönköping, traktamente med normalbeloppet för Sverige, resekostnader från den tillfälliga bostaden i Jönköping till arbetsplatsen i Värnamo och Vetlanda och kostnaden för tillfälliga övernattningar i Värnamo och Vetlanda. Ersättningen beskattas enligt följande:

Tabell 3. Översikt

Ersättning	C (arbetstagare från EU, EES och Schweiz)	D (arbetstagare från tredje land)
Resekostnad vid anställningens början och slut	Undantagen från beskattning enligt 6 § 1 SINK ⁴	Undantagen från beskattning enligt 6 § 1 SINK
Logi i Jönköping	Undantagen från beskattning enligt 6 § 1 SINK	Undantagen från beskattning enligt 6 § 1 SINK
Traktamente	Undantagen från beskattning till följd av HFD 2010 ref. 122	Beskattas och är underlag för skatteavdrag och arbetsgivaravgifter
Resekostnadsersättning mellan Jönköping och Värnamo/Vetlanda	Undantagen från beskattning till följd av HFD 2010 ref. 122	Beskattas och är underlag för skatteavdrag och arbetsgivaravgifter
Tillfällig övernattning i Värnamo/Vetlanda	Undantagen från beskattning till följd av HFD 2010 ref. 122	Beskattas och är underlag för skatteavdrag och arbetsgivaravgifter

4.2 Beskattning av kostnadsersättning vid tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort

4.2.1 Allmänna överväganden

I 12 kap. 8 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, anges att tjänstestället är den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete. Om arbetet pågår en begränsad tid på varje plats enligt vad som gäller för vissa arbeten inom byggnads- och anläggningsbranschen och liknande branscher anses, enligt 12 kap. 8 § andra stycket IL, bostaden som tjänsteställe. För riksdagsledamöter, reservofficerare samt nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, hyresnämnd eller arrendenämnd anses, enligt 12 kap. 8 § tredje stycket IL, bostaden som tjänsteställe.

Tjänstestället ska fastställas för varje anställning eller uppdrag för sig. Detta för med sig att tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare normalt inte omfattas av undantagsregeln i 12 kap. 8 § andra stycket IL, även om uppdragen utförs på platser som växlar sett över en längre tid. Ju kortare en anställning eller ett uppdrag är, desto svårare är det att tillämpa bestämmelsen i andra stycket. Tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare omfattas inte heller av undantaget i 12 kap. 8 § tredje stycket IL. För dessa gäller alltså i de allra flesta fall att tjänstestället är den plats där de utför huvuddelen av sitt arbete, dvs. platsen för varje enskilt uppdrag.

⁴ Lag (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

Till följd av detta behandlas kostnadsersättning till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare skattemässigt på annat sätt än motsvarande ersättning till tillsvidareanställda arbetstagare. Kostnadsersättning anses som lön när den tillfälliga arbetsplatsen anses som tjänstestället. Resan anses som en resa mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresa, dvs. en privat resa) och inte som en resa i tjänsten.

Arbetsgivare, arbetstagare och branschorganisationer har framfört att reglerna om tjänsteställe är ologiska, inkonsekventa och orättvisa och att de missgynnar arbetstagare som inte är tillsvidareanställda. Olika arbetsgivare har även tillämpat reglerna på skilda sätt vilket inneburit konkurrensfördelar för de som tillämpat en för arbetstagaren ”generösare” tolkning där arbetsgivaravgifter och skatt inte har betalats (jfr avsnitt 2).

Reglerna är också i många fall svåra att tillämpa och medför mycket administration för arbetsgivare, t.ex. när arbetet utförts på olika platser eller delvis i den anställdes bostad. I vissa fall kan tjänstestället fastställas först i efterhand. Detta blir ett problem eftersom arbetsgivarens redovisning i arbetsgivardeklarationen på individnivå (individuppgiften) bygger på att denne kan bedöma om den utbetalda ersättningen är underlag för skatteavdrag och arbetsgivaravgifter redan när ersättningen utbetalas. I vissa fall har arbetsgivare i efterhand fått kompensera den anställda för skatteeffekten av kostnadsersättningar genom ett lönetillägg.

Reglerna är också svåra att tillämpa och medför mycket administration för arbetstagarna. Kostnadsersättning som redovisas som lön i arbetsgivardeklaration ingår i lönebeloppet som förtrycks på arbetstagarens inkomstdeklaration. Arbetstagaren får yrka avdrag för resor, logi och ökade levnadskostnader i deklarationen.

Skatteverket har under lång tid kunnat konstatera att svårigheterna i vissa situationer för arbetsgivare och arbetstagare att tillämpa reglerna även leder till merarbete för Skatteverket. Stora resurser läggs på informations- och kontrollinsatser.

Skatteverket har övervägt ett ställningstagande som innebär att tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare ska anses ha sitt tjänsteställe i bostaden (jfr Skatteverkets ställningstagande om tjänsteställe för frilansande musiker, se avsnitt 3.6.3). Skatteverkets bedömning är att ett sådant ställningstagande inte skulle följa den rättspraxis som finns. Det är därför inte möjligt att lösa frågan på detta sätt.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts finns skäl att ändra bestämmelserna. En ny reglering bör vara enkel och tydlig och behandla tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare på samma sätt som tillsvidareanställda arbetstagare.

Alternativa lösningar

Ett alternativ är att ändra huvudregeln för vilken plats som anses som tjänstestället i 12 kap. 8 § första stycket första meningen II. Bestämmelsen skulle t.ex. kunna ändras på så sätt att tjänstestället är den plats där den skattskyldige utför huvuddelen av sitt arbete under ett kalenderår, eller under en annan i förväg definierad period. Mot ett sådant förslag talar att tjänstestället i många fall kan fastställas först i efterhand, t.ex. när året eller perioden är slut. Bestämmelsen skulle också bli svår att tillämpa i förhållande till arbetstagare och uppdragstagare som har flera olika arbetsgivare eller uppdragsgivare.

Ett annat alternativ är att utvidga 12 kap. 8 § II andra eller tredje stycket, om att bostaden anses som tjänsteställe när arbetet pågår en begränsad tid på varje plats till att avse anställda och uppdragstagare med tidsbegränsade anställningar och uppdrag. Dessa skulle då behandlas på samma sätt som arbetstagare med vissa arbeten inom byggnads- och anläggningsbranschen och liknande branscher, respektive riksdagsledamöter, reservofficerare samt nämndemän, jurymän och andra liknande uppdragstagare i allmän domstol m.m. Mot ett sådant förslag talar att alla tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare skulle anses ha tjänstestället i bostaden, dvs. de skulle behandlas på ett mer förmånligt sätt än tillsvidareanställda arbetstagare eftersom dessa normalt har tjänstestället på den plats där de utför arbetet.

Ett tredje alternativ är att jämställa tillfälliga anställningar och uppdrag på annan ort med tjänsteresa när de faktiska omständigheterna är likartade och kravet på avstånd är uppfyllt. En sådan ändring skulle innebära att arbetsgivare kan betala ut kostnadsersättning för resor, bostad och traktamente till en uppdragstagare eller en arbetstagare som är tillfälligt anställd på samma sätt som denne kan ge ersättning till en arbetstagare som är tillsvidareanställd och som företar motsvarande resa som en tjänsteresa. Skatteverkets bedömning är att detta förslag är det lämpligaste för att åstadkomma en enkel och förutsebar hantering för arbetsgivare och uppdragsgivare, samt för arbetstagare och uppdragstagare.

4.2.2 Avdrag vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort i högst en månad medges såsom för tjänsteresa

Förslag: Avdrag medges såsom för tjänsteresa för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan plats än bostaden, om anställningen eller uppdraget är avsett att pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer.

Skälen för förslaget: Som framgår ovan innebär bestämmelserna om tjänsteställe att arbetstagare med olika anställningsformer men samma arbetsmönster behandlas olika vid utbetalning av kostnadsersättning. Effekten blir att tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare missgynnas eftersom de inte kan få s.k. skattefri kostnadsersättning i samma utsträckning som tillsvidareanställda arbetstagare.

Skatteverkets uppfattning är att tillfälligt arbete vid anställning eller uppdrag på annan plats än bostaden bör jämställas med tjänsteresa när de faktiska omständigheterna är likartade och kravet på avstånd är uppfyllt. Förutom skattemässig neutralitet skulle detta medföra förenklad administration både för arbetsgivare och uppdragsgivare som tillfälligt anställer eller anlitar personal och för den person som tillfälligt anställs eller anlitas som uppdragstagare. Vid utformningen av en sådan reglering behöver ställning tas till följande frågor:

1. Vad bör anses som tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag?
2. Hur långt ska avståndet från bostaden till den tillfälliga arbetsplatsen vara?
3. Hur ska tidsperioden beräknas?
4. Vad bör gälla om den tillfälliga anställningen eller uppdraget förlängs eller avbryts?
5. Bör tidigare anställningar och uppdrag beaktas?

Vad bör anses som tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag?

Idrottsdomare och tolkar har normalt korta uppdrag på en viss plats under en dag eller del av dag. Av den information som Skatteverket har fått avseende s.k. egenanställda (se avsnitt 2) framgår bl.a. att 70 procent av uppdragen är kortare än en vecka. Om tillfällig anställning eller uppdrag skulle anses vara sådant arbete som är avsett att pågå under högst en månad skulle merparten av de tillfälliga anställningarna och uppdragen omfattas. En sådan bestämmelse borde bli lätt att tillämpa för arbetsgivare och uppdragsgivare eftersom de kan betala ut traktamentsersättning enligt samma regler som för tillsvidareanställda under den första månaden.

En längre tidsperiod skulle medföra att ännu fler tillfälliga anställningar och uppdrag omfattas. Det finns därför skäl att pröva om tidsperioden bör vara längre. Eftersom tre månader används när det gäller den bortre gränsen för att reducera traktamente (se avsnitt 3.3.5) skulle detta kunna vara en lämplig tidsperiod. Det som kan tala emot en sådan tidsperiod är att även vanliga vikariat på upp till tre månader, säsongsarbeten, praktiktjänster, sommarjobb och liknande kan antas komma att omfattas. En längre tidsperiod innebär också att risken för kringgående ökar, t.ex. genom att arbetsgivare flyttar anställningar mellan olika

företag i samma intressegemenskap. Vid en sådan längre period skulle även arbetsrättsliga frågor få större betydelse, t.ex. om arbetsgivare väljer att betala ut skattefria traktamenten och betala boendet under hela perioden. Sannolikt kommer ordinarie lön i sådana fall att i högre grad omvandlas till kostnadsersättningar, som varken är underlag för beskattning eller socialavgifter. En längre period kan således antas ha en större budgetpåverkan.

Skatteverkets sammantagna bedömning är att tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag bör begränsas till sådant arbete som är avsett att pågå under högst en månad.

Om det redan från början är klart att arbetet är avsett att pågå längre tid än en månad bör det inte anses som tillfälligt. I de fall en arbetstagare eller uppdragstagare anställs eller anlitas på tidsbegränsade uppdrag som är längre än en månad får den vanliga verksamhetsorten och tjänstestället avgöras enligt bestämmelserna i 12 kap. 7–8 § IL. Bedömningen av om kostnadsersättningar och traktamente är skattefria eller skattepliktiga i dessa fall får därför göras enligt tillämpliga bestämmelser i 12 kap. inkomstskattelagen, se avsnitt 3.2.1–3.3.5.

Arbetsgivare och utbetalare bör endast vara skyldiga att beakta förhållanden som avser egen personal. Om en arbetstagare hyrs ut till två olika kunder på samma ort av olika arbetsgivare (t.ex. av två olika bemanningsföretag) bör varje bemanningsföretag kunna tillämpa bestämmelserna. Att personen tidigare har arbetat på samma ort för en annan arbetsgivares räkning bör inte påverka bedömningen.

Hur långt ska avståndet från bostaden till den tillfälliga arbetsplatsen vara?

Med vanlig verksamhetsort avses ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges tjänsteställe och ett område inom 50 kilometer från den skattskyldiges bostad (12 kap. 7 § IL). Motsvarande avståndsgräns bör gälla även för tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag. En person som regelmässigt tar tillfälliga uppdrag på sin hemort, eller närmaste omgivning, har en liknande situation som tillsvidareanställda som i förekommande fall har avdragsrätt för sina pendlingsresor såsom arbetsresor och inte som tjänsteresor.

Hur ska tidsperioden beräknas?

Vid beräkning av tidsperioden bör lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid tillämpas.

Tidsperioden en månad bör räknas från första arbetsdagen. Om anställningen t.ex. påbörjas den 1 januari bör avsikten vara att den bör pågå som längst till den 31 januari. Om anställningen t.ex. påbörjas den 15 januari bör den pågå som längst till den 14 februari.

En månadsperioden bör, i likhet med vad som gäller enligt bestämmelserna i övrigt om traktamente, inte förlängas med normalt arbetsfria dagar.⁵ Det kan vara t.ex. lördagar och söndagar för den som normalt arbetar måndag–fredag. En månadsperioden bör inte heller förlängas med den lediga tid som uppkommer på grund av att den anställda arbetar deltid.

Vad bör gälla om den tillfälliga anställningen eller uppdraget förlängs eller avbryts?

Ett problem med de nuvarande reglerna är att arbetsgivare och uppdragsgivare i många fall kan avgöra tjänstestället för arbetstagare och uppdragstagare först i efterhand, när anställningen eller uppdraget har avslutats. En ny reglering bör därför utgå från avsikten när anställningen eller uppdraget påbörjas. En reglering, som innebär att arbetsgivaren eller utbetalaren måste ändra redan inlämnade arbetsgivardeklarationer på grund av att förhållandena ändras, bör undvikas.

Ett praktiskt problem är att de flesta arbetsgivare stänger sin löneredovisning för en månad runt den 10:e i nästkommande månad. Det innebär att de flesta arbetsgivare och uppdragsgivare kommer att ha svårt att ta hänsyn till förändringar som inträffar senare än den

⁵ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/326319.html#h-Arbetsfria-dagar-deltidsarbete-och-koncentrerad-arbets-tid>

kalendermånad som ersättningen tjänades in. Även detta talar för att en ny reglering bör utgå från avsikten när anställningen eller uppdraget påbörjas.

Förlängning av anställningen eller uppdraget, eller att anställningen eller uppdraget avbryts i förtid, är sådana omständigheter som innebär att en ny bedömning bör göras av enmånadsperioden från den dag då förändringen inträffar. Någon ny bedömning, eller ändring av den tidigare bedömningen, avseende redan intjänade ersättningar bör dock inte ske.

Exempel: Anställningen påbörjas den 15 januari och är avsedd att pågå till den 14 februari. Den 5 februari förlängs anställningen till den 28 februari. Lön och kostnadsersättning betalas ut i samband med månadslönen den 25:e i nästkommande månad (den 25 februari för ersättning för januari och den 25 mars för ersättning för februari). Arbetsgivaren kan betala ut skattefria traktamenten för perioden 15 januari till den 4 februari, men inte för perioden 5 februari till den 28 februari. Det spelar inte någon roll att beslutet om förlängningen hade fattats den 5 februari, dvs. tidigare än den dag då utbetalningen av ersättningen för februari görs. Bedömningen av om kostnadsersättningar och traktamente för tid efter beslutet om förlängningen är skattefria eller skattepliktiga får, liksom vid tillfällig anställning eller uppdrag som är avsett att pågå i mer än en månad, göras enligt de övriga bestämmelserna i 12 kap. inkomstskattelagen.

I motsatt fall, när en anställning eller ett uppdrag som är avsett att vara i mer än en månad förkortas till att avse högst en månad, kan skattefritt traktamente utbetalas från och med den dag då beslut om förkortning sker. Exempel: Anställningen påbörjas den 15 januari och är avsedd att pågå till den 28 februari. Den 5 februari beslutas att anställningen ska upphöra redan den 14 februari. Arbetsgivaren kan betala ut skattefria traktamenten för perioden 5 februari till den 14 februari, men inte för perioden 15 januari till den 4 februari.

Utbetalning av traktamente till arbetstagare på tjänsteresa kan fortsätta att betalas skattefritt efter tremånadersperioden om uppehållet i tjänsteresan beror på att anställda har arbetat på en annan ort. Om uppehållet i tjänsteresan däremot beror på en personlig anledning får inte traktamente ha betalats ut till den anställda om tremånadersperioden bör kunna förlängas (prop. 1989/90:110 s. 355).⁶ Vid enstaka och tidsbegränsade anställningar och uppdrag saknas anledning att ha motsvarande bestämmelse om förlängning så att skattefria traktamenten kan fortsätta att utbetalas efter enmånadsperiodens slut. Uppehåll i den tillfälliga anställningen eller det tillfälliga uppdraget som innebär att tidsperioden förlängs till mer än en månad bör därför inte innebära att skattefria traktamenten kan betalas ut. I stället bör förlängningen anses som en sådan förlängning som innebär att det inte längre är fråga om tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag. Bedömningen av om ersättningen är skattefri eller skattepliktig bör därför göras enligt tillämpliga bestämmelser i 12 kap. inkomstskattelagen, se avsnitt 3.2.1–3.3.5.

Bör tidigare anställningar och uppdrag beaktas?

För att arbetsgivaren ska kunna betala ut skattefria kostnadsersättningar bör arbetsgivaren kunna visa att det är en ny anställning eller ett nytt uppdrag, och att det inte är en fortsättning på en tidigare anställning eller uppdrag på samma ort för samma arbetsgivare eller uppdragsgivare. För att det ska kunna vara en ny anställning eller ett nytt uppdrag bör krävas att arbetsplatsen eller verksamheten är ny. Två tidsbegränsade anställningar eller uppdrag på samma plats ska bedömas på samma sätt som två tjänsteresor till samma plats.

Det är vanligt förekommande att uppdragstagare eller arbetstagare återkommande anlitas eller anställs för flera uppdrag på samma plats under en viss period eller återkommande under flera år. Om dessa uppdrag och anställningar är separata – dvs. de är inte en fortsättning på en tidigare anställning eller ett tidigare uppdrag och det finns inte något organisatoriskt samband mellan olika företag – bör varje anställning eller uppdrag anses som en ny anställning eller ett nytt uppdrag och därför bedömas för sig. Tolkar och idrottsdomare som återkommer

⁶ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.15/326319.html#h-Ny-tremanadersperiod>

till samma plats för nya uppdrag bör därför normalt omfattas. Det bör inte spela någon roll hur lång tid som förflyter mellan uppdragen, och det bör därför inte finnas något hinder mot flera separata korta anställningar eller uppdrag under ett kalenderår eller en viss period.

Flytt av personal mellan olika företag inom samma koncern eller mellan olika företag inom ramen för ett visst uppdrag bör normalt inte ses som nya anställningar eller uppdrag.

Anställningar och uppdrag där arbets- och uppdragstagare följer ett roterande schema eller har ett arbetsschema där de t.ex. arbetar på en plats t.ex. en dag per vecka under en viss tid, bör omfattas om avsikten är att arbetet ska pågå i högst en månad. Om det redan från början är klart att arbetet ska pågå i mer än en månad bör anställningen eller uppdraget inte omfattas. I det fallet får avdragsrätten i stället bedömas enligt bestämmelserna om tillfälligt arbete på annan ort eller vid dubbel bosättning i 12 kap. 18–22 §§ IL respektive hemresor eller inställelseresor i 12 kap. 24–30 §§ IL.

Beräkning av avdragen

Syftet med förslaget är att de skattemässiga skillnader som i dag föreligger vid betalning av kostnadsersättningar till arbetstagare med olika anställningsformer ska försvinna. För att åstadkomma lika behandling bör avdrag för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag på annan ort i högst en månad medges såsom för tjänsteresa. Beräkningen av avdragen för sådana utgifter bör därför följa bestämmelserna i 12 kap. 5 § IL när det gäller avdrag för resor med egen bil respektive 12 kap. 10–17, 20–22 och 24 §§ IL när det gäller avdrag för logi, resor, måltider och småutgifter.

Resor med egen bil

Utgifter för tjänsteresor med egen bil ska dras av med 1 krona och 85 öre för varje kilometer. Om en skattskyldig använder sin förmånsbil för tjänsteresor och betalar samtliga utgifter för drivmedel som är förenade med resorna, ska utgifter för dieselolja dras av med 65 öre för varje kilometer och utgifter för annat drivmedel med 95 öre för varje kilometer (12 kap. 5 § IL).

En arbetsgivare eller annan utbetalare bör kunna betala ut ersättning för resor med egen bil till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare som pendlar med bil till den tillfälliga arbetsorten, på samma sätt som arbetsgivaren och utbetalaren kan betala ut motsvarande ersättning till tillsvidareanställda arbetstagare som är på tjänsteresa. Bestämmelsen i 12 kap. 5 § IL bör därför tillämpas för beräkning av avdrag för resor med egen bil.

Avdrag för logi

Ökade utgifter för logi bör dras av med ett belopp som motsvarar den faktiska utgiften. Om en skattskyldig som är på tjänsteresa inte kan visa vilken utgift han har haft för logikostnaden, ska ett halvt maximibelopp per natt dras av vid tjänsteresa i Sverige och ett halvt normalbelopp vid tjänsteresa utomlands (12 kap. 13 § IL).

En arbetsgivare eller annan utbetalare bör kunna betala ut ersättning för logi till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare som övernattar på den tillfälliga arbetsorten, på samma sätt som arbetsgivaren och utbetalaren kan betala ut motsvarande ersättning till tillsvidareanställda arbetstagare som är på tjänsteresa. Bestämmelserna i 12 kap. 13 § IL bör därför tillämpas för beräkning av avdrag för logi.

Avdrag för måltider och småutgifter

Bestämmelserna i 12 kap. 14–17 §§ IL tillämpas för betalning av traktamente till anställda som är på tjänsteresa och avser att täcka ökade kostnader för måltider och småutgifter. Ersättningen bör reduceras om den anställde får kostförmån. Vid beräkningen av avdrag för tjänsteresa används för tjänsteresa i Sverige ett maximibelopp och för tjänsteresa utomlands ett normalbelopp. Avdraget beräknas för hel eller halv dag (12 kap. 10 § första stycket IL).

En arbetsgivare eller annan utbetalare bör kunna betala ut ersättning för att täcka ökade kostnader för måltider och småutgifter till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare som övernattar på den tillfälliga arbetsorten, på samma sätt som arbetsgivaren och utbetalaren kan betala ut motsvarande ersättning till tillsvidareanställda arbetstagare som är på tjänsteresa. Ersättningen bör på motsvarande sätt reduceras om mottagaren får kostförmån. Bestämmelserna i 12 kap. 14–17 § IL bör därför tillämpas för beräkning av avdrag för måltider och småutgifter.

Om arbetstagaren eller uppdragstagaren kan visa att den sammanlagda utgiftsökningen under samtliga tillfälliga anställningar och uppdrag i en och samma tjänst har varit större än den ersättning som denne har fått för ökade utgifter för måltider och småutgifter (dagtraktamente) bör denne, i likhet med arbetstagare som är på tjänsteresa, i stället få dra av ett belopp som motsvarar den faktiska utgiftsökningen (12 kap. 14 § andra stycket IL). Två korttidsuppdrag för en och samma arbetsgivare eller uppdragsgivare ska ses som en och samma tjänst vid tillämpningen av bestämmelsen.

Sammanfattning

Skatteverket föreslår alltså att avdrag för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfällig anställning eller tillfälligt uppdrag på annan ort ska medges såsom för tjänsteresa om anställningen eller uppdraget är avsett att pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. Förslaget innebär inte att tillfälligt anställda arbets- eller uppdragstagare skatterättsligt anses vara på tjänsteresa, utan enbart att dessa kan medges avdrag på motsvarande sätt som om det varit en tjänsteresa.

Arbetsgivarens grund för att betala ut traktamente, reseersättningar osv. regleras normalt av kollektivavtal eller andra avtal. Avsikten med förslaget är inte att påverka arbetsgivares skyldigheter att betala ut traktamente, reseersättningar osv. enligt sådana avtal. Syftet med förslaget är i stället att likställa den skattemässiga behandlingen av sådan ersättning som arbetsgivaren betalar enligt avtal och överenskommelser till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare med den skattemässiga behandlingen av motsvarande ersättning som arbetsgivaren betalar till arbetstagare som är tillsvidareanställda.

Tillämpning av bestämmelsen i förhållande till bestämmelserna om vanlig verksamhetsort och tjänsteställe

Den nya regleringen bör tillämpas parallellt med bestämmelserna om vanlig verksamhetsort och tjänsteställe (12 kap. 7–8 §§ IL). Om tillfälligt anställda arbetstagare eller uppdragstagare anses ha tjänstestället i bostaden enligt 12 kap. 8 § andra eller tredje stycket IL bör någon skillnad inte uppkomma oavsett vilken reglering som tillämpas.

Tillfälligt anställda arbetstagare eller uppdragstagare som anses ha tjänstestället på den plats där denne utför huvuddelen av sitt arbete eller på den plats där denne hämtar eller lämnar arbetsmaterial enligt 12 kap. 8 § första stycket IL bör kunna omfattas av den nya regleringen och därför anses ha tjänstestället i bostaden under den period det tidsbegränsade arbetet pågår, under förutsättning att samtliga krav är uppfyllda.

Näringsverksamhet

Det är som regel inte lika svårt att fastställa tjänstestället för en enskild näringsidkare som för en arbetstagare eller uppdragstagare. En enskild näringsidkare, som har flera korta uppdrag, har normalt tjänstestället i sin verksamhetslokal alternativt i bostaden. Ökade levnadskostnader och resekostnader för sådana uppdrag är därmed normalt avdragsgilla så som ”tjänsteresor” i näringsverksamhet. Skatteverkets bedömning är att någon ändring av avdragsreglerna för nämnda kostnader i näringsverksamhet inte behöver göras.

Lagförslag

Förslaget innebär att en ny paragraf, 12 kap. 9 §, införs i IL.

4.2.3 Kostnadsersättning ska undantas från skatteplikt enligt SINK

Förslag: Kostnadsersättning som betalas i samband med tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort i högst en månad är undantagen från skatteplikt.

Skälen för förslaget: Kostnadsersättning som betalas till obegränsat och begränsat skattskyldiga behandlas inte på samma sätt, se avsnitt 3.5 och 4.1.2. Den skillnad som finns avseende skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och vid beskattningen av traktamente och resekostnadsersättningar har undanröjts i rättspraxis avseende EU/EES-medborgare och medborgare i Schweiz men kvarstår avseende beskattningen av traktamente och resekostnadsersättningen till medborgare från tredje land.

För att åstadkomma likabehandling av obegränsat och begränsat skattskyldiga arbetstagare krävs att undantaget i 6 § 1 lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, förkortad SINK utvidgas till att omfatta kostnadsersättningar generellt. Sådan kostnadsersättning som betalas i samband med tillfälliga anställningar och uppdrag som avses i 12 kap. 9 § IL och inte är underlag för skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, bör därför vara undantagen från skatteplikt enligt SINK. För att ersättningen ska vara undantagen från skatteplikt krävs dels att den tillfälliga anställningen eller uppdraget i Sverige pågår i högst en månad, dels att avståndskravet på 50 kilometer är uppfyllt. Bestämmelsen bör tillämpas för alla begränsat skattskyldiga arbetstagare oavsett om de är bosatta i ett EES-land eller Schweiz, eller i tredje land.

Som framgår av avsnitt 3.5 innebär HFD:s dom 2010 ref. 122 att ersättning för ökade levnadskostnader som lämnas till en skattskyldig bosatt i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz i samband med tjänsteresa inte är underlag för skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter. Skatteverkets bedömning är att rättspraxis bör kodifieras i samband med att ändring görs av 6 § SINK. Undantaget i 6 § 1 SINK bör därför utvidgas till att även omfatta ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalats av arbetsgivare för ökade levnadskostnader som inte är underlag för skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 SFL och som betalas till en skattskyldig som är bosatt i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) för sådan tjänsteresa som avses i 12 kap. 6 § IL. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska även personer som är bosatta i Schweiz omfattas.

En ersättning är avgiftsfri om den undantas från skatteplikt enligt 6 § 1 eller 2 SINK (2 kap. 12 § 2 socialavgiftslagen [2000:980], förkortad SAL). Eftersom den föreslagna ändringen innebär ändring i 6 § 1 SINK kommer sådan ersättning som omfattas av bestämmelsen i SINK att vara avgiftsfri enligt SAL. Någon ändring av 2 kap. 12 § SAL krävs därför inte.

Lagförslag

Förslaget innebär ändring i 6 § SINK.

4.3 Skatteavdrag, arbetsgivaravgifter och pensionsgrundande inkomst

4.3.1 Underlag för skatteavdrag från ersättning för arbete

Förslag: Ersättning för resa, logi eller andra ökade levnadskostnader som betalas ut vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort i högst en månad är inte underlag för skatteavdrag till den del ersättningen inte överstiger de schablonbelopp som tillämpas för tjänsteresa eller den faktiska utgiften när det gäller kostnad för logi.

Skälen för förslaget: Syftet med den föreslagna bestämmelsen i avsnitt 4.2.2 är att de skattemässiga skillnader som i dag föreligger vid betalning av kostnadsersättningar till arbetstagare med olika anställningsformer ska försvinna. För att åstadkomma likabehandling bör kostnadsersättning som utbetalas enligt den föreslagna bestämmelsen omfattas av bestämmelserna om s.k. tyst kvittning. Kostnadsersättning som motsvarar sådana kostnader som den tillfälligt anställda arbetstagaren eller uppdragstagaren har rätt att få avdrag för vid beskattningen bör därför inte vara underlag för skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter hos utbetalaren, och inte heller underlag för beskattning hos mottagaren.

Skatteavdrag ska göras för sådana ersättningar för kostnader i tjänsten som arbetstagaren inte har avdragsrätt för vid beskattningen (10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 SFL). Ersättning som överstiger schablonbelopp eller den faktiska utgiften för logi, eller som avser kostnader som det är uppenbart att mottagaren inte får dra av vid beskattningen, är således underlag för skatteavdrag.

För att bestämmelserna om tyst kvittning ska kunna tillämpas även avseende kostnadsersättning som utbetalas till arbetstagare och uppdragstagare som omfattas av den föreslagna bestämmelsen bör bestämmelserna i 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 SFL utvidgas till att även avse sådan kostnadsersättning som omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Lagförslag

Förslaget innebär ändring i 10 kap. 3 § SFL.

4.3.2 Underlag för arbetsgivaravgifter

Bedömning: Ersättning för resa, logi eller andra ökade levnadskostnader som betalas ut vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort i högst en månad är inte underlag för arbetsgivaravgifter till den del ersättningen inte överstiger de schablonbelopp som tillämpas för tjänsteresa eller den faktiska utgiften när det gäller kostnad för logi.

Förslag: En ändring av redaktionell karaktär görs i socialavgiftslagen (2000:980).

Skälen för bedömningen och förslaget: Av 2 kap. 11 § 1 socialavgiftslagen (2000:980), förkortad SAL, framgår att med ersättning för arbete likställs i den lagen kostnadsersättning och sådan ersättning som enligt 10 kap. 3 § andra stycket 9 och 10 skatteförfarandelagen (2011:1244) ska räknas som ersättning för arbete.

Till följd av ändringen i 10 kap. 3 § andra stycket skatteförfarandelagen, i den lydelse paragrafen har enligt SFS 2018:1164, bör hänvisningen i 2 kap. 11 § 1 SAL i stället göras till 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244). Ändringen är av redaktionell karaktär och innebär inte någon ändring av hur underlaget för arbetsgivaravgifter ska beräknas.

Lagförslag

Förslaget innebär ändring i 2 kap. 11 § SAL.

4.3.3 Beräkning av pensionsgrundande och sjukpenningsgrundande inkomst

Bedömning: Kostnadsersättning som undantas vid beräkning av skatteavdrag är inte pensionsgrundande eller sjukpenningsgrundande inkomst.

Skälen för bedömningen: Pensionsgrundande inkomst beräknas av Skatteverket på inkomster som den försäkrade har haft och som är pensionsgrundande (59 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB). Sådan inkomst av anställning som är pensionsgrundande anges i 59 kap. 8–13 §§ SFB (59 kap. 3 § första strecksatsen SFB). Kostnadsersättning som undantas vid beräkning av skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § 9 SFL anses inte som sådan ersättning som är pensionsgrundande (59 kap. 8 § andra stycket SFB). Till följd av detta utgör sådan kostnadsersättning inte heller pensionsgrundande inkomst hos mottagaren, i likhet med vad som gäller för arbetstagare och uppdragstagare som mottar sådan ersättning vid tjänsteresa enligt bestämmelserna i 12 kap. II. Ersättningen utgör inte heller sjukpenninggrundande inkomst enligt 25 kap. 2 § SFB.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

5.1 Inkomstskattelagen (1999:1229)

Förslag: Den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 9 § träder i kraft den 1 januari 2022.

Bestämmelsen tillämpas första tillämpas på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

Om en skattskyldig påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag före den 1 januari 2022 ska tiden räknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades.

Skälen för förslaget: Den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Bestämmelsen bör tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum. Det innebär att den nya bestämmelsen blir tillämplig också på skattskyldiga som redan har påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort, där arbetet beräknas pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. I dessa fall ska tiden för avdrag beräknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades. Exempel: Om arbetet har påbörjats den 15 december 2021 och beräknas pågå till den 14 januari 2022 kan bestämmelsen tillämpas på ersättning som avser arbete som utförs under perioden från den 1 januari till den 14 januari 2022.

Skatteverket kan inte se några hinder mot att bestämmelserna träder ikraft vid annan tidpunkt än vid ett årsskifte, vilket innebär att den föreslagna ändringen kan träda i kraft tidigare eller senare än den föreslagna tidpunkten.

5.2 Lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Förslag: Bestämmelsen i 6 § i den nya lydelsen träder i kraft den 1 januari 2022.

Bestämmelsen tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

Om en utomlands bosatt person har påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag före den 1 januari 2022 ska tiden räknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades.

Skälen för förslaget: Den föreslagna bestämmelsen i 6 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta bör träda i kraft och börja tillämpas vid samma tidpunkt som den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 9 § IL, se avsnitt 5.1 ovan.

Bestämmelsen bör tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum. Det innebär att den nya bestämmelsen blir tillämplig också på utomlands bosatta personer som redan har påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag (anställning eller uppdrag) på annan ort, där arbetet beräknas pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. Om en utomlands bosatt person påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag före den 1 januari 2022 ska 12 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) tillämpas vid beräkningen av tidpunkten. Exempel: Om arbetet har påbörjats den 15 december 2021 och beräknas pågå till den 14 januari 2022 kan bestämmelsen tillämpas på ersättning som avser arbete som utförs under perioden från den 1 januari till den 14 januari 2022.

5.3 Socialavgiftslagen (2000:980)

Förslag: Bestämmelsen i 2 kap. 11 § i den nya lydelsen träder i kraft den 1 januari 2022.

Skälen för förslaget: Ändringen är av administrativ karaktär och bör träda i kraft den 1 januari 2022.

5.4 Skatteförfarandelagen (2011:1244)

Förslag: Bestämmelsen i 10 kap. 3 § i den nya lydelsen tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som utförs efter den 31 december 2021 och där ersättningen betalas ut efter detta datum.

Bestämmelsen i 10 kap. 3 § i den äldre lydelsen tillämpas på kostnadsersättning för arbete som utförs före den 1 januari 2022 och där ersättningen betalas efter den 31 december 2021.

Om en fysisk person påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag före den 1 januari 2022 ska tiden räknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades.

Skälen för förslaget: Bestämmelsen om att en utbetalare inte ska göra skatteavdrag från sådan kostnadsersättning som omfattas av den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 9 § IL bör träda i kraft och börja tillämpas vid samma tidpunkt som denna bestämmelse, se avsnitt 5.1 ovan. Sådan ersättning som inte är underlag för skatteavdrag är inte heller underlag för arbetsgivaravgifter, se avsnitt 3.1.2 och 4.3.1–4.3.2.

Bestämmelsen i den nya lydelsen bör tillämpas på ersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum. Det innebär att den nya bestämmelsen blir tillämplig också på skattskyldiga som redan har påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag (anställning eller uppdrag) på annan ort, där arbetet beräknas pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. I dessa fall ska tiden för avdrag beräknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades. Exempel: Om arbetet har påbörjats den 15 december 2021 och beräknas pågå till den 14 januari 2022 kan bestämmelserna om tyst kvittning tillämpas på ersättning som avser arbete som utförs under perioden från den 1 januari till den 14 januari 2022.

6 Konsekvensanalys

6.1 Sammanfattning

Skatteverket föreslår att avdrag för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort medges såsom för tjänsteresa om anställningen eller uppdraget är avsett att pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer.

Den föreslagna förändringen innebär en förenkling för ca 6 000 arbetsgivare och uppdragsgivare, eftersom de kan tillämpa bestämmelserna om s.k. tyst kvittning vid utbetalning av kostnadsersättning och traktamente till tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare, förutsatt att kraven avseende tidsperiod och avstånd är uppfyllda. Den skillnad som i dag finns när det gäller utbetalning av kostnadsersättning och traktamente till arbetstagare med olika anställningsformer försvinner i dessa fall.

Den föreslagna förändringen innebär även en förenkling för ca 27 000 tillfälligt anställda arbetstagare och uppdragstagare eftersom ersättningen inte ska tas upp i deklarationen, och de då inte behöver yrka avdrag för resor, dubbelt boende och ökade levnadskostnader med motsvarande belopp i sin deklaration.

Kostnadsersättning och traktamente som redovisas som skattepliktig lön är underlag för arbetsgivaravgifter och skatteavdrag, samt för pensionsgrundande och sjukpenninggrundande inkomst (PGI och SGI). Den föreslagna ändringen medför att ersättningen inte längre kommer att vara underlag för arbetsgivaravgifter, skatteavdrag, PGI eller SGI, enligt samma regler som gäller för tillsvidareanställda arbetstagare som får sådan ersättning vid tjänsteresor.

Förslaget förväntas leda till minskade offentligfinansiella intäkter om 8 miljoner kronor per år från år 2021, vilket minskar till 4 miljoner kronor varaktigt. Dessa bedömningar är behäftade med stor osäkerhet, inte minst på grund av att förslaget sannolikt leder till beteendeförändringar.

6.2 Syfte, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring

Förslaget avser för det första att förenkla deklarationen för arbetsgivare och arbetstagare samt minska de problem som uppstår vid utbetalning av kostnadsersättningar på grund av svårigheten att fastställa tjänsteställe vid korta anställningar och uppdrag. Ur detta perspektiv bör förslaget vara fördelaktigt för både privatpersoner och arbetsgivare. För det andra syftar förslaget till att förbättra den skattemässiga neutraliteten mellan anställningsformer. Det innebär att skattereglerna blir mindre styrande vid valet av anställningsform. Den bristande neutralitet som finns i dagens regelverk, där arbetstagare med olika anställningsformer beskattas olika i vissa situationer, tycks uppfattas som orättvis av såväl anställda som arbetsgivare. En förbättrad neutralitet bör därmed också verka för att öka förtroendet för skattesystemet.

I förslaget omfattas anställningar där avsikten varit att längden ska uppgå till högst en månad. På så sätt begränsas effekterna av förslaget, som är svårbedömda. En alternativ tidsperiod om tre månader för de anställningar som ska omfattas har också övervägts. En sådan tidsperiod bedöms omfatta ungefär dubbelt så många anställda och arbetsgivare, och skulle även ge dubbelt så stora beloppsmässiga effekter för de offentliga finanserna, arbetsgivare och arbetstagare.

En mer tillåtande tidsperiod skulle i och för sig förstärka de positiva aspekterna av förslaget, med ytterligare ökad neutralitet mellan anställningsformer och förenklingar för fler anställningar. Förslagets regelförändringar kan emellertid också ge upphov till beteendeförändringar, både vad gäller längd på anställningar och fördelningen av ersättningen

mellan lön och skattefria ersättningar. Mot den bakgrunden görs bedömningen att en längre tidsperiod skulle öppna upp för större möjligheter till missbruk av reglerna, där anställningar exempelvis staplas på varandra eller arbetstagare roterar mellan flera arbetsgivare, för att på så sätt öka möjligheterna till skattefri ersättning. Det är också möjligt att ersättning som i normala fall skulle betalas ut som lön skulle bytas ut mot skattefri ersättning i form av exempelvis traktamenten för vissa grupper på arbetsmarknaden, exempelvis semestervikarier under sommaren. En sådan utveckling skulle kunna ge negativa effekter för de offentliga finanserna, men också för de tillfälligt anställda, när ersättningen inte ligger till grund för sociala avgifter och därmed inte heller för SGI eller PGI. Problemet skulle troligen vara störst för arbetstagare i utsatt position på arbetsmarknaden, vilket det i många fall kan vara frågan om vid korta, tillfälliga anställningar. Skatteverket har därför stannat vid att föreslå en tidsgräns om en månad.

Ytterligare ett alternativ som övervägts har varit att särreglera vissa branscher eller yrken där problemen med dagens regelverk bedömts vara extra stora. Skatteverket har bedömt att detta är en sämre lösning än det förslag om lämnas, se avsnitt 4.2.1. Skatteverket har även övervägt om problemet kan lösas genom ett ställningstagande, men kommit fram till att det inte är möjligt.

I det fall någon ändring av reglerna inte genomförs bedöms de problem som identifierats bestå. Det är svårt att veta hur arbetsmarknaden utvecklar sig framåt i tiden, men sett till hur anställningsformer och anställningslängder förändrats de senaste decennierna förefaller problemen vara ökande snarare än minskande över tid.

6.3 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna är behäftade med stor osäkerhet. Förslaget är generellt hållet och gäller för alla företag och tillfälligt anställda. Den typ av ersättningar som omfattas av förslaget särredovisas inte i arbetsgivardeklarationen, vilket försvårar bedömningen. Dessutom finns en risk för att ersättningsnivåerna för korttidsanställda förändras om förslaget genomförs, med en förskjutning av ersättningen från lön till skattefria ersättningar. Den bedömning av de offentligfinansiella effekterna som görs i det följande bygger därför på deklara-tionsuppgifter tillsammans med ett antal nödvändiga antaganden.

Effekterna av förslaget på de offentliga finanserna bedöms främst inträffa genom minskade intäkter i form av arbetsgivaravgifter, med tillhörande minskning av utgifter för socialförsäkring och på lite längre sikt pensioner. Totalt bedöms förslaget innebära att ersättningar om 35 miljoner kronor årligen, som idag beläggs med arbetsgivaravgift och skatteavdrag, kommer att bli skattefria. Bedömningen bygger på skattedata från arbetsgivardeklarationens individuppgifter, som sedan den 1 januari 2019 lämnas månadsvis per anställd, samt ett antal antaganden och bedömningar som beskrivs nedan. På kort sikt bedöms förslaget leda till en försvagning av de statliga finanserna med 8 miljoner kronor, vilket sjunker till 4 miljoner kronor varaktigt.

6.3.1 Beräkningar och antaganden

Den som betalar ut arbetsgivaravgiftsbelagd ersättning för logi, resor, måltider och småutgifter vid tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort än bostadsorten ska redovisa denna till Skatteverket i arbetsgivardeklarationens individuppgift. Skatteverket har räknat samman dessa redovisade arbetsgivaravgiftspliktiga ersättningar för alla individer som har varit anställda av en arbetsgivare i högst en månads tid under 2019. Tidsperioden för varje individs anställning har bestämts utifrån inlämnade arbetsgivardeklarationer. Anställda som fått en arbetsgivardeklaration inlämnad av en arbetsgivare under en viss månad, men inte för månaden före eller efter, antas ha varit anställd under mindre än en månad. Till detta läggs ett

antagande om att även hälften av antalet arbetstagare och en tredjedel av de ersättningar som betalats ut till arbetstagare med arbetsgivardeklaration från en arbetsgivare under precis två månader i rad avser arbetstagare som varit anställda mindre än en månad.⁷ Totalt bedöms på detta sätt ungefär 27 000 anställda och uppdragstagare samt 6 000 arbetsgivare beröras av förslaget. Omfattningen på de ersättningar som med nuvarande lagstiftning är skattepliktiga men som föreslås bli skattefria bedöms till totalt 35 miljoner kronor om året.⁸

Bedömningen av de offentligfinansiella effekterna är som tidigare beskrivits behäftad med osäkerhet. Å ena sidan finns det omständigheter som talar för att bedömningen är en överskattning. För det första är det förstås inte alla skattepliktiga ersättningar som under 2019 utbetalats till tillfälligt anställda som skulle omfattas av förslaget om skattefrihet. Ett exempel är kostförmåner. Det går inte att särskilja dessa ersättningar från sådana som föreslås bli skattefria i arbetsgivardeklarationerna, varför alla i dag avgiftsbelagda ersättningar ingår i underlaget. Förslaget omfattar också endast sådana anställningar där tjänstestället ligger mer än 50 kilometer från den anställdes bostadsadress. Detta faktum har tagits hänsyn till genom att avståndet mellan de anställdas folkbokföringsadress med arbetsgivarens hemadress undersökts för ett urval av de anställda. Många arbetsgivare har emellertid arbetsställen på olika orter, vilket i praktiken inte kunnat tas hänsyn till vid beräkningarna. I de fall en anställd arbetat på ett arbetsställe på annan ort än företagets hemort kan det hållas för troligt att det i allmänhet skett närmre den anställdes bostad. Andelen av ersättningarna som bedömt uppfylla 50-kilometerskravet har i sådana fall överskattats.

Å andra sidan finns också omständigheter som talar för att bedömningen av de offentligfinansiella effekterna är en underskattning. Som beskrivits i avsnitt 3.2.1–3.3.5 får tillfälligt anställda i allmänhet göra avdrag för ökade levnadsomkostnader som uppkommer av arbetet. Det är emellertid inte säkert att arbetstagarna varken yrkar avdrag för alla de kostnader de har rätt till avdrag för, eller att de kan yrka avdrag för hela kostnaderna. Exempelvis medges avdrag för resor till och från arbetet endast för den del som överstigit ett gränslöpp om 11 000 kronor. Med förslaget skulle hela kostnadsersättningen bli skattefri. Eftersom kostnadsersättningar för resor inte deklarerar under egen post i arbetsgivardeklarationen har någon hänsyn till detta inte kunnat tas. Förslaget anger vidare att ersättning ska vara skattefri när *avsikten* med anställningen är att den ska vara kortare än en månad. Det innebär att korta anställningar som förlängs till längre än en månad inte räknas med i underlaget här, trots att delar av den ersättning som betalats ut föreslås bli skattefri.⁹ På liknande sätt ingår inte heller ersättningar där en person anställs för upprepade korta anställningar under flera månader i rad av samma arbetsgivare, vilket exempelvis kan vara fallet med tolkar eller idrottsdomare. Slutligen kan det också hållas för troligt att förslaget ger upphov till åtminstone vissa förändringar i ersättningen för tillfällig anställning eller uppdrag, där det bedöms bli vanligare med sådan ersättning som föreslås bli skattefri, exempelvis traktamente. Detta kan ske antingen genom en ökning av den totala ersättningen till arbetstagarna eller genom en förskjutning av ersättningsnivåerna från lön till exempelvis traktamente.¹⁰ Det har inte varit möjligt att uppskatta omfattningen av dessa beteendeförändringar inom ramen för detta förslag.

Förslaget bedöms ge offentligfinansiella effekter främst på två sätt: dels bedöms intäkterna från arbetsgivaravgifterna sjunka, dels bedöms utgifterna i socialförsäkrings- och ålderspensionssystemen minska i och med att de anställdas sjukpenninggrundande inkomst

⁷ Andelarna kommer ur en överslagsberäkning, där anställningslängder upp till två månader antagits vara uniformt fördelade.

⁸ Ersättningar som överstigit 30 000 kronor i månaden har bortsetts ifrån, eftersom dessa i allmänhet bedöms utgöra andra typer av förmåner än sådana som undantas med förslaget.

⁹ Även det omvända – att anställningar som är avsedda att vara längre än en månad blir förkortade och därmed felaktigt ingår i underlaget – kan förstås förekomma, men den situationen är troligen mindre vanlig.

¹⁰ Som beskrivet i avsnitt 3.1.2 är det med nuvarande lagstiftning ingen skattemässig skillnad på att betala ut ersättning i form av lön eller traktamente om det senare inte kan göras med hjälp av s.k. tyst kvittning. Den arbetsgivare som vill ersätta en tillfälligt anställd för ökade levnadsomkostnader om tjänstestället ligger avlägset från den anställdes hemort kan med andra ord lika gärna göra det i form av lön som i form av traktamente.

(SGI) och pensionsgrundande inkomst (PGI) minskar. Eftersom avdragsrätt för arbetstagaren i huvudsak föreligger redan i dag bedöms effekten på inkomstskatten för privatpersoner vara liten och bortses ifrån.

Arbetsgivaravgiften för ersättning till anställda uppgår år 2021 till 31,42 procent av den avgiftspliktiga ersättningen, varav 19,8 procentenheter utgörs av avgifter till socialförsäkringssystemen (socialavgifter) och 11,62 procent utgör en allmän löneavgift. För övriga delar av socialavgifterna än ålderspensionsavgiften om 10,21 procent bedöms de minskade intäkterna motsvaras av lika stora, samtida minskningar av utgifterna. Utbetalningarna från ålderspensionssystemet förändras på samma sätt, men inte förrän på längre sikt. De minskade intäkterna från den allmänna löneavgiften ger däremot minskade nettointäkter till den offentliga sektorn på både kort och lång sikt.

De offentligfinansiella nettoeffekterna av förslaget beräknas på detta sätt till 8 miljoner kronor på kort sikt, varav 4 miljoner kronor i minskade intäkter från den allmänna löneavgiften och 4 miljoner kronor i minskad ålderspensionsavgift. Den varaktiga effekten stannar på 4 miljoner kronor. Siffrorna finns presenterade i tabell 4.

Tabell 4. Offentligfinansiella nettoeffekter av förslaget. Miljarder kronor, fasta priser och volymer

År	2021	2022	2023	Varaktigt
A. Kommunsektorn	0,00	0,00	0,00	0,00
B. Ålderspensionssystemet	-0,004	-0,004	-0,004	0,00
<i>Summa intäkter</i>	<i>-0,004</i>	<i>-0,004</i>	<i>-0,004</i>	<i>-0,004</i>
<i>Summa utgifter</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,004</i>
C. Staten	-0,004	-0,004	-0,004	0,004
<i>Summa intäkter</i>	<i>-0,004</i>	<i>-0,004</i>	<i>-0,004</i>	<i>-0,004</i>
<i>Summa utgifter</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>
Offentligfinansiella nettoeffekter	-0,01	-0,01	-0,01	-0,004

6.4 Effekter för företagen

Förslaget bedöms på det sätt som beskrivits i avsnitt 6.3.1 beröra ungefär 6 000 arbetsgivare som i dag betalar ut sådan skattepliktig kostnadsersättning som föreslås bli skattefria. Av dessa bedöms drygt 90 procent vara privata företag (övriga är offentlig förvaltning, offentligt ägda företag eller ideella föreningar). Av de ersättningar motsvarande 35 miljoner kronor som bedöms bli skattefria bedöms privata företag stå för 31 miljoner kronor. Det innebär att kostnaderna i form av arbetsgivaravgifter bedöms minska med 31,42 procent av denna summa, eller 10 miljoner kronor. Eftersom ersättningen till de anställda i form av lön i huvudsak lär bestämmas av allmänna lönenivåer i samhället bedöms någon övervältring av de minskade kostnaderna i form av högre lön för de anställda inte ske.

Till det ovanstående kommer också minskade skattekostnader vid en eventuell förskjutning av ersättning från lön till skattefri ersättning i löneavtalen. Någon bedömning av den omfattningen kan som tidigare nämnts inte göras inom ramen för detta förslag.

För de företag som i dag betalar ut sådan skattepliktig ersättning som föreslås bli skattefria kommer den administrativa bördan att minska, eftersom det inte alltid blir nödvändigt att bedöma vilken ort som är tjänsteställe. I den utsträckning arbetsgivare i dag kompenserar tillfälligt anställda för de skattekostnader kostnadsersättningar medför genom lönepåslag blir administrationen också avsevärt enklare, och kostnaderna lägre, när det inte uppstår någon skattekostnad att kompensera för. Det har inom ramen för detta arbete inte varit möjligt att kvantifiera omfattningen av sådana ersättningar i ekonomin i stort. Problemet med att förklara

och motivera för arbetstagare med olika anställningar varför de behandlas olika rent beskattningsmässigt bör också minska avsevärt med förslaget.

Det förekommer i dag också att arbetsgivare – medvetet eller omedvetet – felaktigt betalar ut sådan ersättning som omfattas av förslaget som om den vore skattefri. Dessa arbetsgivare kommer nu att kunna betala ut ersättning på samma sätt som i dag, men med lagligt stöd och utan risk för att påföras både skatt och skattetillägg vid kontroller. Problemet bedöms generellt sett inte vara stort, men kan i vissa branscher verka snedvridande för konkurrensen och bidra till att undergräva förtroendet för skattesystemet. Det har exempelvis framförts till Skatteverket att arbetsgivare i bemanningsbranschen upplever att medvetna eller omedvetna felaktiga utbetalningar av skattefria kostnadsersättningar blir en konkurrensfördel för vissa arbetsgivare när det gäller att attrahera arbetstagare.

Av de företag som bedömts ha betalat ut sådan ersättning som omfattas av förslaget under 2019 utgör mikro- (färre än 10 anställda) och små (mellan 10 och 50 anställda) företag ungefär 30 respektive 40 procent, medan medelstora (50–250 anställda) och stora företag (fler än 250 anställda) utgör 20 respektive 10 procent. Huvuddelen av de företag som omfattas av den förenkling som förslaget innebär är alltså relativt små företag. Det är troligtvis också bland dessa företag som de administrativa kostnaderna kan vara av störst vikt, eftersom det i större organisationer oftare kan finnas upparbetade rutiner för att hantera tillfälliga anställningar.

6.5 Effekter för enskilda

Totalt bedöms omkring 27 000 enskilda med sådana anställningar och uppdrag som omfattas påverkas per år. Förslaget leder till flera förändringar för dessa. Den mest påtagliga förändringen blir att arbetsgivaren i större utsträckning kan stå för ökade kostnader utan att dessa tas upp till förmånsbeskattning. Till viss del leder detta till minskad beskattning för den enskilde, men bedömningen är att större delen av sådana ersättningar kan dras av i inkomstdeklarationen redan i dag. Den administrativa bördan för de enskilda minskar dock när ersättningen inte tas upp och de därför inte behöver yrka avdrag i deklarationen.

En följd effekt av att ersättningarna inte längre utgör underlag för arbetsgivaravgifter innebär emellertid också att ersättningarna till arbetstagarna från socialförsäkringssystemen minskar. De minskade inbetalningarna till socialförsäkringssystemen uppgår ungefär till 19,8 procent¹¹ av förändringen av underlaget för arbetsgivaravgifter, eller 7 miljoner kronor årligen. Ungefär hälften av detta värde kommer från minskade framtida ersättningar från ålderspensionssystemet och hälften från mer omedelbara minskningar från övriga socialförsäkringssystem såsom sjukförsäkring och föräldraförsäkring.

Ytterligare en effekt av förslaget gäller de anställda i sådana anställningar som omfattas av förslaget men som även med dagens regelverk, ofta omedvetet, får ersättningar som felaktigt inte tas upp till beskattning. Dessa riskerar i dag att få både skattechöjningar och skattetillägg vid kontroller. Denna risk bör minska avsevärt om förslaget genomförs.

6.6 Effekter för sysselsättning och arbetsmarknad

Förslaget bedöms öka rörligheten på arbetsmarknaden när det gäller kortare anställningar, eftersom skattekonsekvenserna av att ersätta en korttidsanställd som arbetar på en ort mer än 50 kilometer från bostaden för ökade kostnader blir mindre. Dessutom kan de administrativa kostnaderna för en sådan anställning minska. Effekterna bedöms emellertid på det hela bli små, med tanke på den begränsning i anställningslängd som finns i förslaget.

¹¹ Andelen motsvarar arbetsgivaravgifterna minskade med den allmänna löneavgiften.

6.7 Effekter på inkomstfördelningen och jämställdheten

Bland de privatpersoner som under 2019 fick sådana förmåner som bedöms omfattas av förslaget utbetalda under 2019 var könsfördelningen helt jämn, och förslaget bedöms också få försumbar inverkan på inkomstfördelningen i samhället i övrigt.

6.8 Konsekvenser för kommuner och regioner

I rollen som arbetsgivare kommer kommuner och regioner att påverkas av förslaget på samma sätt som andra arbetsgivare. Kommuner och regioner bedöms emellertid endast stå för ca en miljon kronor av de totalt 35 miljoner kronor i ersättningar som tidigare bedömts bli skattefria enligt förslaget. De minskade kostnaderna för arbetsgivaravgifter för dessa ersättningar bedöms på det hela taget bli obetydliga.

Förslaget bedöms också påverka vissa kommuner och regioner, särskilt i mindre tätbefolkade delar av landet, på så sätt att rekrytering av tillfälligt anställda med kompetens som är svår att få tag på lokalt kan underlättas. Det gäller exempelvis vårdpersonal. Denna effekt skulle emellertid sannolikt bli mer påtaglig om tidsgränsen för anställningen i förslaget vore längre.

6.9 Effekter för Skatteverket och för förtroendet för skattesystemet

Förslaget medför en engångskostnad för uppdatering av information på Skatteverkets hemsida, broschyrer och informationsinsatser i samband med att reglerna införs. Dessa kostnader beräknas kunna ingå i det ordinarie budgetanslaget.

Förslaget innebär en förenkling av skattereglerna för sådana anställningar och uppdrag som omfattas. Detta faktum borde leda till färre frågor till Skatteverket om hur reglerna fungerar. I och med att en tidsperiod för tillämpningen av de nya reglerna införs kan det emellertid också uppstå nya frågor om hur avsikten för en anställnings längd ska bedömas. Sammantaget bedöms informationsinsatser och kontakter med skattebetalare vara i stort sett oförändrad.

Förslaget bedöms också leda till ett ökat förtroende för skattesystemet. Dagens regler, där det finns en bristande neutralitet mellan anställningsformer vid korta anställningar och uppdrag, uppfattas ofta som orättvist och ologiskt. Även om den bristande neutraliteten finns kvar vid kortare anställningar som är längre än en månad verkar förslaget för att minska den bristande neutraliteten.

6.10 Effekter för andra myndigheter, offentliga organ och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Andra myndigheter och offentliga organ än de som behandlats ovan påverkas i den utsträckning de har korttidsanställningar som omfattas av förslaget. Det gäller t.ex. ofta vid användande av tolkar i olika sammanhang. Kostnader och administration bedöms minska för sådana korta anställningar och uppdrag.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anställer i krissituationer personal ur sin resursbas. Personerna tar ledigt från sitt ordinarie arbete för en tillfällig anställning hos MSB och har därför normalt sitt tjänsteställe där det tillfälliga arbetet utförs. Vissa av MSB:s insatser kan pågå i längre tid än en månad. I de fall en krissituation pågår under längre tid än en månad kommer dock de arbetstagare som deltar i krisarbetet inte att omfattas av den

föreslagna bestämmelsen. Skatteverket, i samråd med MSB och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), har därför lämnat ett kompletterande förslag om att arbetstagare som anställs för att tillfälligt arbeta i samband med samhällsinsatser under krissituationer och liknande ska ha tjänsteställe i bostaden, se promemorian Tjänsteställe för tillfälligt anställd personal i offentlig verksamhet under samhällskriser den 8 februari 2021, dnr 8-727555.

6.11 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

6.12 Övriga effekter

Förslaget bedöms inte få några effekter av betydelse när det gäller miljö eller det brottsförebyggande arbetet.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

12 kap.

9 §

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 4.2.2. Paragrafen i dess tidigare lydelse upphävdes genom SFS 2001:908.

I paragrafen anges att avdrag medges såsom för tjänsteresa för ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid sådan tillfällig anställning eller uppdrag på annan plats än bostaden som uppfyller följande kriterier:

1. Det ska vara fråga om sådan anställning eller sådant uppdrag som omfattas av 10 kap. 1 § andra stycket första och andra strecksatsen denna lag.
2. Anställningen eller uppdraget ska vara avsett att pågå i högst en månad.
3. Avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen ska vara längre än 50 kilometer.

Om en arbetstagare eller en uppdragstagare återkommande anlitas eller anställs av samma arbetsgivare för uppdrag på samma plats under en viss period eller återkommande under flera år ska en bedömning göras om huruvida varje nytt uppdrag eller ny anställning är fristående eller om det är en fortsättning av ett tidigare uppdrag eller anställning. Tolkuppdrag när en frilansande tolk har återkommande uppdrag på samma arbetsplats ska normalt anses som nya uppdrag.

Vid beräkning av tidsperioden ska lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid tillämpas.

Omständigheter som innebär att perioden för anställningen eller uppdraget ändras vid en senare tidpunkt ska inte innebära att någon ny bedömning eller ändring ska ske avseende redan intjänade ersättningar. Exempel: Anställningen påbörjas den 15 januari och är avsedd att pågå till den 14 februari. Den 5 februari förlängs anställningen till den 28 februari. Kostnadsersättningen betalas ut vid månadslönen den 25:e nästkommande månad, vilket innebär att ersättningen för januari betalas ut den 25 februari och ersättningen för februari betalas ut den 25 mars. Arbetsgivaren kan betala ut skattefria kostnadsersättningar för perioden 15 januari till den 4 februari, men inte för perioden 5 februari till den 28 februari. Det spelar inte någon roll att beslutet om förlängningen hade fattats den 5 februari, dvs. tidigare än den dag då utbetalningen av ersättningen för januari och februari görs.

Kravet på att avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer motsvarar det krav som finns avseende avstånd i 12 kap. 20 § denna lag. Bedömningen av avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen ska därför göras på samma sätt som när det gäller denna paragraf.

Beräkningen av avdragen för logi, resekostnader och ökade levnadskostnader ska följa samma regler som gäller för tjänsteresa, dvs. bestämmelserna i 12 kap. 5 och 10–17 §§ denna lag.

Om den tillfälliga anställningen eller uppdraget är avsett att vara längre period än en månad ska bestämmelsen inte tillämpas.

Ikraftträdandebestämmelser

Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 5.1.

I *första punkten* anges att bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2022.

I *andra punkten* anges att bestämmelsen ska första gången tillämpas på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

Den nya bestämmelsen blir tillämplig också på skattskyldiga som redan har påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag, där anställningen eller uppdraget beräknas pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. I dessa fall ska tiden för avdrag beräknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades. För att det inte ska råda någon oklarhet i detta avseende har i *tredje punkten* intagits en övergångsbestämmelse med denna innebörd.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

6 §

Paragrafen, som anger i vilka fall en utomlands bosatt person undantas från skatteplikt, behandlas i avsnitt 4.2.3.

I *första punkten a)* och *b)* görs en ändring av redaktionell karaktär. I punkten anges att ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalas av arbetsgivare för kostnad för resa till respektive från Sverige vid anställningens början respektive slut och för logi för den tid under vilken arbetet utförs i Sverige är undantagen från skatteplikt.

I första punkten införs en ny *punkt c)* som innebär att utomlands bosatta personer undantas från beskattning avseende viss ersättning. Undantaget gäller sådan ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalas av arbetsgivare för ökade levnadskostnader som inte är underlag för skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244) om någon av de förutsättningar som anges i första eller andra strecksatsen är uppfyllda.

Första strecksatsen avser ersättning till en utomlands bosatt person som är bosatt i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz för sådan tjänsteresa som avses i 12 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229). Syftet med bestämmelsen är att kodifiera den praxis som har uppkommit till följd av Högsta förvaltningsdomstolens dom 2010 ref. 122. Bestämmelsen innebär att sådan ersättning för ökade levnadskostnader som lämnas till en utomlands bosatt person bosatt i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz vid sådan tjänsteresa som avses i 12 kap. 6 § inkomstskattelagen (1999:1229) och inte är underlag för skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244), är skatte- och avgiftsfri.

Andra strecksatsen avser ersättning för sådan tillfällig anställning eller uppdrag som avses i 12 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229), se kommentaren till denna paragraf. Enligt den bestämmelsen är sådan kostnadsersättning som betalas i samband med tillfällig anställning eller uppdrag och som inte är underlag för skatteavdrag enligt 10 kap. 3 § andra stycket 8 och 9 skatteförfarandelagen (2011:1244) skattefri. Kostnadsersättning till en utomlands bosatt person är undantagen från skatteplikt om ersättningen avser ökade utgifter för logi, resor, måltider och småutgifter vid sådan tillfällig anställning eller uppdrag på annan plats än bostaden om arbetet ska vara avsett att pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer.

Om en arbetstagare eller en uppdragstagare återkommande anlitas eller anställs av samma arbetsgivare för uppdrag på samma plats under en viss period eller återkommande under flera år ska en bedömning göras om huruvida varje nytt uppdrag eller ny anställning är fristående eller om det är en fortsättning av ett tidigare uppdrag eller anställning. Tolkuppdrag när en frilansande tolk har återkommande uppdrag på samma arbetsplats ska normalt anses som nya uppdrag.

Omständigheter som innebär att perioden för arbetet ändras vid en senare tidpunkt ska inte innebära att någon ny bedömning eller ändring ska ske avseende redan intjänade ersättningar. Exempel: Anställningen påbörjas den 15 januari och är avsedd att pågå till den 14 februari. Den 5 februari förlängs anställningen till den 28 februari. Kostnadsersättningen betalas ut vid månadslönen den 25:e nästkommande månad, vilket innebär att ersättningen för januari betalas ut den 25 februari och ersättningen för februari betalas ut den 25 mars. Arbetsgivaren kan betala ut skattefria kostnadsersättningar för perioden 15 januari till den 4 februari, men inte för perioden 5 februari till den 28 februari. Det spelar inte någon roll att beslutet om förlängningen hade fattats den 5 februari, dvs. tidigare än den dag då utbetalningen av ersättningen för januari och februari görs.

Kravet på att avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer motsvarar det krav som finns avseende avstånd i 12 kap. 20 § inkomstskattelagen. Bedömningen av avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen ska därför göras på samma sätt som när det gäller denna paragraf.

Om den tillfälliga anställningen eller uppdraget är avsett att vara längre period än en månad ska bestämmelsen inte tillämpas.

Ersättning som är undantagen från skatteplikt enligt första punkten c) första eller andra strecksatsen är avgiftsfri enligt 2 kap. 12 § 1 socialavgiftslagen (2000:980).

Ikraftträdandebestämmelser

Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 5.2.

I *första punkten* anges att bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 2022.

I *andra punkten* anges att bestämmelsen ska första gången tillämpas på kostnadsersättning för arbete som har utförts efter den 31 december 2021 och där ersättningen har betalats efter detta datum.

Den nya bestämmelsen blir tillämplig också på utomlands bosatt persona som redan har påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag, där anställningen eller uppdraget beräknas pågå i högst en månad och avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är längre än 50 kilometer. Om en utomlands bosatt person påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag före den 1 januari 2022 ska 12 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) tillämpas vid beräkningen av tidpunkten. För att det inte ska råda någon oklarhet i detta avseende har i *tredje punkten* intagits en övergångsbestämmelse med denna innebörd.

7.3 Förslaget till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

2 kap.

11 §

Paragrafen, som anger ersättningar som likställs med ersättning för arbete, behandlas i avsnitt 4.3.2.

I *första punkten 1* görs en ändring av redaktionell karaktär.

Ikraftträdandebestämmelser

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.

Ändringen träder i kraft den 1 januari 2022.

7.4 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

10 kap.

3 §

Paragrafen, som utgör huvudregeln för skatteavdrag från ersättning för arbete, behandlas i avsnitt 4.3.1.

I första stycket anges att skatteavdrag ska göras från kontant ersättning från arbete.

I *andra stycket* anges vilka ersättningar som räknas som ersättning för arbete. I detta stycke har *punkt 8 och 9* ändrats. Ändringen innebär att skatteavdrag inte ska göras från ersättning vid sådan tillfällig anställning eller uppdrag som avses i 12 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229) under förutsättning att ersättningen inte överstiger de schablonbelopp som anges i 12 kap. 6 a, 10–15, 17 och 21 §§ inkomstskattelagen, eller den faktiska utgiften när det gäller kostnad för logi. Den del av ersättningen som inte är underlag för skatteavdrag är inte heller underlag för arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. 11 § socialavgiftslagen (2000:980), se avsnitt 4.3.2.

Ersättning för ökade levnadskostnader som lämnas vid sådan tillfällig anställning eller uppdrag som avses i 12 kap. 9 § inkomstskattelagen anses som ersättning för arbete till den del ersättningen överstiger de schablonbelopp som anges i 12 kap. 6 a, 10–15, 17 och 21 §§ inkomstskattelagen, eller den faktiska utgiften när det gäller kostnad för logi. Skatteavdrag från sådan ersättning ska därför ske enligt samma regler som redan gäller för 12 kap. 6 § inkomstskattelagen. Den del av ersättningen som är underlag för skatteavdrag är också underlag för arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. 11 § socialavgiftslagen (2000:980).

Ikraftträdandebestämmelser

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4.

I *första punkten* anges att ändringen träder i kraft den 1 januari 2022.

I *andra punkten första stycket* anges att bestämmelsen i den nya lydelsen tillämpas första gången på kostnadsersättning för arbete som utförs efter den 31 december 2021 och där ersättningen betalas ut efter detta datum.

I *andra punkten andra stycket* anges att bestämmelsen i den äldre lydelsen tillämpas på kostnadsersättning för arbete som utförs före den 1 januari 2022 och där ersättningen betalas efter den 31 december 2021.

Den nya bestämmelsen i 12 kap. 9 § inkomstskattelagen blir tillämplig också på skattskyldiga som redan har påbörjat en tillfällig anställning eller uppdrag på annan ort, se punkt 3 av övergångsbestämmelserna till denna paragraf. I dessa fall ska tiden för avdrag beräknas från den tidpunkt när det tillfälliga arbetet påbörjades. För att det inte ska råda någon oklarhet avseende tillämpningen av bestämmelserna om skatteavdrag har det även i *tredje punkten* intagits en övergångsbestämmelse med denna innebörd.

§118

**Remiss - It-
driftsutredningens
delbetänkande Säker och
kostnadseffektiv it-drift -
rättsliga förutsättningar
för utkontraktering, SOU
2021:1**

21KS86



Ert dnr I2021/00342

Infrastrukturdepartementet

i.remissvar@regeringskansliet.se

i.esd.remiss@regeringskansliet.se

ingela.alverfors@regeringskansliet.se

Yttrande över Remiss - It-driftsutredningens delbetänkande Säker och kostnadseffektiv it-drift - rättsliga förutsättningar för utkontraktering, SOU 2021:1

Sammanfattning

Piteå kommun är positiv till lagförslaget och ställer sig i huvudsak bakom de bedömningar och slutsatser som utredningen har kommit fram till, men har vissa synpunkter.

Allmänt

Att hantera it-drift genom utkontraktering och användning av molntjänster är vanligt förekommande inom offentlig förvaltning och ofta nödvändigt för att kommuner ska kunna fullfölja sina uppdrag. Det råder dock osäkerhet när det gäller de rättsliga förutsättningarna för detta, främst när det gäller i vilka fall en uppgift ska anses röjd enligt sekretesslagstiftningen och i vilka fall en utkontraktering av it-drift är möjligt och lämpligt utifrån ett dataskyddsperspektiv. En bestämmelse som innebär att utkontraktering av it-drift inte ska hindras av sekretess och ett klagörande när det gäller förutsättningarna när det gäller dataskydd är därför välkommet.

Angående begreppet ”teknisk bearbetning och teknisk lagring”

Begreppet, eller definitionen av begreppet, ”teknisk bearbetning och teknisk lagring” bör ses över och uppdateras, så att det omfattar de it-tjänster som i dagsläget levereras till kommuner av både privata leverantörer och myndigheter och som inte träffas av begreppet, exempelvis supportpersonal som tar del av information vid fjärrstyrning.

Angående krav på intresseavvägning

Det bör det finnas en tydlig vägledning för hur intresseavvägningen ska gå till i praktiken. Annars finns risk att myndigheter fortsätter att tolka sekretessfrågor vid utkontraktering olika. Exempelvis bör klargöras hur myndigheten ska se på civilrättsliga avtal om sekretess, kryptering och skyldighet för leverantör att följa amerikansk lagstiftning vid intresseavvägningen.

Angående utredningens bedömning att utlämnande alltid innebär ett röjande

Piteå kommun delar inte utredningens bedömning att ett utlämnande alltid innebär ett röjande. Piteå kommun menar att det inte kan vara fråga om ett röjande om uppgiften i fråga har skyddats på ett sådant sätt att mottagaren inte har någon möjlighet att ta del av uppgiften, exempelvis genom digital maskering eller kryptering. Detta kräver dock att uppgifterna verkligen maskerats eller krypterats så att mottagaren inte kan ta del av dem. Eftersom det inte alltid är alldeles enkelt att säga vad som är tillräcklig kryptering och eftersom det inte alltid är lämpligt att använda sig av kryptering vid utkontraktering av it-drift, behövs en sekretessbrytande bestämmelse för att kommuner ska kunna fortsätta med nödvändig utkontraktering utan att bryta mot tystnadsplikten.



Angående utredningens slutsatser i fråga om rättsläget när det gäller tredjelandsöverföringar

Utredningens tolkning av EU-domstolens dom i det så kallade "Schrems-II"-målet innebär ett underkännande av alla praktiska möjligheter för tredjelandsöverföringar av personuppgifter till USA. Piteå kommun konstaterar att denna tolkning leder till stora begränsningar i vilka leverantörer som kan anlitas för behandling av personuppgifter och understryker att frågan på något behöver hanteras, särskilt med hänsyn till det rådande marknadsläget.

Piteå kommun vill också lyfta frågan om behandling av krypterade personuppgifter i exempelvis ett moln som kontrolleras av tredje land, verkligen innebär ett överlämnande av personuppgifterna till tredje land. I likhet med resonemanget ovan ställer sig Piteå kommun tveksam till att en personuppgift har överlämnats till en mottagare om mottagaren inte har någon möjlighet att ta del av uppgiften, exempelvis genom tillämpning av krypteringsalgoritmer och nycklar från oberoende tredje part.

Övrigt

Piteå kommun konstaterar att det kan finnas behov av översyn även av 11 kap 4a § OSL, som har vissa skärningspunkter med föreslagen ny bestämmelse i OSL.

Piteå kommun delar i övrigt de synpunkter som framförs på utredningen av Sveriges kommuner och landsting (SKR).

Piteå kommun

Helena Stenberg (S)
Kommunstyrelsens ordförande

Säker och kostnadseffektiv it-drift

– rättsliga förutsättningar för utkontraktering

Delbetänkande av It-driftsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:1

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0001-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Ygeman

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 26 september 2019 att uppdra åt en särskild utredare att kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv it-drift samt hur dessa behov tillgodoses. Utredaren ska vidare analysera säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningar för samordnad statlig it-drift och lämna förslag på mer varaktiga former för sådan it-drift, om det bedöms lämpligt ur ett säkerhetsperspektiv, och de författningsförslag som detta kräver. Utredaren ska också analysera de rättsliga förutsättningarna för statliga myndigheter, kommuner och lands-ting att med bibehållen säkerhet utkontraktera it-drift till privata leverantörer och vid behov lämna författningsförslag (dir. 2019:64). Tilläggsdirektiv beslutades av regeringen den 2 juli 2020 (dir. 2020:73).

Som särskild utredare förordnades den 20 november 2019 generaldirektören Annelie Roswall Ljunggren.

Som huvudsekreterare anställdes den 17 februari 2020 enhetschefen Tina J Nilsson. Som utredningssekreterare anställdes den 3 februari 2020 departementssekreteraren Alexander Wall, den 1 april 2020 rådmannen Nils Sjöblom och den 10 augusti 2020 verksjuristen Eva Maria Broberg Lennartsson. Som utredningssekreterare anställdes under perioden den 2 december 2019 till den 30 april 2020 verksamhetsutvecklaren Sofia Allansson. Som utredningssekreterare anställdes under perioden den 3 februari 2020 till den 31 mars 2020 departementssekreteraren Ingela Alverfors.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 3 februari 2020 kanslirådet Maria Fahlén, kanslirådet Nils Fjelkegård, ämnesrådet Sara Jendi Linder, departementssekreteraren Emelie Juter, departementssekreteraren Helen Kasström, rättssakkunnige Linnea Munkhammar, kanslirådet Fredrik Sandberg och departementssekreteraren Daniel Zerea. Den 1 april 2020 förordnades departementssekreteraren Ingela Alverfors som expert i utredningen. Emelie Juter entledigades från sitt upp-

drag den 14 april 2020 och samma dag förordnades departementssekreteraren Charlotte Koutras som expert i utredningen. Sara Jendi Linder entledigades från sitt uppdrag den 9 juni 2020 och samma dag förordnades kanslirådet Karina Aldén som expert i utredningen.

Den 13 mars 2020 fastställdes att följande personer skulle ingå i den referensgrupp som Infrastrukturdepartementet bjudit in till att biträda utredningen: Magnus Bergström, Datainspektionen; Anders Parmér, Fortifikationsverket; Maria Danielsson, Försäkringskassan; Anna Granström, Lantmäteriet; Nichlas Blomqvist, Länsstyrelsen Västra Götaland; Jan Zetterdahl, Myndigheten för digital förvaltning; Jonas Paulson, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap; Peder Sjölander, Skatteverket; Marie Holmberg, Statens servicecenter; Victoria Ekstedt, Säkerhetspolisen; Monica Svingen, Trafikverket; Ann-Marie Eklund Löwinder, Internetstiftelsen; Pär Nygårds, IT&Telekomföretagen samt Lotta Nordström, Sveriges Kommuner och Regioner. Jan Zetterdahl, Myndigheten för digital förvaltning, ersattes den 1 september 2020 av Annika Bränström från samma myndighet. Maria Danielsson, Försäkringskassan, har under perioden den 23 september 2020 till den 1 februari 2021 ersatts av Ann-Louis Söderman från samma myndighet.

Utredningen redogör för uppdraget i vi-form, även om det inte funnits fullständig samsyn i alla delar.

Utredningen, som har antagit namnet It-driftsutredningen (I 2019:03), överlämnar härmed delbetänkandet *Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering* (SOU 2021:1).

Stockholm i december 2020

Annelie Roswall Ljunggren

/Tina J Nilsson
Eva Maria Broberg Lennartsson
Nils Sjöblom
Alexander Wall

Innehåll

Vissa förkortningar	17
Sammanfattning	21
Summary	27
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	33
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	35
2.1 Utredningens uppdrag.....	35
2.2 Centrala begrepp.....	36
2.2.1 Säker	36
2.2.2 Kostnadseffektiv.....	38
2.2.3 It-drift	39
2.2.4 Molntjänster.....	42
2.2.5 Utkontraktering	44
2.3 Vårt arbete	45
2.3.1 Redovisning av uppdraget	46
2.3.2 Avgränsningar.....	47
2.3.3 Metod och arbetssätt.....	48
2.3.4 Möten, dialoger och samverkan.....	49
2.4 Delbetänkandets disposition.....	50

3	Tidigare kartläggningar och utredningar.....	53
3.1	Kartläggningar av it-drift, molntjänster och it-kostnader.....	53
3.2	Utredningar och rapporter som rör utkontraktering.....	59
4	Kartläggning av statliga myndigheters it-drift.....	61
4.1	Vår kartläggning	61
4.2	Verksamhet, uppgifter och informationssäkerhet.....	64
4.2.1	Samhällsviktig verksamhet.....	65
4.2.2	Vilka uppgifter hanterar myndigheterna?.....	67
4.2.3	Myndigheternas informationssäkerhet.....	70
4.2.4	Fallstudiemyndigheterna	75
4.3	Hinder för säker och kostnadseffektiv it-drift.....	76
4.3.1	Hinder för säker it-drift.....	77
4.3.2	Hinder för kostnadseffektiv it-drift	79
4.4	Myndigheternas it-drift i dag.....	82
4.4.1	Ungefär två tredjedelar av myndigheterna har eget datacenter	82
4.4.2	Användningen av molntjänster från privata tjänsteleverantörer är utbredd i statsförvaltningen.....	85
4.4.3	Nästan var fjärde myndighet får någon form av it-drift tillhandahållen av en annan myndighet.....	89
4.4.4	Nästan en tredjedel av myndigheterna använder samlokalisering.....	91
4.4.5	Vanligare med it-arbetsplats och stöd tjänster från privata leverantörer än från andra myndigheter.....	92
4.5	Kostnader för it-drift	94
4.5.1	Platsbundna och icke platsbundna kostnader	94
4.5.2	Kostnader för molntjänster	96
4.5.3	Kostnader för samordnad it-drift.....	97
4.5.4	Kostnader för egen it-drift	98
4.5.5	Myndigheternas totala kostnader för it-drift	100

4.5.6	Fallstudiemyndigheterna.....	102
4.6	Myndigheternas framtida behov av it-drift	103
4.6.1	Framtida behov.....	103
4.6.2	Samordnad it-drift	105
4.6.3	Fallstudiemyndigheterna.....	111
4.7	Analys och slutsatser	112
5	Omvärldsanalys	125
5.1	Tidigare studier av samordnad it-drift i andra länder	125
5.1.1	Statens servicecenters rapport om en gemensam statlig molntjänst	125
5.1.2	E-delegationens förstudie om effektiv it-drift inom staten.....	126
5.2	Norge.....	127
5.2.1	Organisering och strategi.....	127
5.2.2	Digitaliseringsdirektoratet	129
5.2.3	Molntjänster i offentlig förvaltning.....	130
5.2.4	Datacenter i norsk förvaltning.....	131
5.2.5	Informations- och cybersäkerhet	132
5.3	Danmark.....	133
5.3.1	Organisering och strategi.....	133
5.3.2	Statens IT	134
5.3.3	Molntjänster.....	136
5.3.4	Informations- och cybersäkerhet	137
5.4	Finland.....	138
5.4.1	Organisering och strategi.....	139
5.4.2	Valtori och reformen av statens it	140
5.4.3	Statens Revisionsverks granskning.....	142
5.4.4	Finansdepartementets utvärdering	143
5.4.5	Informations- och cybersäkerhet	143
5.5	Nederländerna.....	144
5.5.1	Organisering och strategi.....	145
5.5.2	Molntjänster.....	145
5.5.3	Datacenter	146
5.5.4	Riksrevisionens årsrapport 2019.....	148

5.5.5	Informations- och cybersäkerhet.....	149
5.6	Storbritannien.....	151
5.6.1	Organisering och strategi	151
5.6.2	Molntjänster	151
5.6.3	Datacenter	154
5.6.4	Informations- och cybersäkerhet.....	155
5.7	Internationella initiativ inom EU	157
5.7.1	GAIA-X.....	157
5.7.2	Europeiska molntjänstfederationen för offentlig förvaltning.....	158
5.8	Jämförelse och diskussion.....	159
5.8.1	Effektivitet och motiv till reformer	160
5.8.2	Informations- och cybersäkerhet.....	163
6	Säkerhetsskydd och informationssäkerhet	165
6.1	Inledning.....	165
6.2	Säkerhetsskyddsregleringen.....	165
6.2.1	Inledning.....	165
6.2.2	Säkerhetsskyddets tillämpningsområde.....	166
6.2.3	Säkerhetsskyddsanalys.....	167
6.2.4	Säkerhetsskyddsavtal	169
6.2.5	Säkerhetsskyddsåtgärder	170
6.2.6	Närmare om samrådskravet vid utkontraktering	172
6.2.7	Säkerhetsprövning.....	173
6.2.8	Tystnadsplikt och sekretessbrytande bestämmelse.....	173
6.2.9	Tillsyn	174
6.2.10	Anmälan av incidenter	175
6.2.11	Internationella säkerhetsskyddsåtaganden	176
6.2.12	Särskilt om aggregerad och ackumulerad information.....	176
6.2.13	Utkontraktering av säkerhets känslig verksamhet.....	178
6.3	Informationssäkerhet	181
6.3.1	Inledning.....	181

6.3.2	Statliga myndigheters informationssäkerhet	182
6.3.3	NIS-direktivet och tillhörande nationell lagstiftning	185
6.4	Sammanfattning	188
7	Dataskydd	189
7.1	Inledning.....	189
7.2	Dataskyddsregleringen	189
7.2.1	Europakonventionen.....	189
7.2.2	Europeiska unionens stadga om de grundläggande friheterna.....	190
7.2.3	Regeringsformen	191
7.2.4	Dataskyddsförordningen	191
7.2.5	Dataskyddslagen.....	193
7.2.6	Registerförfattningar.....	195
7.2.7	Dataskyddsdirektivet	196
7.2.8	Brottsdatalagen	196
7.2.9	Några grunddrag i regleringen.....	198
7.3	Det organisatoriska och avtalsmässiga förhållandet mellan den ansvarige och ett biträde.....	200
7.3.1	Roller vid behandling av personuppgifter	200
7.3.2	Myndigheters personuppgiftsansvar	201
7.3.3	Personuppgiftsansvarets innebörd vid anlitan­de av ett personuppgiftsbiträde	202
7.3.4	Personuppgiftsbehandling för den ansvariges räkning.....	203
7.3.5	Personuppgiftsbiträdesavtalets form och innehåll.....	204
7.3.6	Personuppgiftsbiträdets skyldigheter och ansvar.....	205
7.3.7	Underbiträden	206
7.3.8	Behandlingar som går utöver den ansvariges instruktioner	207
7.3.9	Reglering av inbördes ansvar och sanktioner.....	208
7.4	Tredjelandsöverföring enligt dataskyddsförordningen	211
7.4.1	Inledning	211

7.4.2	Överföring av personuppgifter till tredjeland är bara tillåten i vissa fall	212
7.4.3	Vad avses med en tredjelandsöverföring av personuppgifter?	212
7.4.4	Överföring på grundval av ett beslut om adekvat skyddsnivå	215
7.4.5	Överföring som omfattas av lämpliga skyddsåtgärder.....	216
7.4.6	Överföringar och utlämnanden som inte är tillåtna enligt unionsrätten.....	222
7.4.7	Undantag i särskilda situationer.....	222
7.4.8	Rättsläget avseende överföringar av personuppgifter till USA.....	225
7.5	Tredjelandsöverföringar enligt brottsdatalagen.....	227
7.6	Sammanfattning och våra samlade bedömningar.....	228
8	Offentlighet, sekretess och tystnadsplikt.....	231
8.1	Inledning	231
8.2	Allmänna handlingar	231
8.3	Några definitioner	233
8.4	Vad innebär sekretess?	233
8.5	Offentlighet- och sekretesslagens tillämpningsområde.....	234
8.6	Sekretessbestämmelsers uppbyggnad.....	234
8.7	Sekretessbrytande bestämmelser	235
8.8	Överföring av sekretess och tystnadsplikt.....	236
8.8.1	Överlämnande till annan myndighet	236
8.8.2	Överlämnande till privata subjekt.....	236
8.9	Röjandebegreppet.....	237
8.9.1	Lagtexten	237
8.9.2	Lagmotiven.....	242
8.9.3	Rättspraxis	250
8.9.4	Litteratur.....	250
8.10	Våra samlade bedömningar	250

9	Tidigare utredningar	253
9.1	Inledning.....	253
9.2	NJA 1991 s. 103	254
9.2.1	Vårdslöshet med hemlig uppgift.....	254
9.2.2	Närmare om rättsfallet	254
9.3	Beslutet från JO	255
9.4	E-delegationen	257
9.5	Esamverkansprogrammet	258
9.5.1	Rättsliga uttalanden och vägledningar under åren 2015–2016.....	258
9.5.2	Rättsliga uttalanden, vägledningar och kompletteringar under åren 2018–2019	259
9.5.3	Kritik mot eSam:s ställningstaganden	260
9.6	Digitaliseringsrättsutredningen	261
9.7	Några myndighetsrapporter	262
9.7.1	Statens servicecenter	262
9.7.2	Pensionsmyndigheten	263
9.7.3	Kammarkollegiet	263
9.7.4	Försäkringskassan.....	264
9.8	Några synpunkter på tidigare utredningar m.m.....	265
9.8.1	Inledning	265
9.8.2	Teknisk bearbetning eller teknisk lagring	265
9.8.3	US CLOUD Act och liknande regleringar och 8 kap. 3 § OSL.....	271
9.9	När är en uppgift röjd i den mening som avses i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift enligt NJA 1991 s. 103?	273
9.9.1	Inledning	273
9.9.2	Rättsfallet handlar om det objektiva rekvisitet röjer uppgift	273
9.9.3	Besittning och tillgänglighet	274
9.9.4	Högsta domstolens slutsats och bedömning	275
9.10	Våra samlade bedömningar.....	276

10	En sekretessbrytande bestämmelse.....	277
10.1	Utkontraktering och röjande.....	277
10.1.1	Inledning.....	277
10.1.2	NJA 1991 s. 103 och utkontraktering.....	278
10.1.3	En utkontraktering innebär att uppgifterna lämnas ut och därmed röjs	280
10.1.4	Avtalsreglerad tystnadsplikt, kryptering och pseudonymisering	281
10.1.5	US CLOUD Act och liknande regleringar har ingen betydelse för frågan om uppgifterna anses ha röjts	283
10.2	En sekretessbrytande bestämmelse behövs	284
10.2.1	Det finns ett behov av utkontraktering.....	284
10.2.2	Den nuvarande regleringssituationen	286
10.2.3	Behovet av författningsändringar.....	293
10.2.4	En sekretessbrytande bestämmelse bör införas ..	293
10.3	Den sekretessbrytande bestämmelsens utformning.....	294
10.3.1	Tillämpningsområdet.....	294
10.3.2	Bestämmelsen bör även ta sikte på utkontraktering myndigheter emellan och placeras i offentlighets- och sekretesslagen.....	296
10.3.3	En villkorlös bestämmelse?.....	297
10.3.4	En intresseavvägning.....	298
10.3.5	Närmare om intresseavvägningen	299
10.3.6	Bestämmelsen bör inte villkoras med något lämplighetsrekvisit.....	300
10.3.7	Undantag för försvarssekretess eller någon annan sekretessbrytande bestämmelse?	302
10.3.8	Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter	303
11	En inskränkt meddelarfrihet.....	305
11.1	Tystnadsplikten	305
11.2	Meddelarfrihet	305
11.3	Meddelarfriheten bör inskränkas för den krets av personer som träffas av tystnadspliktslagen.....	306

12	Konsekvensutredning.....	309
12.1	Inledning.....	309
12.2	Nuläge och problembild.....	309
12.3	Allmän bedömning av förslagets påverkan på aktörernas beteende	310
12.4	Påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda	311
12.5	Effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt	313
12.5.1	Berörda företag, branscher m.m.	313
12.5.2	Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen	314
12.5.3	Andra kostnader och förändringar i företagens verksamhet	314
12.5.4	Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen	314
12.5.5	Påverkan i andra avseenden på företagen	315
12.5.6	Särskilda hänsyn till små företag	315
12.5.7	Förslaget om inskränkt meddelarfrihet.....	315
12.6	Överensstämmelse med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU	316
12.7	Särskilda hänsyn avseende tidpunkten för ikraftträdande och om behov av speciella informationsinsatser	316
12.8	Övriga konsekvenser av förslaget	316
12.8.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	316
12.8.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	317
12.8.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	317
12.8.4	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag	318

12.8.5	Jämställdheten mellan kvinnor och män.....	319
12.8.6	Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	319
12.9	Alternativa lösningar och effekter om någon reglering inte kommer till stånd	319
13	Vårt fortsatta arbete	321
13.1	Våra samlade bedömningar i delbetänkandet.....	321
13.2	Utgångspunkter för det fortsatta arbetet	323
13.3	Arbetsätt.....	324
13.4	Erfarenheter av samordnad it-drift i Sverige.....	324
13.4.1	Utvärdering av Försäkringskassans uppdrag om samordnad och säker it-drift.....	325
13.4.2	Andra exempel på samordnad it-drift.....	326
13.4.3	Erfarenheter av Statens servicecenter	327
13.5	Säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningar för samordnad statlig it-drift	327
13.5.1	Inledning.....	327
13.5.2	Avtal mellan myndigheter	328
13.5.3	Upphandling.....	328
13.5.4	Konkurrensrätt.....	329
13.5.5	Dataskydd.....	330
13.5.6	Sekretess	331
13.5.7	Säkerhetskydd och informationssäkerhet.....	331
13.5.8	Allmänna handlingar och arkivering.....	332
13.5.9	Behov av författningsreglering och förslag till sådan reglering	332
13.6	Förslag om samordnad, säker och kostnadseffektiv statlig it-drift.....	333
13.7	Konsekvensutredning.....	333
14	Ikraftträdande	335
14.1	Ikraftträdande	335

15 Författningskommentar 337

15.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets-
och sekretesslagen (2009:400)..... 337

Referenser 341**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:64 353

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:73 373

Bilaga 3 Enkät om säker och kostnadseffektiv it-drift 375

Vissa förkortningar

EU-rättsakter

dataskyddsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF

dataskyddsförordningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

NIS-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen

Övriga förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
US CLOUD Act	Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act
dir.	direktiv
Digg	Myndigheten för digital förvaltning
Ds	Departementsserien
EDPB	Europeiska dataskyddsstyrelsen
eSamverkansprogrammet	eSam
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FFS	Försvarsmaktens föreskrifter
FL	förvaltningslagen (2017:900)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HD	Högsta domstolen
IaaS	Infrastructure as a Service
JO	Riksdagens ombudsmän
LOU	lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MSBFS	Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PaaS	Platform as a Service

PMFS	Säkerhetspolisens föreskrifter
Prop.	regeringens proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SaaS	Software as a Service
SCB	Statistiska centralbyrån
SOU	Statens offentliga utredningar
SSC	Statens servicecenter
SvKFS	Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter
TF	tryckfrihetsförordningen
TFS	Transportstyrelsens föreskrifter
Tystnadspliktslagen	lagen (2020:914) om tystnads- plikt vid utkontraktering av tek- nisk bearbetning eller lagring av uppgifter

Sammanfattning

Inledning

En säker och kostnadseffektiv it-drift är en förutsättning för den offentliga förvaltningens digitalisering. Statliga myndigheter, kommuner och regioner ansvarar för att verksamhetens it-driftslösningar stödjer en effektiv verksamhetsutveckling och uppfyller krav på säkerhet (säkerhetsskydd, sekretess och dataskydd) och kostnadseffektivitet. It-drift kan bedrivas i egen regi, genom utkontraktering till tjänsteleverantör eller genom samordnad it-drift. Vilken it-driftslösning som är den mest lämpade beror på verksamhetens uppdrag och vilka uppgifter som hanteras i verksamheten.

Utkontraktering av it-drift och användning av molntjänster är ett vanligt sätt för statliga myndigheter, kommuner och regioner att hantera sin it-drift. Det råder dock en viss osäkerhet bland dessa aktörer när det gäller de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer. Osäkerheten gäller främst tolkningen av när en uppgift ska anses röjd enligt sekretesslagstiftningen och om det utifrån ett säkerhetsperspektiv är lämpligt att utkontraktera it-drift. Detta medför att en del aktörer avvaktar med beslut om it-drift, vilket kan få negativa konsekvenser för verksamhetens utveckling, säkerhet och kostnad.

Vårt uppdrag och innehållet i delbetänkandet

Syftet med utredningen är enligt våra direktiv att ”skapa bättre förutsättningar för den offentliga förvaltningen att få tillgång till säker och kostnadseffektiv it-drift genom antingen samordnad statlig it-drift eller genom tydligare rättsliga förutsättningar för att kunna anlita privata leverantörer av it-drift”.

I detta delbetänkande fokuserar vi på förutsättningarna för statliga myndigheter, kommuner och regioner att utkontraktera it-drift. Vi redovisar en rättslig analys av förutsättningarna för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer och lämnar två författningsförslag: ett förslag till sekretessbrytande bestämmelse i OSL om utkontraktering av it-drift och ett förslag om inskränkt meddelarfrihet. I delbetänkandet redovisar vi också en kartläggning av statliga myndigheters it-drift och en omvärldsanalys med erfarenheter från andra länder.

I vårt slutbetänkande som ska redovisas senast den 15 oktober 2021 kommer vi att fokusera på samordnad statlig it-drift. Vi kommer att analysera svenska erfarenheter av samordnad statlig it-drift och de säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningarna för samordnad it-drift. Vi redovisar också våra förslag om samordnad, säker och kostnadseffektiv statlig it-drift.

Vår kartläggning av statliga myndigheters it-drift

Vår kartläggning bygger på en enkät till 200 statliga myndigheter, fallstudier av fem myndigheter och en workshop med företrädare för 16 myndigheter. Vi har analyserat myndigheternas informationshantering och säkerhet, hur deras it-drift och kostnader för it-drift ser ut i dag, deras framtida behov av it-drift och vilka eventuella hinder för säker och kostnadseffektiv it-drift som finns.

Både små och stora myndigheter bedriver samhällsviktig verksamhet och hanterar uppgifter som ställer höga krav på säkra it-driftslösningar. Kartläggningen visar att nästan 90 procent av de 158 myndigheter som besvarat enkäten hanterar någon form av skyddsvärd information i sin verksamhet. Vanligast är att myndigheterna hanterar olika typer av sekretessreglerade uppgifter och känsliga personuppgifter. Hälften av myndigheterna arbetar systematiskt med informationssäkerhet i hela eller delar av verksamheten, medan hälften endast har påbörjat eller ska påbörja sitt informationssäkerhetsarbete.

De största hindren för säker it-drift är bristande informationsklassificering och avsaknad av kompetens inom it och säkerhet men också beställarkompetens. Kompetensbrist ses som en riskfaktor för säker it-drift både bland små och stora myndigheter. De största

hindren för kostnadseffektiv it-drift är höga krav på säkerhet, olika typer av inläsningseffekter men även kompetensbrist.

Vår enkät visar att myndigheternas it-drift både skiljer sig åt och har stora likheter. Många myndigheter har utkontrakterat it-drift på något sätt, t.ex. genom att använda molntjänster från tjänsteleverantörer. Bland myndigheterna uppger 33, 32 och 95 procent att de använder någon form av IaaS-, PaaS- respektive SaaS-tjänster. Kartläggningen visar även att myndigheterna har behov av it-drift i egen regi och att det i dag finns minst 220 datacenter i den svenska statsförvaltningen. Dessa datacenter är dock av varierande karaktär, från större serverhallar till mindre utrymmen i myndigheternas lokaler. Större myndigheter har i regel högre kostnader för it-drift. Dock finns ett särskilt tydligt samband mellan de som har höga it-driftskostnader och de som bedriver samhällsviktig verksamhet eller som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll. Många myndigheter har samordnat sin it-drift med andra myndigheter. Denna samordning har i flera fall skett på initiativ av myndigheterna själva och omfattar allt från enklare applikationsdrift till att en myndighet tillhandahåller all it-verksamhet åt en annan myndighet som ett helhetsåtagande.

När det gäller framtida behov ser många myndigheter att de fortsatt har behov av att kunna utkontraktera it-drift och använda molntjänster samt att bedriva viss it-drift i egen regi. Många myndigheter pekar på behovet av att de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering tydliggörs. Många myndigheter (57 procent) är även intresserade av en samordnad statlig it-drift. Uppfattningarna varierar något om vilka tjänster som bör ingå i ett samordnat åtagande, men många framhåller att fokus bör ligga på standardiserade tjänster.

Erfarenheter från andra länder

I Danmark, Finland och Nederländerna har inriktningen för den digitala förvaltningen inneburit att it-driftsrelaterade resurser och processer koncentrerats och konsoliderats till ett fåtal organisationer och servicecenter. Denna inriktning skiljer sig något mot utvecklingen i Storbritannien, och sedermera Norge, där marknadsplatser för molntjänster etablerats i syfte att göra det lättare för offentliga verksamheter att upphandla it-tjänster. Bakomliggande motiv till

samtliga länders strategier har dock varit effektivisering och kostnadsbesparingar. I Storbritannien anfördes även möjligheten att främja brittiska små- och medelstora it-tjänsteleverantörer som argument. Flera av länderna framhåller att genomförda reformer lett till effektivisering, men framför allt förbättrade möjligheter till digital utveckling. Dock är det svårt att veta exakt hur effektiva satsningarna har varit då länderna inte genomfört jämförbara utvärderingar både före och efter reformerna.

Samtliga länder i omvärldsanalysen lyfter en liknande problematik med osäkerhet avseende de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-verksamhet. Ett ökat fokus på informations- och cybersäkerhet har lett till att länderna upprättat nationella cybersäkerhetsmyndigheter och kompetenscentra. Det är möjligt att båda ansatser med servicecenter och marknadsplatser för molntjänster lett till en koncentration av kompetens avseende bl.a. it-säkerhet och att upphandling gett förutsättningar för kravställning som bidragit till bättre informationssäkerhet.

Överföring av personuppgifter till tredjeland enligt dataskyddsförordningen

Det är bara tillåtet att överföra personuppgifter till en mottagare i ett land utanför EU eller EES om det kan ske på någon av de grunder som anges i kapitel V i dataskyddsförordningen. Vi bedömer att det utgör en överföring av personuppgifter till tredjeland när en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter genom användning av utrustning som finns i tredjeland. Det saknar betydelse hur lång eller kort tid som utrustningen används, och om uppgifterna är krypterade eller pseudonymiserade – det är ändå fråga om personuppgifter och en överföring av sådana uppgifter.

Standardavtalsklausuler är en lämplig skyddsåtgärd som kan läggas till grund för överföring av personuppgifter till tredjeland om det i mottagarens land finns ett grundläggande rättighetsskydd och en möjlighet att göra detta skydd gällande inför domstol eller annan oberoende instans. EU-domstolen har ogiltigförklarat ett beslut som kommissionen fattat om att det finns en adekvat skyddsnivå för personuppgifter i USA, mot bakgrund att det grundläggande rättsskyddet i USA inte ger en sådan nivå av skydd som krävs enligt dataskydds-

förordningen. Vår bedömning är att domstolens konstateranden avseende rättsläget i USA vad gäller inskränkningar av grundläggande rättigheter och tillgången till rättsmedel och oberoende prövning äger giltighet även i förhållande till övriga grunder för överföring av personuppgifter till USA enligt dataskyddsförordningen, eftersom kravet på skyddsnivå är densamma oavsett vilken grund som tillämpas.

Utkontraktering och röjande

Vi bedömer att en myndighet som utkontrakterar it-drift har lämnat ut de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen till tjänsteleverantören. Detta gäller oavsett om omständigheterna när uppgifterna tillgängliggjordes tjänsteleverantören var sådana att man – t.ex. pga. kryptering eller annan teknisk säkerhetsåtgärd – inte måste ha räknat med att tjänsteleverantören eller någon annan utomstående skulle komma att ta del av uppgifterna. Uppgifterna är röjda enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eftersom ett utlämnande är en form av röjande.

Förslag till en sekretessbrytande bestämmelse

Vi föreslår att det i 10 kap. 2 a § OSL införs en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på fall då uppgifter lämnas ut till företag eller en annan enskild (tjänsteleverantör) eller till en annan myndighet som har i uppdrag att utföra endast teknisk bearbetning eller teknisk lagring av de uppgifter som lämnas ut för den utlämnande myndighetens räkning.

Ett utlämnande ska – enligt den föreslagna bestämmelsen – inte ske om övervägande skäl talar för att det inträffar som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av utkontraktering.

En inskränkt meddelarfrihet

Vi föreslår att meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska inskränkas för den krets av personer som träffas av tystnadspliktslagen.

Summary

Introduction

Secure and cost-effective IT operations are essential to the digitalisation of public administration. Government agencies, municipalities and regions are responsible for ensuring that the IT operations for their activities support effective development of these activities and meet requirements concerning security (protective security, secrecy and data protection) as well as cost-effectiveness. IT operations can be provided in-house, by outsourcing to a service provider or through shared IT operations. What type of IT operations are most appropriate depends on the kind of activities and what type of data is handled in those activities.

The outsourcing of IT operations and the use of cloud services is a common way for government agencies, municipalities and regions to handle their IT operations. However, there is some uncertainty among public actors regarding the legal conditions for outsourcing IT operations to service suppliers. This uncertainty mainly concerns the interpretation of when information is considered to have been disclosed under secrecy legislation and whether it is appropriate, from a security perspective, to outsource IT operations. As a result, some public actors are waiting to make decisions about IT operations, and this may have negative consequences for the development, security and cost of their activities.

Our remit and the content of this interim report

According to our terms of reference, the purpose of this inquiry is to “create better conditions for access by public administration to secure and cost-effective IT operations either through coordinated

central government IT operations or through clearer legal conditions for being able to engage private suppliers of IT operations”.

In this interim report we focus on the conditions for the outsourcing of IT operations by government agencies, municipalities and regions. We present a legal analysis of the conditions for the outsourcing of IT operations to service providers and present proposals for two legislative amendments: a proposal for a secrecy-override provision in the Public Access to Information and Secrecy Act on the outsourcing of IT operations and a proposal for restricted freedom to communicate. In this interim report we also present a survey of the IT operations of government agencies and a comparative analysis of experience from other countries.

In our final report, to be presented by 15 October 2021, we will focus on coordinated central government IT operations. We will analyse the Swedish experience of coordinated central government IT operations and the security and legal conditions for coordinated IT operations. We will also present our proposals regarding coordinated, secure and cost-effective central government IT operations.

Our survey of government agencies' IT operations

Our survey is based on a questionnaire to 200 government agencies, case studies of five agencies and a workshop attended by representatives of 16 agencies. We have analysed the agencies' information management and security; what their IT operations and costs for IT operations are like today; their future needs of IT operations; and what potential obstacles may be to secure and cost-effective IT operations.

Both small and large agencies conduct critical activities and manage tasks that require a high standard of IT operations. Our survey shows that almost 90 percent of the 158 agencies that replied to the questionnaire handle some form of information worthy of protection in their activities. The most common situation is the handling of various types of information subject to secrecy and sensitive personal data. Half of the agencies are working systematically on information security in all or parts of their activities, while half have only started or are going to start their information security work.

The greatest obstacles to secure IT operations are deficient information classification and a lack of expertise in IT and security, as well as of procurement expertise. Lack of expertise is seen as a risk factor for secure IT operations among both small and large agencies. The greatest obstacles to cost-effective IT operations are high security requirements and various types of lock-in effects, as well as shortages of expertise.

Our survey shows that agencies' IT operations both differ yet have great similarities. Many agencies have outsourced IT operations in some way, e.g. by using cloud service providers. Among the agencies, 33, 32 and 95 percent respectively say that they use some form of Infrastructure as a Service (IaaS), Platform as a Service (PaaS) and Software as a Service (SaaS). Our survey also shows that agencies need in-house IT operations and that, at present, there are at least 220 data centres in Sweden's central government administration. However, the nature of these data centres varies from more advanced data centres to small server rooms in the agencies' premises. In general, large agencies have higher costs for IT operations. However, there is a particularly clear correlation between those that have high IT operating costs and those that provide critical services or must apply the Internal Control Ordinance. Many agencies have coordinated their IT operations with other agencies. This coordination has often come about on the initiative of the agencies themselves and covers everything from simple application hosting to one agency providing most IT services for another agency comparable to an external IT department.

When it comes to future needs, many agencies see that they have a continued need to be able to outsource IT operations and use cloud services as well as to conduct some in-house IT operations. Many agencies point to the need to clarify the legal conditions for outsource. Many agencies (57 percent) are also interested in coordinated central government IT operations. Views vary to some extent about what services should be included in a coordinated central government undertaking, but many stress that the focus should be on standardised services.

Experience from other countries

In Denmark, Finland and the Netherlands the focus of digital management has meant that resources and processes related to IT operations have been concentrated and consolidated in a few organisations and service centres. This approach differs to some extent from the situation in the UK, and subsequently in Norway, where market places for cloud services have been established to make it easier for public actors to procure IT services. However, the motive underlying the strategies of all these countries has been greater effectiveness and cost savings. In the UK the possibility of promoting national small and medium-sized IT service providers was also put forward as an argument. Several of the countries stress that the reforms implemented have led to greater effectiveness, but especially to better possibilities for digital development. However, it is difficult to know exactly how effective their initiatives have been since the countries have not conducted comparable evaluations before and after their reforms.

All the countries in the analysis highlight similar problems with a perceived uncertainty regarding the legal conditions for outsourcing IT operations. A greater focus on information and cyber security has led to the countries setting up national cyber security agencies and centres of expertise. It is possible that service centre approaches and approaches using market places for cloud services have both led to a concentration of expertise in areas including IT security and that procurement has made it possible to specify requirements that have contributed to better information security.

Transfer of personal data to third countries under the Data Protection Regulation

The transfer of personal data to a recipient in a country outside the EU and EEA is only permitted if it can take place on one of the grounds specified in Chapter V of the Data Protection Regulation. We make the assessment that there is a transfer of personal data to a third country when a controller or processor processes personal data by using equipment located in a third country. How long or short a period of time the equipment is used for is of no importance, nor is whether the data is encrypted or pseudonymised – it still involves personal data and a transfer of such data.

Standard contractual clauses are a suitable safeguard that can form the basis for the transfer of personal data to a third country if the country of the recipient has a level of protection of fundamental rights essentially equivalent to that guaranteed in the EU legal order and a possibility of asserting this protection before a court of another independent body.

The Court of Justice of the European Union has declared a decision made by the Commission that there is an adequate level of protection for personal data in the US invalid in the light of the fact that the protection of fundamental rights in the US does not provide the level of protection that is required under the Data Protection Regulation. Our assessment is that the Court's observations regarding the legal situation in the US concerning restrictions of fundamental rights and access to legal remedies is also valid in relation to the other grounds for transfer of personal data to the US under the Data Protection Regulation, since the same level of protection is required irrespective which ground is applied.

Outsourcing and disclosure

It is our assessment that when an agency outsource IT operations it implies that the information subject to secrecy that is subject to the outsourcing is disclosed in the meaning of the Public Access to Information and Secrecy Act to the service provider, irrespective of whether the information is encrypted or subject to other technical measures.

Proposal of a secrecy-override provision

We propose adding a secrecy-override provision to Chapter 10, Section 2 a of the Public Access to Information and Secrecy Act that is aimed at cases where information is released to a company or another private party (service supplier) or to another agency that is commissioned to carry out solely technical processing or storage of the information released on behalf of the releasing agency.

Under the proposed provision, the information shall not be released if overriding reasons indicate that the interest to be protected by the secrecy takes precedence over the interest of outsourcing.

Restriction of the freedom to communicate

We propose that the freedom to communicate under the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression be restricted for the group of persons covered by the Act on the obligation to observe secrecy in the outsourcing of technical processing or storage of data (2020:914).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 2 a §, och en ny rubrik före 10 kap. 2 a § av följande lydelse

dels att 44 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

*Utkontraktering av teknisk
bearbetning eller lagring av
uppgifter*

2 a §

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas ut till ett företag eller en annan enskild eller till en annan myndighet som har i uppdrag att utföra endast teknisk bearbetning eller teknisk lagring av de uppgifter som lämnas ut för den utlämnande myndighetens räkning.

En uppgift ska inte lämnas ut om det inträde som sekretessen ska skydda har företräde framför inträdet av att uppgiften lämnas ut.

44 kap.**5 §**

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige, *och*

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, *och*

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 26 september 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv it-drift samt hur dessa behov tillgodoses (bilaga 1). Utredaren ska också analysera säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningar för samordnad statlig it-drift och lämna förslag på mer varaktiga former för sådan it-drift, om det bedöms lämpligt ur ett säkerhetsperspektiv, och de författningsförslag som detta kräver. Utredaren ska vidare analysera de rättsliga förutsättningarna för statliga myndigheter, kommuner och regioner att med bibehållen säkerhet utkontraktera it-drift till privata leverantörer och vid behov lämna författningsförslag.

Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för den offentliga förvaltningen att få tillgång till säker och kostnadseffektiv it-drift genom antingen samordnad statlig it-drift eller tydligare rättsliga förutsättningar för att kunna anlita privata leverantörer av it-drift.

Enligt direktiven ingår följande delar i uppdraget:

- Kartläggning och analys av statliga myndigheters behov av it-drift
- Omvärldsanalys för att kartlägga och analysera relevanta modeller för myndigheters it-drift nationellt och internationellt
- Analys av de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-drift till privata leverantörer
- Utvärdering av Försäkringskassans regeringsuppdrag om samordnad och säker statlig it-drift

- Analys av säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningar för samordnad statlig it-drift
- Förslag på varaktiga former för samordnad statlig it-drift
- Konsekvensanalys.

Genom tilläggsdirektiv den 2 juli 2020 (bilaga 2) förlängdes utredningstiden. Uppdragen att kartlägga och analysera statliga myndigheters it-drift och de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering, inklusive eventuella författningsförslag, ska redovisas senast den 15 januari 2021. Uppdraget att föreslå mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift ska redovisas senast den 15 oktober 2021.

2.2 Centrala begrepp

I detta betänkande förekommer ett antal begrepp som är centrala i utredningen. Det handlar om begreppen *säker*, *kostnadseffektiv*, *it-drift* och *utkontraktering*. Begreppen har inga generellt fastlagda definitioner utan de beskrivs vanligen utifrån det sammanhang de används i. Vi har därför behövt definiera hur begreppen ska användas i uppdraget. Begreppen säker och kostnadseffektiv it-drift behöver dessutom ställas i relation till och balanseras gentemot varandra.

2.2.1 Säker

I utredningsdirektiven relateras begreppet *säker* till de krav som ställs för säkerhetsskydd, informationssäkerhet samt sekretess och skydd för den personliga integriteten.

Begreppet säkerhet avser i säkerhetsskyddslagen (2018:585) verksamheter och hantering av uppgifter som rör Sveriges säkerhet. I lagen specificeras vilka verksamheter som omfattas av lagen och vad som avses med begreppet säkerhetsskydd och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Både offentliga och privata aktörer ska utifrån säkerhetsskyddslagen bedöma om de bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet och om de hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter samt vidta åtgärder med anledning av detta.

Informationssäkerhet innebär att information, oavsett vilken den är, får det skydd som behövs avseende konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Det gäller såväl hos enskilda som hos organisationer, både i näringslivet och i offentlig verksamhet. Informationssäkerhet omfattar därför hela samhället. Ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete syftar till att skapa förutsättningar för att över tid upprätthålla informationssäkerhet som svarar mot identifierade behov. Reglering som ställer krav på organisationer att bedriva ett systematiskt och riskbaserat arbete finns främst i förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap samt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Dataskydd är ett begrepp som används för att ange skyddet för den personliga integriteten i de regelverk som ska tillämpas vid behandling av personuppgifter. Med säker avses här att aktörer som behandlar personuppgifter måste säkerställa en lämplig nivå av informationssäkerhet vid behandlingen. Dataskyddsregelverket är dock inte begränsat till ett krav på säkerhet, utan behandlingen av personuppgifter måste ske i enlighet med dataskyddsregelverket i sin helhet.

Begreppet säker i relation till it-drift kan avse olika nivåer i samhället – från säkerhet för enskilda personer, verksamheter eller sektorer, till säkerhet för riket som helhet. Beroende på verksamhet och vilka uppgifter som hanteras i verksamheten ställs olika krav på säkerhet. Varje aktör ansvarar för att klargöra vilka krav på säkerhet deras verksamhet och uppgifter omfattas av. Samtidigt måste definitionen av säker omfatta även ett bredare samhällsperspektiv, dvs. hela den offentliga förvaltningen. Utifrån detta resonemang behöver begreppet säker definieras både på aktörs- och samhällsnivå. På samhällsnivå bör begreppet relateras till olika hotbilder i samhället.

Med *säker* på *aktörsnivå* avses att en offentlig aktörs it-drift lever upp till för verksamheten rättsliga och säkerhetsmässiga krav, exempelvis krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt sekretess och skydd för den personliga integriteten. I begreppet ingår även förmåga att kontinuerligt bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete som omhändertar förändrade krav och risker. Detta innebär att säkerhet för en aktör ska bedömas utifrån de olika förutsättningar i samhället under vilka aktören ska verka enligt sitt uppdrag. Säkerhet kan därför inte endast bedömas utifrån

informationsklass eller tillgänglighet i normalläget utan även vid samhällskriser eller höjd beredskap.

Med *säker på samhällsnivå* avses att it-driften i den offentliga förvaltningen som helhet är organiserad på ett sådant sätt att den kan stå emot olika störningar och hotnivåer i samhället. I detta sammanhang är begreppet robusthet nära kopplat till säker, dvs. en förmåga att stå emot störningar till följd av såväl yttre som inre påverkan. Det handlar här inte bara om tillgänglighetsaspekten utan exempelvis även störningar orsakade av att information blir obehörigt förändrad och inte kan användas på avsett sätt. En robust och säker it-driftslösning på samhällsnivå tar hänsyn till olika typer av risker, exempelvis vad gäller koncentration av data eller störningar i andra infrastrukturer såsom elektroniska kommunikationer som tillgången till it-driftslösningen är beroende av. Den tar också hänsyn till olika former av naturhändelser, skadegörelse och inbrott samt beroende på skyddsvärdet även antagonistiska angrepp och förhållanden som råder under höjd beredskap och krig. Detta blir särskilt relevant när det gäller lösningar för en samordnad statlig it-drift. Om säkerheten hos enskilda aktörer är låg kan en samordnad lösning bidra till att höja säkerheten både för den enskilda aktören och för en större del av samhället som helhet. Det har även betydelse ur ett totalförsvarsperspektiv.

2.2.2 Kostnadseffektiv

Enligt budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas i statens verksamhet och god hushållning iakttas. Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att myndigheter ska hushålla väl med statens medel. Kommuner och regioner ska enligt kommunalagen (2017:725) ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Kostnadseffektivitet avser förhållandet mellan de resurser som används och hur väl ett mål eller förväntat resultat uppnås. Offentliga aktörer ska inte använda mer resurser än vad som är nödvändigt för att uppnå de krav som ställs på verksamheten.

När det gäller it-drift kan kostnadseffektiviteten påverkas av flera faktorer, som t.ex. dimensioneringen av it-drift, val av it-driftslösning (egen regi, utkontraktering eller samordnad it-drift), utbudet av tjänster och leverantörer, tjänsternas utformning (exempelvis skal-

barhet) och avtalsrelaterade frågor. Leverantörsberoenden och andra inlåsningseffekter kan påverka kostnadseffektiviteten negativt. Långsiktiga avtal med en leverantör som har stora kunskaper om verksamheten kan å andra sidan vara en kostnadseffektiv lösning.

Utifrån utredningens uppdrag om säker och kostnadseffektiv it-drift måste kostnadseffektivitet också ställas i relation till säkerhet. Behovet av säkerhet varierar mellan aktörer, verksamheter, inom verksamheter och beroende på vilka uppgifter som hanteras. Varje aktör måste utifrån de krav som ställs på verksamheten göra en riskanalys och utifrån den avgöra vilken säkerhet som krävs och hitta kostnadseffektiva lösningar för it-driften. En alltför hög säkerhetsnivå i förhållande till de krav som ställs kan ge för höga kostnader. Å andra sidan kan en för låg säkerhet, utöver rent säkerhetsmässiga konsekvenser, ge ökade kostnader i form av minskat förtroende för verksamheten och de tjänster som erbjuds.

För att hitta rätt balans mellan säkerhet och kostnad kan begreppet *ändamålsenlig* användas. En ändamålsenlig lösning för it-drift innebär att den uppfyller de krav på funktion och säkerhet som ställs i olika delar av verksamheten till lägsta möjliga kostnad.

Precis som med begreppet säker bör kostnadseffektivitet analyseras både på aktörsnivå och på samhällsnivå. En it-driftslösning som är kostnadseffektiv för en enskild aktör behöver inte vara det för en annan. På samhällsnivå kan en gemensam it-driftslösning vara kostnadseffektiv och ändamålsenlig om den anpassas till gemensamma behov och krav på säkerhet.

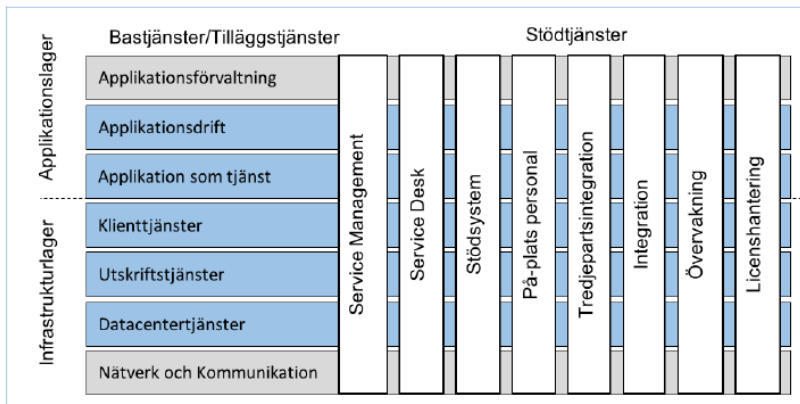
2.2.3 It-drift

It-drift är ett begrepp vars innebörd förändras i och med utvecklingen av utbud och efterfrågan av nya it-tjänster på marknaden. Enligt utredningsdirektiven har it-drift ingen ”tydlig avgränsning utan omfattar både fysisk hårdvara som servrar och datorer, och mjukvara som datorprogram och operativsystem”. I Kammarkollegiets vägledning för avrop på ramavtalet för ”IT Drift” används begreppet för

[...] både ’traditionell’ serverdrift som produceras av leverantören (eller hos underleverantör) och tredjepartstjänster (t.ex. molntjänster) som produceras av tredjepartsleverantör; exempelvis avseende applikationer, datorkapacitet, klienthanteringstjänster, datalagring och säkerhetskopiering.

It-drift beskrivs bestå av ett antal tjänster som antingen bygger på varandra eller kompletterar varandra (Figur 2.1).

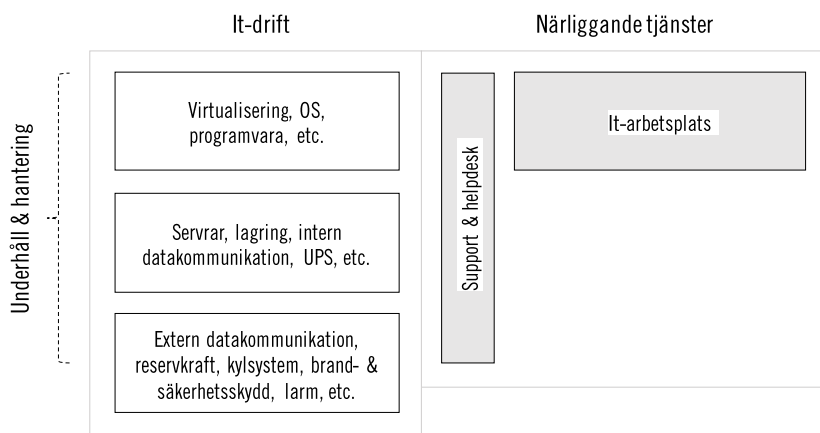
Figur 2.1 Kammarkollegiets modell för it-drift



Källa: Statens inköpscentral, Vägledning för avrop från IT Drift.

I betänkandet har vi valt att beskriva it-drift som en aktivitet snarare än en tjänst, närmare bestämt aktiviteten att underhålla och hantera hårdvara och mjukvara (Figur 2.2). Detta hindrar dock inte att denna aktivitet kan paketeras som en tjänst, vilken den ofta gör. Beskrivningen underhåll och hantering av hård- och mjukvara har potential att omfatta det mesta en it-avdelning gör. Det som är specifikt för it-drift är dock att denna aktivitet syftar till att skapa förutsättningar för att utveckla eller förvalta de system och applikationer en verksamhet använder, dvs. de tidiga aktiviteterna i en värdekedja som leder fram till slutanvändaren. Uttryckt på ett annat sätt bör t.ex. inte systemutveckling betraktas som it-drift med detta synsätt, men däremot underhåll och hantering av de fysiska eller virtuella serverar som utvecklade system körs på. Det bör understrykas att det i praktiken kan vara svårt att skilja it-drift från t.ex. it-förvaltning. Nya metoder och arbetssätt inom systemutveckling har dessutom gjort att rollerna för utvecklare, förvaltare och it-driftstekniker överlappar varandra i allt större utsträckning. Mot bakgrund av denna problematik har vi valt en allmänt hållen beskrivning, med ansatsen att försöka avgränsa oss i sammanhang där det är möjligt, snarare än att slå fast en snäv definition som riskerar att bli svår att tillämpa.

Figur 2.2 It-drift och närliggande tjänster



Källa: Egen illustration.

I Kammarkollegiets definition av it-drift är tjänstebegreppet centralt. Tjänst beskriver här ”de leveranser som utförs för att uppfylla ställda krav eller avtalad specifikation, enligt en fördefinierad leveransprocess”. För vissa typer av it-tjänster är det vanligt att tala om tjänstenivåavtal (eng. Service Level Agreement) som reglerar skyldigheter och rättigheter mellan en beställare och en utförare. I betänkandet använder vi begreppet tjänst för att beskriva vad som levereras inom ramen för en affärsmässig transaktion mellan en upphandlande myndighet och en privat tjänsteleverantör, en överenskommelse mellan myndigheter eller internt inom en verksamhet. Konsekvensen av detta synsätt är att it-drift är en aktivitet som kan tillhandahållas som en tjänst i samband med utkontraktering till tjänsteleverantör, men även genom samordning inom staten eller t.o.m. inom en verksamhet. Det bör dock poängteras att det inte är naturligt för alla verksamheter att beskriva it-drift som en tjänst, eftersom aktiviteten och transaktionen inte alltid är formaliserad.

Utöver it-drift har vi valt att definiera hantering och underhåll av it-arbetsplats och support som närliggande tjänster. Support och helpdesk avser i detta sammanhang sådana servicefunktioner som finns till för slutanvändare, dvs. medarbetare i myndigheternas kärnverksamheter. Teknisk support är även en naturlig del av det underhåll och den hantering av hårdvara och mjukvara som utgör it-drift, men riktar sig då främst till it-avdelningar.

En annan närliggande tjänst är samlokalisering av servrar och annan it-utrustning, vilket också kallas co-location. Med samlokalisering avses vanligtvis att en myndighet eller ett företag hyr ett utrymme i ett annat företags datacenter där myndigheten eller företaget kan ställa servrar och annan it-utrustning.

2.2.4 Molntjänster

It-drift är en nödvändig del i att tillhandahålla molntjänster och i vissa fall används molntjänster och it-driftstjänster synonymt. Molntjänst används för att beskriva en viss typ av it-tjänst som går ut på att leverera datorresurser organiserade i ett datormoln. Datormoln kommer från engelskans ”Cloud Computing” och finns numera definierat i en rad standarder och specifikationer. Begreppet finns även definierat i 2 § 7 p. i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, där det framgår att en molntjänst är

är en tjänst som möjliggör tillgång till en skalbar och elastisk pool av delbara dataresurser.

Skalbar avser här dataresurser som leverantören av molntjänster fördelar på ett flexibelt sätt, oberoende av resursernas geografiska läge, för att hantera fluktuationer i efterfrågan. En elastisk pool av dataresurser används vidare för att beskriva dataresurser som avsätts och utnyttjas beroende på efterfrågan för att tillgängliga resurser snabbt ska kunna utökas och minskas i takt med arbetsbördan.

Swedish Standards Institute (SIS) har antagit en svensk standard (ISO/IEC 17788:2014, IDT) som fastslår att en molnbaserad dator-tjänst är ett

koncept som möjliggör nätverksåtkomst till en skalbar och elastisk pool av delade fysiska eller virtuella resurser som via självbetjäning levereras och administreras på begäran.

Det amerikanska standardiseringsorganet National Institute for Standards and Technology (NIST) publicerade redan 2011 en definition (SP 800-145) av datormoln som fått stor spridning. Enligt NIST:s definition är ett datormoln en

model for enabling ubiquitous, convenient, on-demand network access to a shared pool of configurable computing resources (e.g., networks,

servers, storage, applications and services) that can be rapidly provisioned and released with minimal management effort or service provider interaction.

I NIST:s definition beskrivs datormoln ha fem egenskaper, nämligen att

- en användare genom självservice bestämma kapacitet utifrån behov utan att involvera en mänsklig operatör,
- tillgång till datormolnet sker via nätverk och genom standardenheter såsom datorer, mobiltelefoner och surfplattor,
- användaren delar datormolnets resurser med andra användare,
- de resurser och den kapacitet som användaren har tillgång till kan skalas upp och ned elastiskt, och
- resursutnyttjande kan mätas (bl.a. för att avgöra hur kunder ska debiteras om datormolnet tillhandahålls som tjänst).

Definitionen innehåller även följande tre leveransmodeller (även kallade molntjänstkategorier i delbetänkandet).

- *Software as a Service* (SaaS), som ger användaren möjlighet att använda de applikationer som finns i datormolnet. Applikationerna är tillgängliga genom olika klienter, antingen tunna klienter såsom webbläsare eller programgränssnitt. Användaren hanterar och kontrollerar inte underliggande molninfrastruktur inklusive nätverk, servrar, operativsystem, lagring eller applikationsmiljö med undantag för applikationens användarinställningar.
- *Platform as a Service* (PaaS), som ger användaren möjlighet att implementera applikationer denne själv utvecklat eller anskaffat som kräver stöd från programmeringsspråk, bibliotek, tjänster eller verktyg som tillhandahålls genom datormolnet. Användaren hanterar eller kontrollerar inte underliggande molninfrastruktur inklusive nätverk, servrar, operativsystem, lagring, men har kontroll över implementerade applikationer och möjligen konfigurationen av deras miljö.
- *Infrastructure as a Service* (IaaS), som ger användaren tillgång till beräkningskapacitet, lagring, nätverk och andra fundamentala datorresurser med vilka användaren kan implementera och exe-

kvera godtycklig mjukvara, vilket inkluderar operativsystem och applikationer. Användaren hanterar eller kontrollerar inte underliggande molninfrastruktur men har kontroll över operativsystem, lagring, implementerade applikationer och möjligen begränsad kontroll över vissa nätverkskomponenter.

Exempel på populära SaaS, PaaS och IaaS är Gmail, Google App Engine respektive Amazon EC2.

NIST etablerar i sin definition fyra leveransmodeller som beskriver förhållandet mellan användaren, andra användare (vanligen benämnda som kunder för kommersiella molntjänster) och tillhandahållaren av datormolnet (leverantören).

- *Privat moln*, där tillgång till datormolnets resurser är begränsat till en organisation. Datormolnet kan dock ägas, administreras av en extern leverantör. Det kan rent fysiskt vara placerat i organisationens lokaler eller externt.
- *Partnermoln*, där tillgång till datormolnets resurser är begränsat till specifika organisationer och användare. Datormolnet kan ägas och administreras av någon eller flera av dessa organisationer eller en extern part. Det kan rent fysiskt vara placerat i organisationens lokaler eller externt.
- *Publikt moln*, där datormolnet är generellt tillgängligt för allmänheten, t.ex. för betalande kunder. Datormolnet kan t.ex. ägas och administreras av ett företag, ett lärosäte, en myndighet eller sam- ägas på något sätt. Det är rent fysiskt placerat hos den organisation som tillhandahåller det.
- *Hybridmoln*, där datormolnet är sammanvävt av infrastruktur från andra leveransmodeller såsom privat, partner eller publikt moln.

2.2.5 Utkontraktering

Begreppet utkontraktering har ingen legaldefinition. I utredningsdirektiven anges att "[m]ed utkontraktering av it-drift avses [...] att en myndighet genom offentlig upphandling eller på något annat sätt uppdrar åt en privat leverantör att hantera hela eller delar av myndighetens it-drift". Utkontraktering innebär med denna utgångspunkt att en statlig myndighet, kommun eller region lägger ut en del av den

egna verksamheten på entreprenad. Närmare bestämt handlar det om att en tjänst, process eller verksamhet som annars skulle ha utförts av den statliga myndigheten, kommunen eller regionen själv läggs ut på en privat tjänsteleverantör.

I betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetskyddslagen* (SOU 2018:82) beskrivs utkontraktering som när en verksamhetsutövare lägger ut drift, underhåll eller skötsel av en viss del av sin verksamhet till en utomstående leverantör. Det kan t.ex. handla om att man lägger ut underhållet av ett system eller utveckling av någon produkt på en extern leverantör. Oavsett vilken definition som används, torde det leda till i allt väsentligt samma resultat. Det centrala är att det handlar om en del av den egna verksamheten. Vidare beskrivs att det är centralt att det handlar om någon form av tjänst eller verksamhet och inte om ett köp av varor. Det rör sig således om utkontraktering när en verksamhetsutövare lägger ut hela eller delar av sin it-drift på en extern aktör. Däremot är det inte utkontraktering att upphandla teknisk utrustning som behövs för den egna it-driften.

I vårt betänkande utgår vi från att hyra av lokaler inte är att beteckna som utkontraktering. Mot denna bakgrund betraktar vi inte hyra av ett utrymme där en verksamhetsutövare ställer sin it-utrustning (samlokalisering eller co-location) som utkontraktering. Det finns nämligen enligt vår mening ingen principiell skillnad mellan att specifikt hyra utrymme för sin it-utrustning, eller att generellt hyra lokaler för sin verksamhet, där verksamhetsutövaren även har sin it-utrustning.

Nyttjande av sådana elektroniska kommunikationstjänster som regleras i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation innebär enligt vår definition inte heller utkontraktering, eftersom det inte är fråga om en tjänst, process eller verksamhet som annars skulle ha utförts av myndigheten själv.

2.3 Vårt arbete

Vårt uppdrag är omfattande och komplext. Det ställer krav på svåra avvägningar mellan olika intressen och värden, inte minst i relationen mellan säkerhet och kostnad. I omvärlden händer mycket på området som vi behövt ta ställning till och som har påverkan på vårt

arbete. Till detta kommer de höga förväntningar från såväl offentliga och privata aktörer på vad vi ska åstadkomma, exempelvis vad gäller frågor om utkontraktering.

Öppenhet och dialog är viktiga utgångspunkter i vårt arbete. Vi har inhämtat information och haft dialog med statliga myndigheter, kommuner och regioner samt med it-branschen. Detta för att få en förståelse för hur frågor om it-drift hanteras hos olika aktörer i dag men också deras tankar om behov och lösningar framåt.

Nedan presenterar vi hur vi valt att redovisa de olika delarna i uppdraget samt hur vi lagt upp och genomfört vårt arbete.

2.3.1 Redovisning av uppdraget

Av utredningsdirektiven framgår att uppdragen att kartlägga och analysera statliga myndigheters it-drift och de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering, inklusive eventuella författningsförslag, ska redovisas senast den 15 januari 2021. Uppdraget att föreslå mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift ska redovisas senast den 15 oktober 2021.

Vi har utifrån detta lagt fast vilka delar som ska ingå i delbetänkandet respektive slutbetänkandet.

Delbetänkandet

I detta delbetänkande redovisar vi kartläggningen av statliga myndigheters it-drift, omvärldsanalysen samt analysen av de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer. Vi lämnar också författningsförslag som rör utkontraktering av it-drift till både privata tjänsteleverantörer och myndigheter emellan. Därutöver redovisar vi en konsekvensanalys av förslagen.

Enligt direktiven ingår att beskriva nationella exempel på samordnad it-drift som en del i omvärldsanalysen. Vi har valt att i stället redovisa denna del i slutbetänkandet.

Slutbetänkande

I slutbetänkandet fokuserar vi på samordnad statlig it-drift. Vi redovisar utvärderingen av Försäkringskassans uppdrag om samordnad it-drift. Vi beskriver även andra exempel på samordnad it-drift mellan myndigheter i Sverige. Analysen av de säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningarna för samordnad statlig it-drift redovisas också. Avslutningsvis redovisar vi våra förslag om samordnad, säker och kostnadseffektiv statlig it-drift samt en konsekvensanalys.

2.3.2 Avgränsningar

Begreppet säker it-drift kan behöva utvecklas i relation till olika hotnivåer i samhället. Vi bedömer att detta kommer vara särskilt relevant för förslagen om samordnad statlig it-drift som presenteras i vårt slutbetänkande. Frågan om hotnivåer har därför avgränsats bort i delbetänkandet.

Den tolkning av röjandebegreppet som vi gör i vår rättsliga analys avser endast utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer. En bredare ansats än så ligger utanför vårt uppdrag och skulle dessutom kräva utredningsresurser som inte står till vårt förfogande. Vi tar således inte ställning till hur röjandebegreppet i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) ska tolkas i andra situationer än vid utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer.

Förbudet att röja eller utnyttja en uppgift enligt OSL gäller inte endast för myndigheter utan även för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet genom t.ex. uppdrag hos myndigheten. Vad som avses här är uppdrag som getts direkt till en fysisk person. I allmänhet bör uppdragstagaren vara så knuten till myndigheten att han eller hon kan sägas delta i myndighetens egentliga verksamhet, dvs. som regel myndighetens uppgifter enligt instruktion eller motsvarande reglering. I betänkandet behandlas inte den situationen att en myndighet utkontrakterar it-drift åt en tjänsteleverantör vars personal är bunden av OSL.

Vi lämnar två författningsförslag i detta delbetänkande. Det ena förslaget avser införande av en sekretessbrytande bestämmelse i OSL om utkontraktering av teknisk bearbetning och teknisk lagring av uppgifter. Det andra förslaget avser en inskränkt meddelarfrihet för

den krets av personer som träffas av lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter (tystnadspliktslagen). För att säkerställa utkontraktering med bibehållen säkerhet bedömer vi att den sekretessbrytande bestämmelsen med intresseavvägning bör kompletteras med central vägledning och stöd till statliga myndigheter, kommuner och regioner. Vi avser att återkomma med förslag om detta tillsammans med andra förslag i vårt slutbetänkande.

2.3.3 Metod och arbetsätt

Här redovisar vi i korthet metoder och arbetsätt för de analyser som presenteras i delbetänkandet.

Kartläggningen av statliga myndigheters it-drift har genomförts genom en enkät till 200 statliga myndigheter, fallstudier av fem myndigheter samt en digital workshop med 16 myndigheter. I kartläggningen har frågor ställts om verksamhet, uppgiftshantering och informationssäkerhet, it-drift och kostnader i dag, hinder för it-drift samt behoven framåt. Viktiga parametrar för analysen är myndigheternas storlek, verksamhet och uppgiftshantering samt vilka krav som utifrån detta ställs på it-driften.

Omvärldsanalysen har genomförts genom dokumentstudier och genom intervjuer med företrädare för myndigheter i respektive utvalt land. Länderna har valts ut med beaktande av att de har en jämförbar förvaltningstradition eller en väsentligen annorlunda ansats när det gäller it-driftsförsörjningen (Storbritannien).

I den rättsliga analysen om förutsättningar för utkontraktering av it-drift har vi använt oss av en sedvanlig juridisk metod. Det innebär att vi sökt svaren på de frågor som vi ställts inför genom att analysera lagtext, lagmotiv, rättspraxis och litteratur.

2.3.4 Möten, dialoger och samverkan

Vi har haft kontakt med ett stort antal aktörer i arbetet. På grund av covid-19 har de flesta möten hållits digitalt.

Expertgruppen, där företrädare för Regeringskansliet ingår, har haft fyra möten under år 2020. Även referensgruppen, med företrädare för elva statliga myndigheter, Sveriges kommuner och regioner (SKR), It- och Telekomföretagen samt Internetstiftelsen, har haft fyra möten. På mötena har sekretariatet presenterat upplägg för arbetet, redovisat resultat och delresultat i de olika analyserna samt lyft principfrågor och förslag för diskussion. Sekretariatet har utöver det stämt av mer specifika frågor med enskilda experter och företrädare i referensgruppen. Löpande avstämningar har också hållits med Infrastrukturdepartementet.

Enligt direktiven ska uppdraget utföras i nära dialog med Försäkringskassan och Myndigheten för digital förvaltning. Vi ska samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten/MUST, Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen, Fortifikationsverket och Datainspektionen. Vi har under våren 2020 haft formell dialog med respektive myndighet angående uppdraget. Vi har därutöver haft flera möten med Försäkringskassan där former för samverkan och upplägg samt kravställning för utvärderingen av Försäkringskassans uppdrag om samordnad it-drift har diskuterats. Sekretariatet har också deltagit vid ett möte om Försäkringskassans samordnade it-drift som myndigheten anordnat för sina kundmyndigheter. Utöver dessa aktörer har vi också haft möten med Skatteverket, Post- och telestyrelsen samt Lantmäteriet. Vi har också deltagit vid möten som anordnats av eSamverkansprogrammet.

Som stöd i arbetet har vi bildat två arbetsgrupper – en juridisk och en inom säkerhet – bestående av jurister respektive specialister inom informationssäkerhet och säkerhetsskydd som arbetar vid statliga myndigheter. I den juridiska arbetsgruppen har även företrädare för SKR ingått. Arbetsgrupperna har kvalitetssäkrat underlag och skrivningar samt bidragit med synpunkter i principiella frågor.

Vi ska enligt direktiven också, i relevanta delar i uppdraget, inhämta synpunkter från privata it-driftsleverantörer, it-branschen och SKR. Vi har deltagit i flera möten som anordnats av SKR, exempelvis med SKR:s beredning för digitalisering och i livesändning för kommuner och regioner. I augusti 2020 medverkade vi på

Offentliga rummet och ett seminarium om it-drift och molntjänster som anordnades av SKR. SKR har också inkommit med skriftliga synpunkter. Utöver det har vi haft möten med enskilda kommun- och regiongrupperingar. Under våren 2020 har vi haft möten med It- och telekomföretagen och deras Dataråd. Vi har haft ett möte med American Chamber of Commerce under ledning av Utrikesdepartementet där företrädare för it-branschen deltog. Det har inkommit ett stort antal förfrågningar från enskilda företag om separata möten. För att värna likvärdigheten och ge alla företag samma möjlighet att komma i kontakt med oss anordnade vi ett webinarium för it- och telekombranschen den 15 oktober 2020. Under webinariet presenterade vi vårt arbete och branschen fick ställa frågor till oss. Vi fick också synpunkter från branschen på ett antal frågor. Utöver det har enskilda företag haft möjlighet att komma med skriftliga synpunkter.

Vi har därutöver haft kontakt med Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdsystemen (Fi 2018:05) och Utredningen om ökad och standardiserad användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen (I 2020:01).

Som stöd för planering och genomförande av workshopen med myndigheterna samt webinariet med it- och telekombranschen har vi anlitat Sherpa Management AB. Underlag till konsekvensutredningen har tagits fram av Governo AB på vårt uppdrag.

2.4 Delbetänkandets disposition

I kapitel 3 går vi igenom ett urval tidigare kartläggningar och utredningar som rör frågor om säker och kostnadseffektiv it-drift samt utkontraktering av it-drift i den offentliga förvaltningen.

I kapitel 4 presenteras kartläggningen av de statliga myndigheternas it-drift: hur it-driften hanteras i dag, kostnader för it-drift och vilka hinder som finns för säker och kostnadseffektiv it-drift samt hur myndigheternas behov av it-drift ser ut framåt.

I kapitel 5 presenteras omvärldsanalysen och hur it-driftsfrågor och samordnad it-drift hanteras i ett antal utvalda länder.

I kapitel 6–10 redovisar vi vår rättsliga analys av förutsättningarna för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer.

Kapitel 6 är främst av beskrivande karaktär och innehåller en genomgång av rättsliga krav på säkerhetsskydd och informations-säkerhet vid utkontraktering.

Kapitel 7 innehåller en beskrivning av dataskyddsregelverket och innefattar dels en genomgång av de bestämmelser som rör det avtalsmässiga och organisatoriska förhållandet mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, dels en analys av reglerna om tredjelandsöverföring.

I kapitel 8 analyserar vi röjandebegreppet i OSL.

Kapitel 9 innehåller en redogörelse för hur röjandebegreppet hanterats i tidigare utredningar m.m. liksom en redovisning av hur vi bedömer några av de frågor som förekommit i tidigare utredningar.

I kapitel 10 behandlar vi förslaget till en sekretessbrytande bestämmelse och de villkor som ska gälla för denna.

Kapitel 11 innehåller ett förslag till undantag från meddelarfriheten för den krets av personer som träffas av tystnadspliktslagen.

I kapitel 12 redovisas en konsekvensutredning av författningsförslagen.

I kapitel 13 presenterar utredningen förslag till inriktning för det fortsatta utredningsarbetet när det gäller samordnad statlig it-drift.

I kapitel 14 behandlas ikraftträdande.

Kapitel 15 innehåller författningskommentarer.

3 Tidigare kartläggningar och utredningar

I detta kapitel går vi igenom ett urval av kartläggningar och utredningar som rör frågor om säker och kostnadseffektiv it-drift i den offentliga förvaltningen.

Vi har framför allt valt att lyfta fram rapporter som analyserar frågor om hur it-driften inom den offentliga förvaltningen ser ut i dag, vilka hinder och utmaningar som finns vad gäller bl.a. säkerhet och kostnader kopplat till it-drift samt frågor om utkontraktering till privata tjänsteleverantörer. En del av rapporterna återkommer vi till i senare delar av delbetänkandet.

Rapporter som hanterar frågor om samordnad it-drift avser vi att återkomma till i vårt slutbetänkande.

3.1 Kartläggningar av it-drift, molntjänster och it-kostnader

Under de senaste fem åren har det genomförts ett antal kartläggningar av it-drift och molntjänster. Fokus har framför allt varit på molntjänster och vilka möjligheter och hinder som finns för användningen av molntjänster i offentlig verksamhet. En studie fokuserar särskilt på de risker som kan uppstå när offentliga aktörer använder sig av molntjänster.

Outsourcing av it-tjänster i kommuner

I en rapport från år 2014 analyserade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) hur kommunerna ”använder outsourcing, samverkan kring it-tjänster och molntjänster i sin verksamhet”. MSB

lät genomföra en enkätundersökning som visade att 80 procent av de drygt 120 kommuner som besvarade enkäten ägnar sig åt någon form av outsourcing (utkontraktering). I denna siffra ingick dock både användning av kommersiella tjänster och olika typer av kommunal samverkan. Det vanligaste var att kommunerna lade ut enskilda system och tjänster på en utomstående part.

Av rapporten framgår att skälen till att utkontraktera it-drift inte i första hand är ekonomiska utan att det i stället handlar om tillgänglighet och driftssäkerhet. Många kommuner ser utkontraktering och samverkan som ett sätt att förbättra kommunens kompetensbehov och säkerhet inom it-området. En utmaning som lyftes fram var att kommunernas komplexa uppdrag ställer stora krav på informationshanteringen, vilket i sin tur gör att kommunerna måste ha tillgång till en både hög och bred it-kompetens och en väl utvecklad informationssäkerhet. Samtidigt ställer den ofta pressade ekonomin krav på hög grad av effektivitet i stödfunktioner som it.

I enkäten ombads kommunerna att ange på en fem-gradig skala hur svårt de tycker att det är att genomföra en it-upphandling vad gäller aspekterna it, juridik och upphandling. Medelvärdet översteg i samtliga fall tre på skalan vilket enligt MSB visade att kommunerna uppfattar detta som en svår uppgift. Den juridiska aspekten i it-upphandling bedömdes som den allra svåraste. MSB konstaterade att det är viktigt med ett systematiskt informationssäkerhetsarbete, att kommunerna ansvarar för samhällsviktig verksamhet och att det därför bör ses som en prioriterad fråga att ge kommunerna ytterligare stöd i deras systematiska informationssäkerhetsarbete.

Informationssäkerhet – trender 2015

Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, MSB och Rikskriminalpolisen tog år 2015 fram en trendrapport som underlag för stöd i säkerhetsarbete i samhället. I rapporten konstaterade myndigheterna att allt flera system läggs ut på externa leverantörer och i molntjänster. Kostnadseffektivitet, kvalitet och driftsäkerhet är enligt rapporten drivkrafter bakom outsourcing (utkontraktering) samtidigt som det ställer höga krav på beställaren för att inte leda till oönskade risker. Utvecklingen med utkontraktering leder enligt myndigheterna ofrånkomligen till att allt mer information samlas hos ett fåtal aktörer.

och att konsekvenserna av såväl attacker som icke-antagonistiska driftavbrott blir mer svåröverskådliga. Både enkla och sofistikerade hot och risker bör därför enligt myndigheterna vägas in i de riskanalyser som genomförs innan verksamhet läggs ut till underleverantörer eller data läggs i molntjänster. Myndigheterna konstaterar att molntjänster gör att ansvar allt oftare är utspritt över flera organisationer, trots att säkerhet förutsätter tydlighet och gott samarbete. De skriver också att även om den upplevda säkerheten i en molnlösning kan vara hög så ersätter den inte den egna organisationens ansvar eller säkerhetsarbete.

Pensionsmyndighetens kartläggning av molntjänster i staten

År 2015 fick Pensionsmyndigheten i uppdrag av regeringen att analysera och värdera potentialen för användning av molntjänster i staten samt att redovisa risker och hinder med att använda molntjänster i statlig verksamhet. Uppdraget redovisades i rapporten *Molntjänster i staten – en ny generation av outsourcing*. Som en del i uppdraget genomförde Pensionsmyndigheten en enkätundersökning till 211 statliga myndigheter. I enkäten ställdes frågor om motiven bakom att använda molntjänster liksom vilken nytta molntjänster kan erbjuda. Frågor ställdes också om de största upplevda hindren för att använda molntjänster.

Pensionsmyndigheten konstaterade i rapporten att statliga myndigheter som använder molntjänster kan styra om sina resurser mot utveckling och innovation i andra delar av sina verksamheter, exempelvis utveckling av nya tjänster för medborgare och företag. Detta eftersom de kan dra nytta av att en molntjänstleverantör i kraft av sin stora skala och specialisering har mycket större möjligheter att arbeta strukturerat och långsiktigt med utveckling och innovation av tjänster. Pensionsmyndigheten konstaterade vidare att molntjänster kan vara fördelaktiga för de myndigheter som har kraftigt varierande behov av it-resurser, som exempel nämndes Pensionsmyndighetens utskick av orange kuvert, Skatteverkets hantering av deklarationer samt Valmyndighetens uppgifter vid allmänna val. Flexibiliteten i en molntjänst innebär enligt Pensionsmyndigheten att när behoven ökar kan organisationen öka sin dator- eller lagringskapacitet, för att sedan minska när efterfrågan är lägre. Detta innebär att myndigheten

aldrig behöver köpa kapacitet som inte utnyttjas och att besparingen kan användas till andra värdehöjande aktiviteter. Pensionsmyndigheten belyste samtidigt utmaningar med s.k. inläsningseffekter som uppstår om en myndighet på ett eller annat sätt har ett beroende till en specifik leverantör. De kan bl.a. uppstå på grund av en viss leverantörs specifika produkter, tjänster eller teknologi. Men även kompetensmässiga och rättsliga skäl kan medföra att tjänsten varken kan eller får förvaltas av någon annan än den som levererar den för tillfället. Pensionsmyndigheten pekade på att de största upplevda hindren för statliga myndigheter att använda molntjänster var säkerhetsrelaterade frågor samt oklarheter kring de juridiska förutsättningarna för nyttjande av molntjänster. Att tillämpa gällande regelverk och balansera integritetsskydd och effektivitet upplevdes också som svårt av myndigheterna.

Statens servicecenters rapport om en gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift

Statens servicecenter (SSC) fick år 2016 i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva samordnat inom staten och utanför storstadsområden. Som en del i uppdraget genomförde SSC en enkätundersökning till statliga myndigheter om hur myndigheterna hanterade sin it-drift (i egen regi eller genom utkontraktering) samt vilka kostnader de hade för sin it-drift. Enkäten besvarades av 166 myndigheter. Av dessa hanterade 111 myndigheter sin it-drift i egen regi, medan 56 myndigheter hade utkontrakterat sin it-drift.

SSC rekommenderade i sin redovisning av uppdraget att inrätta en statlig molntjänst som skulle erbjuda myndigheterna datorkraft och lagring. Inrättandet av en statlig molntjänst skulle enligt SSC ge årliga besparingar på 750 till 800 miljoner kronor och skapa nya arbetstillfällen motsvarande 200 årsarbetskrafter. Förslaget skulle enligt SSC också öka it-säkerheten för hela statsförvaltningen.

Post- och telestyrelsens rapport Förslag till en förvaltningsmodell för skyddade it-utrymmen

Regeringen uppdrog år 2017 åt Post- och telestyrelsen (PTS) att lämna förslag till en förvaltningsmodell för skyddade it-utrymmen för offentliga aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. PTS genomförde uppdraget i samverkan med Försäkringskassan och Fortifikationsverket och redovisade i februari 2018 en modell med en prioriteringsfunktion, utrymmesförvaltare, anläggningsägare och en nyttjare. Förslaget innehöll inga författningsändringar och PTS framhöll att ytterligare utredningar behöver göras innan förslagen kan implementeras.

MSB:s studie om säkerhet vid molnlösningar

År 2018 genomförde Örebro universitet på uppdrag av MSB en kartläggning av säkerhet vid molnlösningar bland offentliga aktörer. Kartläggningen omfattade både statliga myndigheter och kommuner. Syftet var att kartlägga användningen av molnlösningar bland offentliga aktörer, identifiera samhällsrisker när offentliga aktörer använder molntjänster, analysera graden av centralisering av tillhandahållandet av molntjänster samt kartlägga utmaningar vid upphandling av molntjänster. I studien ingick också en internationell utblick av användningen av molntjänster inom EU och Norden.

I rapporten konstaterades att en övervägande del av de offentliga aktörerna använder upphandlade molntjänster i sin verksamhet och att mjukvara som tjänst (SaaS) är den vanligast förekommande molntjänsten. Ett fåtal molntjänster identifierades där det fanns en tydlig centralisering. Dessa molntjänster bedömdes dock inte ha betydelse för samhällskritisk infrastruktur eller samhällskritiska tjänster. Av rapporten framgick vidare att statliga myndigheter och kommuner ser kompetensutmaningar när det gäller regelverk, kontraktsfrågor och upphandlingsfrågor. Rapporten visade också att det inte finns någon systematik i hur kontrakt med molntjänstleverantörer följs upp. En minoritet av de som deltagit i studien genomförde revisioner, vilket enligt rapportförfattarna gör det svårt att veta vilka av de ställda kraven som uppfylls och på vilken nivå.

I rapporten presenterades prioriterade krav och rekommendationer för hur MSB i sitt informationssäkerhetsarbete ska kunna underlätta för offentliga aktörer att nyttja molntjänster. De högst prioriterade rekommendationerna handlade om att höja kunskapsnivån om molntjänster och vad användningen av en molntjänst innebär samt att utveckla stöd för statliga myndigheter och kommuner i att genomföra riskanalyser vid upphandling av molntjänster och i uppföljning av molntjänstavtal.

Kartläggningar av it-kostnader och it-mognad

Ekonomistyrningsverket (ESV) genomförde år 2014–2017 på uppdrag av regeringen analyser av statliga myndigheters it-kostnader, strategiska it-projekt och it-mognad. ESV tog tillsammans med de deltagande myndigheterna fram ett antal nyckeltal för it-kostnader, exempelvis utkontrakterad verksamhet/it-kostnad och kostnad för lagring. I analyserna ingick inte några specifika nyckeltal för it-drift. En uppskattning av de totala it-kostnaderna i staten gjordes. För mätningen av it-mognad fick myndigheterna göra en självskattning av bl.a. strategi för it-försörjning, it-kompetensförsörjningsplan, rutin för att göra kostnadsjämförelser med stöd av nyckeltal samt informationssäkerhet. ESV konstaterade bl.a. att det fanns ett behov av att stärka förmågan att beräkna it-kostnader och öka kostnadsmedvetenheten i statsförvaltningen men också att mäta myndigheternas it-mognad. Myndigheterna behövde enligt ESV också utveckla sin förmåga inom bl.a. informationssäkerhet, strategi för it-försörjning och it-kompetensförsörjning.

Sedan år 2019 har Myndigheten för digital förvaltning (Digg) ansvaret att följa upp de statliga myndigheternas digitala mognad och it-kostnader. År 2019 genomförde Digg en enkätundersökning som riktade sig till 175 statliga myndigheter vilket var ett bredare urval än ESV tidigare haft. Frågorna var dock i stora delar desamma som ESV tidigare ställt. Digg konstaterade att myndigheterna kommit olika långt i sin it-mognadsgrad. Små myndigheter är generellt mindre it-mogna än större myndigheter. Myndigheterna skattar sin mognadsnivå som högst för bl.a. informationssäkerhet och lägst när det gäller kostnadsjämförelser med andra aktörer.

3.2 Utredningar och rapporter som rör utkontraktering

Det har inte gjorts några utredningar specifikt av utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer. Däremot har frågan om utkontraktering berörts i ett antal utredningar och rapporter, varav två av dem beskrivs närmare nedan.

E-delegationens förstudie om Effektiv it-drift inom staten

E-delegationen var en expertgrupp inom e-förvaltning som tillsattes av regeringen 2009 och upphörde 2015.

År 2012 genomförde E-delegationen en förstudie om effektiv it-drift inom staten. Syftet med förstudien var att identifiera och beskriva möjligheter till effektivisering av myndigheternas it-drift samt föreslå hur sådana lösningar kan utformas.

I förstudien konstaterades att det finns en betydande potential att effektivisera myndigheternas it-drift och att denna potential inte kommer att kunna nås genom fortsatt mål- och resultatstyrning. Mot denna bakgrund lämnade E-delegationen två förslag. Det ena förslaget handlade om att skapa en myndighetsgemensam aktör, i form av en statlig myndighet, som på regeringens uppdrag effektiviserar myndigheternas it-drift genom koncentration, konsolidering, harmonisering och konkurrensutsättning. Det andra förslaget var att regeringen skulle ålägga myndigheterna att konkurrensutsetta it-driften, dock med viss it-drift i egen regi. Detta förslag gick enligt E-delegationen lättare att genomföra men bedömdes ge mindre effektiviseringsvinster än att koncentrera it-driften inom statsförvaltningen. Nackdelarna med förslaget om obligatorisk konkurrensutsättning var enligt E-delegationen att det ställer krav på att myndigheterna har god branschkunskap, beställar- och upphandlarkompetens inom it samt att myndighetsvis outsourcing (utkontraktering) skapar en leverantörsstruktur som är svår att styra och kontrollera. De risker som E-delegationen lyfte fram med förslaget om obligatorisk konkurrensutsättning var att det bygger på ett fortsatt "silotänk" där varje myndighet var och en för sig ansvarar för genomförandet samt att informationssäkerhetsarbetet skulle bli lidande.

Digitaliseringsrättsutredningen

År 2018 presenterade Digitaliseringsrättsutredningen sitt betänkande *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25). I utredningsuppdraget ingick att kartlägga och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen.

I betänkandet lyfter man bl.a. frågan om informationssäkerhet vid utkontraktering till privata leverantörer. Utredningen konstaterar att utkontraktering av it-drift och andra it-baserade funktioner har blivit allt mer centralt för en kostnadseffektiv och i övrigt väl fungerande digital förvaltning. Samtidigt ställer utkontraktering enligt utredningen höga krav på beställarkompetens och säkerhetsmedvetande hos en myndighet för att inte leda till oförutsedda risker. Utredningen hänvisar till en rapport från Riksrevisionen (RiR 2014:23) som pekar på att utkontraktering i kombination med otillräcklig beställarkompetens i det långa loppet kan leda till brister som är svåra att värdera kostnadsmässigt. Samtidigt pekade utredningen på att informationssäkerhetsfrågor fått en högre prioritet och att säkerhetsmedvetandet höjts bland offentliga aktörer. Utredningen pekade på att det finns ett behov av att klargöra de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-drift och andra it-baserade funktioner från myndigheter till privata leverantörer. Utredningen lämnade därför ett författningsförslag om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning och lagring. Detta förslag, som nu lett till lagstiftning, behandlas närmare i avsnitt 9.6.

4 Kartläggning av statliga myndigheters it-drift

Vi ska enligt direktiven kartlägga och analysera de statliga myndigheternas behov av säker och kostnadseffektiv it-drift, hur behoven är tillgodosedda och vilka kostnader myndigheterna har för it-driften. Vi ska också kartlägga och analysera i vilken utsträckning olika it-driftsformer – i egen regi, samordning respektive utkontraktering – kan svara mot statliga myndigheters behov av och krav på it-drift och vilka förutsättningar myndigheterna har för ändamålsenlig kravställning inom området. Vidare ska vi analysera vilka behov av it-drift och närliggande tjänster hos statliga myndigheter och olika verksamhetssektorer som utifrån behovsanalysen är mest prioriterade att tillgodose.

Kartläggningen ska omfatta ett representativt urval av statliga myndigheter. Kriterier att beakta i urvalet är bl.a. storlek, finansieringsform och verksamhetsområde.

4.1 Vår kartläggning

I kapitel 3 går vi igenom ett antal kartläggningar som gjorts under de senaste åren och som rör frågor om säker och kostnadseffektiv it-drift i den offentliga förvaltningen. Vi har med utgångspunkt i direktiven sett behov av att dels följa upp några av de frågeställningar som ingått i tidigare kartläggningar, dels bredda och fördjupa kunskapen om it-driften i dag och behoven framåt liksom säkerhetsaspekter och hinder kopplade till statliga myndigheters it-drift. Vår kartläggning bygger på en enkät till 200 statliga myndigheter, fallstudier av fem myndigheter och en workshop med företrädare för 16 myndigheter.

Enkät till 200 statliga myndigheter

Den första delen i kartläggningen omfattar en enkät till 200 statliga myndigheter. I urvalet ingår myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen, exklusive försvarsmyndigheter, myndigheter med en värmyndighet och små myndigheter med särskilt låg omsättning. Syftet med enkäten är att få en representativ bild av myndigheternas informationshantering och säkerhet, hur deras it-drift och kostnader för it-drift ser ut i dag, deras framtida behov och vilka eventuella hinder för säker och kostnadseffektiv it-drift som finns (se Figur 4.1 nedan). Bakgrundsvariabler som myndighetsstorlek, finansieringsform och departementstillhörighet har ingått i analysen.

Enkäten genomfördes mellan den 16 mars 2020 och den 30 juni 2020. Som följd av de begränsningar som covid-19 har medfört har vi fått förlänga svarstiden för enkäten i två omgångar. Enkäten skickades ut till 200 myndigheter. De 21 länsstyrelserna samordnade sitt svar. Totalt förväntades därmed 180 myndigheter inkomma med svar. Totalt har 158 myndigheter besvarat hela eller delar av enkäten, fyra myndigheter har meddelat att de avstår och 18 myndigheter har inte svarat. Svarsfrekvensen uppgår därmed till 88 procent. En bortfallsanalys visar att de myndigheter som inte svarat omfattar såväl små som medelstora myndigheter och med olika typer av verksamhet och verksamhetsområden. Enkätens representativitet är därmed mycket god.

I enkäten används följande indelning för myndighetsstorlek.

Tabell 4.1 Kategorier för myndighetsstorlek

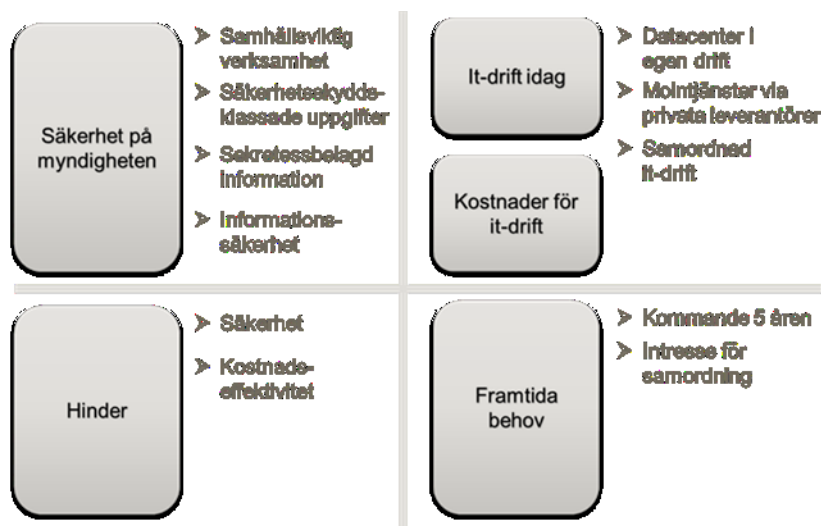
	Antal anställda	Antal myndigheter i enkäturvalet
Små myndigheter	–49	33
Medelsmå myndigheter	50–199	47
Medelstora myndigheter	200–499	34
Stora myndigheter	500–	66
Totalt antal		180

Kommentar: Svaren för de 21 länsstyrelserna har samordnats av en länsstyrelse, denna ligger i kategorin stor myndighet.

Kategorin stora myndigheter är bred. Inom kategorin 500–999 anställda finns 27 myndigheter, 16 myndigheter har 1 000–1 999 anställda. Inom spannet 2 000–4 999 anställda finns 9 myndigheter. Antalet myndigheter med fler än 5 000 anställda uppgår till 14.

I enkäten ingår ett antal frågeområden som sammantaget ska ge en bild av de statliga myndigheternas verksamhet, uppgifter och säkerhetsarbete, hur it-driften och it-kostnaderna ser ut i dag, vilka hinder myndigheterna ser för en säker och kostnadseffektiv it-drift och hur de ser på de framtida behoven av it-drift.

Figur 4.1 Frågeområden i enkät om säker och kostnadseffektiv it-drift



Fallstudier av fem typmyndigheter

Den andra delen i kartläggningen består av fallstudier av fem myndigheter för att fördjupa analysen utifrån enkäten. Myndigheterna har valts ut utifrån myndighetsstorlek och vilken roll it spelar i verksamheten. För att få en god representativitet och spridning har hänsyn också tagits till hur myndigheterna svarat på enkäten när det gäller t.ex. val av it-driftslösningar, erfarenhet och intresse av samordnad it-drift. Fallstudierna har inriktats på följande typ av myndigheter:

- Stor myndighet där it utgör en kritisk del av verksamheten.

- Mellanstor myndighet där it utgör en stödfunktion.
- Mindre myndighet där it utgör en kritisk del av verksamheten.
- Mindre myndighet där it utgör en stödfunktion.
- Universitet/högskola.

Fallstudierna har genomförts genom semistrukturerade intervjuer med företrädare för ledning, it, säkerhet, ekonomi och juridik samt andra relevanta funktioner eller verksamheter inom myndigheten. En intervjuguide har tagits fram som myndigheterna fått del av inför intervjuerna.

Workshop om myndigheternas behov av it-drift

Vi anordnade en digital workshop med 16 myndigheter i oktober 2020 för att fördjupa kunskapen och förståelsen för myndigheternas behov av it-drift i dag och framåt. På workshopen diskuterades också i vilken utsträckning olika lösningar för it-drift kan tillgodose myndigheternas behov och vilka behov som är mest prioriterade att tillgodose.

4.2 Verksamhet, uppgifter och informationssäkerhet

Olika verksamheter har olika behov av säker och kostnadseffektiv it-drift. För samhällskritisk verksamhet ställs högre krav på säkra it-driftslösningar än för verksamheter som inte är samhällskritiska. Icke samhällskritiska verksamheter kan dock hantera känsliga personuppgifter som i sig ställer krav på säkerhet. Myndigheternas verksamhet och vilka uppgifter de hanterar påverkar vilka krav som ställs på it-driften och i sin tur vilka behov av säker och kostnadseffektiv it-drift som finns i den statliga förvaltningen. Den första delen i enkäten hanterar denna typ av frågeställningar.

4.2.1 Samhällsviktig verksamhet

Samhällsviktig verksamhet är ett samlingsbegrepp som omfattar de verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner inom en sektorssektor. Med samhällsviktig verksamhet menas dels verksamhet som måste fungera för att inte dess bortfall ska leda till en samhällsstörning, dels verksamhet som måste finnas för att hantera en samhällsstörning när den väl inträffar.

Ett drygt 20-tal myndigheter har enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ett särskilt utpekad ansvar för att inom olika samverkansområden planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. I detta ansvar ingår bl.a. att beakta behovet av säkerhet och kompatibilitet i de tekniska system som är nödvändiga för att myndigheterna ska kunna utföra sitt arbete. Samverkansområdena omfattar teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet och skydd samt undsättning och vård.

Övriga myndigheter, som inte har ett särskilt sektors- eller bevakningsansvar ska själva bedöma om de bedriver samhällsviktig verksamhet eller inte. Som stöd för bedömningen har Myndigheten för samhällsskydd- och beredskap (MSB) tagit fram en vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet (MSB1408).

Drygt en tredjedel av myndigheterna bedriver samhällsviktig verksamhet

I enkäten fick myndigheterna ange om de bedriver verksamhet som kan bedömas vara samhällsviktig. 55 av 158 svarande myndigheter (35 procent) bedömer att de bedriver samhällsviktig verksamhet, medan 100 myndigheter (63 procent) bedömer att de inte gör det. Tre myndigheter anger att de inte vet om de bedriver samhällsviktig verksamhet.

Det finns ett visst samband mellan samhällsviktig verksamhet och storlek på myndighet. Större myndigheter bedriver i högre utsträckning samhällsviktig verksamhet jämfört med mindre myndigheter, vilket framgår av tabell 4.2 nedan.

Tabell 4.2 Myndigheter som bedriver samhällsviktig verksamhet

Fördelning på myndighetsstorlek

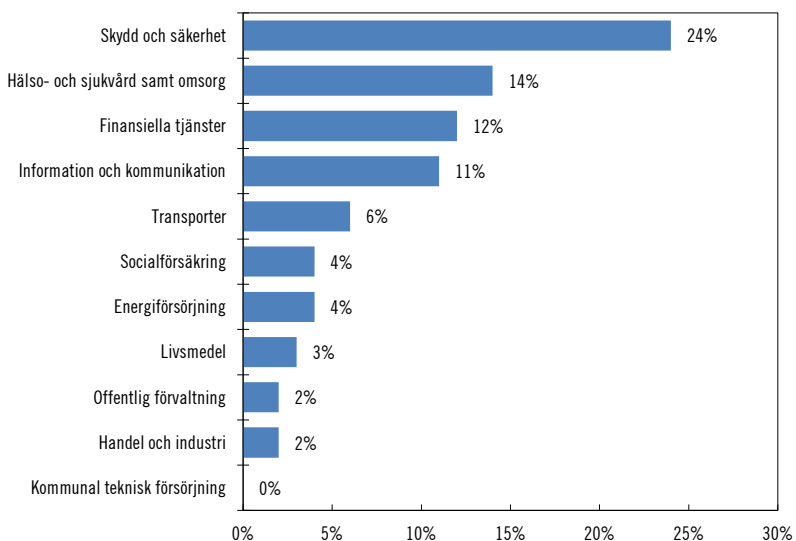
	Antal svar
Små myndigheter	6
Medelsmå myndigheter	6
Medelstora myndigheter	11
Stora myndigheter	32
Totalt antal svarande: 55	

Källa: Enkätundersökning.

De myndigheter som angett att de bedriver samhällsviktig verksamhet fick också ange inom vilken samhällssektor som den samhällsviktiga verksamheten ingår. Detta utifrån de sektorer som MSB pekar ut i sin vägledning; bl.a. energiförsörjning, finansiella tjänster, hälso- och sjukvård samt omsorg, information och kommunikation, livsmedel, skydd och säkerhet, socialförsäkringar och transporter. Myndigheterna kunde i sitt svar ange fler än en sektor. Av svaren framgår att myndigheternas samhällsviktiga verksamhet finns inom flera samhällssektorer, med viss övervikt på skydd och säkerhet, offentlig förvaltning, hälso- och sjukvård och finansiella tjänster.

Figur 4.2 Samhällsviktig verksamhet fördelad på sektor

Myndigheterna har fått ange flera sektorer

*Källa:* Enkätundersökning.

4.2.2 Vilka uppgifter hanterar myndigheterna?

De uppgifter som myndigheterna hanterar i sin verksamhet omfattas av en rad olika regleringar bl.a.: säkerhetsskyddslagstiftningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) och dataskyddsförordningen. Myndigheter hanterar även andra typer av uppgifter som inte omfattas av särskilda lagkrav.

Myndigheterna har i enkäten fått svara på vilken typ av uppgifter de hanterar i sin verksamhet: säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), uppgifter som är sekretessreglerade enligt OSL och känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Några motsvarande frågor har inte ställts i de tidigare kartläggningarna om it-drift och molntjänster.

Merparten av myndigheterna hanterar någon form av skyddsvärd information

Sammanställningen av enkätsvaren om vilken typ av uppgifter myndigheterna hanterar visar att merparten (nästan 90 procent) av myndigheterna hanterar någon form av skyddsvärd information i sin verksamhet. Endast 14 av 158 myndigheter bedömer att de inte hanterar någon form av känsliga eller skyddsvärda uppgifter. Olika typer av sekretessreglerade uppgifter är vanligast förekommande liksom känsliga personuppgifter. En mindre andel av myndigheterna hanterar uppgifter som kräver den högsta formen av skydd, dvs. säkerhetsskyddsklassificerad information.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses enligt säkerhetsskyddslagen uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL. Hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ställer särskilda säkerhetskrav på myndighetens it-drift.

Enligt enkätsvaren hanterar 61 av 152 svarande myndigheter (40 procent) säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter medan 85 myndigheter (56 procent) inte gör det. Ett fåtal myndigheter vet inte om de hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Större myndigheter hanterar i

högre grad säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter jämfört med mindre myndigheter, vilket framgår av tabell 4.3 nedan.

Tabell 4.3 Myndigheter som hanterar säkerhetsskyddsklassificerad information

Fördelning på myndighetsstorlek

	Antal svar
Små myndigheter	5
Medelstora myndigheter	9
Medelstora myndigheter	13
Stora myndigheter	34
Totalt antal svarande: 61	

Källa: Enkätundersökning.

Myndigheternas säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter fördelar sig på olika säkerhetsskyddsklasser. Olika säkerhetsklasser kräver olika skydd – ju högre skyddsklass desto högre krav på skydd. Begränsat hemlig är den lägsta skyddsklassen och kvalificerat hemlig den högsta.

Tabell 4.4 Myndigheternas säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter fördelat på säkerhetsskyddsklasser

Antal svar per kategori

Säkerhetsklass	Antal svar
Kvalificerat hemlig	17
Hemlig	50
Konfidentiell	49
Begränsat hemlig	50
Vet ej	5
Totalt antal svarande: 61	

Källa: Enkätundersökning.

Majoriteten av myndigheterna hanterar säkerhetsskyddsklassificerad information som klassats som hemlig, konfidentiell eller begränsat hemlig. Ett fåtal myndigheter hanterar uppgifter i den högsta säkerhetsskyddsklassen. Några myndigheter anger att de inte vet vilka säkerhetsskyddsklasser uppgifterna ligger inom (alternativt att de inte vet om de har säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i verksamheten). Oavsett säkerhetsskyddsklass ställer förekomsten av säkerhetsskydds-

klassificerade uppgifter särskilda krav på säkerhet i myndigheternas it-driftslösningar.

Sekretessreglerade uppgifter

Myndigheterna fick i enkäten även ange om de hanterade uppgifter som är sekretessreglerade enligt OSL i sin kärnverksamhet. Att frågan avgränsades till just kärnverksamheten var för att kunna särskilja dem från uppgifter som hanteras i alla myndigheter, exempelvis uppgifter om upphandling och den egna personalen. Huruvida alla svarande myndigheter kunnat särskilja detta är oklart.

Av svaren framgår att drygt 80 procent (123) av myndigheterna hanterar någon form av sekretessreglerade uppgifter i sin kärnverksamhet. 29 myndigheter svarar att de inte gör det och fem myndigheter vet inte om de gör det.

De sekretessreglerade uppgifterna regleras med olika styrka, vilket framgår av tabell 4.5 nedan. 90 myndigheter har svarat att de hanterar uppgifter med absolut sekretess, vilket ställer särskilda krav på säkerhetslösningar i it-driften. 80 procent av myndigheterna hanterar sekretessreglerade uppgifter som omfattas av ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för sekretess.

Tabell 4.5 Myndigheternas sekretessreglerade uppgifter fördelat på sekretessgrad

Antal svar per kategori

Sekretessgrad	Antal svar
Uppgifter med rakt skaderekvisit (presumtion för offentlighet)	121
Uppgifter med omvänt skaderekvisit (presumtion för sekretess)	93
Uppgifter med absolut sekretess	90
Vet ej	5
Totalt antal svarande: 154	

Källa: Enkätundersökning.

Känsliga personuppgifter

En tredje typ av särskilt skyddsvärda uppgifter som kan hanteras i myndigheter är känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses sådana uppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskydds-

förordningen (3 kap. 1 § lagen /2018:218/ med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning). Uppgifter om etniskt ursprung, politiska åsikter och genetiska uppgifter och hälsouppgifter utgör exempel på känsliga personuppgifter.

Myndigheterna fick i enkäten ange om de hanterade känsliga personuppgifter i sin kärnverksamhet (samma avgränsning som för sekretessreglerade uppgifter). Av enkätsvaren framgår att en majoritet av myndigheterna, 68 procent (107), hanterar känsliga personuppgifter i sin kärnverksamhet. Här finns också en mer jämn fördelning när det gäller myndighetsstorlek (tabell 4.6).

Tabell 4.6 Myndigheter som hanterar känsliga personuppgifter

Fördelning på myndighetsstorlek

	Antal svar
Små myndigheter	14
Medelsmå myndigheter	24
Medelstora myndigheter	16
Stora myndigheter	53
Totalt antal svarande: 107	

Källa: Enkätundersökning.

4.2.3 Myndigheternas informationssäkerhet

Informationssäkerhet och ett systematiskt informationssäkerhetsarbete är grunden för att kunna avgöra vilken typ av uppgifter som hanteras i verksamheten och vilket skydd som uppgiftshanteringen kräver. Begreppet informationssäkerhet definieras som bevarande av konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet hos information. Med *konfidentialitet* avses att endast behöriga personer kan ta del av informationen, med *riktighet* menas att man kan lita på att informationen är korrekt och inte manipulerad och med *tillgänglighet* avses att informationen finns tillgänglig för behöriga användare när den behövs.

MSB meddelade i september 2020 nya föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter med tillhörande allmänna råd (MSBFS 2020:6). De nya föreskrifterna började gälla den 1 oktober 2020. Den största förändringen gentemot tidigare gällande föreskrifter är betoningen på behandling av information liksom på risker.

Av MSB:s föreskrifter framgår att myndigheter ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete med stöd av ett antal angivna standarder. Informationssäkerhetsarbetet ska utformas utifrån de risker och behov som myndigheten definierar. Det ska omfatta all behandling av information som myndigheten ansvarar för och integreras med myndighetens befintliga sätt att leda och styra sin organisation. I föreskrifterna anges hur informations-säkerhetsarbetet ska utformas och bedrivas, bl.a. avseende informationsklassning, riskbedömning och vidtagande av säkerhetsåtgärder (se vidare avsnitt 6.3.2).

Hälften av myndigheterna har delat av informationssäkerhetsarbetet på plats, men arbete återstår

I enkäten fick myndigheterna uppskatta hur långt de kommit i sitt informationssäkerhetsarbete. Detta utifrån en skala från 1–6, där nivå 1 innebär att myndigheten inte påbörjat något systematiskt informationssäkerhetsarbete och nivå 6 innebär att det finns ett systematiskt och dokumenterat informationssäkerhetsarbete i hela organisationen. Skalan utgick från de då gällande föreskrifterna och allmänna råden för myndigheters informationssäkerhetsarbete (MSBFS 2016:1).

Av tabell 4.7 nedan framgår att medianen ligger på nivå 4. Flest antal myndigheter (43 av 158 svarande) har uppskattat att de ligger på nivå 4. Det finns därefter en övervikt för nivå 2 och 3 (totalt 64 av 158 myndigheter), dvs. den något lägre nivån. 13 myndigheter har angett att de ligger på nivå 1, och 12 myndigheter att de ligger på nivå 6.

En central del i ett informationssäkerhetsarbete är att få kontroll på vilken typ av information som hanteras i verksamheten och klassa informationen utifrån behovet av skyddsnivå utifrån olika regelverk (se tidigare avsnitt). Informationsklassning ingår som en del i informationssäkerhetsarbetet enligt kategori 4 i enkäten. Knappt hälften av myndigheterna har angett att de ligger på nivå 1–3. Enligt svaren har hälften av myndigheterna alltså inte genomfört en informationsklassning. Samtidigt har ändå de flesta av myndigheterna kunnat svara på enkätfrågorna om vilken typ av uppgifter som de hanterar i verksamheten.

Tidigare kartläggningar om myndigheters it-kostnader och it-mognad (se kapitel 3) har också omfattat frågor om informations-säkerhet och hur långt myndigheterna bedömt att de kommit i sitt

informationssäkerhetsarbete. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) redovisar i sin rapport *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader* (2019) resultatet av en enkät till statliga myndigheter. 14 procent av de myndigheter som ingick i enkätundersökningen hade en väl fungerande informationssäkerhetsstrategi på plats som var införd och tillämpades fullt ut på myndigheten. 25 procent av myndigheterna hade implementerat en informationssäkerhetsstrategi i verksamheten som skulle utvärderas och utvecklas. Ungefär lika stor andel hade påbörjat implementeringen av en strategi, medan 30 procent antingen hade påbörjat ett arbete med att ta fram en strategi eller beslutat om en strategi. Knappt tio procent av myndigheterna uppgav att de endast påbörjat en diskussion om att göra något på området. Även om svarsalternativen i Digg:s enkät skiljer sig åt jämfört med våra är de ändå någorlunda jämförbara. Vissa myndigheter har kommit långt i sitt informationssäkerhetsarbete, medan andra avser att påbörja arbetet inom kort eller arbetar med frågorna. En mindre andel myndigheter har inte gjort något alls på området. Digg:s enkät ger dock en något mer positiv bild av hur långt myndigheterna kommit i sitt arbete jämfört med vår enkät. I Digg:s enkät har myndigheterna även fått uppskatta hur arbetet med informationssäkerhet kommer att se ut på myndigheten år 2021 jämfört med 2019. Drygt 70 procent av myndigheterna bedömer att de år 2021 kommer att ha implementerat en informationssäkerhetsstrategi eller ha en väl fungerande informationssäkerhetsstrategi som tillämpas fullt ut på myndigheten. Det innebär alltså nästan en dubbling jämfört med läget år 2019.

Tabell 4.7 Hur långt har myndigheterna kommit i arbetet med informationssäkerhet – enligt myndigheternas egen uppskattning

Svar per kategori

	Antal svar
1. Vi har inte påbörjat ett systematiskt informationssäkerhetsarbete enligt MSBFS 2016:1.	13
2. Vi har påbörjat arbetet genom att ha utsett en ansvarig att leda arbetet och börja analysera hur föreskrifterna MSBFS 2016:1 ska införas i myndigheten.	35
3. Vi har tagit fram en informationssäkerhetspolicy och påbörjat arbetet med styrande interna regelverk. Ledningen har beslutat om informationssäkerhetspolicy och vi har beslutade styrande interna regelverk för allt informations-säkerhetsarbete enligt MSBFS 2016:1.	29
4. Vi har förutom av ledningen beslutad informationssäkerhetspolicy och styrande interna regelverk, arbetssätt i <u>delar</u> av organisationen som säkerställer att vi genomför informationsklassning och riskbedömning samt inför säkerhetsåtgärder utifrån dessa underlag.	43
5. Vi har förutom av ledningen beslutad informationssäkerhetspolicy och styrande interna regelverk, arbetssätt i <u>hela</u> organisationen som säkerställer att vi genomför informationsklassning och riskbedömning samt inför säkerhetsåtgärder utifrån dessa underlag.	26
6. Allt informationssäkerhetsarbete i hela organisationen sker systematiskt enligt framtaget arbetssätt dokumenterat i interna regler och stöd. Arbetet och de interna regelverken och stöden utvärderas och vidareutvecklas regelbundet.	12
Totalt antal svarande: 158	

Källa: Enkätundersökning.

I vår enkät ställde vi också frågan om myndigheterna utgår från någon standard eller modell som stöd för ett systematiskt informations-säkerhetsarbete. 77 procent av myndigheterna har svarat att de utgår från en standard som stöd för ett systematiskt informations-säkerhetsarbete. Bland dessa utgår alla myndigheter utom en från ISO 27001. Det är en av de standarder som rekommenderas i de nya föreskrifterna från MSB. Knappt 20 procent av myndigheterna anger att de inte utgår från någon standard och sex myndigheter (4 procent) har svarat att de inte vet om de gör det.

Detsamma gäller för informationssäkerhet vid it-upphandling

MSB har gett ut en särskild vägledning om att upphandla informationssäkert (MSB1177). I vägledningen beskrivs bl.a. aktiviteter för att uppnå informationssäkerhet i upphandlingens tre steg – förbereda, upphandla och realisera.

I enkäten fick myndigheterna besvara ett antal frågor om informationssäkerhet vid it-upphandling där utgångspunkt tagits i vägledningen. Myndigheterna har fått uppskatta var de står på en tregradig skala, där den lägsta nivån innebär att man inte reflekterat över frågan på myndigheten och den högsta att myndigheten har ett etablerat arbetssätt på plats. Svaren på de fyra frågorna visar i sig myndigheternas mognadsgrad i olika steg i upphandlingsprocessen.

Tabell 4.8 Har myndigheten en kravkatalog med säkerhetskrav vid it-upphandling?

Antal svar per kategori

	Antal svar
Vi har inte reflekterat över frågan på myndigheten	16
Vi har påbörjat en diskussion om att vi behöver en kravkatalog med säkerhetskrav att utgå ifrån	83
Vi har en säkerhetskravkatalog som vi använder oss av vid upphandling	46
Totalt antal svarande: 154	

Källa: Enkätundersökning.

Tabell 4.9 Har myndigheten ett etablerat arbetssätt för att verifiera säkerhetskrav i anbudssvar vid it-upphandling?

Antal svar per kategori

	Antal svar
Vi har inte reflekterat över frågan på myndigheten	41
Vi har ett <u>påbörjat</u> arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i anbudssvar	85
Vi har ett <u>etablerat</u> arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i anbudssvar	30
Totalt antal svarande: 156	

Källa: Enkätundersökning.

Tabell 4.10 Har myndigheten ett etablerat arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i leverans/acceptanstest/driftsättning (eller motsvarande)?

Antal svar per kategori

	Antal svar
Vi har inte reflekterat över frågan på myndigheten	40
Vi har ett <u>påbörjat</u> arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i leverans/ acceptanstest/driftsättning (eller motsvarande)	92
Vi har ett <u>etablerat</u> arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i leverans/acceptanstest/driftsättning (eller motsvarande)	25
Totalt antal svarande: 157	

Källa: Enkätundersökning.

Tabell 4.11 Har myndigheten ett etablerat arbetssätt att verifiera säkerhetskraven under avtalets/kontraktets giltighetstid?

Antal svar per kategori

	Antal svar
Vi har inte reflekterat över frågan på myndigheten	45
Vi har ett <u>påbörjat</u> arbetssätt att verifiera säkerhetskraven under avtalets/kontraktets giltighetstid	90
Vi har ett <u>etablerat</u> arbetssätt att verifiera säkerhetskraven under avtalets/kontraktets giltighetstid	20
Totalt antal svarande: 155	

Källa: Enkätundersökning.

Av svaren framgår att en majoritet av myndigheterna har påbörjat en diskussion om kravkatalog eller har en kravkatalog med säkerhetskrav på plats som används vid upphandling och för att värdera anbudssvar. Myndigheterna tycks inte ha kommit lika långt när det gäller att verifiera säkerhetskrav vid leverans och driftsättning eller att verifiera kraven under avtalets giltighetstid.

4.2.4 Fallstudiemyndigheterna

Fallstudierna av de fem typmyndigheterna bekräftar till stora delar den bild som enkätundersökningen ger avseende verksamhet, uppgifter och informationssäkerhet. Av de fem fallstudiemyndigheterna bedriver såväl en stor som en mindre myndighet samhällsviktig verksamhet, vilket ställer särskilda krav på it-driftslösningar och säker-

het. Samtliga fem myndigheter hanterar i större eller mindre omfattning skyddsvärda uppgifter, där olika typer av sekretessreglerade uppgifter och känsliga personuppgifter är vanligast förekommande. Två av myndigheterna hanterar även säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Några fallstudiemyndigheter lyfter svårigheten att bedöma skyddsvärdet på aggregerade uppgifter i verksamheten. De upplever också att det är svårt att få stöd i denna typ av bedömningar, exempelvis från expertmyndigheter.

Företrädare för några fallstudiemyndigheter framhåller att det kan vara svårt att avgöra vilka krav på it-driftslösningar som ställs för olika typer av uppgifter som hanteras i verksamheten. Det gäller framför allt känsliga personuppgifter och uppgifter som omfattas av ett omvänt skaderekvisit, dvs. där det finns en presumtion för sekretess. För att värna säkerheten hanterar de aktuella myndigheterna denna typ av uppgifter i egen regi.

Fallstudiemyndigheterna har kommit olika långt i sitt informationssäkerhetsarbete. Det finns ingen tydlig koppling till myndighetsstorlek. Stora myndigheter hanterar i regel en större mängd uppgifter och måste därför lägga mer tid på informationsklassificering jämfört med mindre myndigheter. En av de mindre myndigheterna pekar på att informationssäkerhetsarbetet kräver att myndigheten har egen kompetens och förmåga att arbeta med informationssäkerhet, vilket kan vara svårt att uppnå.

Den sammantagna bilden är att kraven på it-drift styrs av vilken typ av verksamhet en myndighet bedriver och vilken typ av uppgifter myndigheten hanterar. Små myndigheter kan därmed behöva ställa lika höga krav på säkra it-driftslösningar som större myndigheter.

4.3 Hinder för säker och kostnadseffektiv it-drift

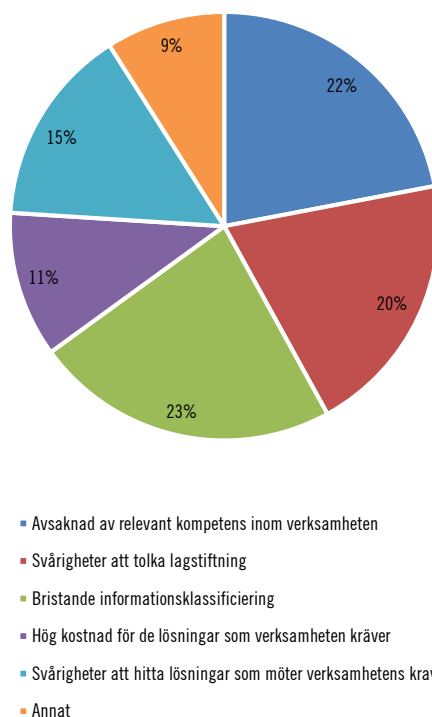
Pensionsmyndigheten konstaterade i sitt uppdrag om molntjänster i staten år 2015 att de största upplevda hindren för statliga myndigheter att använda molntjänster handlade om säkerhet och oklarheter kring de juridiska förutsättningarna för att använda molntjänster. Att tillämpa gällande regelverk och balansera integritetsskydd och effektivitet upplevdes också som svårt.

I vår enkätundersökning har vi ställt frågor om hinder för och bristande förutsättningar för säker och kostnadseffektiv it-drift. Myndigheterna har fått välja mellan ett antal angivna hinder, men också fått ange andra eventuella hinder i fritext. De har också fått ange varför de har angett ett visst hinder.

4.3.1 Hinder för säker it-drift

Det kan finnas flera hinder för myndigheter att säkerställa en säker it-drift. Hindren kan finnas både inom den egna myndigheten och utanför myndigheten. Av Figur 4.3 framgår svarsfördelningen för de förangivna svarsalternativen i enkäten.

Figur 4.3 Hinder för säker it-drift enligt myndigheternas enkätsvar



Källa: Enkätundersökning.

För de 143 myndigheter som svarat på frågan är bristande informationsklassificering tillsammans med avsaknad av relevant kompetens inom verksamheten och svårigheter att tolka lagstiftning de största hindren för en säker it-drift. Detta är särskilt tydligt för de stora myndigheterna. För små myndigheter är rangordningen följande: avsaknad av relevant kompetens, svårigheter att tolka lagstiftning och därefter hög kostnad för de lösningar som verksamheten kräver.

Att myndigheterna angett bristande informationsklassificering överensstämmer med myndigheternas uppskattningar av det egna informationssäkerhetsarbetet (se avsnitt 4.2.3). I myndigheternas kommentarer om bristande informationsklassificering framkommer att det pågår arbete på flera myndigheter. Myndigheterna har i flera fall klassat delar av informationen, men inte all information. Bristande kompetens och resurser lyfts fram som problem i sammanhanget, men även tidsbrist anges. En myndighet anger att de saknar systemstöd för informationsklassificering. En annan myndighet menar att det är svårt att översätta informationsklassificeringen till konkreta säkerhetsnivåer i både hård- och mjukvara. Ytterligare ett problem som lyfts fram är svårigheten att informationsklassa aggregerad information.

Avsaknad av relevant kompetens upplevs som ett lika stort hinder för säker it-drift som bristande informationsklassificering. Flera små myndigheter skriver i sina kommentarer att det är svårt att som liten myndighet ha egen kompetens såväl inom it och säkerhet som beställarkompetens. Det kan också vara svårt att hitta och rekrytera rätt kompetens, exempelvis när nyckelpersoner slutar. Flera myndigheter köper in kompetens från antingen en annan myndighet eller från företag, vilket i sig innebär ett beroende av extern kompetens. Enligt flera myndigheter ses kompetensbrist som en riskfaktor.

Det tredje största hindret som myndigheterna ser är svårigheter att tolka gällande lagstiftning. Oklarheter vad gäller användning av molntjänster verkar vara vanligast. Svårigheten att göra bedömningar av säkerhetsskydd lyfts också fram som ett problem av flera myndigheter, liksom oklarheter kring krav på datalagring och dataskydd. En myndighet menar att det är svårt att få en sammanhängande bild av samtliga regelverk och hur de ska tolkas beroende på vilken tjänst som ska utvärderas. En annan myndighet pekar på att det är svårt att få juridik, it och informationssäkerhet att mötas. Ytterligare en myndighet lyfter fram att det inte är tolkningen av lagstiftningen som är

problemet, utan snarare effekterna av tolkningen som medför svårigheter att genomföra upphandlingar och upprätthålla en stabil it-drift över tid.

Hög kostnad för de lösningar som verksamheten kräver anges som ytterligare ett hinder för säker it-drift. Flera myndigheter pekar på att säkerhet kostar. Alternativet egen drift bedöms som relativt kostsamt av flera myndigheter. Någon myndighet påpekar att även samordnad it-drift kan vara en relativt dyr lösning. Även svårigheter att hitta lösningar som möter verksamhetens krav upplevs som ett hinder. När fler tjänster blir molnbaserade blir det svårare att hitta lösningar som uppfyller säkerhetskraven. Hårda säkerhetskrav påverkar i sig möjligheterna att nyttja billigare och effektiva it-driftstjänster. Flera myndigheter lyfter svårigheten att kravställa. Verksamhetens krav på digitalisering och kostnadseffektiva lösningar ställs ofta mot krav på säkerhet.

Andra hinder för säker it-drift som lyfts fram i enkäten är bl.a. att det finns för lite resurser för it och säkerhet och att säkerhet inte prioriteras tillräckligt i verksamheten. Några myndigheter lyfter att de har en teknikskuld att hantera, vilket påverkar förutsättningarna att arbeta med säkerhetsfrågor. En myndighet menar att avsaknaden av en samlad statlig strategi leder till att varje myndighet gör egna utredningar, bedömningar och bygger egna lösningar för att uppfylla säkerhetskraven.

4.3.2 Hinder för kostnadseffektiv it-drift

Myndigheterna har också fått ange vilka hinder de ser för att upprätthålla en kostnadseffektiv it-drift. Det var något färre myndigheter (132) som besvarade denna fråga jämfört med frågan om hinder för säker it-drift. En förklaring kan vara att färre myndigheter ser hinder för kostnadseffektivitet, en annan förklaring kan vara att kostnadseffektivitet inte står lika högt på agendan som frågan om säkerhet.

Figur 4.4 Hinder för kostnadseffektiv it-drift enligt myndigheternas enkätsvar



Källa: Enkätundersökning.

Som framgår av Figur 4.4 ovan anger flest myndigheter höga krav på säkerhet och leverantörsberoende eller andra inlåsnings effekter som hinder för en kostnadseffektiv it-drift. Bland stora myndigheter är även svårigheten att formulera ändamålsenliga krav på it-drift ett hinder som många anger. För små myndigheter är även här avsaknad av relevant kompetens det största hindret.

Den vanligaste kommentaren är att säkerhet kostar och att säkerhetskrav påverkar möjligheterna att använda kostnadseffektiva it-lösningar. En myndighet konstaterar att om en myndighet hanterar känsliga uppgifter är det nödvändigt med höga krav på säkerhet. En annan myndighet pekar på att säkerhetsåtgärder kan vara kostnadsdrivande, men frånvaro av korrekta åtgärder kan skada verksamheten och orsaka andra större kostnader.

När det gäller leverantörsberoende anger flera myndigheter att de sitter fast i enskilda leverantörers lösningar. På vissa områden och tjänster finns endast ett fåtal leverantörer. Det handlar inte enbart om privata tjänsteleverantörer, utan även om myndigheter eller konsortier som erbjuder lösningar för it-drift. Att byta leverantör kan vara både komplext och kostsamt. Krav på regelbunden upphandling och ny konkurrensutsättning kan i sig minska inlåsningseffekterna, men det kan också vara problematiskt om myndigheten är nöjd med befintliga lösningar. Myndigheter har i regel investerat såväl kunskap, lösningar och licenser i relation till enskilda leverantörer. För att undvika kompetensproblem vid leverantörbytte är det viktigt att säkerställa krav på dokumentation. Långa avtalsperioder är ett problem om myndigheten inte är nöjd med leverantören. I övrigt anger en myndighet att de saknar ramavtal för it-drift som de kan avropa ifrån, medan en annan myndighet menar att ramavtal kan innebära onödigt höga kostnader för små myndigheter.

Svårigheter att formulera ändamålsenliga krav för it-drift kan också påverka kostnadseffektiviteten. Att hitta rätt kravnivå (inte för höga eller för låga krav) som dessutom håller under hela avtalsperioden är en stor utmaning. Myndigheterna har ofta många krav som dessutom kan förändras över tid. De krav myndigheterna ställer stämmer inte alltid överens med de standardlösningar som leverantörer erbjuder, vilket ger höga kostnader. I myndigheternas arbete med kravställning är det viktigt att it- respektive kärnverksamheten samverkar och förstår varandra, vilket inte alltid fungerar.

Även avsaknad av kompetens, och särskilt beställarkompetens, anges som hinder för kostnadseffektiv it-drift. Konkurrensen om experter är stor. Låg kostnadskontroll ses också som ett hinder men inte i lika stor omfattning. Några myndigheter anger att det inte finns ekonomiska strukturer för att följa upp kostnader på ett bra sätt. En annan myndighet utvecklar en modell för kostnadsuppföljning och uppföljning av kostnad i relation till nytta.

4.4 Myndigheternas it-drift i dag

4.4.1 Ungefär två tredjedelar av myndigheterna har eget datacenter

Datacenter har flera besläktade begrepp såsom datorhall och serverhall. De beskriver alla särskilda anläggningar eller utrymmen avsedda för att inrymma servrar och annan utrustning och hårdvara för lagring och kommunikation samt infrastruktur för kraftförsörjning, kylning, brandsläckning, säkerhetsskydd etc. Som referens till vad ett datacenter innehåller har Kammarkollegiet ett ramavtal för datacenter där begreppet ”drifttjänst” används. Begreppet datacenter definieras inte direkt, däremot beskrivs att leverantörer av datacenter-tjänster tillhandahåller tjänster

[...] som minst innefattar strömförsörjning, kylning, brandskydd, fysisk säkerhet och tillhörande övervakning. Drifttjänst kan dessutom inkludera Hårdvara och/eller Programvara.

Regeringen preciserade i lagrådsremissen Vissa frågor på elskatteområdet från den 9 juni 2016 datorhallar som

[...] anläggningar där en näringsidkare, som huvudsakligen bedriver informationstjänstverksamhet, informationsbehandling eller uthyrning av serverutrymme och tillhörande tjänster, utövar sådan verksamhet, och vars sammanlagda installerade effekt uppgår till minst 0,1 megawatt [effekten för kyl- och fläktanläggningar räknas ej med i den installerade effekten]

Vidare beskrivs att utrustningen i ett datacenter består av

[...] it-utrustning och reserv- och skyddssystem för denna utrustning. Den förstnämnda typen av utrustning är naturligtvis det centrala, medan förekomsten och omfattningen av sistnämnda system kan variera. [...] IT-utrustningen i ett datacenter består av servrar, lagringssystem och utrustning för datakommunikation [...] Utrustningen kan ägas av den som driver datorhallen eller av dennes kunder.

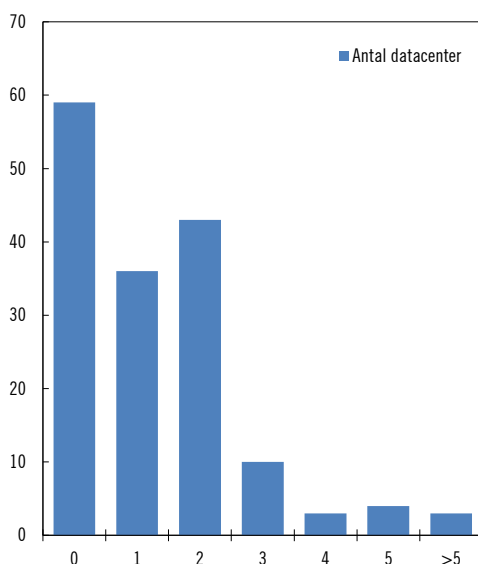
I vår enkät har begreppet datacenter definierats som

ett fysiskt utrymme där hela eller merparten av er utrustning för servrar, lagring och kommunikationsutrustning finns. Utrymmet kan vara anpassat med avseende på t.ex. kylsystem, elförsörjning, brand- och skalskydd.

Definitionen är formulerad på ett allmänt sätt utan krav på t.ex. viss installerad effekt i syfte att fånga både mer avancerade anläggningar såväl som mindre serverutrymmen i myndigheternas lokaler. Definitionen medger även viss möjlighet till jämförelse med resultatet från den enkätundersökning Statens servicecenter (SSC) genomförde år 2016 och som också berörde myndigheternas datacenter.

Av 158 respondenter som svarat på frågan om datacenter i vår enkät har 58 procent (100) uppgivit att de har egna datacenter. Tillsammans har de sammanlagt 220 datacenter, då flera av de som har datacenter har fler än ett.

Figur 4.5 **Antal datacenter per svarande**



Källa: Enkätundersökning.

Det finns ett visst samband mellan storlek på myndigheten och andelen med datacenter.

Tabell 4.12 Myndigheter med egna datacenter

Myndighetens storlek	Antal	Andel myndigheter som uppgett att de har egna datacenter	Totalt antal datacenter
Små myndigheter (1–49)	11	38 %	12
Medelsmå myndigheter (50–199)	16	39 %	24
Medelstora myndigheter (200–499)	24	80 %	38
Stora myndigheter (500–)	49	84 %	146
Totalt	100	58 %	220

Källa: Enkätundersökning.

Vidare går det att se ett visst samband mellan storlek på myndigheten och antalet fysiska servrar myndigheten har i sin verksamhet.

Fallstudiemyndigheterna

Resultatet från vår enkätundersökning bekräftas i intervjuerna med fallstudiemyndigheterna. Fyra av de fem intervjuade myndigheterna har egna datacenter.

- En av myndigheterna är ett lärosäte som har fem datacenter. Två av dessa beskrivs som fullt redundanta datacenter med reservkraft, redundant kyla och avbrottsfri kraftförsörjning, medan tre av dem beskrivs som serverrum.
- En annan myndighet har två datacenter. Det ena är ett serverrum i myndighetens lokaler. Myndigheten flyttade för två år sedan, i samband med att ett hyreskontrakt löpte ut, in i ett datacenter hos en tjänsteleverantör där den hyr en ”säker bur” som endast myndigheten har åtkomst till. Myndigheten sköter driften själv på båda platserna och anser att det är mer kostnadseffektivt med samlokalisering än om den skulle expanderat genom att hyra egna lokaler.
- En stor myndighet har utrustning i fyra datacenter, varav två är i myndighetens egna lokaler och de två andra tillhör en annan myndighet respektive ett kommunalt bolag. Myndigheten beskriver att den även hyr en säker bur hos det kommunala bolaget där de

placerat utrustning. Två av myndighetens datacenter är fullt speglade på ett sätt som ställer tekniska krav på geografisk närhet.

- Den minsta myndigheten som ingått i fallstudien har inga egna datacenter utan erhåller it-arbetsplatser och andra it-tjänster från en annan myndighet inom ramen för ett helhetsåtagande.

Flera av fallstudiemyndigheterna framhåller att det är viktigt att de datacenter de använder är nära belägna, både för att de ska vara lättillgängliga för verksamheten, men i vissa fall även på grund av tekniska krav på accesstid. För de myndigheter som använder samlokalisering har myndigheterna bl.a. värdesatt kostnad, leverantörens erfarenhet och om leverantören har andra kunder från offentlig sektor.

Då det finns stor spridning inom varje storleksgrupp av myndigheter bör genomsnittet tolkas med viss försiktighet. Resultatet överensstämmer relativt väl med den enkätundersökning SSC genomförde år 2016 där 67 procent av myndigheterna uppgav att de tillsammans hade sammanlagt 206 datacenter. Givet att urvalet av myndigheter som svarade på vår respektive SSC:s enkät skiljer sig åt går det dock inte att dra slutsatsen att andelen myndigheter med eget datacenter minskat. Det ger dock viss tillförlitlighet i att andelen myndigheter med eget datacenter är ungefär två tredjedelar. Det är vidare vanligare bland medelstora och stora myndigheter att ha egna datacenter.

4.4.2 Användningen av molntjänster från privata tjänsteleverantörer är utbredd i statsförvaltningen

I vår enkät har vi ställt frågor om myndigheternas användning av molntjänster¹ från privata tjänsteleverantörer. Användning av publika molntjänster medför i regel en utkontraktering av den it-drift som tjänsten kräver. Det bör poängteras att det finns andra typer av it-driftsrelaterade tjänster än molntjänster. Vi har försökt komplettera bilden av behoven genom fallstudierna.

¹ Se definition i avsnitt 2.2.4.

Tabell 4.13 Myndigheter som använder molntjänster

Andel som använder molntjänster inom respektive storleksgrupp
(och antal svarande)

Myndighetens storlek	IaaS	PaaS	SaaS
Små myndigheter (1–49)	17 % (5)	21 % (6)	79 % (23)
Medelsmå myndigheter (50–199)	41 % (17)	32 % (13)	78 % (32)
Medelstora myndigheter (200–499)	33 % (10)	30 % (9)	93 % (28)
Stora myndigheter (500–)	40 % (23)	36 % (21)	100 % (58)
Totalt	35 % (55)	31 % (49)	89 % (141)

Källa: Enkätundersökning.

Andelen myndigheter som använder IaaS-tjänster är nästan genomgående större än motsvarande andel för PaaS-tjänster. Användningen är som mest utbredd av SaaS-tjänster. Samtliga stora myndigheter uppger att de använder SaaS-tjänster.

Drift i egen regi är inte ett substitut till användning av molntjänster

Genom att undersöka andelen myndigheter som använder molntjänster och även har datacenter och drift i egen regi kan vi analysera om molntjänster används som ett likvärdigt alternativ till drift i egen regi.

Tabell 4.14 Myndigheter som använder molntjänster och har egna datacenter

Andel som använder molntjänster inom respektive storleksgrupp
(och antal svarande)

Myndighetens storlek	IaaS	PaaS	SaaS
Små myndigheter (1–49)	18 % (2)	9 % (1)	91 % (10)
Medelsmå myndigheter (50–199)	25 % (4)	25 % (4)	88 % (14)
Medelstora myndigheter (200–499)	25 % (6)	25 % (6)	92 % (22)
Stora myndigheter (500–)	43 % (21)	43 % (21)	100 % (49)
Totalt	33 % (33)	32 % (32)	95 % (95)

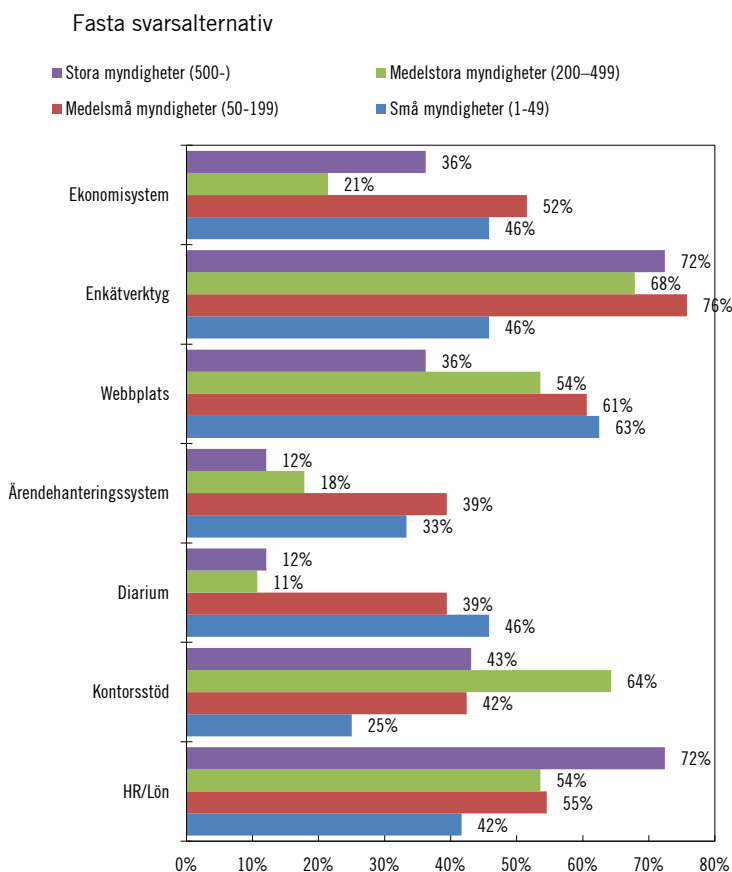
Källa: Enkätundersökning.

Det är små skillnader i andelen myndigheter som använder IaaS- och PaaS-tjänster beroende på om myndigheterna har egna datacenter eller inte. En tolkning av detta är att drift i egen regi som regel inte utgör ett substitut till att använda sådana molntjänster.

SaaS-tjänster används för flera olika funktioner

Vi har i enkäten frågat om vanliga funktioner för vilka SaaS-tjänster används på myndigheterna, i syfte att ge en övergripande bild av användning och funktioner.

Figur 4.6 Andel myndigheter som använder SaaS



Källa: Enkätundersökning.

Av enkätsvaren framgår att SaaS-tjänster används till alla de funktioner och användningsområden som vi exemplifierat med. Exempelvis upphandlar många myndigheter, oavsett storlek, enkätverktyg som SaaS-tjänst. De exakta andelarna för Ekonomisystem respektive HR och lön bör tolkas med viss försiktighet eftersom vissa myndigheter kan ha uppgett de tjänster de erhåller från SSC, trots att molntjänster som upphandlats från privata tjänsteleverantörer efterfrågades i enkäten. Utöver de exemplifierade funktionerna för SaaS-tjänster gav myndigheter även andra exempel i fritext, däribland: spamfilter, upphandlingsverktyg, rekryteringsverktyg, reseboknings- och reseräkningsverktyg, verktyg för schemaläggning och planering, samarbetsytor samt Microsoft Office 365. Det bör noteras att eftersom begreppet kontorsstöd inte definierades i enkäten kan myndigheter som angett detta även avsett t.ex. Microsoft Office 365.

Fallstudiemyndigheterna

Myndigheterna i fallstudien har genomgående en restriktiv hållning till användning av publika molntjänster från privata tjänsteleverantörer. I den utsträckning de använder publika molntjänster handlar det ofta om stödverktyg eller lösningar som myndigheterna inte har möjlighet att drifta i egen regi. Samtidigt är det ingen av myndigheterna som vi har intervjuat som har fattat ett formellt beslut eller har en uttalad princip om att inte använda publika molntjänster.

- En stor myndighet beskriver att de använder ett kontorsstöd som körs på egna servrar men med en molnbaserad katalogtjänst. Myndigheten ser behov av att bygga upp en hybridmiljö.
- En annan stor myndighet beskriver att de använder molntjänster i begränsad omfattning. Myndigheten är samtidigt positivt inställd till att använda molntjänster där det går, främst av det skälet att myndigheten har svårt med kompetensförsörjning och ser molntjänster som ett sätt att dra nytta av extern kompetens.
- Det universitet som finns med bland fallstudiemyndigheterna använder vissa publika molntjänster för studenter, t.ex. Microsoft Office 365, men har en mer restriktiv hållning för andra användare och har för dessa valt on-premlösningar. I de fall där det gått att välja datalokalisering har universitetet valt datacenter inom EU

eller EES. Universitetet köper även tjänster från SUNET vars drift i vissa fall är utkontrakterad till privata tjänsteleverantörer.

Flera av de intervjuade myndigheterna understryker att nyckeln till en flexibel och kostnadseffektiv användning av molntjänster är en väl utförd informationsklassificering. I förlängningen innebär det även att informationsseparation är nödvändigt, då många informationsresurser består av både skyddsvärd och icke skyddsvärd information.

4.4.3 Nästan var fjärde myndighet får någon form av it-drift tillhandahållen av en annan myndighet

Bland de 158 myndigheterna som svarat på enkäten får 23 procent (36) it-drift från en annan myndighet, medan 9 procent (14) uppger att de tillhandahåller it-drift till annan myndighet. Inga små myndigheter som svarat på enkäten tillhandahåller it-drift till någon annan myndighet.

Tabell 4.15 Myndigheter med samordnad it-drift

Samordnad it-drift omfattar allt från helhetsåtagande för it till drift av enskilda applikationer. Andel myndigheter inom respektive storleksgrupp som får it-drift av, respektive tillhandahåller it-drift till, annan myndighet (antal)

Myndighetens storlek	Annan myndighet hanterar respondentens it-drift		Respondenten hanterar annan myndighets it-drift
	<i>Inkl. de myndigheter som endast uppgett SSC</i>	<i>Exkl. de myndigheter som endast uppgett SSC</i>	
Små myndigheter (1–49)	28 % (8)	25 % (7)	-
Medelsmå myndigheter (50–199)	15 % (6)	13 % (5)	12 % (5)
Medelstora myndigheter (200–499)	20 % (6)	11 % (3)	10 % (3)
Stora myndigheter (500–)	29 % (16)	27 % (14)	10 % (6)
Totalt	23 % (36)	20 % (29)	9 % (14)

Källa: Enkät.

Samordnad it-drift förekommer i olika former

Bland exemplen på samordnad it-drift finns allt från myndigheter som tillhandahåller specifika tjänster, såsom de HR- och lönerelaterade tjänster som SSC tillhandahåller, till helhetsåtagande i de fall en myndighet hanterar all it åt en annan myndighet. Ett exempel på det senare är en mindre myndighet som tillhandahåller it-arbetsplatser och andra tjänster och applikationer till en liten myndighet. Det finns även fler exempel på mindre myndigheter som erbjuder ett helhetsåtagande för it av den värdmyndighet hos vilka de är lokaliserade. Vidare finns exempel på myndigheter som sköter drift och förvaltning av tjänster för hela förvaltningen, såsom digital post. I enkäten finns det även exempel på samordnad it-drift i form av att en myndighet får låna utrymme i en annan myndighets datacenter.

Olika sektorer och områden inom statsförvaltningen är olika samordnade

Från enkätresultatet går det att se att vissa områden och sektorer har samordnat sin it-verksamhet i större utsträckning än andra. Det gäller bl.a. domstolar, länsstyrelser och lärosäten. Många universitet och högskolor både får och tillhandahåller it-drift av respektive till varandra. SUNET, som administreras av Vetenskapsrådet, erbjuder tjänster för datorkommunikation, identitetshantering och it-drift för bl.a. universitet och högskolor. Det pågår för närvarande en utredning som har till uppgift att se över forskningsinfrastruktur på nationell nivå, där bl.a. e-infrastruktur såsom SUNET särskilt pekas ut (Dir. 2020:52). Flera myndigheter med värdmyndighet har uppgett att värdmyndigheten hanterar deras it-drift (oftast nämnder och råd). Slutligen rapporterar flera myndigheter att de samordnat sin it-drift med Försäkringskassan, som en del av myndighetens uppdrag att tillhandahålla samordnad och säker statlig it-drift. Även Skatteverket nämns i detta sammanhang.

Fallstudiemyndigheterna

Fyra av de fem intervjuade myndigheterna har samordnat sin it-drift på något sätt med andra myndigheter.

- För universitetet handlar det om den e-infrastruktur som finns inom högskole- och universitetssektorn med ett antal gemensamma tjänster som förvaltas av Vetenskapsrådet och SUNET, UHR och genom konsortium. Några exempel på tjänster är betygsregistret LADOK, kulturarvsplattformen Alvin och publikationsarkivet DiVA. Till detta tillkommer även infrastruktur från SUNET såsom universitetsdatanätverket, identitetsfederationer m.m.
- En stor myndighet har samordnat sig med en annan stor myndighet som är lokaliserade i närheten. De båda myndigheterna har lånat ut utrymme i varandras datacenter för att möjliggöra redundans och säkerhetskopiering.
- En liten myndighet vi intervjuat får nästan samtliga it-relaterade tjänster de har behov av från en värdmyndighet. Myndigheten har aldrig haft it-drift i egen regi och för i dag en dialog med Försäkringskassan i syfte att kunna få tjänster inom ramen för uppdraget om Samordnad och säker statlig it-drift.

Alla fallstudiemyndigheter är försiktigt positiva till en samordnad statlig it-drift. De har både positiva och negativa erfarenheter av samordnade tjänster. Myndigheterna ser en risk att samordnade tjänster kan bli dyrare än om myndigheterna själva anskaffar motsvarande tjänster. Enligt myndigheterna finns det samordnade tjänster som håller lägre servicenivå. De ser också att det skulle kunna innebära en viss förlust av kontroll om anslutningen till en samordnad it-drift skulle bli förordningsstyrd.

4.4.4 Nästan en tredjedel av myndigheterna använder samlokalisering

Utrustningen i ett datacenter kan ägas av den som driver datorhallen eller av någon annan. Det sistnämnda är vanligen fallet i fråga om s.k. samlokalisering där ett företag hyr ut utrymme i sitt datacenter. Samlokalisering kallas ibland även co-location eller Housing as a Ser-

vice (HaaS). Begreppet samlokalisering används vanligen för att benämna en kommersiell tjänst, men förekommer även i de fall myndigheter tillhandahåller utrymme i sina datacenter till andra myndigheter. Det bör tilläggas att den som erbjuder samlokalisering inte nödvändigtvis måste äga den byggnad som rymmer ett datacenter.

Ungefär en tredjedel av myndigheterna uppger att de använder samlokalisering. Mest vanligt är det bland medelsmå myndigheter där nästan hälften av de svarande använder samlokalisering.

Tabell 4.16 Myndigheter som använder samlokalisering från en privat tjänsteleverantör

Myndighetens storlek	Antal	Andel
Små myndigheter (1–49)	10	34 %
Medelsmå myndigheter (50–199)	19	46 %
Medelstora myndigheter (200–499)	8	27 %
Stora myndigheter (500–)	15	26 %
Totalt	52	33 %

Källa: Enkätundersökning.

4.4.5 Vanligare med it-arbetsplats och stödtjänster från privata leverantörer än från andra myndigheter

För att även fånga andra typer av it-verksamheter som myndigheterna kan utkontraktera eller samordna sig kring, har vi i enkäten undersökt om myndigheterna själva hanterar sina it-arbetsplatser och stödtjänster. It-arbetsplatser definieras i enkäten som administration, underhåll och leverans av paketerade stationära eller bärbara arbetsdatorer med tillbehör och programvara. Stödtjänster definieras i enkäten som helpdesk, stöd och support till myndighetens personal i it-relaterade frågor.

Tabell 4.17 Myndigheter med it-arbetsplats från privat leverantör respektive annan myndighet

Andel myndigheter med stödtjänster (samt antal)

Myndighetens storlek	It-arbetsplats från privat leverantör	It-arbetsplats från annan myndighet
Små myndigheter (1–49)	31 % (9)	28 % (8)
Medelsmå myndigheter (50–199)	49 % (20)	7 % (3)
Medelstora myndigheter (200–499)	13 % (4)	0 % (0)
Stora myndigheter (500–)	14 % (8)	3 % (2)
Totalt	26 % (41)	8 % (13)

Källa: Enkätundersökning.

Små och medelsmå myndigheter köper färdigpaketerade it-arbetsplatser i större utsträckning från privata tjänsteleverantörer. För små myndigheter är det heller inte ovanligt att få it-arbetsplatser tillhandahållna av en annan myndighet. Det senare resultatet ligger i linje med att mindre myndigheter i vissa fall får sin it tillhandahållen som ett helhetsåtagande av en större myndighet, där it-arbetsplatser då ingår.

Tabell 4.18 Myndigheter med stödtjänster från en privat tjänsteleverantör respektive annan myndighet

Andel myndigheter med stödtjänster (samt antal)

Myndighetens storlek	Stödtjänster från privat tjänsteleverantör	Stödtjänster från annan myndighet
Små myndigheter (1–49)	62 % (18)	31 % (9)
Medelsmå myndigheter (50–199)	46 % (19)	12 % (5)
Medelstora myndigheter (200–499)	23 % (7)	3 % (1)
Stora myndigheter (500–)	16 % (9)	7 % (4)
Totalt	34 % (53)	12 % (19)

Källa: Enkätundersökning.

Stödtjänster har i ännu högre grad än it-arbetsplatser utkontrakterats till privata tjänsteleverantörer, och i nästa led till en annan myndighet. Det är framför allt mindre myndigheter som utkontrakterat funktioner såsom helpdesk och support.

4.5 Kostnader för it-drift

För att uppskatta kostnaderna för it-drift i statsförvaltningen har vi i enkäten ställt frågor om platsbundna och icke platsbundna kostnader för datacenter, kostnader för upphandlade molntjänster och kostnader för samordnad it-drift. Uppdelningen i platsbundna och icke platsbundna kostnader syftar till att särskilja de kostnader för myndigheters datacenter som vid konsolidering skulle utgå respektive kvarstå. Platsbundna kostnader definieras som

[...] summan av kostnader för lokaler, el, kylsystem, larm, skal- och brandskydd. Dvs. kostnaden för alla tillgångar som är knutna till den fysiska platsen för datacentret.

4.5.1 Platsbundna och icke platsbundna kostnader

Myndigheternas platsbundna kostnader uppgår till 126 miljoner kronor årligen

Av de 158 myndigheter som svarat på enkäten har 100 uppgett att de har egna datacenter. Av dessa har 79 vidare uppgett att de har platsbundna kostnader som uppgår till sammanlagt 126 miljoner kronor årligen. Sex myndigheter har uppgett att de inte har egna datacenter, men ändå platsbundna kostnader för sammanlagt 2,6 miljoner kronor. Samtliga av dessa sex använder samlokalisering, antingen hos en privat tjänsteleverantör eller i en annan myndighets datacenter. 21 myndigheter har angett att de har egna datacenter, men har inte uppgett några platsbundna kostnader. Flera av dessa 21 myndigheter hänvisar till att de platsbundna kostnaderna är del av lokalhyran som inte går att särredovisa.²

² De 21 myndigheterna har en liknande storleksfördelning som de 79 som svarat på frågan om platsbundna kostnader. Med antagandet att dessa myndigheters platsbundna kostnader är samma som de genomsnittliga kostnaderna för de som svarat på frågan (inom respektive storleksgrupp), skulle det innebära att ytterligare cirka 30 miljoner kronor för platsbundna kostnader tillkommer.

Tabell 4.19 Platsbundna kostnader

Myndighetens storlek	Antal svarande	Årliga genomsnittliga kostnader i tkr	
		Medel	Median
Små myndigheter (1–49)	8	113	50
Medelsmå myndigheter (50–199)	12	620	190
Medelstora myndigheter (200–499)	22	874	195
Stora myndigheter (500–)	37	2 668	1 150
Totalt	79	1 599	400

Källa: Enkätundersökning.

Det går att se ett visst samband mellan storleken på myndigheterna och deras platsbundna kostnader. Samtidigt är det viktigt att notera att ett fåtal myndigheter står för en stor del av de sammanlagda platsbundna kostnaderna. Denna skevhet i fördelningen finns även i olika grupper av myndigheter av samma storlek.

Myndigheternas icke platsbundna kostnader uppgår till ungefär 810 miljoner kronor årligen

De icke platsbundna kostnader som efterfrågats i enkäten har definierats som

[...] kostnader för servrar, nätverksutrustning, lagring, kringutrustning etc. som potentiellt kan flyttas till ett nytt datacenter.

Av 100 myndigheter med eget datacenter har 87 svarat att de har icke platsbundna kostnader motsvarande sammanlagt 810 miljoner kronor per år. Även tre myndigheter utan egna datacenter, men som använder samlokalisering, har uppgett att deras icke platsbundna kostnader uppgår till sammanlagt ungefär 5 miljoner kronor per år. Det finns ett bortfall om 13 myndigheter som har svarat att de har datacenter men inte några icke platsbundna kostnader.

Tabell 4.20 Icke platsbundna kostnader

Myndighetens storlek	Antal svarande	Årliga genomsnittliga kostnader i tkr	
		Medel	Median
Små myndigheter (1–49)	10	259	205
Medelsmå myndigheter (50–199)	13	2 011	350
Medelstora myndigheter (200–499)	21	1 602	898
Stora myndigheter (500–)	43	17 393	6 000
Totalt	87	9 313	1 454

Källa: Enkätundersökning.

På samma sätt som med de platsbundna kostnaderna är de icke platsbundna kostnaderna ojämnt fördelade, både sett till helheten men även inom grupper av myndigheter av liknande storlek. Det finns inget uppenbart samband mellan platsbundna och icke platsbundna kostnader på myndigheterna, såsom att kvoten mellan dessa kostnader är ungefär densamma för olika myndigheter.

4.5.2 Kostnader för molntjänster

Myndigheterna spenderar sammanlagt 700 miljoner kronor per år på molntjänster

Myndigheterna spenderar sammanlagt 137, 66 och 497 miljoner kronor för IaaS-, PaaS- respektive SaaS-tjänster. Summorna är baserade på myndigheternas årliga genomsnittliga kostnader. På liknande sätt som med de plats- och icke platsbundna kostnaderna, står ett antal myndigheter för en större andel av de sammanlagda kostnaderna för molntjänster.

Tabell 4.21 Kostnader IaaS

Myndighetens storlek	Antal svarande	Årliga genomsnittliga kostnader i tkr	
		Medel	Median
Små myndigheter (1–49)	4	176	147
Medelsmå myndigheter (50–199)	14	2 269	1 722
Medelstora myndigheter (200–499)	9	2 762	325
Stora myndigheter (500–)	17	4 687	220
Totalt	44	3 114	343

Källa: Enkätundersökning.

Tabell 4.22 Kostnader PaaS

Myndighetens storlek	Antal svarande	Årliga genomsnittliga kostnader i tkr	
		Medel	Median
Små myndigheter (1–49)	6	632	170
Medelsmå myndigheter (50–199)	12	920	500
Medelstora myndigheter (200–499)	8	621	110
Stora myndigheter (500–)	16	2 895	550
Totalt	42	1 574	283

Källa: Enkätundersökning.

Tabell 4.23 Kostnader SaaS

Myndighetens storlek	Antal svarande	Årliga genomsnittliga kostnader i tkr	
		Medel	Median
Små myndigheter (1–49)	16	698	650
Medelsmå myndigheter (50–199)	30	1 133	650
Medelstora myndigheter (200–499)	24	1 880	1 200
Stora myndigheter (500–)	46	8 849	2 225
Totalt	116	4 287	1 083

Källa: Enkätundersökning.

4.5.3 Kostnader för samordnad it-drift

Myndigheterna betalar årligen 411 miljoner kronor till andra myndigheter för olika it-relaterade tjänster

Myndigheterna betalar årligen 411 miljoner kronor till andra myndigheter för olika it-relaterade tjänster, dvs. till de som tillhandahåller samordnad it-drift. Det framgår av beskrivningarna i enkätsvaren att det är mer än bara it-drift som omfattas av överenskommelserna mellan myndigheter. I vissa fall är det frågan om att en större myndighet har ett helhetsåtagande avseende en mindre myndighets it. Flertalet myndigheter räknar SSC:s HR- och lönerelaterade tjänster som exempel på samordnad it-drift.

Tabell 4.24 Kostnader för samordnade it-tjänster

Myndighetens storlek	Antal svarande	Årliga genomsnittliga kostnader i tkr	
		Medel	Median
Små myndigheter (1–49)	8	1 557	548
Medelsmå myndigheter (50–199)	8	2 122	1 750
Medelstora myndigheter (200–499)	6	1 963	1 563
Stora myndigheter (500–)	12	30 851	14 600
Totalt	34	12 101	1 647

Källa: Enkätundersökning.

4.5.4 Kostnader för egen it-drift

Myndigheter med samhällsviktig verksamhet och ISK-myndigheter har högre kostnader förknippade med egen it-drift än andra myndigheter

Som vi redan konstaterat ovan finns ett visst samband mellan myndigheternas storlek och deras platsbundna och icke platsbundna kostnader. Som vi också konstaterat står ett antal myndigheter i respektive grupp för en större del av kostnaden. Genom att redovisa kostnaderna för egen drift (summan av platsbundna och icke platsbundna kostnader), för de myndigheter som har egna datacenter, går det att se att den genomsnittliga årliga kostnaden är högre för myndigheter som ska följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (ISK) och de myndigheter som uppgett att de bedriver samhällsviktig verksamhet.

Tabell 4.25 Skillnad i kostnader för datacenter mellan myndigheter av olika storlek och typ av verksamhet

Myndighetens storlek	Genomsnitt av icke platsbundna och platsbundna kostnader per år i (tkr)		
	Alla myndigheter	ISK-myndigheter	Myndigheter med samhällsviktig verksamhet
Små myndigheter (1–49)	391	-	203
Medelsmå myndigheter (50–199)	1 905	4 314	3 009
Medelstora myndigheter (200–499)	2 403	4 314	3 832
Stora myndigheter (500–)	18 135	23 006	26 682
Totalt	9 537	19 815	19 836

Källa: Enkätundersökning.

Med andra ord har myndighetens storlek betydelse för dess kostnader förknippade med egna datacenter, men även typen av verksamhet är av stor betydelse. Sett till de totala kostnaderna för egna datacenter i staten utgör ISK-myndigheterna och de som bedriver samhällsviktig verksamhet 80 respektive 86 procent.

Ungefär 450 årsarbetskrafter arbetar med drift på myndigheternas datacenter

Av de myndigheter som uppger att de har egna datacenter uppger 98 att de sammanlagt lägger ungefär 450 årsarbetskrafter på driften av sina datacenter.

Tabell 4.26 Årsarbetskrafter som arbetar med drift i myndigheternas datacenter

Myndighetens storlek	Antal svarande	Årsarbetskrafter	
		Medel	Median
Små myndigheter (1–49)	10	0,8	0,6
Medelsmå myndigheter (50–199)	19	1,4	1
Medelstora myndigheter (200–499)	22	2,1	2
Stora myndigheter (500–)	47	7,8	4
Totalt	98	4,6	2

Källa: Enkätundersökning.

Flera myndigheter betonar samtidigt att de gjort grova uppskattningar eftersom de inte har personal som uteslutande arbetar med it-drift. Drift är ofta en av flera arbetsuppgifter för den personal som arbetar inom myndigheternas it-verksamhet. Antalet om 450 årsarbetskrafter kan jämföras med Statistiska centralbyråns (SCB) statistik över anställda i olika yrkesgrupper i staten där 390 var registrerade som it-driftstekniker 2019.³ Det bör understrykas att det är rimligt att antalet anställda inom yrkeskategorin Driftstekniker, IT är lägre än antalet årsarbetskrafter eftersom den senare siffran dels innefattar arbetsinsatser från inhyrd personal, och att det sannolikt även finns anställda som utför it-driftsrelaterade uppgifter, men som inte kategoriseras som Driftstekniker, IT enligt SSYK-standarden.

³ SCB, lönestrukturstatistik, statlig sektor 2019. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestrukturstatistik-statlig-sektor/>.

Tabell 4.27 Antal anställda i staten inom it 2019

Enligt SSYK 2012

Yrke	Antal
1311 IT-chefer, nivå 1	170
1312 IT-chefer, nivå 2	630
2511 Systemanalytiker och IT-arkitekter m.fl.	640
2512 Mjukvaru- och systemutvecklare m.fl.	1 700
2513 Utvecklare inom spel och digitala media	410
2514 Systemtestare och testledare	1 300
2515 Systemförvaltare m.fl.	1 400
2516 IT-säkerhetsspecialister	280
2519 Övriga IT-specialister	1 900
3511 Drifttekniker, IT	390
3512 Supporttekniker, IT	780
3513 Systemadministratörer	530
3514 Nätverks- och systemtekniker m.fl.	580
Totalt	10 710

Källa: SCB.

Det bör även noteras att vår enkät gett ett väsentligen annorlunda svar jämfört med den enkät SSC genomförde år 2016 och som visade att 800 heltidsekvivalenter arbetar med drift och underhåll av data-center i staten. Flera faktorer kan förklara skillnaden, bl.a. att SSC:s enkät hade något högre svarsfrekvens på den aktuella frågan men även att ett antal myndigheter, som svarat på båda enkäterna, uppgett högre siffror i SSC:s enkät än på motsvarande fråga i vår enkät. Om detta beror på att frågan tolkats annorlunda, eller om antalet årsarbetskrafter fokuserade på it-drift faktiskt minskat, har inte varit möjligt att klarlägga.

4.5.5 Myndigheternas totala kostnader för it-drift

Myndigheternas kostnader för it-drift uppgår till 2,1 miljarder kronor per år

För att ge en uppskattning av de totala kostnaderna för myndigheternas it-drift summeras här kostnaderna för myndigheternas data-center (platsbundna och icke platsbundna kostnader), det myndig-

heterna betalar för IaaS- och PaaS-tjänster, samt för personal. Kostnaderna hos de 158 myndigheter som svarat på enkäten har även använts för att uppskatta kostnaderna för hela den statliga redovisningsorganisationen som omfattar 215 myndigheter. För de myndigheter som svarat på enkäten och för samtliga myndigheter i redovisningsorganisationen uppgick kostnader för it-drift till 1,4 respektive 2,1 miljarder kronor år 2019.

Tabell 4.28 Sammanräknade kostnader för it-drift

Kostnad	Miljoner kronor	
	Svarat på enkät (158 myndigheter)	Hela statliga redovisnings- organisationen (215 myndigheter) ⁴
Datacenter (platsbundna och icke platsbundna kostnader)	936	1 369
Molntjänster (IaaS och PaaS)	203	293
Lönekostnader ⁵	219	439
Totalt	1 433	2 101

Källa: Enkätundersökning och egna beräkningar.

Den sammanräknade kostnaden för it-drift i staten kan jämföras med att SSC år 2016 uppskattade den samlade kostnaden för it-drift hos 111 myndigheter till 2,2 miljarder kronor. En bidragande orsak till skillnaderna är sannolikt de olika uppskattningarna av lönekostnader, vilket vi berört ovan.

Kostnaden för it-drift i staten kan även jämföras med statens samlade it-kostnader som Ekonomistyrningsverket (ESV) 2018 bedömde uppgick till mellan 25–30 miljarder kronor för år 2016.

Kostnader för samordnad it-drift inkluderas inte i beräkningarna ovan för att undvika dubbelräkning. Kostnader för SaaS-tjänster har inte heller inkluderats eftersom dessa typer av tjänster, utifrån vår definition, inte uteslutande kan betraktas som en typ av it-driftstjänst.

⁴ Kostnader för hela statliga redovisningsorganisationen har uppskattats genom att justera upp kostnader baserat på kvoten mellan anställda på samtliga myndigheter och de som svarat på vår enkät för respektive storleksgrupp.

⁵ Lönekostnader har uppskattats schablonmässigt med hjälp av myndigheternas uppgifter om årsarbetskrafter, antagande om fördelning om hälften inhyrd och hälften anställd personal, samt SCB:s lönestatistik för Driftstekniker, IT 2019 i staten (38 600 kronor).

För närliggande tjänster såsom it-arbetsplatser finns sedan tidigare uppskattningar från Digg av kostnader för it-arbetsplatser i staten.⁶ Digg uppskattade i rapporten *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader* (2019) den genomsnittliga kostnaden år 2018 till 7 000 kronor per it-arbetsplats och år. Med antagande om att det finns lika många it-arbetsplatser som anställda i staten uppgår denna kostnad till ytterligare ungefär 1,9 miljarder kronor om året. Detta bör dock ses som en mycket grov uppskattning då det finns betydande spridning i kostnader för it-arbetsplatser mellan olika myndigheter och då antalet it-arbetsplatser i praktiken inte heller är samma som antalet anställda.

4.5.6 Fallstudiemyndigheterna

Fallstudiemyndigheterna vittnar om att det inte finns något enhetligt sätt att följa upp it-kostnader i allmänhet som underlag för jämförelser mellan myndigheter, och i synnerhet inte för it-drift. Vidare beskriver de stora myndigheterna att de har mindre kontroll över de it-kostnader som uppstår ute i verksamheterna, jämfört med de centrala it-avdelningarnas kostnader.

- En stor myndighet beskriver att ökade lagringsbehov kommer att driva kostnader inom infrastruktur och it-drift. För it generellt är det däremot utvecklingskostnaderna som är störst, där lönekostnader är de största kostnaderna inom ramen för utveckling. It-arbetsplatser har över tid blivit något billigare då avskrivningstiden ökat.
- En annan stor myndighet skiljer mellan anläggnings- och verksamhetsnära it-lösningar, där myndigheten har relativt många verksamhetsnära it-lösningar som stödjer kärnprocesserna. För sina datacenter betalar man årligen cirka 80 och 30 miljoner kronor för inköp av hårdvara respektive för licenser och support.
- Det universitet som ingått i fallstudien har en decentraliserad organisation där en stor del av it-kostnaderna uppstår ute i verksamheten men räknas in till de centrala it-kostnaderna. Myndig-

⁶ Baserat på Kammarkollegiets definition ”stationära och bärbara datorer (inklusive surfplattor som fungerar som arbetsplats) med bl.a. tillbehör, programvara, bakomliggande stödsystem och infrastruktur/plattformar som stöttar drift, support och service med mera.”

hetens centrala it-verksamhet kostar cirka 240 miljoner kronor om året, men det kan variera beroende på bl.a. konsultbehov. För it-driften är det framför allt infrastruktur som driver kostnaderna, dvs. utrustning och hårdvara. Däremot har universitetet lyckats sänka kostnaderna för it-arbetsplatser.

- En mellanstor myndighet har fokuserat mycket på effektivitet genom att förbättra hantering av avtal och licenser, bl.a. genom hjälp av licensmäklare. Det som driver it-driftskostnader på myndigheten bedöms vara inköp av hårdvara. För it generellt medför bl.a. krav på hög säkerhet i regel höga it-kostnader.
- En liten myndighet får all it tillhandahållen genom en överenskommelse med sin värdmyndighet. Inom ramen för denna överenskommelse ingår bl.a. it-arbetsplatser och vanligen förekommande kontorsstöd. Myndigheten betalar värdmyndigheten motsvarande tre procent av sina verksamhetskostnader för dessa leveranser.

Fallstudiemyndigheterna framhåller att de har stort fokus på säkerhet vilket kan ha lett till dyrare it-driftslösningar än vad som vore möjligt med lägre ställda säkerhetskrav.

4.6 Myndigheternas framtida behov av it-drift

4.6.1 Framtida behov

Myndigheterna har i enkäten fått beskriva hur de uppskattar sina behov av it-drift de kommande fem åren. Som utgångspunkt svarar många myndigheter att deras beskrivning förutsätter att deras uppdrag inte förändras och att de rättsliga förutsättningarna för att utkontraktera it-drift klarläggs. Flera myndigheter uppger även att de nyligen förnyat avtal för den it-drift de utkontrakterat och att deras framtida behov är samma som deras nutida. Några myndigheter lyfter fram utmaningar med kompetensförsörjning och ökat behov av specialister. Därtill ser flera myndigheter behov av större kapacitet till följd av ökat lagringsbehov, större transaktionsvolym och högre krav på redundans och informationssäkerhet.

Som en konsekvens av trenden på marknaden mot att erbjuda allt mer mjukvara som tjänster, understryker många myndigheter att det finns behov av tydliga rättsliga förutsättningar för att kunna använda

molntjänster. Här skiljer sig beskrivningarna något mellan myndigheter, där vissa framhåller att behovet av drift i egen regi kommer att minska, till följd av ökad användning av molntjänster, medan vissa tillägger att behov av egna datacenter kommer bestå för den mest skyddsvärda informationen. En myndighet (50–199 anställda) beskriver det på följande sätt:

X har sedan 2011 utkontrakterat större delen av sin IT-drift (serverdrift, klienthantering Windows, nätverksdrift) till en privat leverantör. Den utveckling som skett de senaste åren är en utveckling mot att nya tjänster upphandlas som webbaserade SaaS-tjänster, dels för att detta har visat sig vara mer kostnadseffektivt samtidigt som tjänsterna har blivit mer plattformsoberoende och gett en större nytta till verksamheten. Det naturliga steget vore för X att likt utvecklingen generellt även hantera IT-driften i molnbaserade verktyg som t.ex. Google Cloud, Microsoft Azure eller i en statlig modell. Dessa strategiska val skulle göra IT-driften mer kostnadseffektiv, säkrare och ge mer nytta till verksamheten jämfört med den typen av traditionell IT-drift som X har hos privat leverantör i dag. Vi tror att rätt väg att gå är att välja lätthanterade och användarvänliga tjänster och undvika sådana system som kräver omfattande konsultinsatser. X kommer sannolikt i framtiden att behöva extern hjälp med expertis inom serverdrift och nätverksdrift, samt utveckling och integration av olika verksamhetssystem. Diskussionerna kring de amerikanska molntjänsterna följs aktivt då den typen av tjänster är intressanta för myndigheter och organisationer motsvarande X verksamhet, förutsatt att de kan bedömas följa lagar, förordningar och säkerhetskrav. Behovet av att ansluta sig till en samordnad IT-drift upplevs därför inte som stora om den data och information X hanterar klassas som säker att hantera hos de amerikanska molntjänsterna, men i annat fall skulle en samordnad statlig IT-drift kunna ta över de tjänster som för närvarande köps från privata leverantörer förutsatt att den är kostnadseffektivare och har lika hög kompetens och resurser inom området.

Bilden nyanseras av myndigheter som har tillräckliga resurser för att kunna drifta lösningar kostnadseffektivt på egen hand.

Vi ser att andelen IaaS går ner en del då flera systemleverantörer gärna vill sälja sina programvaror som PaaS eller SaaS. Vi ser dock inte uppenbara fördelar med detta då totalkostnaden jämfört med att köpa systemen separat och drifta dem inom ramen för vårt IT-driftsavtal ofta är högre. Detta beror delvis på att vi har en relativt hög fast andel i vårt IT-driftsavtal vilket gör att rörlig kostnad för att drifta ett nytt system blir relativt låg.

Flera myndigheter framhåller behov av att fortsatt kunna utkontraktera drift, både av system där det finns möjlighet att sköta driften i egen regi men där det finns andra skäl att inte göra det, och i de fall där vissa funktioner endast går att erhålla som tjänst genom en extern driftsleverantör. Driftsmiljön är komplex på de flesta myndigheter i bemärkelsen att olika system från olika leverantörer är integrerade mot varandra. En liten myndighet beskriver situationen på följande sätt:

Myndighetens verksamhetskritiska system kommer troligtvis även i framtiden att bestå av en mix av tjänster och produkter från den konkurrensutsatta marknaden, tjänster och produkter som endast en specifik aktör tillhandahåller respektive egenutvecklade applikationer.

På en övergripande nivå betonar flera myndigheter att den framtida it-driften kommer ställa högre krav på flexibilitet, skalbarhet och tillgänglighet. Det finns t.ex. ett växande behov att tillgängliggöra data till olika intressenter, samarbeta med externa parter både nationellt och internationellt och att snabbt kunna ställa om verksamheter vid förändrade förutsättningar.

4.6.2 Samordnad it-drift

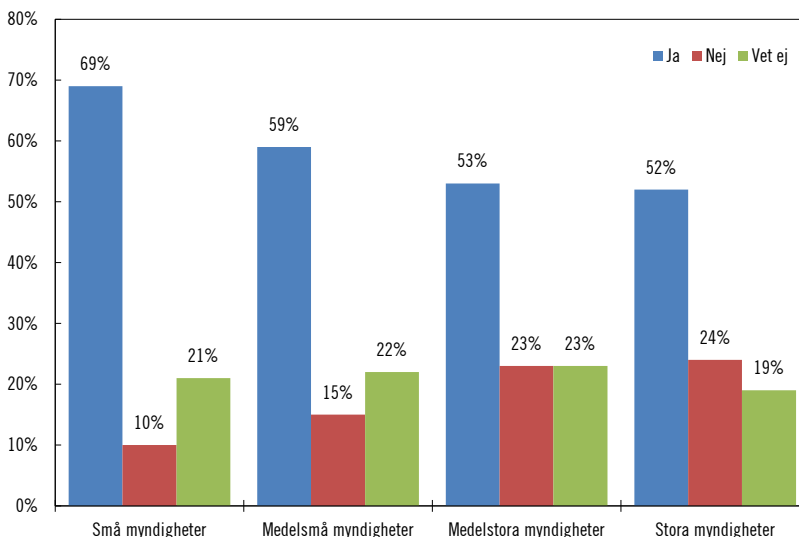
Vi har också ställt frågor om myndigheternas intresse och behov av att ansluta sig till en samordnad statlig it-drift. Frågorna har varit hypotetisk formulerade eftersom eventuella förslag om hur en samordnad it-drift bör utformas kvarstår att utreda. Svaren ger dock en bild på övergripande nivå över vilka funktioner myndigheter har intresse att överlåta och deras attityd till samordnad it-drift. Av myndigheternas svar har det bl.a. framgått att många ser en samordnad statlig it-drift som ett komplement till den egna it-driften snarare än ett substitut. Flera myndigheter uttrycker även oro för att ökad samordning och standardisering kan leda till oflexibla och dyra lösningar som inte tar hänsyn till verksamheters olika behov och att myndigheterna riskerar att förlora kontroll över kritiska it-lösningar.

Över hälften av myndigheterna är intresserade av att ansluta sig till en samordnad statlig it-drift

Enkätsvaren visar att över hälften (57 procent) av myndigheterna är intresserade av att ansluta sig till en samordnad statlig it-drift. Det finns ett visst samband mellan storlek på myndighet och intresse, då mindre myndigheter i större utsträckning är intresserade av att ansluta sig. Omvänt är större myndigheter mindre intresserade av att ansluta sig och ungefär en fjärdedel av de stora myndigheterna uppger att de inte är intresserade.

Figur 4.7 Har myndigheten intresse/behov av att i framtiden ansluta sig till en samordnad statlig it-drift?

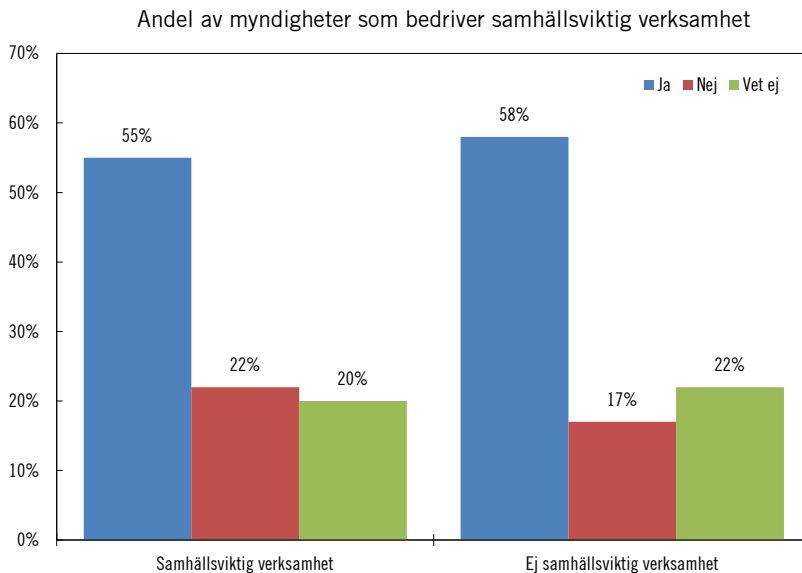
Andel av myndigheter utifrån storlek



Källa: Enkätundersökning.

Bland de myndigheter som svarat att de inte är intresserade av att ansluta sig till en samordnad statlig it-drift är flera lärosäten eller större myndigheter som har uppgett att de har tillräcklig skala och kompetens för att sköta it-driften på ett effektivt sätt själva.

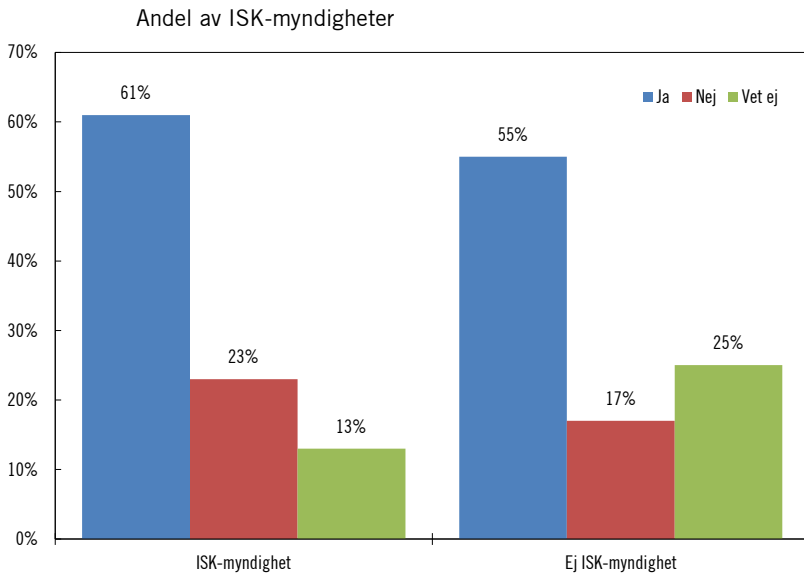
Figur 4.8 Har myndigheten intresse/behov av att i framtiden ansluta sig till en samordnad statlig it-drift?



Källa: Enkätundersökning.

Det förefaller inte finnas något tydligt samband mellan intresse av att ansluta sig till en samordnad statlig it-drift och om myndigheten omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (ISK) eller bedriver samhällsviktig verksamhet.

Figur 4.9 Har myndigheten intresse/behov av att i framtiden ansluta sig till en samordnad statlig it-drift?



Källa: Enkätundersökning.

Som skäl att vilja ansluta sig uppger myndigheterna möjligheten att realisera kostnadsbesparingar, förbättra säkerheten och förenkla den digitala samverkan, i nästan lika stor utsträckning.

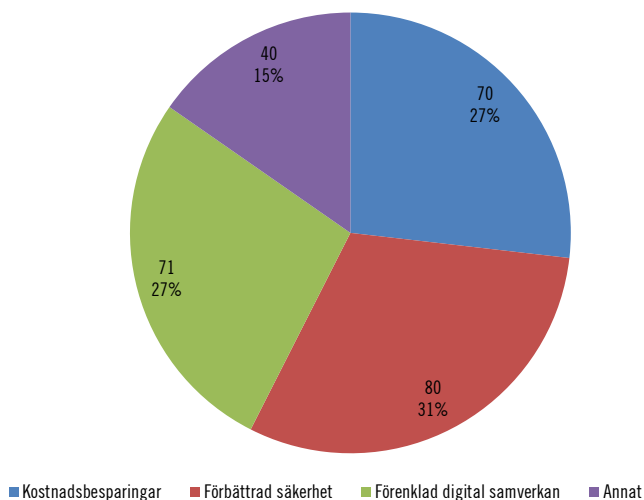
Tillgång till relevant kompetens är utöver kostnader, säkerhet och samverkan ett viktigt skäl till att vilja ansluta sig till samordnad it-drift,

Många myndigheter uppger att de har svårt att rekrytera eller få tillgång till relevant kompetens inom it-drift. Vidare framhåller ett antal myndigheter även att det vore effektivt för staten som helhet att samordna och koncentrera kompetens inom området, samt att en samordnad it-drift skulle innebära minskad administration förknippad med upphandling.

Ett annat återkommande tema är att samordnad it-drift kan höja robustheten om den möjliggör säkerhetskopiering och ökad redundans.

Figur 4.10 Vilka är de huvudsakliga skälen för intresse/behov att ansluta sig till en samordnad statlig it-drift?

Antal gånger skäl uppgetts (flervalsfråga) och andel av total



Källa: Enkätundersökning.

Myndigheterna är intresserade av ett helhetsåtagande, av serverdrift och av administrativa tjänster

Myndigheterna har själva fått formulera vilka funktioner de är intresserade av att överlåta vid en samordnad statlig it-drift. Svaren bör ses i ljuset av att myndigheterna inte haft information om villkoren för anslutning, finansiering eller utformning. Det finns dock några återkommande teman och svaren ger en viss bild av myndigheternas behov.

Av de 57 procent av myndigheterna som svarat att de är intresserade eller har behov av att ansluta sig till en samordnad it-drift uppger en fjärdedel att de önskar ett helhetsåtagande för it-drift. Det framgår indirekt av svaren att flera myndigheter ser helhetsåtagandet som mer omfattande än endast it-drift. Exempelvis önskar flera myndigheter att närliggande tjänster såsom it-arbetsplatser och telefoni skulle kunna överlåtas. Detsamma gäller annan verksamhet än drift såsom support, förvaltning och utveckling. I övrigt uttrycks intresse för flera andra områden:

- Flera myndigheter uttrycker intresse för serverdrift och IaaS.
- Flera myndigheter uttrycker intresse för samordnad säkerhetskopiering, backup- eller lagringslösningar.
- Flera myndigheter uttrycker intresse för administrativa tjänster och kontorsstöd exempelvis e-arkiv, diarium, ärendehantering, webbplats, e-post och Office-paketet.
- Ett antal myndigheter uttrycker intresse för samlokalisering eller drift av datacenter.
- Ett antal myndigheter uttrycker behov av samordnade container-tjänster.

Av svaren framgår att mindre myndigheter i större utsträckning än större myndigheter är intresserade av helhetsåtaganden. Vidare framför flera myndigheter att en eventuell samordnad statlig it-drift bör fokusera på system och tjänster av administrativ och standardiserad karaktär där det går att uppnå skalfördelar. Ett antal myndigheter är även tydliga med att det endast är relevant att ansluta sig till en samordnad it-drift om det medför en minskad kostnad och bibehållen informationssäkerhet.

25 myndigheter uttrycker intresse för att erbjuda it-drift

Nästan 16 procent (25) av myndigheterna uttrycker intresse för att erbjuda it-drift till andra myndigheter. Bland dessa är de allra flesta stora eller medelstora myndigheter och flera hanterar redan i dag viss it-drift åt andra myndigheter såsom Skatteverket, Försäkringskassan och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Det är samtidigt 13 myndigheter som uppgett att de är intresserade av att erbjuda it-drift som i dag inte gör det. Flera myndigheter, huvudsakligen lärosäten, som har möjlighet att erbjuda it-drifttjänster uppger att det främst är relevant gentemot den egna sektorn. På frågan vilka funktioner dessa myndigheter har möjlighet att erbjuda uppges huvudsakligen samlokalisering och infrastrukturtjänster såsom IaaS och PaaS.

För att tillhandahålla it-drift uppger de 25 myndigheterna att det krävs ett utpekat ansvar från regeringen (i instruktion eller genom uppdrag), klarlagda rättsliga förutsättningar för denna typ av sam-

verkan inom statsförvaltningen, ytterligare ekonomiska resurser och tid för att bygga upp förmågan.

4.6.3 Fallstudiemyndigheterna

Flera fallstudiemyndigheter ser ökade behov av it-säkerhetsspecialister och att arbeta strukturerat med informationsklassificering. Flera understryker även fortsatta behov av att kunna använda kommersiella molntjänster där det är möjligt och ändamålsenligt.

- En liten myndighet vill i fortsättningen ha möjlighet att kunna använda molntjänster i större utsträckning och att skydda känsliga personuppgifter genom drift i statlig regi. För att möta det sistnämnda behovet har myndigheten inlett en dialog med Försäkringskassan om ett helhetsåtagande för it.
- Universitetet håller på att slutföra en större organisatorisk förändring av sin förvaltningsgemensamma it-verksamhet och säger bl.a. att högre krav på säkerhet kommer ha stor betydelse för it-driftslösningar framöver. Universitetet vill även fortsatt tillhandahålla molntjänster till andra lärosäten och geografiskt närbelägna myndigheter.
- En stor myndighet bedömer att kapacitetsbehovet inom it-drift kommer ligga kvar eller öka något de kommande åren. Inom verksamheten kommer ökade behov av automatisering och tillgänglighet ställa krav på it-driften. Även säkerhetsskyddslagen har sedan den trätt i kraft medfört stora konsekvenser för kärnverksamheten och it, vilket innebär stora kostnader.
- En annan stor myndighet ser generellt ökade krav på automatisering, lagring och redundans. Myndigheten ser även specifika behov av molnbaserade samarbetslösningar.

Beträffande möjligheterna till en samordnad statlig it-drift uttrycker sig fallstudiemyndigheterna försiktigt positivt. De framhåller att det finns flera villkor som måste uppfyllas för att det ska vara intressant. En myndighet understryker betydelsen av att den har rådighet över verksamhetsnära it-system och att det inte är lämpligt att sådana system hanteras av en annan myndighet. Flera aktörer är redan i

dagsläget involverade i leveransen av dessa system och myndigheten betonar att färre involverade leder till ökad kontroll och säkerhet.

4.7 Analys och slutsatser

It-drift inom den statliga förvaltningen har under de senaste åren gått från att vara en teknisk fråga för en myndighets it-avdelning till att bli en strategisk fråga för myndigheten. Det finns flera faktorer som ligger bakom detta, som ökade krav på digitalisering, ett större fokus på data- och säkerhetsskydd generellt men också enskilda myndighetsexempel som visat på behovet av att balansera både kostnadseffektivitet och säkerhet i valet av it-driftslösningar. Utkontraktering av it-drift och användning av molntjänster har också ställts mot nya hotbilder och ökade krav på dataskydd och säkerhet.

Statliga myndigheter har krav på sig att välja kostnadseffektiva lösningar i sin verksamhet. Kraven på säkerhet påverkas av en myndighets verksamhet och tillämpliga verksamhetskrav samt vilken typ av uppgifter som myndigheten hanterar. Samhällskritisk verksamhet och myndigheter som hanterar särskilt skyddsvärda uppgifter har störst behov av säkra it-driftslösningar. Men även myndigheter som hanterar olika typer av sekretessreglerade uppgifter eller känsliga personuppgifter måste göra säkerhetsavvägningar för sin it-drift. Balansen mellan säkerhet och kostnadseffektivitet är inte alltid enkel att hitta. Ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och informationsklassificering är grunden för att kunna göra rätt avvägningar.

Verksamhet och informationshantering påverkar myndigheters behov av it-drift

Vår kartläggning visar att de allra flesta myndigheter (90 procent) som besvarat vår enkät hanterar någon form av skyddsvärd information i sin verksamhet. Även om enkäten inte ger svar på omfattningen av skyddsvärd information i respektive myndighet så är det tydligt att så gott som samtliga myndigheter har att ta ställning till olika grad av säkerhetsaspekter i valet av it-driftslösningar. Vanligast är att myndigheter hanterar olika typer av känsliga personuppgifter eller uppgifter som regleras av sekretess med rakt skaderekvisit. 40 procent av myndigheterna hanterar säkerhetsskyddsklassificerade

uppgifter. Större myndigheter hanterar i högre grad säkerhetsskydds-klassificerade uppgifter än vad mindre myndigheter gör. Det är dock viktigt att poängtera att det inte är faktorer som myndighetsstorlek som påverkar säkerhetskraven, utan snarare verksamhetens karaktär och vilken typ av uppgifter som myndigheten hanterar. Även mindre myndigheter bedriver samhällsviktig verksamhet och hanterar uppgifter som ställer höga krav på säkra it-driftslösningar. Detta bekräftas också i våra fallstudier.

Myndigheterna behöver fortsätta att utveckla sitt systematiska informationssäkerhetsarbete

Att ha kunskap om vilka uppgifter myndigheten hanterar och vilka krav som ställs på uppgiftshandlingen är viktigt för att kunna göra rätt avvägningar när det gäller it-drift. Informationsklassificering som en del i ett systematiskt informationssäkerhetsarbete är av central betydelse. Vår enkätundersökning visar att ungefär hälften av myndigheterna bedömer att de arbetar med informationssäkerhet och har genomfört informationsklassning i hela eller delar av verksamheten. Hälften av myndigheterna har påbörjat ett informationssäkerhetsarbete på myndigheten men har inte klassat sin information. Ett fåtal myndigheter har inte gjort något alls på området. Denna bild bekräftas av Digg:s kartläggning från 2019. Små och medelsmå myndigheter har i regel inte kommit lika långt i sitt informationssäkerhetsarbete som medelstora och stora myndigheter.

Att säkerställa informationssäkerhetskrav i samband med it-upphandling är också viktigt för en säker it-drift. Drygt hälften av myndigheterna i enkätundersökningen har påbörjat ett arbete med säkerhetskrav i olika skeden av en it-upphandling. Var femte myndighet har ett etablerat arbetssätt för att verifiera säkerhetskrav hela vägen – från kravkatalog och verifiering av säkerhetskrav i anbudssvar och leverans till att följa upp säkerhetskraven under avtalets gång. En ungefär lika stor andel av myndigheterna har inte reflekterat över frågan. Även här framkommer att större myndigheter har kommit längre i sitt arbete än mindre myndigheter. Det får anses naturligt eftersom större myndigheter gör fler och större upphandlingar och därmed behöver ha rutiner för detta på plats. Flera stora myndigheter behöver dock utveckla sitt arbete med att verifiera säkerhetskraven under avtalets giltighetstid.

Det återstår med andra ord en del arbete med att få informationssäkerheten på plats bland de statliga myndigheterna som grund för säkra it-driftslösningar. MSB:s nya föreskrifter på området stärker kraven, men det saknas sanktioner om en myndighet inte genomför systematiska informationssäkerhetsåtgärder. Det finns inte heller någon tillsynsmyndighet på området.

Kompetensbrist är en riskfaktor för säker it-drift

Enkätundersökningen visar att såväl stora som små myndigheter ser bristande informationsklassificering och avsaknad av relevant kompetens som de största hindren för säker it-drift. Kompetensfrågan lyfts fram som en orsak till brister i informationsklassificeringen, men är ett mer generellt problem. Myndigheterna saknar kompetens inom både it och säkerhet och beställarkompetens lyfts fram som ett särskilt problem. För små myndigheter är kompetensbristen i mångt och mycket en resursfråga, medan det för stora myndigheter handlar om hård konkurrens om kunnig och erfaren personal. Det kan vara svårt att ersättningsrekrytera när nyckelpersoner slutar. Detta bekräftas också av fallstudiemyndigheterna. För att kunna översätta lagkrav och informationsklassificering till konkreta krav på säker och kostnadseffektiv it-drift måste olika kompetenser i verksamheten dessutom samverka och förstå varandra. Flera myndigheter pekar på att det är en utmaning. Ett oklart rättsläge vad gäller användning av molntjänster bidrar ytterligare till svårigheterna. Sammantaget framstår kompetensbristen som en stor riskfaktor för säker it-drift i myndigheterna.

Höga krav på säkerhet och inlåsnings effekter utgör hinder mot kostnadseffektiv it-drift

De största hindren för kostnadseffektiv it-drift är enligt enkätundersökningen höga krav på säkerhet och olika typer av inlåsnings effekter. Myndigheterna beskriver det som att säkerhetskrav utöver standard är dyrare och att det därför är viktigt att kunna kravställa på rätt säkerhetsnivå. Särskilt större myndigheter framhåller detta. För små myndigheter är kompetensfaktorn viktig även här. Hinder i form av inlåsnings effekter (t.ex. leverantörsberoende) kan ta sig olika uttryck.

Flera myndigheter lyfter fram att de sitter fast i enskilda privata tjänsteleverantörers lösningar och att de har investerat i såväl kompetens som licenser som är kopplade till leverantören. Byte av tjänsteleverantör kan i sig vara både komplext och kostsamt. Är en myndighet nöjd med den befintliga lösningen kan det ta emot att genomföra ett omfattande arbete för att hitta en ny leverantör. Oavsett situation så ställs även här krav på förmåga att kravställa och på beställarkompetens.

Myndigheterna har likartade behov av it-driftslösningar för grundläggande funktioner

Enkätundersökningen och fallstudierna visar både på olikheter och likheter mellan myndigheternas it-miljöer och deras behov. Även om specifika lösningar och system skiljer sig åt mellan statliga verksamheter är deras behov på en övergripande nivå förhållandevis lika. Många myndigheter behöver, utöver it-arbetsplatser till sina medarbetare, it-drift av olika system och applikationer för sina verksamheter. Dessa system och applikationer kan i sin tur delas in utifrån målgrupp i de som är ämnade för internt bruk alternativt externt (i de fall målgruppen är enskilda eller andra myndigheter). Vidare finns det oftast integrationer mellan system som gör att de kan utbyta information.

För att möta behoven har många myndigheter en blandning av it-drift de själva hanterar (dvs. drift där myndigheten själv äger hårdvara och mjukvara) och drift de utkontrakterat till en privat tjänsteleverantör eller samordnat med annan myndighet (dvs. it-drift som tjänst). Faktorer som påverkar myndigheters val av driftsform är enligt fallstudierna

- myndighetens uppfattning om vilka krav som uppställs i olika regelverk (dataskydd, sekretess, säkerhetsskydd, etc.) på uppgiftshandlingen och i vilken utsträckning dessa krav uppfylls vid anlitandet av en privat tjänsteleverantör,
- om myndigheten har tillgång till nödvändig kompetens för att själva hantera driften av en specifik funktion,

- marknadens utbud och villkor för de system och applikationer myndigheten har behov av (exempelvis om de säljs som licens eller enbart som tjänst), och
- om det finns kostnadsmässiga fördelar med en driftsform framför en annan.

Av intervjuerna med fallstudiemyndigheterna framgår att även mer praktiska omständigheter kan vara styrande. Det kan t.ex. vara möjligheten att samordna sig med en annan myndighet eller om en driftsform gör att det går snabbare att implementera en ny funktion.

Myndigheterna kommer även fortsättningsvis ha visst behov av drift i egen regi

För de två tredjedelar av myndigheter som har egna datacenter bör enkätresultatet ses i ljuset av hur myndigheternas it-verksamhet växt fram över tid. Historiskt har det varit nödvändigt för många myndigheter att ha en egen it-driftsmiljö varför de inrättat utrymmen i sina egna lokaler för servrar och annan hårdvara. I takt med förvaltningens digitalisering har vissa myndigheter med större kapacitetsbehov etablerat egna datacenter eller upphandlat samlokalisering. Sammantaget har de myndigheter som svarat på vår enkät 220 datacenter vilket kan jämföras med 206 när SSC ställde en liknande fråga i sin enkätundersökning från 2016. Även om det finns viss effektiviseringspotential i att konsolidera lokalanvändningen för datacenter i statsförvaltningen är det viktigt att notera att en del av utrymmen för servrar och hårdvara ingår i myndigheternas lokaler på ett sätt som kan göra dem svåra att rationalisera bort med mindre än att hyreskontrakt omförhandlas. Några av fallstudiemyndigheterna framhåller dock att de övergått till samlokalisering eftersom de bedömt att det varken är nödvändigt eller effektivt att ha egna datacenter. Även om det är möjligt att antalet serverutrymmen och mindre datacenter i statsförvaltningen på sikt kommer minska som en konsekvens av effektiviseringsstryck och större möjligheter till utkontraktering framgår det att myndigheter även i fortsättningen har behov av it-drift i egen regi.

Enligt myndigheterna beror det på att

- behovet av kontroll över de uppgifter som behandlas, eller den funktion som tillhandahålls, är så stort att det är mest praktiskt att hantera driften i egna lokaler och på egen utrustning,
- myndigheten inte har klassificerat eller separerat sin data i tillräcklig utsträckning för att det ska vara utan risk eller ens möjligt att utkontraktera driften,
- myndigheten har en teknikskuld (legacy) i form av gamla system och applikationer (eller integrationer mot sådana) som gör det svårt att migrera till extern drift, och
- myndigheten är tillräckligt stor och har tillräckligt förutsägbara kapacitetsbehov för att kunna producera sin drift själv på ett kostnadseffektivt sätt.

Myndigheternas användning av molntjänster från privata tjänsteleverantörer är utbredd och drift i egen regi är inte alltid ett alternativ

När det gäller kommersiella molntjänster är användningen inom statsförvaltningen i dag utbredd. Vanligast är SaaS-tjänster följt av IaaS- och PaaS-tjänster. Pensionsmyndigheten genomförde år 2015 en enkät där 30, 23 och 78 procent av respondenterna uppgav att de använde IaaS, PaaS respektive SaaS-tjänster. Det förefaller därmed som att användningen av PaaS- och SaaS-tjänster ökat något enligt vår enkät där motsvarande andel användare av IaaS-, PaaS- och SaaS-tjänster är 33, 32 respektive 95 procent. Jämförelse bör göras med viss försiktighet givet att inte exakt samma myndigheter svarat på enkäterna även om båda enkäterna haft hög svarsfrekvens. Från enkätresultaten framgår att myndigheterna använder SaaS-tjänster till många olika funktioner och ändamål. Som vi nämnt ovan finns även tecken på att andelen myndigheter som använder någon slags SaaS-tjänst ökat över tid. Användningen av SaaS-tjänster har potential att påverka dynamiken mellan verksamheter och it-avdelningar på myndigheter i den utsträckning verksamheterna själva kan upphandla de verktyg och stöd de behöver utan att involvera sina it-avdelningar. Denna möjlighet gör att verksamheter på ett flexibelt sätt kan introducera nya it-stöd för medarbetare utan längre ledtider. Men den kan

även skapa utmaningar i de fall det blir svårare att samordna kravställning och förvaltning av de många it-lösningar verksamheterna använder.

Det framgår av enkätundersökningen och från intervjuerna med fallstudiemyndigheterna att många myndigheter både bedriver it-drift i egen regi och använder kommersiella molntjänster för att tillhandahålla nödvändig it-drift till sina verksamheter. Utkontrakterad it-drift inklusive molntjänster bör därmed inte alltid betraktas som ett likvärdigt och utbytbart alternativ till it-drift i egen regi. Om dessa driftsformer kan ses som likvärdiga alternativ till varandra eller inte beror i slutändan på om myndigheten i fråga har samma möjlighet att välja endera för att möta ett specifikt behov. I praktiken finns det ofta hinder som omöjliggör någon driftsform, t.ex. att den mjukvara som krävs för en viss funktion endast säljs som SaaS-tjänst, eller att det saknas resurser eller kompetens på myndigheten för att sköta driften i egen regi. Sekretess eller säkerhetsskydd kan också ställa krav som gör det olämpligt att använda vissa kommersiella molntjänster. Sett till respektive driftsform finns det oftast många olika sätt att möta samma behov och det är därför viktigt att poängtera att alla dessa sätt är förknippade med myndigheternas egna avvägningar avseende säkerhet, kostnad och funktion. Det innebär sammanfattningsvis att myndigheter tar hänsyn både till de hinder som nämns ovan (bland annat säkerhet), samt gör avvägningar avseende kostnad och funktion, vid val av driftsform och den specifika it-driftslösningen.

Samordningen av it-drift inom statsförvaltningen har vuxit fram successivt och ser ut på många olika sätt

Beträffande samordningen av it-drift inom statsförvaltningen tyder både enkätresultatet och fallstudierna på att det är relativt vanligt att myndigheter får eller tillhandahåller it-tjänster av eller till varandra. Det handlar om allt från att tillhandahålla driften av en specifik tjänst eller applikation, till att tillhandahålla samtliga funktioner hos en normal it-avdelning åt en annan myndighet. Ofta har dessa samarbeten mellan myndigheter vuxit fram successivt utan formell styrning på departementsnivå. I vissa fall förekommer dock formell styrning, som exempelvis i fallet med Försäkringskassans uppdrag att tillhandahålla säker och samordnad it-drift, samt i fallet med SSC:s HR- och ekonomirelaterade tjänster. Den decentraliserade förvaltnings-

modellen har gett myndigheterna möjlighet att själva etablera samarbeten om it-drift utifrån sina behov. Denna situation skapar förutsättningar, åtminstone i teorin, för myndigheter att gå in i och ut ur samarbeten på ett flexibelt sätt. Samtidigt har det genom fallstudierna framkommit att vissa myndigheter som köper it-tjänster från andra myndigheter ibland upplever det som svårt att få inflytande över valet av it-lösningar och hur dessa utformas. En komplicerande omständighet i sammanhanget är att det råder osäkerhet avseende vad myndigheterna kan och bör reglera i de överenskommelser de ingår sinsemellan. Vi återkommer till denna fråga i vårt slutbetänkande.

Myndigheter med samhällsviktig verksamhet har högre kostnader för it-drift än andra myndigheter

Kostnaderna för it-drift avseende egna datacenter är ojämnt fördelade mellan myndigheterna i statsförvaltningen. Ett antal myndigheter har högre kostnader, både för drift i egen regi och för vissa molntjänster. Det finns ett visst samband mellan myndigheternas storlek och kostnader för it-drift. Den ojämna fördelningen av kostnader syns dock även om man ser till myndighetsstorlek (antal anställda). En gemensam faktor för flera av de myndigheter som har höga kostnader (relativt sin storlek) är att de bedriver samhällsviktig verksamhet eller har att tillämpa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (ISK). Sett till de totala kostnaderna för egna datacenter utgör ISK-myndigheterna och de som bedriver samhällsviktig verksamhet 80 respektive 86 procent. Dessa myndigheter står även för en majoritet av de totala it-kostnaderna, baserat på Digg:s sammanställning om strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad. Detta tyder på att dessa två grupper av myndigheter har it-verksamhet som generellt är mer kostsam. För myndigheter som bedriver samhällsviktig verksamhet är det rimligt att den information och de system som myndigheterna förvaltar ställer högre krav på informationssäkerhet än för myndigheter som inte bedriver samhällsviktig verksamhet. Exempelvis är en påverkande faktor för flera bevakningsmyndigheter att man ska kunna utöva sin verksamhet under störda förhållanden eller höjd beredskap, vilket påverkar konstruktion och kostnader för it-driften. Vidare är de flesta ISK-myndigheter relativt stora och hanterar många transaktioner. Ett av de

kriterier som tillämpats för att avgöra om en myndighet ska omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll är att verksamheten har omfattande och komplexa it-system.

Sett till hela den statliga redovisningsorganisationen om 215 myndigheter uppskattas kostnaderna för it-drift år 2019 uppgå till motsvarande 2,1 miljarder kronor. En betydande andel av denna kostnad utgörs av kostnader för egna datacenter (cirka 65 procent), medan molntjänster utgör 14 procent och kostnader för inhyrd och anställd personal 21 procent. Kostnaden för it-drift bör ställas i relation till statens samlade kostnader för it, som 2016 uppskattades till mellan 25–30 miljarder kronor av Ekonomistyrningsverket. Sett till statens samlade kostnader för it är det inte osannolikt att lönekostnaderna utgör en betydande andel. Sett till SCB:s statistik fanns det nästan 11 000 anställda år 2019 i it-relaterade yrken. En schablonmässig uppskattning av lönekostnaderna för dessa uppgår till cirka 7,3 miljarder kronor.

Flera faktorer påverkar myndigheternas framtida it-drift

Flera myndigheter i enkätundersökningen och i fallstudien betonar att de i framtiden kommer att ha större behov av flexibilitet, skalbarhet och tillgänglighet. Det finns t.ex. ett växande behov att tillgängliggöra data till olika intressenter, samarbeta med externa parter både nationellt och internationellt och att snabbt kunna ställa om verksamheter vid förändrade förutsättningar. Flera myndigheter framhåller även behov av att i fortsättningen både kunna utkontraktera drift och bedriva drift i egen regi. Verksamhetskritiska system kommer sannolikt även i framtiden bestå av tjänster och produkter från den konkurrensutsatta marknaden, tjänster och produkter som endast en specifik aktör tillhandahåller och egenutvecklade applikationer. Det ska tilläggas att ett antal myndigheter uppgett att de kommer att ha samma behov som i dag, givet att deras uppdrag inte förändras.

Det finns ett antal faktorer som kan tänkas påverka myndigheternas it-drift inom en nära framtid, däribland den tekniska utvecklingen, arbetsätt och kompetens samt styrning. Den tekniska utvecklingen avseende hård- och mjukvara har ur ett längre tidsperspektiv möjliggjort digitaliseringen av allt fler funktioner i den offentliga förvaltningen. Många verksamheter har genom digitaliseringen auto-

matiserats och effektiviserats, vilket gjort det möjligt att höja deras produktivitet och kvalitet. Det är samtidigt viktigt att notera att nya tjänster och produkter på it-området inte utan vidare medför lägre kostnader på kort sikt för offentliga verksamheter, i relation till andra kostnader. Det finns flera tänkbara skäl till detta, bl.a. att den tekniska utvecklingen ofta sker jämsides med växande förväntningar på vad som ska uträttas. Många verksamheter har dessutom en tekniskuld eller föråldrad it-arkitektur, som kan göra det svårt att snabbt ersätta gammal ineffektiv teknik med ny effektiv. Slutligen kan den tekniska utvecklingen också skapa nya kostnader, genom att t.ex. rubba balansen mellan offensiva och defensiva förmågor inom cybersäkerhet, vilket kan leda till ökade kostnader för verksamheter för att försvara sig mot angrepp och hot. Vissa tekniktrender har, om de extrapoleras, även fortsatt potential att påverka myndigheternas it-drift. Däribland den generella trenden mot att allt mer hård- och mjukvara paketeras och säljs som tjänster över internet, att ett fåtal dominerande plattformsföretag har en dominerande ställning på marknaden för molntjänster, samt att vissa kritiska byggstenar i den mjuka infrastrukturen fortsätter vara öppna källkod och utvecklas i en gynnsam riktning.

Utöver teknikutvecklingen är även arbetssätt och kompetenser på it-området en faktor som kommer att påverka myndigheternas framtida it-drift. Nya arbetssätt och relevanta kompetenser hänger förstås nära ihop med den tekniska utvecklingen. Exempelvis har ett antal innovationer som underlättat digitalt samarbete och att snabbt gå mellan utveckling till produktion, banat väg för nya metoder och arbetssätt inom systemutveckling. Dessa trender har inneburit att gamla gränser mellan drift, förvaltning och utveckling delvis har suddats ut. De nya arbetssätten och den snabba teknikutvecklingen ställer som följd nya krav på vad som anses vara aktuella och relevanta kompetenser hos it-specialister. Olika verksamheters förutsättningar att attrahera dessa kompetenser blir därmed av stor betydelse för om de kan anamma nya arbetssätt och tekniker. Mer generellt, och som en konsekvens av samhällets digitalisering, ökar även kraven på it-kompetens hos roller i organisationer som traditionellt inte haft det. Det kan t.ex. handla om relevant kompetens att ställa krav vid upphandling och utformning av system och applikationer – det som ibland benämns som beställarkompetens. Vår kartläggning har visat att många myndigheter ser kompetensbrist, och då särskilt

bristande beställarkompetens, som ett hinder och en riskfaktor för säker och kostnadseffektiv it-drift.

Slutligen är styrningen av myndigheterna, inklusive myndigheternas rättsliga förutsättningar att utkontraktera it-verksamhet, en faktor med stor påverkan på statsförvaltningens framtida it-drift. På denna punkt kan vi konstatera att det både funnits ökade förväntningar på myndigheter att digitalisera sina verksamheter och att samverka över organisationsgränser, samtidigt som det funnits en osäkerhet om hur information som omfattas av sekretess, data- eller säkerhetsskydd ska hanteras.

Myndigheterna uttrycker intresse för en samordnad statlig it-drift även om de har olika behov

Över hälften av myndigheterna i enkätundersökningen uttrycker intresse för en samordnad statlig it-drift. Många framhåller samtidigt att intresset att ansluta sig beror på tjänsteutbudet, priser och anslutningsvillkor. Bilden har nyanserats något i fallstudierna där vissa myndigheter lyft fram exempel på samordnad it-drift som de tycker fungerat mindre bra. Bl.a. har faktorer som minskad kontroll och service samt höga priser lyfts fram.

Myndigheterna har något varierande syn på vad som bör ingå i en samordnad statlig it-drift. Flera mindre myndigheter önskar t.ex. mer omfattande åtaganden, som it-arbetsplatser och support utöver it-drift av specifika system. Flera myndigheter lyfter även fram specifika behov som de bedömer skulle kunna hanteras inom ramen för en samordnad it-drift. Det handlar t.ex. om samlokalisering, serverdrift eller IaaS, containerplattform, applikationsdrift och säkerhetskopiering. Myndigheterna tror bl.a. att en samordnad statlig it-drift kan leda till kostnadseffektivitet, högre säkerhet och förenklad samverkan. Utöver dessa skäl framhåller myndigheterna att en samordnad statlig it-drift kan underlätta kompetensförsörjningen som många myndigheter ser som en utmaning.

Generellt framhåller flera myndigheter att en samordnad statlig it-drift bör fokusera på att tillhandahålla standardiserade och administrativa tjänster. Att fokusera på standardiserade och administrativa tjänster framhölls även som en framgångsfaktor av några länder i omvärldsanalysen som samordnat sin it-drift.

Ett antal större myndigheter framhåller att de har möjlighet att tillhandahålla it-drift. De flesta av dessa myndigheter tillhandahåller redan i dag it-drift i någon form till andra myndigheter. Dessa myndigheter anser att tydlig styrning och ett tydligt mandat är viktiga förutsättningar för att kunna tillhandahålla it-drift.

5 Omvärldsanalys

Enligt utredningsdirektiven ska vi kartlägga och analysera relevanta modeller för statliga myndigheters it-drift såväl nationellt som i ett urval av särskilt intressanta länder med såväl samordnad it-drift som offentlig-privat samverkan kring samordnad it-drift. Vi har valt att närmare studera Norge, Danmark, Finland, Nederländerna och Storbritannien eftersom dessa länder antingen

- har förvaltningsmodeller som påminner om den svenska, vilket bör underlätta jämförelse och möjligheten att generalisera lärdomar,
- är EU-länder med liknande regulatoriska krav, eller
- haft en annan inriktning avseende offentlig-privat samverkan för att tillgodose förvaltningens behov (i fallet med Storbritannien) som inte täcks in av det övriga urvalet.

Omvärldsanalysen beskriver förvaltningsstrukturen i respektive land, hur politiken organiserat arbetet med e-förvaltning och statsförvaltningens digitalisering, styrning av förvaltningens användning av molntjänster, datacenter och synen på cybersäkerhet. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion.

5.1 Tidigare studier av samordnad it-drift i andra länder

5.1.1 Statens servicecenters rapport om en gemensam statlig molntjänst

Statens servicecenter (SSC) har i rapporten *En gemensam molntjänst för myndigheternas it-drift* (2016) belyst frågan om en samordnad it-drift i Danmark, Finland, Frankrike, Kanada, Nederländerna och

Storbritannien. SSC konstaterar att det pågår en uppbyggnad av statliga molntjänster samt en konsolidering av statlig it-drift i flera länder. Några generella lärdomar är dock att det tagit längre tid att genomföra samordning av it-driften än väntat och att samordningen är komplicerad och beroende av hur många tjänster som ska samordnas. SSC konstaterar även att viljan bland myndigheter att ansluta sig till samordnade tjänster minskar när de fräntas självbestämmande över sin it.

5.1.2 E-delegationens förstudie om effektiv it-drift inom staten

I förstudien *Effektiv IT-drift inom staten* som togs fram av E-delegationen år 2012 genomfördes en omvärldsanalys av förhållandena i Danmark, Finland, Nederländerna, Storbritannien, Australien, USA, Kanada samt övriga Europa. Förstudien byggde på en bilaga framtagen av konsultföretaget KPMG som studerat Australien, Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland och Storbritannien. I förstudien konstaterades att den dåvarande utvecklingen på it-tjänstemarknaden gick mot standardiserade och paketerade lösningar. Förstudien lyfte även fram följande trender inom de respektive ländernas statsförvaltningar:

- Andelen egenproducerad it-drift minskar.
- I många länder pågick olika initiativ för att konsolidera statlig it-drift för att uppnå skalfördelar och samordningsvinster. Flera länder försöker (eller har försökt) inrätta statliga servicecenter.
- Myndighetsperspektivet har fått ge vika till förmån för koncernperspektivet och it-styrning har i högre grad flyttat från myndighetsnivå till central nivå.
- Molntjänster kommer (såsom det 2012 formulerades) om några år vara den dominerande leveransformen för utkontrakterade leverantörer, Shared Service Centers och driftstjänster.
- Mer konkurrens kombinerat med utvecklingen runt molntjänster kommer att pressa styckpriser på it-driftstjänster.
- Utkontraktering av it-drift (till privata tjänsteleverantörer) är vanligare än drift via gemensamma initiativ.

I förstudien konstaterades även att det går att uttyda två ansatser där den ena gått ut på att konkurrensutsätta it-driften på den öppna marknaden (Storbritannien, Nya Zeeland och till viss del i Finland) och den andra på att konsolidera och bygga upp statliga servicecenter (Danmark, Nederländerna och Kanada). Drivkrafterna bakom de två olika ansatserna har dock varit desamma, dvs. lägre kostnader och ökad kostnads kontroll. Andra nyttor som anförts har varit mer fokus på kärnverksamheten, ökad flexibilitet, bättre tillgänglighet, bättre möjlighet att ta fasta på den tekniska utvecklingen, bättre drifts stabilitet, underlättad kompetensförsörjning och grönare it-produktion. Förstudien slår fast att inga länder kommit så långt att det varit möjligt att göra en utvärdering av de totala nettoeffekterna av större effektiviseringsprogram.

5.2 Norge

Norge har liksom Sverige tre förvaltningsnivåer med stat, regioner (fylken) och kommuner. Till statsförvaltningen hör, utöver regeringens departement (departemang), ett 70-tal myndigheter (direktorat) och andra typer av statliga verksamheter. Totalt rör det sig om cirka 250 organisationer. Norge tillämpar en blandning av ministerstyre och samordning mellan departementen i större frågor och har sedan en förvaltningspolitisk reform under 1990-talet relativt självständiga statliga myndigheter. Den kommunala sektorn består av cirka 350 kommuner och 19 fylken.

5.2.1 Organisering och strategi

Den norska regeringen antog år 2016 *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* som innehåller prioriteringar för politiken avseende informations- och kommunikationsteknologi (IKT) och den offentliga sektorns digitalisering. I agendan framhålls att förvaltningens digitalisering bör ske på ett sätt som minimerar risker och komplexitet. Vidare ska marknaden användas där det är lämpligt, förvaltningens gemensamma lösningar byggas för gemensamma behov och interoperabilitet med EU-lösningar främjas. Sedan agendan lades fram har den norska regeringen genom Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) bl.a. tagit fram en

molntjänststrategi (2016b), en strategi för den offentliga sektorns digitalisering (2016c) och en cybersäkerhetsstrategi (2016d).

Regeringen förtydligar årligen styrningen av den offentliga förvaltningens digitalisering genom det s.k. Digitaliseringsrundskrivet som innehåller en sammanställning av regeringens beslut, rekommendationer och beskriver KMD:s bedömning av it-relaterade investeringsförslag i kommande års budget. I 2016 års cirkulär framhöll regeringen att statliga myndigheter ska överväga molntjänster när de upphandlar IKT-lösningar. Inriktningen nyanserades år 2019 i molntjänststrategin i vilken regeringen belyste flera aspekter som bör beaktas när den offentliga förvaltningen överväger att använda molntjänster.

Den offentliga sektorns digitaliseringsstrategi är en uppföljning av den digitala agendan från år 2016 och bygger på en överenskomelse mellan regeringen och intresseorganisationen för kommuner och regioner (KS). I agendan beskrivs en rad prioriterade initiativ och e-tjänster under åren 2019–2025. Strategin berör inte uttryckligen it-drift eller molntjänster. Det gör inte heller cybersäkerhetsstrategin, även om den behandlar behovet av samarbete mellan det offentliga och privata respektive det civila och militära samt samarbete på den internationella arenan i syfte att stärka cybersäkerheten i samhället.

I takt med att synen på digitalisering och IKT förändrats från att vara en särfråga till att bli en tvärgående fråga, har också den departementala organiseringen av ansvaret för digitaliseringsfrågor utvecklats i Norge. Under åren 2005–2014 ansvarade Moderniseringsdepartemanget för frågorna och dessförinnan Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Genom en ny departementsindelning år 2014 samlades frågan på KMD tillsammans med frågor om bl.a. kommunernas ekonomi och lokalförvaltning. KMD har ansvar för förvaltningens gemensamma digitalisering medan fackdepartementen har ansvar för digitalisering inom sina respektive områden (t.ex. ansvarar Forsvarsdepartemanget för cybersäkerhetsfrågor). Regeringen har även inrättat Digitaliseringsdirektoratet (tidigare kallat Direktoratet for forvaltning og IKT) med ansvar för att samordna den offentliga förvaltningens digitalisering och år 2019 utsåg den norska regeringen för första gången en digitaliseringsminister.

5.2.2 Digitaliseringsdirektoratet

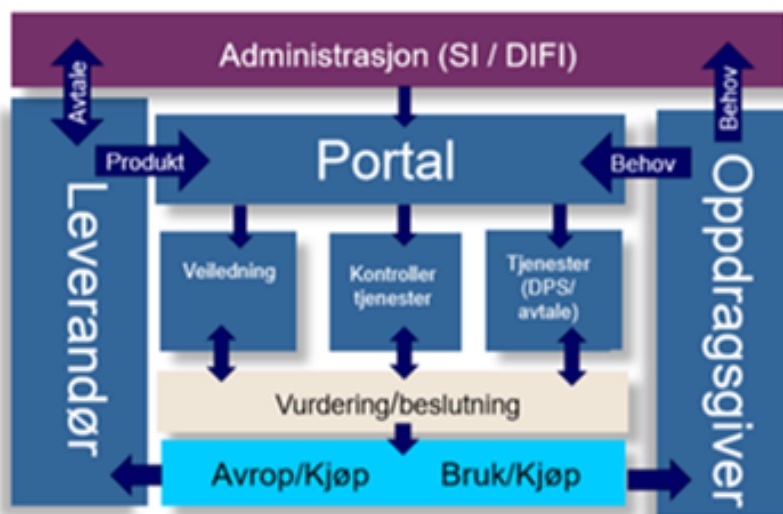
Norge har nyligen genomfört en omorganisering av den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret för den offentliga förvaltningens digitalisering. Myndigheten, som tidigare hette Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), inrättades 1 januari 2008 efter en sammanslagning av dåvarande Statskonsult, E-handelssekretariatet samt Norge.no. Direktoratet ansvarade fram till år 2020 för upphandlingsfrågor, rådgivning och utveckling av gemensamma standarder och komponenter. Den 31 december 2019 bytte Difi namn till Digitaliseringsdirektoratet (Digidir) och tog över förvaltningen av e-tjänstplattformen Altinn samt viss verksamhet från den nationella kontroll- och registermyndigheten Brønnøysundregistrene. Digidir fick även utpekats ansvar för informationssäkerhet, drift av förvaltningssammansamma komponenter, medfinansieringsordningen, Stimulab och tillsynen av universell utformning. Digidir ska fortsatt arbeta nära KS som har ansvar för att involvera och förankra utvecklingen av åtgärder i kommunerna. Vissa frågor, såsom analys och upphandling, som tidigare sköttes av Difi, har överförs till Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Företrädare på Digidir framhåller att reformen syftar till att renodla verksamheten och höja den tekniska utvecklingsförmågan. Reformen innebär även att direktoratet har fått ett tydligare mandat att samordna kommunernas digitalisering. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har i genomlysningen *Digital Government Review of Norway* (2017) av den norska e-förvaltningen framhållit att ett av motiven till att ursprungligen inrätta Difi var att förbättra regeringens förmåga att vägleda departementen och myndigheterna i implementation av IKT-projekt. Reformen föranleddes av att Statskonsult omvandlades från myndighet till statligt bolag år 2004, vilket resulterat i utmaningar för organisationens roll att erbjuda sammanhängande strategisk rådgivning till förvaltningen, enligt OECD (2005). När Difi inrättades år 2008 hade myndigheten ungefär 100 anställda vilket ökat till 370 i och med etableringen av den nya organisationen årsskiftet 2019/2000.

5.2.3 Molntjänster i offentlig förvaltning

Företrädare på Digidir framhåller att användningen av molntjänster i den norska offentlig förvaltningen är utbredd, både i leveransen av administrativa tjänster och i annan central infrastruktur såsom Altinn¹. I den norska molntjänststrategin från år 2017 betonar regeringen flera olika nyttor med användningen av molntjänster, däribland ökad kostnadseffektivitet, flexibilitet, säkerhet och minskat klimatavtryck. Strategin nyanserar den riktlinje som lades fast i digitaliseringscirkuläret år 2016 genom att också belysa lagstiftning som ställer särskilda krav på hur offentliga informationsresurser får hanteras. Exempel på sådan lagstiftning är lagstiftning om arkiv, bokföring och säkerhetskydd. Mot bakgrund av detta har den norska regeringen beslutat att inte införa en s.k. Cloud First-princip (se avsnitt 5.6). Detta beslut nyanseras dock i strategin med att stora etablerade molntjänstleverantörer ofta kan tillhandahålla bättre säkerhet än vad små organisationer själva kan åstadkomma, enligt en tidigare utredning om digital sårbarhet som regeringen hänvisar till (NOU 2015:13). Regeringen konstaterar i strategin att den offentliga förvaltningen är i behov av tydlig vägledning i upphandlingsfrågor och kring hur avtal bör formuleras för att säkerställa att rättsliga krav följs. För att möta dessa behov ska KMD överväga om det är motiverat att etablera en marknadsplats för molntjänster i offentlig sektor, där leverantörer i förväg kan kvalificera sig, inspirerad av motsvarande lösning i Storbritannien (G-Cloud). Sedan molntjänststrategin publicerats genomförde Difi en förstudie (Difi 2018) om etableringen av en sådan marknadsplats. Enligt förstudien att det är möjligt att realisera en samhällsekonomisk nytta motsvarande 2,2–3,4 miljarder norska kronor perioden 2019–2029 genom att etablera en marknadsplats för molntjänster (Figur 5.1). Regeringen gav år 2019 Digidir och Statens innkjøpssenter i uppdrag att påbörja etableringen av marknadsplatsen senast år 2020. Enligt regeringens uppdrag ska marknadsplatsen bidra till en säker och kostnadseffektiv molntjänstanvändning samt kunna användas av hela den offentliga förvaltningen.

¹ Altinn är en portal med en samling tjänster för dialog mellan privatpersoner, näringsliv och förvaltning. Det är även namnet på den underliggande tekniska plattformen. <https://www.altinn.no/om-altinn/hva-er-altinn/>.

Figur 5.1 Modell av marknadsplats för skytjenester



Källa: Statens innkjøpssenter.

5.2.4 Datacenter i norsk förvaltning

Under år 2015 lät KMD ett konsultföretag genomföra en kartläggning (Nexia Management Consulting 2015) av offentliga datacenter i Norge. Baserat på intervjuer med it-ansvariga på myndigheter, kommuner och regioner slår studien fast att många kommuner och regioner har samordnat sin it-drift. Kommuner och regioner uppskattades tillsammans ha 100 datacenter jämfört med statsförvaltningen som hade mellan 50–100 stycken. It-ansvariga inom den offentliga sektorn uppgav att de överlag var nöjda med sina driftsmiljöer men framhöll att dessa sannolikt inte kommer kunna tillfredsställa framtida behov. Vidare framkom att större kommuner inte upplevde samma fördelar med samordnad it-drift som mindre, då de uppnådde vissa skalfördelar på egen hand. Studien visade på fortsatta trender mot konsolidering av datacenter och ökad användning av molntjänster. Beträffande molntjänster framhöll dock it-ansvariga att de rättsliga förutsättningarna upplevdes som oklara och de efterfrågade därför förtydliganden. I studien drogs slutsatsen att trenden mot konsolideringen inte varit formellt påkallad utan skett spontant till följd av förvaltningens decentralisering.

Den norska regeringen bedömer i sin molntjänststrategi att det finns behov av en mer resurseffektiv användning av offentliga datacenter. Regeringen menar dock att den inte kunnat identifiera ett behov av gemensamma datacenter eller centralt förhandlade avtal för datacenter. Som konsekvens uppmanas myndigheter, som inte kan använda molntjänster och behöver etablera nya datacenter, att i första hand använda outnyttjad kapacitet hos andra myndigheter alternativt att samordna sig med myndigheter med liknande behov. Digidir pekas ut som ansvarig myndighet att leda denna samordning.

5.2.5 Informations- och cybersäkerhet

I Norge har Justitie- och beredskapsdepartementet ansvar för informationssäkerhet. Den nationella säkerhetsmyndigheten Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har det övergripande ansvaret för samhällets informationssäkerhet. På myndigheten finns avdelningen Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) som etablerades år 2018 och som samordnar it-säkerhetsarbetet genom offentlig-privat samverkan inom flera sektorer. NSM sorterar under Justitie- och beredskapsdepartementet men rapporterar också till Försvarsdepartementet.

På liknande sätt som i flera andra länder finns det i den norska förvaltningen en pågående diskussion om informationssäkerhet och en upplevd osäkerhet avseende de rättsliga förutsättningarna att använda molntjänster. Den norska cybersäkerhetsstrategin berör inte uttryckligen frågan om molntjänster. Däremot betonas i molntjänststrategin att myndigheter måste genomföra risk- och sårbarhetsanalyser vid större förändringar av sina it-miljöer (t.ex. vid övergång till molntjänster). Analyserna bör beakta tillgänglighet, konfidentialitet och integritet hos system och lösningar. Strategin understryker även vikten av att myndigheter löpande klassificerar sin information, då myndigheten själv (på motsvarande sätt som i Sverige) har ansvar för att skydda sin egen information. Informationen bör enligt strategin klassificeras utifrån kategorierna: information som behöver lagras i Norge, information som kan lagras utomlands men tas hem till Norge vid behov samt information som kan lagras utomlands utan några restriktioner. Digidir har fått i ansvar att vägleda myndigheter i hur denna klassificering bör gå till med utgångspunkt i sektorer inom förvaltningen. För att stärka informationssäkerheten

uppmanar regeringen även upphandlande myndigheter att ställa krav på leverantörer med hänvisning till relevanta standarder och certifieringar. Här avses såväl internationella ramverk som t.ex. ISO 27001 och 27018 som andra länders ramverk t.ex. FedRAMP från USA och G-Cloud från Storbritannien. Den norska regeringen har samtidigt aviserat att vägledningar för riskanalyser och annat stöd för upphandling kommer tas fram centralt.

5.3 Danmark

Den offentliga förvaltningen i Danmark är indelad i tre administrativa nivåer: den centrala med ministerier (departement) och 176 myndigheter, fem regioner och 98 kommuner. På central nivå ansvarar en minister ensam för ett departement och som utgångspunkt för beslutsfattande i både enskilda och allmänna fall. Under departementen lyder direktorat eller styrelser, jämförbara med förvaltningsmyndigheter. Vid sidan av förvaltningsmyndigheter finns mer självständiga organ, benämnda nævn eller råd.

5.3.1 Organisering och strategi

Det danska Finansdepartementet ansvarar för en övergripande vision och strategi på e-förvaltningsområdet på central nivå. För att underlätta den offentliga förvaltningens digitalisering bildades år 2011 Digitaliseringsstyrelsen som en sammanslagning av dåvarande IT- och Telestyrelsen och Økonomistyrelsen. Styrelsen är en del av Finansdepartementet och arbetar på strategisk nivå med att utveckla och koordinera den offentliga förvaltningens digitalisering och digitala infrastruktur.

Det finns flera aktuella strategier för den digitala förvaltningen, däribland regeringens digitaliseringsstrategi för den offentliga sektorn (Digitaliseringsstyrelsen 2016), en specifik strategi för statsförvaltningen (Digitaliseringsstyrelsen 2017) samt en övergripande cyber- och informationssäkerhetsstrategi (Digitaliseringsstyrelsen 2018). I mars 2019 ingicks även ett samarbetsavtal mellan regeringen och den danska kommun- och regionsektorn om den offentliga förvaltningens digitalisering.

Från och med den 1 juli 2018 ska all ny lagstiftning som införs efterleva sju principer som gör den lättare att förena med en digital förvaltning ("digitaliseringsklar lovgivning"). Principerna involverar bl.a. digital kommunikation med enskilda, att bygga på existerande digital infrastruktur och standarder i den offentliga förvaltningen samt att återanvända data och tekniska koncept i förvaltningen.

5.3.2 Statens IT

I strategin för statsförvaltningens digitalisering från november 2017 konstaterar regeringen att staten i allt högre grad måste dra nytta av fördelarna med att använda gemensamma it-lösningar och samla grundläggande it-verksamhet för ökad professionalisering och stordriftsfördelar. Redan år 2008 beslutade Finansdepartementet om att inleda ett projekt med uppgift att föreslå hur organisationen av datacenter och it-infrastruktur i staten kunde effektiviseras baserat på en rapport som visat på skalfördelar med en konsolidering av datacenter. Projektgruppen identifierade flera praktiska utmaningar gällande hur konsolideringen skulle gå till, vilken ny it-infrastruktur som behövdes och hur helheten skulle utformas. Enligt projektgruppens bedömning krävdes det bl.a. ny hårdvara för att säkerställa stabiliteten för vissa applikationer och tjänster i statsförvaltningen. Projektgruppen bedömde även att det skulle behövas 2,5 datacenter i den nya organiseringen – två som speglade varandra och ett (halvt) där all lagring säkerhetskopierades. Med utgångspunkt i olika antaganden för utformningen togs ett antal business case fram varefter den danska regeringen beslutade att projektet inledningsvis endast skulle omfatta frivilliga departement. År 2010 bildades myndigheten Statens IT (SIT) genom en sammanslagning av åtta departements it-avdelningar som flyttade in i nya lokaler. Åren 2011–2012 fick SIT även tillgång till de nya datacenter som projektet planerat för och började även upphandla ny hårdvara och utrustning för dessa.

Vid SIT:s inrättande levererade styrelsen tjänster till cirka 10 000 användare vilket i dag ökat till 26 000 användare på 16 departement och 132 organisationer. SIT har cirka 450 anställda och erbjuder huvudsakligen arbetsplatslösningar, it-drift och servicedesk. Kunder har i dag även möjlighet att få visst stöd med utveckling och säkerhet. Eftersom SIT även tar över kontrakt med befintliga leverantörer blir

en naturlig del i arbetet även att integrera och paketera dessa som tjänster gentemot kundmyndigheterna.² Vissa myndigheter såsom Skatteverket, Polisen och försvarsmyndigheterna använder inte SIT eftersom de på egen hand kan uppnå skalfördelar eller har högre ställda krav på informationssäkerhet än vad SIT kan tillgodose. Verksamheten är helt avgiftsfinansierad sedan år 2015. Innan dess finansierades verksamheten delvis genom avgifter och delvis genom en överföring av anslag från kundmyndigheter till SIT. Anslutning av kundmyndigheter till SIT inleds med en dialog mellan SIT och potentiell kundmyndighet. Därefter tas ett business case fram som klargör befintliga kostnader för it-verksamheten, övergångskostnader samt framtida kostnader när berörd it-verksamhet överförs till SIT. För att ge rätt incitament till involverade parter betalar SIT hälften av övergångskostnaderna medan kundmyndigheten får behålla hälften av besparingen (principen kallas ”shared risk, shared reward”). I ett business case görs också en avgränsning av vilken it-verksamhet som bör flyttas över genom att kundmyndighetens behov jämförs med SIT:s tjänstekatalog. Därefter tas ett beslutsunderlag fram som signeras av två ansvariga ministrar och en resolution som skrivs under av drottningen (Kongelig resolution). Resolutionen delegerar ansvaret för it-verksamheten hos berörd myndighet till Finansdepartementet som sedan delegerar det vidare till SIT. Det förekommer även verksamhetsövergångar från kundmyndigheter till SIT. Eftersom berörd personal ofta även har andra uppgifter, som inte övertas av SIT, sker verksamhetsövergångar endast undantagsvis. Företrädare på SIT uppger att myndigheten har arbetat framgångsrikt med att bli en attraktiv arbetsgivare för att kunna bibehålla övertagen personal. Relationen mellan SIT och kundmyndigheter regleras i ett s.k. kundkontrakt. Kontraktet är inte formellt bindande eftersom staten är en juridisk person och skulle en tvist uppstå så hanteras denna inom eller mellan berörda departement.

De tjänster SIT erbjuder har utvecklats över tid från att inledningsvis konsolidera och paketera den it som övertagits från myndigheter, till att erbjuda nya tjänster baserad på hårdvara upphandlad av SIT. Om de anslutande kundmyndigheterna behöver upphandla de tjänster de erhåller från SIT eller inte har hittills berott på vilken typ av tjänst det handlat om. Standardiserade tjänster som paketerade it-arbetsplatser (arbetsdator och licenser) har kundmyndigheterna

² Även kallat Service Integration and Management (SIAM).

kunnat nyttja utan att genomföra egna upphandlingar. I de fall verksamheterna haft specifika behov har kundmyndigheterna själva genomfört upphandlingen.

Under år 2020 planerar SIT att lansera en molntjänst för staten kallad GovCloud. Tjänsten har hittills endast tagits i drift i mindre skala. Företrädare på Digitaliseringsstyrelsen framhåller att det funnits flera drivkrafter bakom lanseringen, bl.a. lägre kostnader, förenklad hantering av dataskydd och ett mål att stärka viss teknisk kompetens inom staten.

5.3.3 Molntjänster

Användningen av publika molntjänster är utbredd i den danska offentliga förvaltningen. Precis som i Sverige finns en osäkerhet om de rättsliga förutsättningarna och det pågår en diskussion om potentiella risker och möjligheter med molntjänster.

SIT framhåller i en intervju med konsultföretaget McKinsey & Company (2019) att det finns stora fördelar både med privata och publika molntjänster som gör det möjligt för användare att arbeta på nya sätt och att anpassa sig efter föränderliga behov. SIT:s direktör Michael Ørnø har konstaterat att det finns stor besparingspotential i att konsolidera datacenter, genom lägre hyreskostnader och elförbrukning. I jämförelsen mellan privata och publika molntjänster framhåller Ørnø viktiga skillnader avseende funktionalitet, rättsliga förutsättningar och finansiell risk. Publika molntjänster erbjuder i dagsläget mer funktionalitet, varför det blir naturligt för förvaltningen att också fortsättningsvis använda publika molntjänster där det är lämpligt. När det gäller de rättsliga förutsättningarna finns fortfarande utmaningar förknippade med hur känsliga data bör skyddas i publika molntjänster. När det gäller finansiella risker kan efterfrågan på molntjänster vara svår att prognostisera vilket, kombinerat med flexibel prissättning, kan bli kostnadsdrivande. Det finns även risker med inlåsnings mot vissa molntjänster.

Informationsklassificering är enligt Ørnø en förutsättning för att en myndighet ska kunna göra ett korrekt val mellan privata eller publika molntjänster. Att utgå från att all data är känslig och bygga lösningar med hög säkerhet för att skydda den kommer att bli orimligt dyrt. Genom god informationsklassificering blir det däremot möj-

ligt att segmentera data och välja de mest kostnadseffektiva lösningarna utifrån behovet av skydd. Även variationen i efterfrågan på tjänster är viktig för valet mellan privata och publika molntjänster. Ørnø framhåller att publika molntjänster gör det möjligt att snabbt utveckla och testa nya lösningar, men att transaktionstunga applikationer med förhållandevis jämn efterfrågan kan vara dyrare att produktionssätta i publika molntjänster jämfört med privata. Vidare är det av strategisk betydelse för förvaltningen att ha fortsatt kontroll över sina it-lösningar. För att kunna bibehålla denna kontroll, ha förmåga att specificera krav samt utmana priser och villkor i förhållande till leverantörer är det viktigt att bibehålla viss teknisk kompetens inom förvaltningen.

5.3.4 Informations- och cybersäkerhet

I Danmark ansvarar Försvarsdepartementet för samordningen inom it-säkerhetsområdet på central nivå. Under Försvarsdepartementet ligger det nationella centret för cybersäkerhet Center for Cybersikkerhed (CFCS) som grundades år 2012. Centret fungerar som kompetenscenter för både offentlig sektor och näringsliv. CFCS ansvarar även för informationssäkerhet och beredskap inom telekommunikationssektorn. I ansvaret ingår att upptäcka, analysera och bidra till att avvärja avancerade it-attacker mot myndigheter och företag som hanterar samhällsviktiga funktioner i finanssektorn, staten, tele-nätet, vattenförsörjningen. Centret förbereder även hotbedömningar halvårsvis. Digitaliseringsstyrelsen har till uppgift att stärka statens it-säkerhet genom att främja att myndigheter efterlever ISO 27001.

År 2014 trädde lov om Center for Cybersikkerhed i kraft. Lagen pekar ut CFCS som ansvarig för hantering av incidentrapportering, tillsyn och andra normerande uppgifter. Av lagen följer att CFCS ska ha en nätverkssäkerhetstjänst till vilken vissa myndigheter och företag ska ansluta sig för att CFCS ska kunna övervaka nätverkskommunikation.

Den danska regeringen har antagit en strategi för cyber- och informationssäkerhet som gäller under åren 2018–2021 (Digitaliseringsstyrelsen 2018). Strategin berör hela samhället men pekar ut sex specifika sektorer där cyber- och informationssäkerheten behöver stärkas (telekom, finans, energi, vård, transport och sjöfart). I stra-

tegin konstaterar regeringen att det finns risker med komplexa och föråldrade it-lösningar i den offentliga förvaltningen och att det blir svårt och dyrt att trygga en god nivå på säkerheten. Molntjänster och koncept som digital suveränitet belyses dock inte särskilt i strategin.

Vägledningen *Vejledning til anvendelse af cloud* från Digitaliseringsstyrelsen (2019) är ett försök att ge klarhet i vad molntjänster är samt när de bör, alternativt inte bör, användas i offentlig förvaltning. Organisationer i den offentliga förvaltningen behöver enligt vägledningen säkerställa att det finns rättsliga förutsättningar för användande av molntjänster, att de vidtagit nödvändiga säkerhetsåtgärder och att de gjort en riskbedömning av lösningen som svarar upp mot krav som ställs samt att det är möjligt att kontrollera om leverantörer lever upp till dessa krav. Överväganden av de rättsliga förutsättningarna bör göras med utgångspunkt i bl.a. lagstiftning om offentlig upphandling och dataskydd (om lösningen innebär behandling av personuppgifter). Då molntjänsternas karaktär i regel gör det svårt för kunden att kontrollera leverantören bör den riskbaserade bedömningen baseras på tillgänglig dokumentation, möjliga certifieringar och revisionsberättelser, både innan avtal ingås och även löpande under avtalstiden. I vägledningen noteras även att det kan vara svårt att påverka villkor i standardavtal med stora internationella leverantörer som bestämmer säkerhetspolicy på global nivå. Samtidigt har flera stora molntjänstleverantörer avancerade tjänster och stor expertis vilket kan göra det möjligt att uppnå god teknisk säkerhet, redundans och tillgänglighet.

Sammanfattningsvis framhålls i vägledningen att kommersiella molntjänster möjliggör nya lösningar och innovation i den offentliga förvaltningen. Samtidigt betonas också att de risker som finns förknippade med säkerhet och kostnad kräver noggranna affärsmässiga, juridiska och säkerhetsmässiga överväganden.

5.4 Finland

Den finländska förvaltningen är indelad i tre administrativa nivåer. Statens centralförvaltning består av ministerierna (jfr departement) och de riksomfattande ämbetsverken (jfr myndigheter) inklusive inrättningarna inom deras respektive förvaltningsområden. Regional nivå innefattar regionförvaltningsmyndigheter samt närings-, trafik-

och miljöcentralerna. Lokal nivå utgörs av kommuner som anordnar den lagstadgade basservicen för kommuninvånarna och är självstyrande med beskattningsrätt. Styrningen av den finländska statsförvaltningen påminner om den svenska genom att ha relativt självständiga myndigheter samtidigt som enskilda statsråd inte tar beslut i enskilda ärenden.

5.4.1 Organisering och strategi

I Finland ansvarar Finansdepartementet för förvaltningens digitalisering och e-förvaltning på en övergripande nivå. Inom detta område ingår styrning av den offentliga förvaltningens informationshantering och förvaltningsgemensamma digitala tjänster. Övriga sakdepartement styr informationshantering och relaterade projekt inom sina respektive ansvarsområden. Sedan år 2011 är arbetet med informationshantering på Finansdepartementet förlagt till Enheten för offentlig sektors IKT.

Finansdepartementet har vidare tillsatt Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (JUHTA) och Ledningsgruppen för digital säkerhet inom den offentliga förvaltningen (VAHTI). JUHTA är ministeriernas och kommunalförvaltningens samarbets- och förhandlingsorgan i frågor som rör digital informationsförvaltning, medan VAHTI är ett samarbetsorgan för styrning och utveckling av informationssäkerheten inom den offentliga förvaltningen.

Under departementet finns två myndigheter med särskilt ansvar för digitalisering i offentlig förvaltning: Valtori, ett servicecenter med ansvar för försörjning av gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. Den senare inrättades den 1 januari 2020 och har tagit över VAHTI:s operativa verksamhet. Myndigheten har även särskilt ansvar för vissa förvaltningsgemensamma digitala komponenter såsom den nationella portalen Suomi.fi, elektroniska myndighetsmeddelanden och en fullmaktstjänst.

Den strategiska inriktningen för den offentliga sektorns digitalisering utgår från ett regeringsprogram som läggs fast i samband med att en ny regering tillträder. Det senaste programmet, som utgår från regeringen Marin (2019a), har som mål att bl.a. utveckla den

digitala tillgängligheten i digitala tjänster, stärka skyddet för den personliga integriteten samt satsa på kompetensförsörjning som möjliggör digital transformation av den offentliga förvaltningen. Av programmet framgår även att en nationell cybersäkerhetsstrategi ska tas fram.

5.4.2 Valtori och reformen av statens it

Under en period innan 2010-talet hade den finländska statsförvaltningen flera servicecenter med uppgift att hantera it- och kommunikationslösningar. Ett mål i statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram år 2011 var att samla dessa uppgifter på ett ställe för att uppnå skalfördelar.³ År 2012 tog riksdagen beslut om en it-reform i enlighet med regeringens förslag för att effektivisera förvaltningen.⁴ Riksdagens beslut blev startskottet för det s.k. TORI-projektet som leddes från Finansdepartementet under åren 2012–2015 med uppgiften att koncentrera verksamhetsoberoende it- och kommunikationslösningar så att

- koncentrationen klart kunde visas ge helhetsekonomiska besparingar inom statsförvaltningen,
- tjänsternas funktionssäkerhet och serviceförmåga garanterades även i ett övergångsskede,
- ett servicecenter som producerar nya branschoberoende informations- och kommunikationstekniska tjänster åt statsförvaltningen kunde inleda sin verksamhet enligt TORI-projektets tidsplan och
- att den statliga personalpolicyn och statsrådets (statsministerns) principbeslut om tjänstemäns rättigheter vid organisationsförändringar efterlevs.⁵

Parallellt med TORI-projektet infördes en rad nya lagar och förordningar som övergripande syftade till kostnadsbesparingar och högre kvalitet genom en mer effektiv digital förvaltning. År 2011 infördes lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen

³ Finlands regering (2011a, 2011b).

⁴ Finlands finansutskott (2012).

⁵ Finlands regering (2016).

(634/2011). Lagen innehåller bestämmelser bl.a. om informations-säkerhet, arkivering och elektronisk kommunikation mellan myndigheter och har som uttalat syfte att bl.a. främja interoperabilitet mellan it-system i förvaltningen.⁶ Två år senare infördes ytterligare lagstiftning som gav regeringen möjlighet att peka ut ett servicecenter med ansvar att tillhandahålla gemensamma stödtjänster för e-tjänster och e-förvaltning till statsförvaltningen samt en skyldighet att använda dessa tjänster.⁷ År 2014 pekade regeringen ut det nyigen bildade servicecentret Valtori som ansvarigt för att tillhandahålla de förvaltningsgemensamma stödtjänsterna.⁸ Valtori inrättades med stöd av ny lagstiftning och i linje med TORI-projektets ursprungliga tidsplan. Valtori har cirka 1 400 anställda på 30 filialer runtom i Finland. Myndighetens uppdrag är att tillhandahålla verksamhetsoberoende it-lösningar och integrationstjänster till statsförvaltningen. Målet är att produktion och organisering av de tjänster Valtori erbjuder inte ska kräva betydande kunskaper om enskilda kunders verksamhet och att tjänsterna ska grundas på allmänt använda programvarulösningar och vanligt förekommande teknik. Kundmyndigheter är enligt lag skyldiga att använda de flesta av Valtoris tjänster, men det finns även tjänster som är valfria att använda. Exempel på de tjänster Valtori erbjuder är kommunikationstjänster (e-post, webbmöten och videokonferens etc.), arbetsplatstjänster (arbetsdator, mobiltelefon, programvaror och licenser etc.), datacentertjänster och plattformstjänster. Valtori erbjuder även konsultationstjänster inom it-arkitektur och cybersäkerhet.⁹

Driftstjänster (också benämnda som datacenter- och kapacitetstjänster av Valtori) är indelade i tre kategorier utifrån var de produceras. Den första kategorin produceras i Valtoris egna datacenter i Finland. Den andra kategorin produceras av partners både i Finland och inom EES med krav på att leverantörer lever upp till krav på vissa skyddsnivåer. Den tredje kategorin är driftstjänster producerade i publika molntjänster, såsom Microsoft Azure och Amazon Web Services. Den sistnämnda kategorin produceras i huvudsak i Finland eller inom EES.

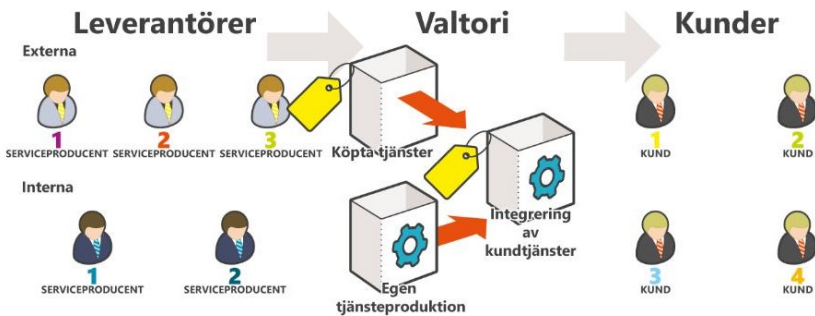
⁶ Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011).

⁷ Lagen om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (1226/2013).

⁸ 4 § Statsrådets förordning om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster (132/2014).

⁹ En fullständig tjänstekatalog finns på Valtoris webbplats (<https://valtori.fi/sv/tjanster>).

Figur 5.2 Valtoris illustration av Service Integration and Management (SIAM)



Källa: Valtori.

Tjänsterna produceras i vissa fall inom Valtori men är i regel en kombination av tjänster och produkter från olika tjänstleverantörer som Valtori integrerar och paketerar gentemot kund (Figur 5.2). Kundmyndigheter behöver dock inte göra egna upphandlingar för att använda Valtoris tjänster.

5.4.3 Statens Revisionsverks granskning

Genom att samla visst ansvar för it- och kommunikationslösningar på Valtori, samt genom att ge Valtori och den statliga inköpscentralen Hansel AB ansvar för it-upphandlingar, räknade den finländska regeringen med att spara 47 miljoner euro till år 2018. Mål för reformen sattes i regeringsprogrammet år 2011. Statens revisionsverk granskade reformen år 2018 och slog fast att regeringen inte fullt ut lyckats nå de uppställda målen. TORI-projektet hade planerats utifrån en kartläggning genomförd år 2012 där endast en grov uppskattning gjorts av projektets besparingspotential. Valtori och Finansdepartementet, som står för ämbetsverkets resultatstyrning, ansåg att de besparingsmål som uppställts när Valtori inrättades i huvudsak uppnåts. Revisionsverket menade dock att de huvudsakliga besparingarna uppstått till följd av Hansels ramavtal och att kostnadseffektiviteten minskat hos de tjänster som överförts från myndigheterna till Valtori, särskilt i fråga om användarstöd och driftstjänster. Enligt Revisionsverket kan de nya centraliserade tjänsterna enligt tillgängliga beräk-

ningar inte anses mer kostnadseffektiva än de tidigare arrangemangen eller tjänster som finns på marknaden. Samtidigt framhåller Revisionsverket att Valtori år 2017 genomfört utvecklingsinsatser som ännu inte hunnit påverka revisionens slutsatser. Revisionsverket rekommenderar regeringen att centralisera det övergripande ansvaret för upphandling av grundläggande informationsteknik till en aktör och att utöka användningen av kostnads- och kvalitetsindikatorer i styrningen av Valtori. Avseende upphandling beskriver Riksrevisionsverket att produktion och anskaffning av grundläggande informationsteknik sker i Valtori medan konkurrensutsättning görs av Hansel.¹⁰

5.4.4 Finansdepartementets utvärdering

Finansdepartementet har under år 2019 låtit utvärdera Valtori och Palkeet – ett mindre servicecenter ansvarigt för HR- och ekonomi-verktyg. I utvärderingen konstateras att kostnadseffektiviteten hos Valtori varierar utifrån serviceområde. Jämfört med marknadspriserna är Valtori konkurrenskraftig när det gäller expertkonsultation och kommunikationstekniska tjänster. Däremot är arbetsplats- och driftstjänster enligt utvärderingen dyrare än på marknaden. För driftstjänster specifikt förklaras skillnaderna i pris delvis med Valtoris relativt omfattande skyldigheter avseende säkerhetsskydd och delvis med att myndigheten köpt och nyttjat kapacitet i publika molntjänster på ett sätt som drivit kostnader. I utvärderingen konstateras samtidigt att Valtori är billigare än andra jämförbara servicecenter i Norden. Finansministeriet har inlett ett åtgärdsprogram för att utveckla Valtoris verksamhet.¹¹

5.4.5 Informations- och cybersäkerhet

I Finland ansvarar Finansdepartement för den offentliga sektorns digitalisering inklusive frågor om it-säkerhet. Kommunikationsdepartementet ansvarar för it-säkerhet i samhället som helhet och elektronisk kommunikation. Bland myndigheterna har Kommunikationsverket (FICORA) centralt ansvar för it-säkerhetsfrågor. FICORA är underordnat Kommunikationsdepartementet och National Cyber Secu-

¹⁰ Statens Revisionsverk (2019).

¹¹ Finlands regering (2020b).

rity Center Finland (NCSC-FI), som bl.a. ansvarar för den nationella it-incidenthanteringsfunktionen (CERT). I Finland finns sektors-specifik it-säkerhetslagstiftning. Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) är av central betydelse i sammanhanget. I lagens regleras e-tjänster och den uppställer också it-säkerhetskrav på leverantörer av e-tjänster. Stora incidenter och risker som utgör hot mot samhällets informationssäkerhet måste rapporteras till Kommunikationsverket. Lagen ställer övergripande säkerhetskrav och ger Kommunikationsverket befogenhet att föreskriva detaljerade krav. I statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (681/2010) uppställs krav på hur statliga myndigheter ska skydda känslig information, klassificera uppgifter som kan leda till skada för allmänna eller enskilda intressen om de kommer i händerna på obehöriga.

Den 3 oktober 2019 antog den finländska regeringen ny cybersäkerhetsstrategi med nationella mål för cybersäkerhet och för skyddet av samhällsviktiga funktioner. I strategin behandlas inte molntjänster specifikt men strategin fastslår att en ny roll som Cybersäkerhetsdirektör ska upprättas på Transport- och kommunikationsdepartementet. Cybersäkerhetsdirektören kommer att ansvara för att, i nära samråd med representanter från offentlig förvaltning och näringsliv, ta fram och driva ett utvecklingsprogram som ska höja beredskapen inom cybersäkerhet.¹²

5.5 Nederländerna

Den offentliga förvaltningen i Nederländerna är organiserad i fyra nivåer: den centrala med statliga myndigheter, den regionala med 12 provinser, samt den lokala med 393 kommuner och vattenförvaltningar. Regionerna och kommunerna har visst självbestämmande. Statsförvaltningen utgörs av elva departement med 574 myndigheter under sig som sammanlagt består av 116 000 anställda.

¹² Finland's Cyber Security Strategy (2019).

5.5.1 Organisering och strategi

En digital agenda¹³ för den offentliga förvaltningen antogs av den nederländska regeringen år 2018. Agendan, som är kopplad till en bredare digital agenda för hela samhället, har fem fokusområden: innovation, data, inkludering, digital identitet och datakontroll. Statssekreteraren på Inrikesdepartementet ansvarar för genomförandet av agendan medan sektorsansvariga statsråd är ansvariga för IKT inom sina respektive sektorer. Utöver den digitala agendan för den offentliga förvaltningen finns även en särskild agenda för cybersäkerhet¹⁴ samt en egen agenda för data¹⁵.

5.5.2 Molntjänster

År 2010 uppdrog det nederländska parlamentet åt regeringen att ta fram en molnstrategi som efterliknade motsvarande strategier som antagits i Japan, Storbritannien och USA. Regeringen ombads även analysera för- och nackdelar med att inrätta ett privat moln för staten. Regeringen meddelade¹⁶ parlamentet år 2011 att det visserligen fanns nyttor med användning av molntjänster i staten men att nackdelarna övervägde fördelarna, givet marknadens mognad vid tillfället. I meddelandet beskrevs bl.a. de informationssäkerhetsrisker som är förknippade med att lagra känslig information i publika molntjänster utanför Nederländerna. Mot denna bakgrund, och i linje med ett bredare reformprogram för statsförvaltningen (se avsnitt 5.5.3), beslutade regeringen år 2011 att inrätta ett privat statligt moln i egen regi. Det finns i dagsläget inget ramavtal för publika molntjänster på central nivå.

Från och med år 2016 öppnade regeringen även upp för att viss användning av publika molntjänster inom statsförvaltningen var tillåten, givet att ett antal villkor vad uppfyllda.¹⁷ Några år senare (år 2019) genomförde det nederländska cybersäkerhetscentret (NCSC) en undersökning på begäran av Inrikesdepartementet i syfte att ge underlag till en ny molnstrategi. I undersökningen framhölls att det finns fördelar med användning av publika molntjänster, som ökad

¹³ Nederländernas regering (2018a).

¹⁴ Nederländernas regering (2018b).

¹⁵ Nederländernas regering (2019a).

¹⁶ Nederländernas regering (2011a).

¹⁷ Nederländernas regering (2016).

flexibilitet genom att göra det lättare att anamma ny teknik och därmed snabbare kunna svara upp mot ändrade lagar och förordningar. Vidare konstaterades att publika molntjänster kan vara lämpliga för tillfälliga behov, t.ex. vid utveckling av proof-of-concepts, eftersom de inte behöver kräva stora initiala investeringar. I undersökningen belystes samtidigt en rad risker, bl.a. att oförutsedd efterfrågan kan leda till stora kostnader samt att vissa molntjänstleverantörer är stora globala aktörer vilket kan göra det svårare att säkerställa eller verifiera hur de lever upp till ställda krav.

5.5.3 Datacenter

Inrikesdepartementet i Nederländerna beslutade år 2011 om ett reformprogram för att effektivisera statsförvaltningen och sänka de offentliga utgifterna med drygt 6 miljarder euro till och med år 2015.¹⁸ I programmet beskrevs statsförvaltningens it som fragmentiserad. Det sades också att det fanns stora skillnader mellan departementen avseende it-säkerhet, identitetshantering, upphandlingar av it-lösningar och i hanteringen av datacenter. För att minska denna fragmentisering aviserade regeringen i programmet att den bl.a. avsåg att reducera antalet datacenter under departementen från 64 till 4, vilket skulle ta fyra år och innebära att departementen fick överföra sina dåvarande datacenter till nya statligt centralt förvaltade datacenter. Försvarsdepartementet skulle vara involverat under etableringen för att säkerställa att relevanta rutiner och funktioner upprättades. De fyra förvaltningsgemensamma datacenter (Figur 5.3) som därefter etablerades hanteras i dag av den statliga organisationen för gemensamma IKT-tjänster (SSC-IT). SSC-IT etablerades 2003 och har sedan dess successivt tagit över it-verksamhet från allt fler departement. I dag drivs SSC-IT som ett bolag som samägs av sju departement med cirka 1 200 anställda. Cirka 40 000 tjänstemän arbetar i dag i it-miljöer som tillhandahålls av SSC-IT. Verksamheten tillhandahåller bl.a. utveckling och förvaltning av applikationer och tjänster och digitala arbetsmiljöer för tjänstemän. Företrädare på SSC-IT:s menar att konsolideringen av datacenter i statsförvaltningen gett

- bättre förutsättningar för digital utveckling genom en moderniserad driftsorganisation och ny teknik,

¹⁸ Nederländernas regering (2011b).

- högre säkerhet genom ökad kontroll, samt
- möjlighet att realisera skalfördelar.

De fyra datacentren är klassificerade som tier 3¹⁹ och är förbundna med ett fibernät som förvaltas av staten (Figur 5.3). Två av anläggningarna ägs av staten medan två hyrs av privata fastighetsägare. Personalen på datacentren är huvudsakligen anställda på SSC-IT.

Figur 5.3 SSC-IT:s fyra datacenter



Källa: SSC-IT.

År 2013 öppnades det första av de fyra centren, ODC-Noord (ODCN), som inledningsvis hade Utbildnings-, kultur- och vetenskapsdepartementet som kund. I dag är även Justitie-, Infrastruktur och Inrikesdepartementet kunder till ODCN. Cirka 50 personer arbetar på datacentret varav 37 tekniker (år 2018). Till en början erbjöd ODCN enbart samlokalisering vilket år 2014 kompletterades

¹⁹ Ett datacenter klassat som tier 3 kräver bl.a. inga avstängningar för byte av utrustning, reservdelar och underhåll.

med vissa infrastruktur tjänster. Tjänsteerbjudandet har utvecklats stegvis från samlokalisering, infrastruktur tjänster, lagring, plattformstjänster, till att nu även omfatta vissa SaaS-tjänster samt stöd vid migration till centrets tjänster. Företrädare på SSC-IT framhåller att fördelarna med de statliga datacentren är att kunderna betalar baserat på användning och att de kan fokusera på kärnverksamheten i stället för it-drift. Datacenterverksamheten hos SSC-IT är helt avgiftsfinansierad och baseras på självkostnadspris. En annan fördel är att erbjuda tjänster huvudsakligen bygger på öppen källkod och öppna standarder, vilket varit ett strategiskt vägval för att minska risken för inlåsnings effekter. En utvärdering av reformen med datacentren pågår och ska presenteras för parlamentet under år 2020. SSC-IT räknar dock med att ungefär 50 datacenter i statsförvaltningen har utvecklats sedan reformen påbörjades. Vidare har Utbildnings-, kultur- och vetenskapsdepartementet rapporterat om kostnadsbesparingar om 30 procent vid övergång till ODC-Noord:s molntjänster jämfört med innan.²⁰

5.5.4 Riksrevisionens årsrapport 2019

Den nederländska riksrevisionen konstaterar i sin årsrapport för 2019 att många departement utkontrakterat uppgifter till delade serviceorganisationer (SSO), såsom t.ex. IT-hantering (till SSC-IT), kontorsstädning och personal- och löneadministration för cirka 130 000 tjänstemän. Riksrevisionen anser att fördelarna hittills inte varit tydliga. Exempelvis beskriver Riksrevisionen att av de sju departementen som använder SSC-IT har flera bett om anpassade it-leveranser varför det inte gått att standardisera arbetsprocesser tillräckligt. Eftersom det heller inte är obligatoriskt att använda SSC-IT:s tjänster har departement påbörjat och avslutat samarbeten med SSC-IT på ett sätt som gjort att fokus hittills hamnat på övergångar snarare än effektivisering. Riksrevisionen menar även att departementen haft liten insyn i SSC-IT:s aktiviteter och därmed låg kostnadskontroll.²¹

²⁰ Open Source Observatory (2017).

²¹ Riksrevisionen i Nederländerna (2019).

5.5.5 Informations- och cybersäkerhet

I Nederländerna ansvarar Justitie- och säkerhetsdepartementet för samordningen av it-säkerhetsfrågor. Bland myndigheterna ansvarar det nationella cybersäkerhetscentret (NCSC) för att samordna nationell hot- och incidenthantering, öka allmänhetens medvetenhet om it-säkerhet samt att ge råd och vägledning. Centret samordnar flera offentlig-privata forum och partnerskap på temat it-säkerhet. År 2017 antogs lagstiftningen Dutch Data Processing and Cybersecurity Notification Obligation Act. Lagen kodifierar NCSC:s uppgifter och ger bl.a. rättslig grund för centret att behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att centret ska kunna utföra sina uppgifter. I lagen föreskrivs också en skyldighet att rapportera vissa incidenter och säkerhetsöverträdelser till NCSC. Skyldigheten riktar sig till dem som kallas vitala operatörer. Vilka verksamheter som utgör vitala operatörer specificeras i sektorsspecifik reglering för el, gas, vattenförsörjning, e-handel, finans, transport och offentlig sektor.

Den nederländska agendan för cybersäkerhet antogs år 2018 av regeringen och parlamentet med syftet att motverka växande hot och sårbarheter i den digitala sfären. Viktiga inslag i regeringens arbete med cybersäkerhet för den offentliga förvaltningen är att främja moderna standarder för it-säkerhet och åtgärder för att förbättra robustheten för samhällsviktiga tjänster. Andra initiativ som lyfts fram i agendan är en kravkatalog för säker mjuk- och hårdvara till upphandling, ett utbildningsprogram inom cybersäkerhet för statliga tjänstemän samt krav på offentliga verksamheter att använda protokoll för krypterad transport av webbdataber (HTTPS) och korrekta certifikat för att säkra kommunikationen med enskilda.²² NCSC bedömer att molntjänster bör ses som en typ av utkontraktering, dock med risker förknippade med svårigheten att kontrollera vem som har tillgång till system och information. Att använda de förvaltningsgemensamma datacentren framhålls som ett sätt att öka kontrollen av personal och det fysiska skyddet.

En milstolpe i cybersäkerhetsagendan har hittills varit lanseringen av ett gemensamt ramverk med regler om informationssäkerhet (Government Information Security Baseline på engelska vilket förkortas BIO) som trädde i kraft den 1 januari 2020. Syftet med ramverket är att minska den administrativa bördan för offentliga organisationer

²² Nederländernas regering (2018c).

och leverantörer och att harmonisera krav med internationella regler och standarder. I ramverket delas kraven på hantering av konfidentiell information in i tre nivåer. Det nationella cybersäkerhetscentret (NCSC) bedömer att det för den lägsta skyddsnivån bör vara tillåtet att använda publika, hybrida eller privata molntjänster. För mellannivån bör dessa typer av molntjänster också vara tillåtna, förbehållet att det finns förutsättningar att identifiera och hantera avancerade och uthålliga hot (eng. Advanced Persistent Threats). Det finns även en delmängd av information i mellannivån för vilken enbart privata molntjänster eller de statliga datacentren bör vara tillåtna. För information på den högsta skyddsnivån får varken någon form av molntjänster eller de statliga datacentren användas.²³

BIO är förpliktigande. Någon i lagstiftningen utpekad tillsynsinstans finns dock inte ännu. Offentliga verksamheter förväntas därför att på egen hand se till att regelverket efterlevs. Innan BIO trädde i kraft skiljde sig bestämmelserna om informationssäkerhet åt mellan de olika nivåerna i förvaltningen.

Utöver detta finns andra nationella regelverk som styr informationsklassificeringen i den offentliga förvaltningen, bl.a. förordningen om informationssäkerhetsföreskrifter (VIR och VIR-BI).

Det nederländska Justitiedepartementet har etablerat leverantörsansvariga för större it-leverantörer till staten, däribland Microsoft, Oracle och SAP. Leverantörsansvarig för Microsoft (SLM Rijk) beställde under år 2018 en konsekvensbedömning avseende data-skydd (DPIA) i enlighet med artikel 35 i dataskyddsförordningen av Microsoft Office i syfte att kartlägga eventuella integritetsskyddsrisiker. Microsoft Office används av drygt 300 000 tjänstemän i den nederländska staten. Genom granskningen identifierades ett antal större integritetsskyddsrisiker som SLM Rijk påtalade för Microsoft. SLM Rijk och Microsoft har därefter samarbetat för att hitta möjliga lösningar på de identifierade bristerna. Microsoft har även meddelat att de regelbundet kommer att rapportera om utvecklingen avseende påtalade brister. SLM Rijk har aviserat att de kan hänskjuta frågan till den nationella dataskyddsmyndigheten om de inte bedömer att utvecklingen är tillfredsställande.²⁴

²³ Nederländernas regering (2019b).

²⁴ Nederländernas regering (2018d).

5.6 Storbritannien

Den brittiska statsförvaltningen har cirka 120 ministrar som stöds av 560 000 tjänstemän på 25 departement och deras myndigheter. Övriga delar av förvaltningen är organiserade på olika sätt beroende på riksdel.

5.6.1 Organisering och strategi

År 2011 lanserade koalitionsregeringen i Storbritannien en IKT-strategi²⁵ med fokus på att uppnå ökad effektivitet och kostnadsbesparingar i statsförvaltningen. Samma år inrättades även Government Digital Services (GDS), en enhet inom Cabinet Office (jfr Statsrådsberedningen), med övergripande ansvar att leda förvaltningens omställning till digitala kanaler som förstahandsval i interaktionen med enskilda (eng. digital by default). De följande åren lanserades flera nya strategier²⁶ på e-förvaltningsområdet. Utöver GDS har den statliga inköpscentralen Crown Commercial Services (CCS) en central roll i förvaltningens digitalisering genom att bl.a. hantera ramavtal på it-området. Det brittiska National Cyber Security Centre (NCSC) är vidare en central aktör i arbetet med cybersäkerhet och har ett övergripande ansvar för att hålla samman Storbritanniens cybersäkerhetsstrategi på nationell nivå.

5.6.2 Molntjänster

Genom en större satsning på molntjänster under tidigt 2010-tal avsåg den dåvarande brittiska regeringen främja en ökad användning av molntjänster i den offentliga förvaltningen. Molntjänster sågs som ett sätt att effektivisera förvaltningen genom att ersätta egenutvecklade lösningar med mer standardiserade sådana. Regeringen hade identifierat att förvaltningen var inlåst i stora kontrakt med ett fåtal leverantörer, med höga it-kostnader som konsekvens.²⁷ Reger-

²⁵ Storbritanniens regering (2011a) Government ICT Strategy.

²⁶ Storbritanniens regering (2012) Government Digital Strategy, (2016) National Cyber Security Strategy, (2017a) Government Transformation Strategy, (2017b) UK Digital Strategy. Även riksdelarna Wales, Nordirland och Skottland har sina egna strategier på e-förvaltningsområdet.

²⁷ Storbritanniens regering (2013a).

ingen bedömde även att det fanns ett motstånd till att använda molntjänster och att det även hade byggts upp många mindre datacenter i förvaltningen med lågt resursutnyttjande.²⁸ Genom att etablera en marknadsplats för molntjänster avsåg regeringen att främja bättre villkor och minskad inlåsning samtidigt som den skulle stimulera små- och medelstora företag i Storbritannien som kunde sälja tjänster till den offentliga förvaltningen.²⁹ I sin molntjänststrategi för år 2011 uppskattade regeringen att det skulle gå att spara sammanlagt 340 miljoner brittiska pund under åren 2011–2015 genom satsningar på upphandlingsstöd för molntjänster och datacenterkonsolidering.³⁰

Cloud First

För att stimulera en ökad användning av molntjänster beslutade den brittiska regeringen år 2013 att publika molntjänster i första hand ska övervägas när verksamheter upphandlar nya eller ersätter befintliga it-tjänster. Principen benämndes Cloud First. Vid avsteg från principen, där den är relevant, behöver den upphandlande verksamheten motivera att den valda lösningen är mer kostnadseffektiv.³¹ Beslutet gäller endast statsförvaltningen men regeringen har rekommenderat övriga delar av förvaltningen att också tillämpa principen. Principen omprövades 2019 och kvarstår, dock nyanserades den för att understryka att molntjänster inte passar alla behov och inte alltid leder till lägst kostnader.³² Cloud First-principen är del av regeringens Technology Code of Practice – en samling principer som ska hjälpa förvaltningen att designa, bygga och köpa ny teknik. Statliga verksamheter kan behöva ansöka om tillstånd från GDS för att spendera pengar i teknikprojekt varvid GDS bedömer om projektet följer Technology Code of Practice.³³

²⁸ Storbritanniens regering (2011b).

²⁹ Computer Weekly (2019) *Government 'cloud-first' policy under review by CCS and GDS*.

³⁰ Storbritanniens regering (2011b).

³¹ Storbritanniens regering (2013b).

³² Government Digital Services (2019a).

³³ Storbritanniens regering (2019a).

G-Cloud

En annan del av satsningen på molntjänster var lanseringen av G-Cloud, ett upphandlingsstöd för molntjänster. G-Cloud består av ramavtal, från vilka förvaltningen kan avropa olika typer av it-tjänster, samt en digital marknadsplats som samlar information om leverantörerna och deras tjänster. Alla organisationer inom den offentliga förvaltningen, inklusive offentligfinansierade verksamheter (eng. arm's length bodies), har möjlighet att göra avrop från ramavtalen.³⁴ Sedan G-Cloud lanserades år 2012 har ramavtalen förnyats i flera omgångar och i skrivande stund är version 11 den senaste där tecknade kontrakt får löpa 12 månader med möjlighet till förlängning ytterligare maximalt 12 månader. För att ansluta sig till ramavtalen genomgår leverantörer ackreditering och svarar på frågor om bl.a. villkor för användning, säkerhet, certifieringar, prissättning. Från och med version 9 av G-Cloud delades erbjudna tjänster in i de tre kategorierna: Cloud Hosting (IaaS och PaaS), Cloud Software (SaaS) och Cloud Support (stöd med migration till molntjänster). På den digitala marknadsplatsen finns numera även egna ramavtal för it-specialister (Digital Outcomes and Specialists) och datacentertjänster (Crown Hosting).

Från lanseringen av det första versionen av G-Cloud till och med den 31 december 2018 har ramavtalen för molntjänster genererat en försäljning om 4 miljarder GBP. Av denna försäljning svarar små- och medelstora företag (SMF) för cirka 45 procent. 81 procent av försäljningen har varit till statsförvaltningen medan 19 procent till övriga delar av den offentliga förvaltningen.³⁵ De små och medelstora företagens andel av försäljningen har dock minskat över tid.

Antalet leverantörer och tjänster på den digitala marknadsplatsen som säljs genom G-Cloud är i dag omfattande. På ramavtalet för G-Cloud version 11 finns cirka 4 200 leverantörer och 31 000 annonserade tjänster. Allt fler offentliga verksamheter, som t.ex. vårdorganisationen NHS, har dock upprättat egna ramavtal för molntjänster sedan G-Cloud:s tillkomst. Enligt vissa bedömare är anledningen till denna utveckling att alla behov inte kunnat tillgodoses av G-Cloud. Vissa nya ramavtal har exempelvis längre avtalstider och ger möjlighet att avropa flera tjänster, såsom co-location och hosting, på

³⁴ Storbritanniens regering (2019b).

³⁵ Storbritanniens regering (2019c).

samma avtal. Det finns samtidigt de som varnar för att nya ramavtal driver försäljning från G-Cloud till nackdel för små och medelstora företag som inte har möjlighet att delta på flera ramavtal.³⁶

Det finns många vägledningar och stöd tillgängliga för offentliga verksamheter som avser att avropa molntjänster på den digitala marknadsplatsen och GDS:s webbplats. I en vägledning³⁷ om molntjänster publicerad år 2020 föreslås att alla statliga organisationer tar fram egna molntjänststrategier som bl.a. belyser om organisationen bör ha en eller flera leverantörer, vilken påverkan verksamhetens teknikskuld har på denna strategi samt risker för inlåsning och informationssäkerhet.

5.6.3 Datacenter

År 2010 fanns ungefär 220 datacenter inom den brittiska statsförvaltningen och sannolikt ytterligare hundratals i den övriga förvaltningen. Detta enligt en enkätundersökning från samma år.³⁸ Den dåvarande regeringen konstaterade att dessa datacenter användes ineffektivt och beslutade att offentliga datacenter skulle konsolideras och minska i antal.³⁹ År 2014 etablerade regeringen samriskföretaget (joint venture) Crown Hosting Data Centres Limited (Crown Hosting) tillsammans med leverantören Ark Data Centres Limited. Ett nytt ramavtal upprättades även år 2015 med Crown Hosting som enda leverantör. Avrop från ramavtalet kan löpa i maximalt sju år. Företrädare på Crown Hosting menar att syftet med denna modell är att göra det möjligt för offentliga verksamheter att ta steget till att utkontraktera it-drift, även i de fall det finns system och lösningar som av olika skäl inte kan migreras till publika molntjänster, t.ex. på grund av teknikskuld eller speciella krav på informationssäkerhet.⁴⁰ Crown Hosting blev därmed ett viktigt komplement till regeringens Cloud First-policy. I dag använder bl.a. Department of Work and Pension, Home Office och Highways Agency tjänsterna.⁴¹

³⁶ Computer Weekly (2019b) *G-Cloud 11 goes live with 4,200 suppliers securing a place on the framework*; (2016) *The Problem With G-Cloud*; (2019c) *Competitive threats: What the growth in new public sector cloud frameworks means for G-Cloud*.

³⁷ Government Digital Services (2019b).

³⁸ Storbritanniens regering (2010).

³⁹ Storbritanniens regering (2011b).

⁴⁰ Public Technology (2018) *Crown Hosting CEO: We have taken away all the cloud excuses*.

⁴¹ Storbritanniens regering (2019d).

5.6.4 Informations- och cybersäkerhet

I Storbritannien har Cabinet Office en samordnande roll inom it-säkerhet, även om varje departement ansvarar för it-säkerhet inom sitt eget sakområde. Cyber and Government Security Directorate (CGSD) är en del av Cabinet Office och rådgivande i samband med prioriteringar och strategisk inriktning för it-säkerhetsarbetet. CGSD samordnar det nationella cybersäkerhetsprogrammet (NCSP) och ansvarar för den nationella it-säkerhetsstrategin. National Cyber Security Center (NCSC) grundades år 2016 och är en del av under- rättelses- och säkerhetsorganisationen Government Communications Headquarters (GCHQ). NCSC ger råd och vägledning och hanterar incidenter samt CERT-funktionen i Storbritannien. Bakgrunden till inrättandet av NCSC var en önskan om bättre samordning och entydig vägledning till myndigheterna i it-säkerhetsfrågor. Centret har nära samarbete med näringslivet och cirka 100 anställda sekunderade i näringsliv och offentlig sektor.

Storbritannien har i liten utsträckning lagstadgade krav på it-säkerhet annat än sådant som följer implementation av EU-direktiv och förordning. Regeringen har tagit fram en policy för informationsklassificering (Government Security Classification Policy) som den offentliga förvaltningen är skyldig att följa. Policyn delar upp informationstillgångar i tre skyddsklasser (OFFICIAL, SECRET och TOP SECRET) med tillhörande krav på tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder. Vidare har NCSC tagit fram en vägledning för användning av molntjänster som baseras på följande 14 principer:

1. Säker dataöverföring ("Data in transit protection"); kundens data bör skyddas mot avlyssning och manipulation (konfidentialitet och integritet) genom en kombination av skydd av nätverk och kryptering.
2. Skydd av enheter för lagring och bearbetning av data ("Asset protection and resilience"); de enheter som lagrar och bearbetar kundens data bör skyddas mot fysisk manipulation, skada eller obehörig tillgång.
3. Separering av kunddata ("Separation between consumers"); kunders data bör separeras på så sätt att en kund inte kan manipulera eller få tillgång till en annan kunds data (konfidentialitet och integritet).

4. Ramverk för styrning av informationssäkerhet ("Governance framework"); Leverantören bör ha ett ramverk för styrning av informationssäkerhet.
5. Driftsäkerhet ("Operational security"); leverantören ska ha processer och procedurer för operativ säkerhet.
6. Screening av personal ("Personal security"); leverantörens personal bör ha genomgått screening och säkerhetsutbildning för sin roll.
7. Säker utveckling ("Secure development"); leverantörens tjänster bör utvecklas genom att hot och sårbarheter identifieras och åtgärdas.
8. Säkerhet i försörjningskedjan ("Supply chain security"); leverantörens försörjningskedja bör efterleva principerna och på det sätt leverantören kommunicerat.
9. Identifiering och autentisering av användare ("Identify and authentication"); tillgång till alla tjänstegränssnitt ska begränsas till autentiserade och auktoriserad användare.
10. Verktyg till kunder ("Secure consumer management"); kunder bör förses med verktyg för att säkert hantera sina tillgångar.
11. Säkerhet i tjänstens externa gränssnitt ("External interface protection"); Alla externa eller mindre betrodda gränssnitt i tjänsten ska identifieras och ha lämpligt skydd mot attacker.
12. Säker administration av tjänsten ("Secure service administration"); Verktyg och metoder leverantören använder för att administrera tjänsten ska härdas för att undvika att de utnyttjas.
13. Tillgång till revisionshistorik av tjänsten ("Audit information provision to consumers"); Information från tidigare revisioner och granskningar av tjänsten ska finnas tillgängliga för kunden.
14. Kundens ansvar för sin egen säkerhet ("Secure use of the service by the consumer"); Kunden har visst ansvar för att skydda sin egen data och för att motverka säkerhetsbrister genom eget handhavande.

Leverantörer till den offentliga förvaltningen uppmanas att svara på hur de uppfyller dessa principer samt välja hur de kan valideras av upphandlande verksamheter. Det finns sex valideringssätt, däribland egen försäkran, försäkran genom avtal, samt tredje parts-validering.

5.7 Internationella initiativ inom EU

5.7.1 GAIA-X

Gaia-X är ett initiativ som lanserades av Tyskland och Frankrike i samarbete år 2019 i syfte att etablera en federerad data-infrastruktur för EU. Sedan lanseringen har ytterligare länder deklarerat sitt intresse att ansluta sig till initiativet och en stiftelse har upprättats för att leda initiativet där flera företag ingår, bl.a. 3DS OUTSCALE, Amadeus, Atos, Beckhoff Automation, BMW, Bosch, CISPE, DECIX, Deutsche Telekom, DOCAPOSTE, EDF, Fraunhofer, GEC/Loh Group, IDS Association, IMT, Orange, OVHcloud, PlusServer, Safran, SAP, Scaleway och Siemens. Även EU-kommissionen har hänvisat till initiativet i sin datastrategi.⁴²

Enligt grundarna till GAIA-X ska initiativet leda till ett öppet ekosystem av europeiska molntjänstleverantörer som kan stärka EU:s konkurrenskraft, möjliggöra digital suveränitet bland molntjänst-användare i EU samt underlätta för europeiska företag att skala upp. Den tekniska implementationen ska fokusera på att

- Implementera en säker federerad och identitetsmekanism,
- Suveräna datatjänster som säkerställer dataintegritet och identitet hos avsändare och mottagare av data,
- Tillgänglighet bland leverantörer, noder och tjänster genom federerade kataloger,
- Integration av befintliga standarder för att säkerställa interoperabilitet och portabilitet över infrastruktur, applikation och data,
- Ett compliance-ramverk och certifiering och ackrediteringstjänster,
- Bidrag till öppen mjukvara och standarder som kan stödja den federerade infrastrukturen.

Initiativet är indelat i de två arbetsströmmarna ekosystem och krav hos användare samt teknisk implementation. I den första arbetsströmmen arbetar användare med att implementera projekt inom sina respektive sektorer. I arbetsströmmen för teknisk implementation arbetar olika grupper med arkitektur, tekniska definitioner och beskrivningar av funktionaliteten i den federerade infrastrukt-

⁴² EU-kommissionen (2020).

turen. Det finns även en tvärgående arbetsström som arbetar med samordning mellan grupperna där det uppstår behov.⁴³

GAIA-X har tydliga kopplingar till det initiativ om en europeisk molntjänstfederation (se nedan avsnitt 5.7.2) som tas upp i kommissionens meddelande från mars 2020 om en europeiska datastrategi (COM/2020/66 final). Det finns även kopplingar till det arbete som bedrivs av ENISA avseende cybersäkerhetscertifiering av molntjänster inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/881.⁴⁴

Regeringen uppdrog åt Skatteverket i september 2020 att bevaka GAIA-X genom att delta i de arbetsgrupper och sammanhang som bedöms vara mest relevanta för att säkerställa en god insyn i projektet och tillvarata den offentliga förvaltningens och det privata näringslivets intressen och behov. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2021.

5.7.2 Europeiska molntjänstfederationen för offentlig förvaltning

År 2019 lanserade EU-kommissionen ett initiativ för att främja en europeisk molntjänstfederation som syftar till att skapa nästa generations säkra, energieffektiva och interoperabla molntjänster i Europa. I en politisk deklARATION⁴⁵ om molntjänster som antogs av Sverige och andra medlemsländer den 15 oktober 2020 framhålls att nyttjandegraden av molntjänster bland europeiska företag och offentlig sektor är låg. Deklarationen lyfter fram utmaningarna med att ett fåtal icke-europeiska aktörer kommit att dominera marknaden för molntjänster och att bristen på interoperabilitet skapar risker för leverantörsinlåsning. För att möta dessa utmaningar åtar sig signatärerna, inklusive EU-kommissionen, att

- Investera i ny infrastruktur för molntjänster för offentlig förvaltning,
- definiera gemensamma spelregler för dessa typer av tjänster, och

⁴³ GAIA-X (2020).

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/881 av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten).

⁴⁵ EU-deklARATION om molntjänster (2020).

- att främja en utökad förmåga till säker och energieffektiv databehandling i små- och medelstora företag och offentlig sektor.

Initiativet om en europeisk molntjänstfederation förväntas skapa synergier med andra initiativ, såsom GAIA-X.

EU-kommissionen bjöd i sin datastrategi in medlemsländerna att saminvestera med kommissionen i en molntjänstfederation och i gemensamma datautrymmen. EU-kommissionens mål är att investera 2 miljarder euro inom detta område perioden 2021–2027 med mål om samlade investeringar som uppgår till 10 miljarder euro.

5.8 Jämförelse och diskussion

I jämförelse med tidigare internationella utblickar kan vi konstatera att de trender som tidigare beskrivits till viss del består. Nedan beskrivs dessa trender som två olika strategier som de studerade länderna har tillämpat med avseende på styrningen av sina offentliga verksamheters digitalisering.

Statens IT i Danmark, Valtori i Finland och SSC-IT i Nederländerna är exempel på strategin att koncentrera upphandling, processer och resurser som gäller statens it-verksamhet, däribland it-driftstjänster, till statliga servicecenter. Storbritannien och Norge har valt en annan strategi med fokus på att skapa stöd för myndigheterna att på egen hand upphandla molntjänster och driftsrelaterade tjänster. I sammanhanget bör det poängteras att Norge först nyligen valt att inrätta en digital marknadsplats inspirerad av G-Cloud i Storbritannien.

De två strategierna bör dock inte ses som ömsesidigt uteslutande. T.ex. har både Danmark och Norge officiella vägledningar för molntjänster i offentlig förvaltning (författade av Digitaliseringsstyrelsen respektive regeringen). Att strategierna överlappar varandra kan ses i ljuset av att satsningarna på servicecenter i Danmark, Finland och Nederländerna inte varit avgränsade till att enbart tillhandahålla it-drift, eller att det funnits en uttalad ambition om att ersätta alla kommersiella molntjänster statsförvaltningen använder med tjänster producerade av statliga servicecenter. Företrädare för de studerade länderna ger i dag uttryck för att de två strategierna bör komplettera varandra – myndigheter behöver själva kunna upphandla molntjänster utifrån egna behov, samtidigt som staten ur ett koncernperspektiv

behöver koncentrera och konsolidera viss it-verksamhet i syfte att höja effektiviteten eller säkerheten.

5.8.1 Effektivitet och motiv till reformer

Reformer och satsningar, vare sig de gällt servicecenter eller digitala marknadsplatser för molntjänster, har motiverats på flera olika sätt. Offentliga besparingar har lyfts fram som den huvudsakliga anledningen till satsningarna i flera av länderna.

Som exempel uppskattade Storbritannien i sin molntjänststrategi från år 2011 att G-Cloud skulle leda till besparingar om 340 miljoner brittiska pund under perioden 2011–2015 (från G-Cloud och datacenterkonsolidering).⁴⁶ Någon utvärdering har dock inte gjorts ex post för att uppskatta vilka besparingar som faktiskt har uppnåtts. GDS framhåller nu i efterhand att de bedömer att de primära nyttorna med en ökad molntjänstanvändning främst har varit en moderniserad driftsmiljö och förbättrad skalbarhet i offentliga digitala tjänster. Till exempel har den ökade efterfrågan på vissa offentliga digitala tjänster under coronapandemin inte varit möjlig att hantera utan skalbarheten i molntjänster. Det finns dock specifika exempel på verksamheter som sänkt sina kostnader. Exempelvis har den verksamhet som arbetar med migrationsfrågor på Inrikesdepartementet (Home Office) lyckats sänka sina kostnader med 40 procent. Besparingen uppstod som en konsekvens av optimerad användning av de molntjänster departementet redan tidigare använde.⁴⁷ Det går med andra ord inte att säga att besparingen uppstod till följd av övergång från egen drift till molntjänster.

Norge har bedömt att det finns stora samhällsekonomiska vinster med att införa en marknadsplats för molntjänster. Dessa besparingar avser perioden under åren 2019–2029 och arbetet med att etablera själva marknadsplatsen pågår för närvarande. Företrädare på Digidir i Norge understryker att den nuvarande molntjänststrategin både syftar till att effektivisera och att skapa bättre förutsättningar för innovation.

⁴⁶ Storbritanniens regering (2011b).

⁴⁷ Storbritanniens regering (2019e).

Digitaliseringsstyrelsen i Danmark framhåller att potentialen i att koncentrera viss it-verksamhet till Statens IT, samt av ökad användning av kommersiella molntjänster, först och främst har varit bättre förutsättningar att utveckla nya tjänster och lösningar. Den privata molntjänst Statens IT planerar att etablera under 2020 (GovCloud) motiveras på flera olika sätt såsom lägre kostnader, förenklad hanteringen av dataskydd, men även att kunna bibehålla och stärka viss teknisk kompetens inom staten. Digitaliseringsstyrelsen betonar också att användning av kommersiella molntjänster inte utan vidare leder till lägst kostnader.

I Nederländerna och Finland har revisionsmyndigheter i de båda länderna granskat satsningarna på att koncentrera resurser, upphandlingar och processer avseende it till servicecenter. Det reformprogram som låg till grund för SSC-IT i Nederländerna syftade till att konsolidera antalet datacenter i statsförvaltningen för att minska kostnader. Riksrevisionen i Nederländerna har dock konstaterat att fördelarna med reformen ännu inte är tydliga. Det bör även betonas att granskningen inte specifikt fokuserat på it-drift. Företrädare på ODC-Noord i Nederländerna framhåller att inrättandet av statliga datacenter skapat bättre förutsättningar för en säker och hållbar digitalisering i statsförvaltningen.

I Finland har Statens Revisionsverk granskat reformen bakom Valtori men har inte kunnat påvisa tydliga kostnadsbesparingar till följd av effektiviserad it-drift. Det finländska Finansdepartementet tillstod visserligen att erbjuda driftstjänster var dyrare än på marknaden, vilket Revisionsverkets granskning visat, men att skillnaden delvis kunde förklaras med att Valtori har högre kostnader för säkerhetsskydd i jämförelse med privata tjänsteleverantörer.

Länderna i omvärldsanalysen har belyst flera andra nyttor än kostnadsbesparingar med de genomförda reformerna, däribland

- att ökad användning av kommersiella molntjänster (som alternativ till it-drift i egen regi) samt konsolidering av offentliga datacenter sannolikt leder till lägre elförbrukning,
- att det råder brist på nyckelkompetenser inom it i förvaltningen och att åtgärder för att underlätta upphandling av molntjänster, alternativt för att bygga upp servicecenter med åtagande för it-drift, gör att förvaltningarna kan dra nytta av kompetens från

näringslivet respektive vidmakthålla och stärka relevant kompetens inom förvaltningen,

- att servicecenter, men även marknadsplatser med förkvalificerade molntjänstleverantörer, skapar effektiva förutsättningar att ställa krav på leverantörer.

Sammanfattningsvis skiljer sig beskrivningen av målen för satsningarna åt i de studerade länderna före respektive efter att de har genomförts. Vissa skillnader beror sannolikt på vem som tillfrågats och möjligheten för intervjuade att nyansera bakgrunden till satsningarna, jämfört med hur målen för satsningarna ursprungligen formulerats i strategier och politisk kommunikation.

För Danmark, Finland och Nederländerna ligger resultatet i linje med forskning om Shared Service Centers i OECD-länder som visar att servicecenter etablerades i flera länder för att åstadkomma kostnadsbesparingar. I efterhand har dock andra nyttor, som t.ex. förbättrad leveranskvalitet lyfts fram när det varit svårt att påvisa kostnadsbesparingar.⁴⁸

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det har visat sig svårt att påvisa kostnadsbesparingar till följd av genomförda satsningar och reformer i de studerade länderna. Detta beror delvis på metodproblem då flera av länderna inte genomfört utvärderingar före (och) eller efter satsningarna, varför det inte går att säga något om kostnadsutvecklingen. Till metodproblemet hör även att den producerade varans (it-drift) karaktär och de offentliga verksamheternas behov förändrats över tid, vilket gör det svårt att följa dess kostnadsutveckling över tid. Flera av länderna har dock identifierat andra kvalitativa nyttor med de satsningar som genomförts, som förbättrade förutsättningar till digital utveckling, underlättad kompetensförsörjning och kravställning på leverantörer vilket lett till bättre informationssäkerhet och kvalitet.

Två viktiga slutsatser är även att de beskrivna strategierna utgör komplement till varandra samt att flera av länderna betonar vikten av att börja smått och med standardiserade lösningar för att lyckas med en samordnad statlig it-drift.

⁴⁸ Paagman A m.fl. (2015).

5.8.2 Informations- och cybersäkerhet

De studerade ländernas informations- och cybersäkerhetsstrategier syftar på en övergripande nivå till att främja ett riskbaserat arbetssätt. Eftersom privata aktörer både svarar för många samhällsviktiga funktioner och offentlig förvaltning är beroende av it-tjänster och produkter från privat sektor, behöver informations- och cybersäkerhetsarbete bedrivas i offentlig-privat samverkan, vilket ländernas strategier ger uttryck för.

Sett till organiseringen hanteras frågor om informations- och cybersäkerhet av olika departement i de studerade länderna. I Nederländerna och Norge är Justitie- och säkerhetsdepartementet respektive Justitiedepartementet ansvarigt, i Danmark Försvarsdepartementet, i Finland Kommunikationsdepartementet och i Storbritannien Statsrådsberedningen (Cabinet Office). Det bör dock poängteras att frågorna i praktiken även hanteras på andra departement då de överlappar med andra politikområden.

I takt med att it- och cybersäkerhetsfrågor fått allt större betydelse har verksamheter som arbetar med frågorna i förvaltningarna konsoliderats till särskilda myndigheter. Danmark inrättade Center for Cybersikkerhed år 2012 (CFCS), Nederländerna inrättade NCSC år 2012 och Storbritannien inrättade ett center med samma namn år 2016. I Finland ligger det samordnande ansvaret för it-säkerhetsfrågor på NCSC-FI, som är del av Kommunikationsverket. I Norge ligger samordningsansvaret på Nasjonalt cybersikkerhetssenter som är del av den nationella säkerhetsmyndigheten som etablerades år 2018. Trenden mot nationellt utpekade myndigheter och center med ansvar för it- och cybersäkerhet har sannolikt drivits av behovet att underlätta samverkan samt av krav på utpekade kontaktpunkter i enlighet med NIS-direktivet.

Samtliga intervjuade i omvärldsanalysen lyfter en liknande problematik med osäkerhet avseende de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-verksamhet. Ingen av länderna har i dag generella förbud för sina offentliga verksamheter mot att utkontraktera it-drift eller att använda sig av publika molntjänster. I takt med att osäkerheten blivit problematisk har flera av länderna agerat inom befintliga strukturer och regelverk. Exempelvis håller Statens IT i Danmark på att lansera GovCloud (delvis motiverat med underlättad personuppgiftshantering). Norge har genomlyst lagstiftning som på-

verkar möjligheter att lagra och bearbeta data utanför Norge och Nederländerna har på departementsnivå förhandlat med Microsoft i dataskyddsfrågor.

Det är möjligt att koncentrationen av resurser, upphandlingar och processer till servicecenter i Danmark, Finland och Nederländerna gör det möjligt att koncentrera kompetens inom informations- och cybersäkerhet, samt att samordna it-säkerhetsrelaterade krav vid upphandling och utveckling, på ett mer effektivt sätt än vad som annars vore möjligt. Även digitala marknadsplatser, som ställer omfattande krav på leverantörer på ett sätt som är svårt för alla enskilda myndigheter att göra, kan sannolikt stärka informations- och cybersäkerheten.

Det finns risker förknippade med båda strategierna. Om ett servicecenter har sårbarheter till följd av tekniska eller organisatoriska brister, samt saknar logisk eller fysisk separation av resurser för olika verksamheter, kan dessa sårbarheter drabba flera verksamheter. Som exempel kritiserade Rigsrevisionen i Danmark år 2019 Statens IT för att inte vara tillräckligt restriktiv med de behörigheter myndigheten tilldelat sina anställda vilket gjort att anställda fått onödigt omfattande tillgång till olika system.

6 Säkerhetsskydd och informationssäkerhet

6.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att kartlägga de rättsliga förutsättningarna för myndigheters¹ utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer utifrån regelverken om säkerhetsskydd och informationssäkerhet. Framställningen är främst beskrivande och inriktad på de delar av regelverken som är av särskild relevans vid utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer. Båda regelverken måste givetvis följas i sin helhet vid all informationshantering som berörs av respektive regelverk.

Kapitlet inleds med en genomgång av relevanta bestämmelser i säkerhetsskyddsregleringen. Därefter följer en redogörelse för relevanta delar av informationssäkerhetsregelverket.

6.2 Säkerhetsskyddsregleringen

6.2.1 Inledning

Bestämmelser om säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2), Försvarmaktens föreskrifter om säkerhetsskydd (FFS 2019:2), Transportstyrelsens föreskrifter om säkerhetsskydd (TSFS 2019:108), Affärsverket svenska kraftnäts föreskrifter om säkerhetsskydd (SvKFS 2019:1) och Försvarmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS 2019:9) inne-

¹ Med myndigheter avses i detta kapitel statliga myndigheter, kommuner och regioner om inget annat framgår av sammanhanget.

håller mer detaljerade bestämmelser som kompletterar lagen och förordningen.

För riksdagen och dess myndigheter gäller säkerhetsskyddslagen med vissa begränsningar. Dessutom finns bestämmelser i lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Vi ska enligt våra direktiv kartlägga de rättsliga förutsättningarna för statliga myndigheters, kommuners och regioners utkontraktering av it-drift. De regler om säkerhetsskydd som gäller för riksdagens och dess myndigheters utkontraktering av it-drift behandlas därför inte i det följande.

Den följande genomgången tar utgångspunkt i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddförordningen. Relevanta bestämmelser i Säkerhetspolisens respektive Försvarmaktens föreskrifter berörs också, eftersom det är dessa föreskrifter som är av huvudsaklig relevans för statliga myndigheters, kommuners och regioners utkontraktering av it-drift.

6.2.2 Säkerhetsskyddets tillämpningsområde

Säkerhetsskyddslagen gäller för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, dvs. verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd – oavsett om verksamheten bedrivs i offentlig eller privat regi (1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Uttrycket *Sveriges säkerhet* tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det innebär att lagens krav på säkerhetsskydd gäller för såväl militär som civil verksamhet.

Vilka verksamheter som är av betydelse för att upprätthålla Sveriges säkerhet måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Tidigare var uttrycket starkt förknippat med Försvarmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket har fört med sig att uppgifter som rör förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse för den nationella säkerheten. Det kan exempelvis gälla uppgifter om viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation (prop. 2017/18:89, s. 133). Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota

verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (1 kap. 2 § första stycket säkerhetsskyddslagen).

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses sådana uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (enligt 1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen). I specialmotivering till paragrafen anges bestämmelserna om försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL, sekretess i underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 2 § OSL, utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL, sekretess i det internationella samarbetet enligt 15 kap. 1 a § OSL och bestämmelsen om förundersökningssekretess i 18 kap. 1 § OSL som sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga på den typen av uppgifter som omfattas av krav på säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen anger dessutom i sin vägledning om säkerhetsskydd *Introduktion till säkerhetsskydd* (2019) att bestämmelsen i 18 kap. 8 § om sekretess för säkerhets- och bevakningsåtgärd som möjligt relevant för bedömningen av om en uppgift ska vara säkerhetsskyddsklassificerad.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska delas in i följande säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet: kvalificerat hemlig vid en synnerligen allvarlig skada, hemlig vid en allvarlig skada, konfidentiell vid en inte obetydlig skada, eller begränsat hemlig vid endast ringa skada (2 kap. 5 § första stycket säkerhetsskyddslagen).

I 3 kap. i PMFS 2019:2 och i 3 kap. i FFS 2019:2 finns bestämmelser om hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och handlingar.

6.2.3 Säkerhetsskyddsanalys

En säkerhetsskyddsanalys utgör grunden för säkerhetsskyddsarbetet. Av säkerhetsskyddsanalysen ska det framgå vilka delar av verksamheten som är säkerhetskänslig och ur vilket perspektiv. När säkerhetsskyddsanalysen är fastställd ska verksamhetsutövaren upprätta en säkerhetsskyddsplan av vilken det ska framgå vilka säkerhetsskyddsåtgärder som ska vidtas. Analysen och säkerhetsskyddsplanen är därför viktiga dokument när verksamhetsutövaren ska bedöma

om en utkontraktering är möjlig eller ens lämplig. Av säkerhetsskyddsregelverket framgår följande rörande säkerhetsskyddsanalys.

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda och dokumentera behovet av säkerhetsskydd genom en s.k. säkerhetsskyddsanalys (2 kap. 1 § första stycket säkerhetsskyddslagen). Av specialmotiveringen till bestämmelsen framgår att om verksamhetsutövaren är osäker på om och i vilken utsträckning verksamheten till någon del omfattas av lagen bör en analys göras för att få svar på den frågan (prop. 2017/18:89, s. 137).

Verksamhetsutövaren ska med utgångspunkt i analysen planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (2 kap. 1 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

I 2 kap. 1 § andra stycket säkerhetsskyddförordningen preciseras följande avseende säkerhetsskyddsanalysen. Säkerhetsskyddsanalysen innebär att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och vad som i övrigt behöver ett säkerhetsskydd ska identifieras. Vilka delar av verksamheten som är skyddsvärda med hänsyn till Sveriges säkerhet samt vilka hot och sårbarheter som finns kopplade till detta skyddsvärde ska också identifieras. Säkerhetsskyddsanalysen ska även innehålla en bedömning av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga. Analysen ska hållas uppdaterad.

I Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd anges bl.a. följande rörande säkerhetsskyddsanalysen. En säkerhetsskyddsanalys ska identifiera vilka skyddsvärden som finns i verksamheten, dvs. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och den totala mängden sådana uppgifter som finns i verksamheten, vilka för Sverige förpliktande internationella åtaganden om säkerhetsskydd som finns i verksamheten, och vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som finns i verksamheten (2 kap. 1 § i PMFS 2019:2). Verksamhetsutövaren ska bedöma från vilket eller vilka perspektiv (konfidentialitet, tillgänglighet eller riktighet) den identifierade säkerhetskänsliga verksamheten är skyddsvärd (2 kap. 4 § PMFS 2019:2). Verksamhetsutövaren ska också utifrån hotbilden och egna identifierade hot bedöma hur hoten kan påverka den säkerhetskänsliga verksamheten och om det finns behov av att vidta säkerhetsskyddsåtgärder (2 kap. 7 § andra stycket PMFS 2019:2). Verksamhetsutövaren ska vidare göra sårbarhetsbedömningar beträffande den säkerhetskänsliga verk-

samheten. I säkerhetsskyddsanalysen ska det anges vilka övergripande sårbarheter som har identifierats. Verksamhetsutövaren ska därefter bedöma hur sårbarheterna påverkar verksamhetens säkerhetsskydd och om det finns behov av att vidta säkerhetsskyddsåtgärder (2 kap. 9 § PMFS 2019:2).

Beslut att fastställa säkerhetsskyddsanalysen fattas av verksamhetsutövarens högsta chef eller motsvarande organ, eller den som sådan chef eller sådant organ bestämmer. Säkerhetsskyddsanalysen ska uppdateras vid behov, dock minst en gång vartannat år (2 kap. 10 § PMFS 2019:2). När säkerhetsskyddsanalysen är fastställd ska verksamhetsutövaren upprätta en säkerhetsskyddsplan där det framgår vilka säkerhetsskyddsåtgärder som ska vidtas. Planen ska fastställas av säkerhetsskyddschefen eller den han eller hon bestämmer (2 kap. 11 § PMFS 2019:2).

I Försvarsmaktens föreskrifter om säkerhetsskydd anges att en säkerhetsskyddsanalys ska innehålla en beskrivning av myndighetens verksamhet och organisation samt dess skyddsvärden (verksamhetsbeskrivning) (2 kap. 3 § FFS 2019:2).

Med säkerhetsskyddsanalysen som grund ska myndigheten upprätta en säkerhetsskyddsplan. Av planen ska framgå vilka säkerhetsskyddsåtgärder som ska vidtas, vem som har ansvaret och när respektive åtgärd ska vara genomförd. Behov av resurser, ansvarsfördelning, organisation, utbildning, övning samt rutiner och bestämmelser ska särskilt framgå. Säkerhetsskyddsplanen ska även beskriva vilka åtgärder som behöver vidtas inför, under eller efter sådana avbrott och störningar i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet som kan medföra mer än ringa skada (2 kap. 4 § FFS 2019:2).

Myndighetens ledning ska orienteras innan myndighetens säkerhetsskyddsanalys och säkerhetsskyddsplan beslutas (2 kap. 5 § FFS 2019:2).

6.2.4 Säkerhetsskyddsavtal

Hur säkerhetsskyddet ska hanteras vid en utkontraktering regleras i bestämmelserna om säkerhetsskyddsavtal.

Myndigheter som avser att genomföra en upphandling och ingå ett avtal om varor, tjänster eller byggentreprenader ska se till att det i ett säkerhetsskyddsavtal anges hur kraven på säkerhetsskydd ska tillgodoses av leverantören om det i upphandlingen förekommer

säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller upphandlingen i övrigt avser eller ger leverantören tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Verksamhetsutövaren ska kontrollera att leverantören följer säkerhetsskyddsavtalet (2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen). Kravet på att ingå säkerhetsskyddsavtal gäller även för enskilda verksamhetsutövare.

Det huvudsakliga syftet med ett säkerhetsskyddsavtal är att reglera de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs hos leverantören för den verksamhet som omfattas av ett kontrakt om varor, tjänster eller byggentreprenader. Avtalet utgör en grund för att besluta om vilka anställningar och annat deltagande i verksamheten hos leverantören som ska placeras i säkerhetsklass (prop. 2017/18:89 s. 104).

Om de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som förekommer i en viss upphandling hör till kategorin begränsat hemlig finns det inte någon skyldighet att ingå ett säkerhetsskyddsavtal. Denna skyldighet gäller nämligen bara om det i upphandlingen förekommer uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller upphandlingen i övrigt avser eller ger leverantören tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

Den som har ingått ett säkerhetsskyddsavtal ska anmäla det till Säkerhetspolisen (2 kap. 7 § säkerhetsskyddsförordningen). I Säkerhetspolisens vägledning *Säkerhetsskyddad upphandling – en vägledning* (2019) framhålls att verksamhetsutövaren inte bara är skyldig att ingå säkerhetsskyddsavtal med en huvudleverantör, utan också med eventuella underleverantörer om dessa kan komma att få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre eller få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet där åtkomst kan medföra en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet (s. 7).

6.2.5 Säkerhetsskyddsåtgärder

En verksamhetsutövare som utkontrakterar säkerhetskänslig verksamhet ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med leverantören, där leverantören åläggs att vidta säkerhetsskyddsåtgärder som säkerställer samma nivå av säkerhetsskydd som hade gällt om myndigheten själv bedrivit den utkontrakterade verksamheten. I 2 kap. 2–4 §§ säker-

hetsskyddslagen anges vilka säkerhetsåtgärderna inom säkerhetsskyddet är och vilket syfte de har.

Informationssäkerhet ska förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, och förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Det innebär att om ett informationssystem ska hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska informationssystemets säkerhetsfunktioner anpassas för att förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Säkerhetsåtgärderna ska dessutom i förhållande till uppgifter och informationssystem som inte utgör eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, men som har avgörande betydelse för t.ex. styrning, reglering och övervakning av för Sverige viktiga samhällsfunktioner, tillgodose behov av tillgänglighet och riktighet. Med uppgifter och informationssystem avses i sammanhanget såväl uppgifter som de tekniska system som används för att i olika avseenden elektroniskt behandla uppgifter (prop. 2017/18:89, s. 138).

I säkerhetsskyddsförordningen finns en bestämmelse som specifikt tar sikte på situationen då en utkontraktering till utländska leverantörer innefattar hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Av bestämmelsen framgår att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte får lämnas till en utländsk leverantör om inte Sverige har ingått ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande med den andra staten och leverantören har godkänts genom en kontroll enligt den andra statens säkerhetsskyddslagstiftning (3 kap. 9 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen).

Fysisk säkerhet ska förebygga såväl att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, som skadlig inverkan på sådana områden, byggnader, anläggningar eller objekt (2 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen).

Personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig, samt säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd (2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen).

6.2.6 Närmare om samrådskravet vid utkontraktering

I 2 kap. 6 § säkerhetsskyddsförordningen finns bestämmelser som tar sikte på statliga myndigheter som avser att genomföra en upphandling som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal. Statliga myndigheter måste då under vissa förutsättningar vidta särskilda åtgärder innan ett sådant förfarande inleds.

Om bestämmelserna i 2 kap. 6 § säkerhetsskyddsförordningen är tillämpliga ska myndigheten dels genomföra en särskild säkerhetsskyddsbedömning, dels samråda med Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten. De beskrivna skyldigheterna gäller i två fall.

Det ena fallet avser situationer där leverantören kan få tillgång till eller möjlighet att förvara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter utanför myndighetens lokaler. Skyldigheten att göra en särskild säkerhetsbedömning och att samråda med tillsynsmyndighet gäller om uppgifterna hör till säkerhetsskyddsklassen hemlig eller högre. Skyldigheterna gäller alltså bara för uppgifter som hör till de två högsta säkerhetsskyddsklasserna; hemlig och kvalificerat hemlig.

Det är viktigt att ha i åtanke att uppgifter som var för sig bedömts vara begränsat hemliga eller inte hemliga alls kan ha ett högre skyddsvärde sammantagna, vilket medför att skyldigheten att samråda med tillsynsmyndigheten träder in. Enbart det faktum att det är fråga om ett stort antal uppgifter medför dock inte att uppgifterna blir mer känsliga.

Det andra fallet där skyldigheterna enligt paragrafen gäller är om leverantören kan få tillgång till säkerhetskänsliga informationssystem utanför myndighetens lokaler och obehörig åtkomst till systemen kan medföra allvarlig skada för Sveriges säkerhet. Valet av nivå på allvarlig skada innebär att skadan motsvarar vad som gäller för placering av uppgifter i den näst högsta säkerhetsskyddsklassen, dvs. hemlig.

Tillsynsmyndigheten får dels förelägga myndigheten att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, dels besluta att myndigheten inte får genomföra upphandlingen om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder vidtas.

6.2.7 Säkerhetsprövning

Den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas (3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Kravet på säkerhetsprövning innebär att en myndighet som avser utkontraktera säkerhetskänslig verksamhet måste genomföra säkerhetsprövning av den personal som ska delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen och i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt (3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Endast den som har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt och har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och som behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, ska vara behörig att ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt delta i säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen).

Säkerhetsprövningen ska genomföras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas. Prövningen ska innefatta en grundutredning samt registerkontroll och särskild personutredning i viss omfattning (3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen).

Prövningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare – då är det myndigheten som gör den slutliga bedömningen (3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

I 3 kap. 5–12 §§ säkerhetsskyddslagen finns bestämmelser om placering i säkerhetsklass. I 3 kap. 13–18 §§ finns bestämmelser om registerkontroll och särskild personutredning. I 3 kap. 19–21 §§ säkerhetsskyddslagen finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter för säkerhetsprövning.

6.2.8 Tystnadsplikt och sekretessbrytande bestämmelse

Säkerhetsskyddslagen innehåller två bestämmelser om tystnadsplikt. I 5 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen anges att den som med stöd av lagen har fått del av uppgifter som förekommer i angelägenhet som

avser säkerhetsprövning inte obehörigen får röja eller utnyttja dessa uppgifter. I 5 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen anges att den som på grund av anställning eller på annat sätt deltar eller har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet inte obehörigen får röja eller utnyttja säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Vidare anges i förhållande till båda bestämmelserna att i det allmänna verksamheten tillämpas i stället bestämmelserna i OSL.

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor framhöll i sitt betänkande (SOU 2018:82) *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* att tystnadsplikt enligt säkerhetsskyddslagen i en utkontrakterings-situation inte gäller för leverantörens personal, om inte leverantörens verksamhet som sådan är säkerhetskänslig och därför omfattas av säkerhetsskyddslagen, (s. 126).

Vidare finns i 5 kap. 3 § en sekretessbrytande bestämmelse som ger stöd för att lämna ut uppgifter som omfattas av bestämmelser om sekretess i OSL till en annan stat eller mellanfolklig organisation i ett ärende om underlag för säkerhetsprövning enligt 4 kap. 4 §. Bestämmelsen utgör en sådan föreskrift som anges i 8 kap. 3 § 1 OSL. Kravet på att det står klart att utlämnandet är förenligt med svenska intressen innebär ett hinder mot att lämna ut uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll om uppgifterna är olämpliga att delge en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation (prop. 2017/18:89, s. 156).

6.2.9 Tillsyn

Tillsynen över säkerhetsskyddet regleras i 7 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen. Tillsyn över säkerhetsskyddet inom Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet utövas av Försvarsmakten. Säkerhetspolisen utövar tillsyn över säkerhetsskyddet inom övriga myndigheter utom Justitiekanslern samt kommuner och regioner. Tillsyn över enskild verksamhet utövas av länsstyrelserna samt Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen och Post- och telestyrelsen.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten får även utöva tillsyn över leverantörer som har uppdrag för flera verksamhetsutövare om leverantörens samlade uppdrag är av stor betydelse för Sveriges säkerhet (7 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen).

Tillsynsmyndigheterna får inom sitt tillsynsområde utöva tillsyn över säkerhetsskyddet hos leverantörer som omfattas av ett säkerhetsskyddsavtal och över underleverantörer som leverantören har anlitat inom ramen för säkerhetsskyddsavtalet (5 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen).

6.2.10 Anmälan av incidenter

Säkerhetsskyddsregelverket innefattar en skyldighet att anmäla vissa typer av incidenter som har betydelse för säkerhetsskyddet. En verksamhetsutövare ska skyndsamt anmäla till Säkerhetspolisen om en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts eller om det inträffat en it-incident i ett informationssystem som verksamhetsutövaren är ansvarig för och som har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet och där incidenten allvarligt kan påverka säkerheten i systemet. Anmälningsskyldigheten gäller också om verksamhetsutövaren får kännedom eller misstanke om någon annan för denne allvarlig säkerhetshotande verksamhet (2 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen).

Om verksamhetsutövaren tillhör Försvarmaktens tillsynsområde, ska anmälan göras också till Försvarmakten.

Skyldigheten att anmäla incidenter får förutsättas gälla oavsett om verksamheten som berörs av incidenten bedrivs av verksamhetsutövaren själv eller om den utkontrakterats till en privat tjänsteleverantör. I en utkontrakteringssituation är det av vikt att verksamhetsutövaren säkerställer att tjänsteleverantören har förmåga att upptäcka och informera verksamhetsutövaren om incidenter som inträffat. Detta bör regleras i säkerhetsskyddsavtalet mellan tjänsteleverantören och verksamhetsutövaren.

En verksamhetsutövare som är skyldig att anmäla säkerhetshotande händelser och som tillhandahåller tjänster åt en annan verksamhetsutövare ska i samband med anmälan informera och vid behov samråda med de uppdragsgivare som berörs av incidenten (2 kap. 11 § säkerhetsskyddsförordningen).

6.2.11 Internationella säkerhetsskyddsåtaganden

Det finns särskilda krav för en myndighet som tillämpar säkerhetsskyddsregleringen när myndigheten avser att anlita utländska privata tjänsteleverantörer. Från och med den 1 januari 2022 gäller nämligen att Sverige måste ha ingått ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande med ett land för att en verksamhetsutövare ska få lämna ut säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till en utländsk privat tjänsteleverantör i det landet. Leverantören måste också ha godkänts genom en kontroll enligt den andra statens säkerhetsskyddslagstiftning (3 kap. 9 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen och punkt 6 i övergångsbestämmelserna till säkerhetsskyddsförordningen).

Ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande är en folkrättslig förpliktelse avseende säkerhetsskydd mellan Sverige och ett annat land. Åtagandet utgör juridiskt sett en ömsesidig garanti för att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter hanteras på ett säkert sätt i varje land. Det finns både bi- och multilaterala avtal, t.ex. säkerhetsskyddsavtal med North Atlantic Treaty Organization (NATO) och avtal mellan de nordiska länderna. Varje avtal är unikt beroende på ländernas lagstiftning och behov.

Vissa avtal gäller endast inom militär verksamhet. I dagsläget saknas avtal som gäller för civil verksamhet med bl.a. USA och Kanada, vilket påverkar möjligheterna för myndigheter som tillämpar säkerhetsskyddsregleringen att anlita leverantörer i dessa länder för avtal som löper efter den 1 januari 2022.

Kravet på internationella säkerhetsskyddsåtaganden är något som verksamhetsutövaren särskilt bör beakta vid ingående av kontrakt som löper över den 1 januari 2022. I annat fall finns det en risk att verksamhetsutövaren efter detta datum inte kan tillämpa kontraktet som det ursprungligen var tänkt.

6.2.12 Särskilt om aggregerad och ackumulerad information

En särskild fråga är hur man bör hantera den situationen att en utkontraktering av viss it-drift involverar en stor mängd uppgifter som sedda var för sig är klassificerade som begränsat hemliga, eller som inte är säkerhetsskyddsklassificerade alls, men som sammantagna kan vara betydligt känsligare i förhållande till Sveriges säkerhet. Det kan t.ex. handla om situationer där uppgifter som sammanställts har

bearbetats eller kan bearbetas så att man av sammanställningen kan utvinna en annan och mer känslig information än av uppgifterna var för sig. En annan situation kan vara att den sammanställda informationen visar på exempelvis beroenden mellan olika verksamheter, förmåga, sårbarheter eller andra förhållanden som kan leda till en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet om den röjs.

Det kan av lagmotiven utläsas att sammanställningar av uppgifter från olika källor kan göra att den sammanställda informationen utgör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även om informationen härrör från öppna källor (prop. 2017/18:89 s. 45). Uppgifterna i en sammanställning kan alltså vara säkerhetsskyddsklassificerade, fastän de i ett annat sammanhang inte är det var och en för sig. Det framgår vidare av lagmotiven att verksamhetsutövarna, vid sin klassificering av uppgifter, måste bedöma om en samling av uppgifter i en viss säkerhetsskyddsklass medför att en högre säkerhetsskyddsklass ska tillämpas. Samtidigt påpekas det att man med hänsyn till behovet av att undvika onödiga administrativa kostnader och ingrepp i enskildas integritet m.m. inte bör göra klassificeringen i större utsträckning och med placering i högre klass än vad som är nödvändigt (prop. 2017/18:89 s. 67).

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor framhöll i sitt slutbetänkande att förarbetsuttalandena kan tolkas så att verksamhetsutövarna i sitt arbete med säkerhetsskyddsklassificering är skyldiga att beakta mängden uppgifter och konsekvenserna av att de sammanställs. Rättsläget kan alltså uppfattas på det sättet att en mängd uppgifter som, sedda var för sig, är att bedöma som begränsat hemliga bör klassificeras som konfidentiella om de finns i en samling och skadan vid röjande skulle bli inte obetydlig (SOU 2018:82, s. 153 f.).

Av Säkerhetspolisens föreskrifter framgår att verksamhetsutövararen vid en särskild säkerhetsskyddsbedömning enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen ska beakta såväl de enskilda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna som den totala mängden sådana uppgifter som kan komma att behandlas i informationssystemet (4 kap. 6 § i PMFS 2019:2).

Det framgår vidare av Säkerhetspolisens *Vägledning i säkerhetsskydd Informationssäkerhet* (2020) att aggregerade uppgifter betyder att flera olika typer av uppgifter samlas och tillsammans utgör ett nytt skyddsvärde, medan ackumulerade uppgifter betyder en ökad volym av samma typ av uppgifter. Om enskilda uppgifter som saknar

säkerhetsskyddsklass eller är indelade i en av säkerhetsskyddsklasserna begränsat hemlig, konfidentiell eller hemlig samlas, kan det i vissa fall medföra att en högre säkerhetsskyddsklass ska tillämpas på uppgiftssamlingen. Så är fallet om den aggregerade eller ackumulerade informationen gör att en antagonist kan dra andra, helt nya slutsatser av uppgiftssamlingen än av varje enskild uppgift (s. 10).

Detta innebär att en myndighet i sin säkerhetsskyddsanalys kan behöva ta ställning till om en sammanställning av uppgifter, där uppgifterna var för sig inte är säkerhetsskyddsklassificerade, ändå uppnår en nivå av känslighet som medför att säkerhetsskyddsregleringen blir tillämplig eller att uppgifterna i sin sammanställda form hamnar i en högre säkerhetsskyddsklass. En myndighet är dock i en utkontrakteringssituation inte skyldig att bedöma hur skyddsvärdet hos myndighetens uppgifter påverkas av andra verksamhetsutövarers uppgifter som hanteras av samma privata tjänsteleverantör. Däremot måste tjänsteleverantören ta ställning till om det samlade uppdraget har betydelse för Sveriges säkerhet.

Det kan exempelvis handla om situationer där tjänsteleverantören tillhandahåller driftstjänster eller infrastrukturlösningar i en omfattning som sammantaget bedöms utgöra en viktig del av den nationella förmågan. Vid större koncentrationer av uppdrag kan detta gälla även om de enskilda uppdragen inte omfattas av säkerhetsskyddsavtal. Säkerhetsskyddslagstiftningen kan i sådana fall bli tillämplig för tjänsteleverantörens verksamhet. Det innebär i sin tur att tjänsteleverantören behöver genomföra en säkerhetsskyddsanalys och med utgångspunkt i analysen vidta relevanta säkerhetsskyddsåtgärder, som kan överskrida de åtgärder som ålagts leverantören i säkerhetsskyddsavtal.

6.2.13 Utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor hade till uppgift att bl.a. kartlägga behovet av att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering, och föreslå olika förebyggande åtgärder, t.ex. tillståndsprovning. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82) i november 2018.

Utredningen bedömde inledningsvis att det fanns anledning att utöka skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal. Utredningen konstaterade i denna del bl.a. följande: Det finns situationer där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet exponeras för utomstående, men där det i dagsläget inte finns någon skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal. Ett exempel på detta kan vara olika former av samarbeten och samverkan som inte handlar om anskaffning av varor, tjänster eller byggentreprenader. Ett annat exempel kan vara situationer där det är leverantörens och inte beställarens skyddsvärden som behöver skyddas. Det finns också situationer där det är oklart om det gäller krav på säkerhetsskyddsavtal. Om det inte ställs krav på säkerhetsskyddsavtal i alla relevanta situationer där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet kommer att exponeras för utomstående, ökar sannolikheten för att motparten inte vidtar de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs.

Utredningen föreslog mot denna bakgrund en utvidgning av skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal. Förslaget innebär att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal så snart verksamhetsutövaren avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda någon annan form av samverkan eller samarbete med en utomstående part, om förfarandet innebär att den utomstående parten kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller i övrigt avser eller kan ge den utomstående parten tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

Utredningens kartläggning av behoven att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering visade att det finns flera brister i säkerhetsskyddsarbetet som bl.a. yttrar sig vid utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet. Vissa av bristerna gäller säkerhetsskyddet generellt, t.ex. att verksamhetsutövaren inte tillämpar säkerhetsskyddsreglerna eller har bristande kunskap om sina skyddsvärden. Sådana brister accentueras när verksamhetsutövaren utkontrakterar en del av den säkerhetskänsliga verksamheten eller på annat sätt kopplar in utomstående i verksamheten. Andra brister handlar specifikt om olika förfaranden där utomstående involveras i den säkerhetskänsliga verksamheten genom exem-

pelvis utkontraktering. Bristerna handlar om bristfällig eller helt avsaknad av prövning av om utkontraktering är lämplig, eller att det är svårt att pröva lämpligheten. Vidare kan det vara fråga om att säkerhetsskyddsavtal är bristfälliga, bristfällig uppföljning av utkontrakteringen medan den pågår och att det saknas tillräckliga möjligheter för samhället att ingripa mot förfaranden som är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt.

Med utgångspunkt i kartläggningen av utvecklingsbehovet föreslog utredningen ett antal förebyggande åtgärder som delvis motsvaras av vad som gäller i dagsläget enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddsförordningen. Utredningens förslag innebär för det första att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som avser att genomföra ett förfarande som kräver säkerhetsskyddsavtal innan förfarandet inleds ska identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som den utomstående parten kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd (särskild säkerhetsbedömning). Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren därefter pröva om det planerade förfarandet är lämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt (lämplighetsprövning). Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får det inte inledas.

Utredningens förslag innebär för det andra att verksamhetsutövare som planerar att inleda ett förfarande i vissa fall ska samråda med tillsynsmyndigheten. I förslagen ingår även en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, föreslås tillsynsmyndigheten få besluta att verksamhetsutövaren inte får genomföra det planerade förfarandet.

Utredningens förslag innebär för det tredje en möjlighet för tillsynsmyndigheten att genom föreläggande ingripa mot ett pågående förfarande, t.ex. en pågående utkontraktering om ett sådant pågående förfarande som omfattas av ett krav på säkerhetsskyddsavtal är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt. Föreläggandet kan bl.a. innebära ett krav på att hela eller delar av förfarandet ska upphöra.

Utredningens förslag på utökad skyldighet att teckna säkerhetsskyddsavtal och förslagen på förebyggande åtgärder vid utkontraktering bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6.3 Informationssäkerhet

6.3.1 Inledning

Syftet med detta avsnitt är att kartlägga de rättsliga förutsättningarna för myndigheters utkontraktering av it-drift utifrån författningarna som har som huvudsyfte att ställa krav på hur arbetet med myndigheters informationssäkerhet ska bedrivas. Därutöver ställer ett antal författningar krav på hur olika informationsmängder ska skyddas, exempelvis personuppgifter.

För krav på informationssäkerhetsarbetet gäller delvis olika regelverk inom statlig respektive kommunal sektor. För statliga myndigheter gäller förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Förordningen innehåller bestämmelser om informationssäkerhet och kompletteras av flera föreskrifter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet) ställer krav på säkerhet i nätverk och informationssystem. Reglerna omfattar leverantörer av samhällsviktiga tjänster och vissa digitala tjänster. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. MSB har meddelat flera föreskrifter som kompletterar lagen och förordningen.

6.3.2 Statliga myndigheters informationssäkerhet

Förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

I förordningen finns bestämmelser som syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför, respektive vid, höjd beredskap.

Varje myndighet ansvarar för att egna informationshanterings-system uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt, med särskilt beaktande av behovet av säkra ledningssystem (19 §).

It-incidenter som inträffat i statliga myndigheters informations-system och som allvarligt kan påverka säkerheten i den informationshantering som myndigheten ansvarar för, eller som inträffat i tjänster som myndigheten tillhandahåller åt en annan organisation, ska rapporteras till MSB (20 §). Rapporteringsskyldigheten omfattar inte sådana incidenter som ska anmälas enligt 2 kap. 10 § första stycket 2 säkerhetsskyddsförordningen.

I 21 § finns ett bemyndigande för MSB att meddela föreskrifter om krav på säkerhet för myndigheternas informationshanterings-system och att meddela föreskrifter rörande rapportering av it-incidenter. MSB har meddelat bestämmelser om sådana säkerhetskrav som avses i 19 § förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap i två olika föreskrifter, dels i föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6), dels i föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter (MSBFS 2020:7).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6)

Föreskrifterna innehåller bl.a. krav på hur myndigheternas informationssäkerhetsarbete ska utformas och bedrivas, bestämmelser om säkerhetsåtgärder samt bestämmelser om hur uppföljning av informationssäkerhetsarbetet ska ske.

I 6 § finns bestämmelser om hur informationssäkerhetsarbetet ska bedrivas. Där framgår följande. Myndigheten ska säkerställa att informationssäkerhetsarbetet är systematiskt och riskbaserat genom att klassa sin information avseende konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet i olika nivåer utifrån vilka konsekvenser ett bristande skydd kan få (informationsklassning). Myndigheten ska vidare identifiera, analysera och värdera risker för sin information (riskbedömning). Myndigheten ska dessutom utifrån genomförd informationsklassning och riskbedömning identifiera behov av och införa ändamålsenliga och proportionella säkerhetsåtgärder, och utvärdera säkerhetsåtgärderna samt vid behov anpassa skyddet av informationen.

I 8 § i föreskrifterna finns en bestämmelse av särskild betydelse vid utkontraktering. Där framgår att myndigheten, innan den låter en extern aktör behandla information, utifrån informationsklassning och riskbedömning, ska hantera de risker en sådan behandling innebär. Myndigheten ska vidare i avtal ställa krav på vilka säkerhetsåtgärder den externa aktören ska vidta och hur myndigheten följer upp dessa krav.

I de allmänna råd som meddelats i anslutning till 8 § i föreskrifterna anges att avtalet mellan myndigheten och den externa aktören bör reglera att den externa aktören ska ha tillräcklig kompetens avseende informationssäkerhet, hur den externa aktören ska överlämna information till myndigheten om misstänkta eller inträffade incidenter, avvikelser och sårbarheter, hur den externa aktören ska följa upp sitt egna och eventuella underleverantörers systematiska och riskbaserade informationssäkerhetsarbete, och hur myndighetens information ska återlämnas när avtalet upphör.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter (MSBFS 2020:7)

Föreskrifterna innehåller bl.a. bestämmelser om ansvar inom myndigheten, riskbedömning, dokumentation av it-miljön samt bestämmelser med krav kopplade till drift och förvaltning.

Myndigheten ska upprätthålla uppdaterad dokumentation över beroenden mellan olika interna informationssystem respektive beroenden av informationssystem hos externa aktörer (2 kap. 4 §).

I 3 kap. i föreskrifterna finns bestämmelser om bl.a. utkontraktering. Där framgår bl.a. att myndigheten vid utkontraktering ska identifiera vilka krav på säkerhet som ska gälla samt dokumentera vilka säkerhetsåtgärder som valts för att möta respektive krav (3 kap. 1 §).

Myndigheten ska vidare innan driftsättning och inför förändring som kan påverka säkerheten i informationssystemen kontrollera att valda säkerhetsåtgärder är tillräckliga för att möta identifierade krav på säkerhet och verifiera att det finns nödvändig dokumentation för drift och förvaltning. I de fall brister identifieras ska myndigheten vidare riskbedöma och hantera dessa brister innan driftsättning eller inför förändring som kan påverka säkerheten i informationssystemen (3 kap. 2 §).

I de allmänna råden som meddelats i anslutning till dessa bestämmelser anges att nödvändig dokumentation för drift och förvaltning bör omfatta arkitektur, ingående komponenter, konfiguration, dataflöden och övrig relevant systeminformation. Av dokumentationen bör även framgå vem som är systemägare samt om och till vilken extern aktör informationssystemet är utkontrakterat.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om rapportering av it-incidenter för statliga myndigheter (MSBFS 2020:8)

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om rapportering av it-incidenter enligt 20 § förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

I 8 § i föreskrifterna finns en bestämmelse om incidentrapportering vid utkontraktering. Bestämmelsen innebär att om myndigheten överlåter en del av sin informationshantering till en aktör som inte omfattas av rapporteringsskyldighet ska myndigheten se till att aktören åtar sig att rapportera it-incidenter till myndigheten på ett sådant sätt att myndigheten kan uppfylla kraven i föreskrifterna.

6.3.3 NIS-direktivet och tillhörande nationell lagstiftning

NIS-direktivet syftar enligt artikel 1 till att förbättra den inre marknadens funktion genom att fastställa åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem.

Direktivet innebär bl.a. skyldigheter för vissa leverantörer av samhällsviktiga tjänster, och vissa leverantörer av digitala tjänster, att vidta säkerhetsåtgärder för att hantera risker samt förebygga och hantera incidenter i nätverk och informationssystem som de är beroende av för att tillhandahålla tjänsterna. Regleringen gäller därför, till skillnad från den som avser statliga myndigheter, inte organisationens informationshantering i sin helhet, förutom i de fall där leverantören enbart bedriver samhällsviktiga eller digitala tjänster och att leverantören är beroende av samtliga av sina nätverk och informationssystem för att leverera tjänsten. Bedriver leverantören verksamhet som inte utgörs av en samhällsviktig eller digital tjänst faller den utanför regleringen. Leverantörerna ska också rapportera incidenter som har en betydande eller avsevärd inverkan på kontinuiteten i tjänster.

I direktivet identifieras sju sektorer som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster. Dessa är bankverksamhet, digital infrastruktur, energi, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten samt transport.

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. MSB har meddelat föreskrifter om bl.a. anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster (MSBFS 2018:7), informationssäkerhet för leverantörer av samhällsviktiga tjänster (MSBFS 2018:8), rapportering av incidenter för leverantörer av samhällsviktiga tjänster (MSBFS 2018:9) och rapportering av incidenter för leverantörer av digitala tjänster (MSBFS 2018:10).

Lagen och förordningen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster gäller för de sektorer som anges i direktivet, med tillägg av digitala tjänster. Sådan verksamhet som träffas av regelverket kan bedrivas i såväl enskild som offentlig regi. Hälso- och sjukvård som bedrivs enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) kan nämnas som exempel på sådan verksamhet som träffas av regelverket.

Regelverket gäller inte för leverantörer av allmänna kommunikationsnät eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och därför omfattas av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, leverantörer av betrodda tjänster som omfattas av kraven i artikel 19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, leverantörer av digitala tjänster som är mikroföretag eller små företag enligt definitionen i kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag eller för verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen.

Det framgår av 13 § i lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster att leverantörer som omfattas av lagen ska vidta ändamålsenliga och proportionella tekniska och organisatoriska åtgärder för att hantera risker som hotar säkerheten i nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. Det framgår vidare att åtgärderna ska säkerställa en nivå på säkerheten i nätverken och informationssystemen som är lämplig i förhållande till risken. Motsvarande skyldigheter gäller för leverantörer av digitala tjänster (15 § lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster).

Leverantörerna som träffas av lagen ska vidta lämpliga åtgärder för att förebygga och minimera verkningar av incidenter som påverkar nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster, och att åtgärderna ska syfta till att säkerställa kontinuiteten i tjänsterna (14 § lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster). Motsvarande skyldigheter gäller för leverantörer av digitala tjänster (16 § lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster).

I specialmotiveringen till 13 § i lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster förtydligas att säkerhetskraven gäller de nätverk och informationssystem som leverantören använder vid tillhandahållandet av samhällsviktiga tjänster, oavsett om denne sköter underhållet av sina nätverk och informationssystem internt eller har utkontrakterat verksamheten (prop. 2017/18:205, s. 94). Detsamma får antas gälla även i förhållande till de krav som anges i 14, 15 och 16 §§ lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Leverantörer av samhällsviktiga tjänster ska utan onödigt dröjsmål rapportera incidenter som har en betydande inverkan på kontinuiteten i den samhällsviktiga tjänst som de tillhandahåller (18 § lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster). Leverantörer av digitala tjänster ska inom samma tidsram rapportera incidenter som har en avsevärd inverkan på tillhandahållandet av en digital tjänst som de erbjuder (19 § lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster). Incidentrapporten ska enligt 2 kap. 4 § första stycket 4 p. i MSBFS 2018:9 för samhällsviktiga tjänster och enligt 8 § första stycket 4 i MSBFS 2018:10 för digitala tjänster innehålla namn och organisationsnummer till extern aktör dit informationshantering har utkontrakterats i det fall incidenten inträffat hos den externa aktören.

I förordningen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster regleras vilka myndigheter som är tillsynsmyndigheter för leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Statens energimyndighet är tillsynsmyndighet för energisektorn, Transportstyrelsen för transportsektorn, Finansinspektionen för finansmarknadsinfrastruktursektorn, Inspektionen för vård och omsorg för hälso- och sjukvårdssektorn, Livsmedelsverket är tillsynsmyndighet för den sektor som handhar leverans och distribution av dricksvatten och Post- och telestyrelsen för den sektor som handhar digital infrastruktur (17 § förordningen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster). Post- och telestyrelsen är dessutom tillsynsmyndighet för leverantörer av digitala tjänster (18 § förordningen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster).

Statens energimyndighet, Transportstyrelsen, Finansinspektionen, Livsmedelsverket och Post- och telestyrelsen får meddela föreskrifter om säkerhetsåtgärder för sina respektive tillsynsområden. Socialstyrelsen får meddela sådana föreskrifter för Inspektionen för vård och omsorgs tillsynsområde (8 § förordningen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster). Arbete med sådana föreskrifter pågår.

6.4 Sammanfattning

Reglerna om informationssäkerhet skiljer sig delvis åt mellan statliga myndigheter å ena sidan och kommuner och regioner å den andra.

För statliga myndigheter gäller förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och de föreskrifter som MSB meddelat med stöd av förordningen. Av förordningen framgår den grundläggande utgångspunkten att varje myndighet ansvarar för sin egen informationssäkerhet. Det finns ingen myndighet som utövar tillsyn över att dessa regler följs.

Lagen och förordningen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster samt de föreskrifter som MSB meddelat med stöd av lagen och förordningen gäller för sektorerna bankverksamhet, digital infrastruktur, energi, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten, transport och digitala tjänster. Tillsynen över regleringen är delad mellan flera myndigheter, som ansvarar för varsin sektor.

Till skillnad från informationssäkerhetsregleringen, som gäller för den totala informationshanteringen inom en verksamhet som träffas av regleringen, så gäller säkerhetsskyddsregleringen för en begränsad del av verksamheten (som är säkerhetskänslig) eller en delmängd uppgifter (för att dessa är säkerhetsskyddsklassificerade). I likhet med vad som gäller enligt informationssäkerhetsregleringen så är det verksamhetsutövaren (eller myndigheten) som ansvarar för att säkerhetsskyddet upprätthålls inom den egna verksamheten. Tillsyn över säkerhetsskydd inom statliga myndigheter, kommuner och regioner utövas av Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.

7 Dataskydd

7.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att kartlägga de rättsliga förutsättningarna för myndigheters¹ utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer utifrån dataskyddsregleringen.

Kapitlet inleds med en redogörelse för regleringen av myndigheters behandling av personuppgifter. Därefter följer en genomgång av de regler i dataskyddsförordningen som reglerar det organisatoriska och avtalsmässiga förhållandet mellan en personuppgiftsansvarig och ett personuppgiftsbiträde. Avslutningsvis finns en analys av rättsläget när det gäller överföring av personuppgifter till tredjeland.

7.2 Dataskyddsregleringen

7.2.1 Europakonventionen

Sedan den 1 januari 1995 är den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerad i svensk rätt och gäller som lag.² Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt

¹ Med myndigheter avses i detta kapitel statliga myndigheter, kommuner och regioner om inget annat framgår av sammanhanget.

² Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, prop. 1993/94:117.

samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Behandling av personuppgifter kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen. EU-domstolen har slagit fast att bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen har viss betydelse vid bedömningen av nationella regler som tillåter behandling av personuppgifter.³ Vidare har Europadomstolen slagit fast att artikel 8 i Europakonventionen ålägger staten såväl en negativ förpliktelse att avstå från att göra intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet som en positiv förpliktelse att skydda enskilda mot att andra enskilda handlar på ett sätt som innebär integritetsintrång.⁴

7.2.2 Europeiska unionens stadga om de grundläggande friheterna

Vid Europeiska rådets möte i Nice år 2000 antog EU:s medlemsstater Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan). Som en följd av Lissabonfördraget, som trädde i kraft år 2009, är stadgan rättsligt bindande för EU-institutionerna och medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten.

I artikel 7 i stadgan anges att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Av artikel 8 i stadgan framgår vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

³ Dom av den 20 maj 2003, *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, C-465/00, C-138/01 och C-139/01, EU:C:2003:294.

⁴ Se t.ex. *Airey mot Irland*, nr 6289/73, dom meddelad den 9 oktober 1979, *X och Y mot Nederländerna*, nr 8978/80, dom meddelad den 26 mars 1985, *K.U. mot Finland*, nr 2872/02, dom meddelad den 2 december 2008 och *Söderman mot Sverige*, nr 5786/08, dom meddelad den 12 november 2013.

7.2.3 Regeringsformen

Svensk grundlag ger ett grundläggande skydd för den personliga integriteten, utöver det som följer av att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen. Enligt målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för den enskilda människans frihet. I fjärde stycket samma paragraf anges att det allmänna ska värna om den enskildes privat- och familjeliv. I 2 kap. 4 och 5 §§ regeringsformen finns bestämmelser om absolut skydd mot allvarliga fysiska integritetsintrång, bl.a. döds- och kroppsstraff. Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en därutöver skyddad gentemot det allmänna mot bl.a. påtvingade kroppsliga ingrepp.

För att stärka skyddet för den personliga integriteten infördes den 1 januari 2011 ett nytt andra stycke i 2 kap. 6 § regeringsformen. I bestämmelsen anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

7.2.4 Dataskyddsförordningen

Inledning

Den generella regleringen av personuppgiftsbehandling i Sverige och i övriga EU-länder utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (dataskyddsförordningen).

Det materiella tillämpningsområdet

Dataskyddsförordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1).

Med *personuppgifter* avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person (*registrerad*) som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet (artikel 4.1).

Uttrycket *behandling* definieras som en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring (artikel 4.2).

Med *register* förstås en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden (artikel 4.6).

Utgångspunkten är att dataskyddsförordningen är tillämplig på all behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som omfattas av unionsrätten, med vissa undantag. Dataskyddsförordningen ska inte tillämpas på behandling av personuppgifter som medlemsstater utför när de bedriver verksamhet som omfattas av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget (artikel 2.2 led b), dvs. behandling av personuppgifter som utförs när Sverige bedriver verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Dataskyddsförordningen ska inte heller tillämpas för sådan personuppgiftsbehandling som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (artikel 2.2 led d). Sådan personuppgiftsbehandling omfattas i stället av det nya dataskyddsdirektivet.

Att dataskyddsförordningen inte kan tillämpas utanför unionsrätten – i enlighet med vad som framgår av artikel 2.2 led a – följer redan av det förhållandet att EU:s befogenheter att anta bindande rättsakter naturligtvis är begränsad till unionsrätten. Bestämmelsen är alltså en ren upplysningsbestämmelse. I skäl 16 till dataskyddsför-

ordningen anges nationell säkerhet som exempel på en sådan verksamhet som faller utanför unionsrätten.

I artikel 2.2. led c, 2.3 och 2.4 i dataskyddsförordningen finns ytterligare föreskrifter om dataskyddsförordningens materiella tillämpningsområde.

Det territoriella tillämpningsområdet

Dataskyddsförordningen ska tillämpas på behandlingen av personuppgifter inom ramen för den verksamhet som bedrivs av en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som är etablerad i unionen, oavsett om behandlingen utförs i unionen eller inte (artikel 3.1).

Vidare ska dataskyddsförordningen enligt artikel 3.2 tillämpas på behandling av personuppgifter som avser registrerade som befinner sig i unionen och som utförs av en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som inte är etablerat i unionen i två situationer, nämligen om behandlingen har anknytning till varor eller tjänster till sådana registrerade i unionen, oavsett om dessa varor eller tjänster erbjuds kostnadsfritt eller inte (led a) eller övervakning av deras beteende så länge beteendet sker inom unionen (led b).

Slutligen ska dataskyddsförordningen tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs av en personuppgiftsansvarig som inte är etablerad i unionen, men på en plats där en medlemsstats nationella rätt gäller enligt folkrätten (artikel 3.3). Som exempel på en sådan plats nämns i skäl 25 till förordningen en medlemsstats diplomatiska beskickning eller konsulat.

7.2.5 Dataskyddslagen

Av artikel 288 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt följer att en förordning ska ha allmän giltighet och vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

Den omständigheten att den generella unionsrättsakten om dataskydd är en förordning innebär omfattande begränsningar i möjligheten att införa eller behålla nationella bestämmelser om dataskydd. I dataskyddsförordningen finns emellertid många bestämmelser som både medger eller ger utrymme för kompletterande nationella bestäm-

melser av olika slag. I vissa fall t.o.m. förutsätts kompletterande nationella bestämmelser. Detta gäller särskilt för den offentliga sektorn.

Vidare anges i skäl 8 till dataskyddsförordningen att om förordningen föreskriver förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser genom medlemsstaternas nationella rätt, kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt. Det är alltså tillåtet att under vissa förutsättningar genomföra delar av dataskyddsförordningen i den nationella rätten.

De kompletterande bestämmelser som bedömts som lämpliga eller nödvändiga att införa i svensk rätt med anledning av dataskyddsförordningen och som är av generell karaktär, i betydelsen att de rör hela samhället eller flertalet myndigheter och inte endast en sektor, har samlats i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Dataskyddslagen är inte heltäckande utan endast ett komplement till dataskyddsförordningen (1 kap. 3 §). Det innebär att lagen inte kan tillämpas självständigt. Är dataskyddslagen tillämplig på en viss behandling av personuppgifter som den personuppgiftsansvarige utför kan denna alltså inte nöja sig med att enbart tillämpa bestämmelserna i den lagen. Även bestämmelserna i dataskyddsförordningen måste iakttas.

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan reglering, dvs. om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från den lagen, ska den bestämmelsen tillämpas i stället (1 kap. 6 §).

Genom 1 kap. 2 § dataskyddslagen har tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen utvidgats. I paragrafen föreskrivs att bestämmelserna i dataskyddsförordningen, i den ursprungliga lydelsen, och denna lag – dvs. dataskyddslagen – ska gälla även vid behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten och i verksamhet som omfattas av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget.

7.2.6 Registerförfattningar

Vid sidan om dataskyddsförordningen och dataskyddslagen finns bestämmelser om dataskydd i en mängd s.k. registerförfattningar. I vissa fall finns också bestämmelser om dataskydd insprängda i författningar som i huvudsak reglerar andra frågor.

Registerförfattningarna gäller i regel för en viss myndighet eller grupp av myndigheter. Författningarna innehåller särregler som är anpassade för den verksamhet som myndigheten eller myndigheterna ägnar sig åt. Det följer av att dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan reglering att registerförfattningarna i förekommande fall ska tillämpas i stället för dataskyddslagen. Det kan i detta sammanhang inflikas att det finns många myndigheter för vilka det inte gäller någon registerförfattning. Sådana myndigheter har att enbart förhålla sig till dataskyddsförordningen och till de kompletterande bestämmelserna i dataskyddslagen.

Som exempel på en registerförfattning kan nämnas domstolsdatalagen (2015:728). Den lagen ska tillämpas när de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna behandlar personuppgifter dels i den rättskipande och rättsvårdande verksamhet, dels när personuppgifterna vidarebehandlas i den administrativa verksamheten för att lämnas ut efter begäran (2 § första stycket). Det anförda innebär att domstolarna – när de behandlar personuppgifter i andra sammanhang – t.ex. inom ramen för ett personalärende – har att tillämpa dataskyddsförordningen och de kompletterande bestämmelserna i dataskyddslagen.

Det bör understrykas att domstolsdatalagen och andra registerförfattningar endast utgör komplement till dataskyddsförordningen. I författningarna regleras alltså inte alla dataskyddsfrågor. Som exempel kan här nämnas reglerna om överföring av personuppgifter till tredje land som återfinns i artiklarna 44–50 i dataskyddsförordningen. Några särregler om tredjelandsöverföring finns inte i t.ex. domstolsdatalagen. Inte heller innehåller dataskyddslagen några kompletterande regler i detta ämne. En domstol som ska överföra personuppgifter till tredje land har alltså att direkt tillämpa bestämmelserna i dataskyddsförordningen även om den personuppgiftsbehandlingen sker i den rättskipande eller rättsvårdande verksamheten.

7.2.7 Dataskyddsdirektivet

I samband med att dataskyddsförordningen antogs fattades även beslut om ett nytt direktiv för personuppgiftsbehandling inom det brottsbekämpande området: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet).

Direktivet har i svensk rätt genomförts i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177).

7.2.8 Brottsdatalagen

Inledning

Brottsdatalagen är en ramlag som gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder (1 kap. 2 §.) Lagen gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det ska sägas att grundläggande begrepp som personuppgifter, behandling m.m. vilka förekommer i brottsdatalagen har samma innebörd som motsvarande begrepp i dataskyddsförordningen.

En avgörande skillnad mellan dataskyddsförordningen och brottsdatalagen är att den senare regleringens tillämpningsområde knutits till vilket syfte personuppgiftsbehandlingen har. Ytterligare en förutsättning för att lagen ska vara tillämplig är som sagt att behandlingen utförs av en behörig myndighet. Det förhållandet att brottsdatalagens tillämpningsområde knutits till bl.a. personuppgiftsbehandlingen syfte innebär att personuppgifternas karaktär saknar betydelse för frågan om brottsdatalagen är tillämplig. Personuppgifterna som behandlas måste alltså inte i sig vara hänförliga till de frågor som behandlingen ska syfta till för att lagen ska vara tillämplig.

Brottsdatalagen ska enligt lagmotiven i huvudsak tillämpas av Polismyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården (prop. 2017/18:232, 99 f.).

Brottsdatalagens tillämpningsområde är bredare än det nya dataskyddsdirektivets tillämpningsområde

I likhet med dataskyddsförordningen ska det nya dataskyddsdirektivet inte tillämpas på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (artikel 2.3 led a). Av skäl 14 till det nya dataskyddsdirektivet framgår att verksamhet som rör nationell säkerhet, verksamhet som utförs av byråer och organ som hanterar nationella säkerhetsfrågor och medlemsstaternas behandling av personuppgifter inom verksamhet som avser den gemensam utrikes- och säkerhetspolitiken inte omfattas av direktivets tillämpningsområde.

Artikel 2.3 a i det nya dataskyddsdirektivet har genomförts genom 1 kap. 4 § brottsdatalagen. Av den bestämmelsen följer att brottsdatalagen inte gäller vid Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet eller om Polismyndigheten har övertagit en arbetsuppgift som rör nationell säkerhet. Lagen gäller inte heller sådan verksamhet som omfattas av lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunder rättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst.

Det sätt på vilket lagstiftningen utformats innebär att brottsdatalagen däremot ska tillämpas när övriga myndigheter behandlar personuppgifter som ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (jfr prop. 2017/18:232 s. 104 och 433.). Brottsdatalagen har därmed getts ett bredare tillämpningsområde än det nya dataskyddsdirektivet.

Vid sidan om brottsdatalagen finns olika speciallagar för brottsbekämpande myndigheter. Dessa lagar gäller utöver brottsdatalagen. Som exempel kan nämnas lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

7.2.9 Några grunddrag i regleringen

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen bygger på den grundläggande tanken att en personuppgiftsbehandling inte är tillåten med mindre än att det finns en rättslig grund för den. I artikel 6.1 i dataskyddsförordningen listas dessa grunder. Listan är uttömmande.

De rättsliga grunder som myndigheternas personuppgiftsbehandling i allmänhet grundar sig på återfinns i led c och led e. Enligt led c är behandlingen laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Av led e följer att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

När det gäller de rättsliga grunder för behandlingen som följer av led c och led e sägs i första stycket i artikel 6.3 led a och led b att dessa grunder ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. I lagmotiven till dataskyddslagen görs bedömningen att dessa bestämmelser inte innebär något krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse, eller myndighetsutövningen som ska ha stöd i rättsordningen (prop. 2017/18:105 s. 48 ff.).

I dataskyddslagen har det i 2 kap. 1 och 2 §§ införts bestämmelser som syftar till att tydliggöra vad som följer av artikel 6.1 led c och led e och artikel 6.2 första stycket led a och b i dataskyddsförordningen.

I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen listas ett antal principer som alltid måste iaktas när personuppgifter behandlas.

Som exempel kan nämnas att uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (led b).

Det är som utgångspunkt förbjudet att behandla vissa personuppgifter, så kallade särskilda kategorier av personuppgifter, t.ex. personuppgifter som avslöjar politiska åsikter och personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott (artikel 9 och 10). I vissa situationer gäller undantag från det principiella förbudet (artikel 9.2–4).

I artiklarna 12–23 finns bestämmelser om de registrerades rättigheter. Här kan nämnas rätten till information (artikel 13 och 14), rätten för den registrerade att få sina personuppgifter rättade eller raderade (artikel 16 och 17) samt en rätt att framställa invändningar mot en pågående behandling (artikel 21).

Bestämmelser om personuppgiftsansvarigas ansvar och om personuppgiftsbiträden m.m. finns i artiklarna 24–43.

I artikel 44 finns ett principiellt förbud att överföra personuppgifter som är under behandling eller är avsedda att behandlas efter det att de överförts till ett tredjeland eller en internationell organisation. Undantag från detta förbud föreskrivs i artiklarna 45, 46 och 49.

Slutligen ska nämnas att i artikel 51–99 i dataskyddsförordningen finns bestämmelser om bl.a. tillsynsmyndigheter och sanktioner för dem som inte följer bestämmelserna i förordningen.

Brottsdatalagen

Enligt brottsdatalagen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (2 kap. 1 § första stycket). I likhet med vad som gäller för dataskyddsförordningen bygger brottsdatalagen på den grundläggande tanken att en personuppgiftsbehandling måste vila på en rättslig grund för att den ska vara laglig.

Liksom när det gäller behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen gäller att personuppgifter bara får behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (2 kap. 3 § första stycket).

Vissa särregler gäller för känsliga personuppgifter (1 kap. 11–14 §§). Vidare har de registrerade i vissa fall rätt till rättelse och radering av personuppgifter (1 kap. 15 och 16 §§).

I övrigt innehåller lagen bestämmelser om de personuppgiftsansvarigas skyldigheter (3 kap.), enskildas rättigheter (4 kap.), tillsyn (5 kap.), administrativa sanktionsavgifter (6 kap.), skadestånd och överklagande (7 kap.) och överföring av personuppgifter till tredjeland och internationella organisationer (8 kap.).

7.3 Det organisatoriska och avtalsmässiga förhållandet mellan den ansvarige och ett biträde

7.3.1 Roller vid behandling av personuppgifter

Den *personuppgiftsansvarige* är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter (artikel 4.7). Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt (artikel 4.7 och skäl 45).

En förutsättning för dataskyddets upprätthållande är att det finns någon som är ansvarig för att reglerna följs. EU-domstolen har därför gett begreppet personuppgiftsansvarig en vid definition och en innebörd som bidrar till att säkerställa ett effektivt och komplett skydd för de personer vars uppgifter behandlas.⁵

Ett *personuppgiftsbiträde* är enligt dataskyddsförordningen en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning (artikel 4.8).

Den som behandlar personuppgifter på ett sätt som omfattas av dataskyddsförordningen utför alltid behandlingen i egenskap av antingen personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Några andra roller vid personuppgiftsbehandling finns inte. En annan sak är att det enligt dataskyddsförordningen är möjligt att vara *mottagare* av personuppgifter, dvs. den som får personuppgifter utlämnade till sig, eller *tredje part* (artikel 4.9–10). En mottagare eller tredje part som utför en personuppgiftsbehandling för vilken dataskyddsförordningen tillämpas gör det i egenskap av antingen personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde.

⁵ Se bl.a. EU-domstolens dom av den 13 maj 2014, *Google Spain och Google*, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, p. 34. Se även EU-domstolens dom av den 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388, p. 42, där domstolen gjorde bedömningen att, utifrån de omständigheter som var för handen i målet, ett gemensamt ansvar för behandlingen av personuppgifter bidrog till ett mer komplett skydd för de registrerade.

7.3.2 Myndigheters personuppgiftsansvar

Som vi nämner i avsnitt 7.2.6 ovan finns flera registerförfattningar som kompletterar dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Ibland följer det av registerförfattningen vilken myndighet som är personuppgiftsansvarig. Om en personuppgiftsbehandling omfattas av en registerförfattning och personuppgiftsansvaret regleras i registerförfattningen, ansvarar den myndighet som där utpekats som personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter som regleras av registerförfattningen. Omfattas behandlingen av personuppgifter inte av registerförfattningen eller dess bestämmelse om personuppgiftsansvar så avgörs ansvaret utifrån den allmänna definitionen i dataskyddsförordningen.

I de fall personuppgiftsansvaret inte definieras i nationell rätt men där en myndighets verksamhet eller uppgifter regleras av nationell lagstiftning bör personuppgiftsansvaret härledas från nationell rätt genom den uppgift som ålagts den myndigheten.⁶ Den myndighet som behandlar personuppgifter som ett led i att uppfylla en rättslig förpliktelse, för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning bör därmed som regel vara att anse som personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandlingen, mot bakgrund av kravet på att den rättsliga grunden för sådan behandling ska vara fastställd i enlighet med nationell rätt.

Beroende på om det finns en tillämplig registerförfattning och hur denna är utformad kan bestämmelser om personuppgiftsansvar i en registerförfattning omfatta handhavandet av it-drift. I vissa fall bör personuppgiftsansvaret kunna härledas från nationell rätt genom de uppgifter som ålagts myndigheten. I de fall det saknas tillämpliga bestämmelser om personuppgiftsansvar ska ansvaret bestämmas utifrån den allmänna definitionen.

Myndigheter bestämmer som utgångspunkt över mål och medel för den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för sin egen it-drift på ett sådant sätt att de som utgångspunkt bör vara att betrakta som personuppgiftsansvariga för den behandlingen. En särskild fråga som uppstår är hur personuppgiftsansvaret förhåller sig

⁶ Se Artikel 29-gruppens vägledning *Opinion 1/2010 on the concepts of "controller" and "processor"* (WP 169), antagen den 16 februari 2010. Som exempel nämns uppgiften att administrera socialförsäkring, som medför att personuppgifter måste behandlas för att denna uppgift ska kunna uppfyllas. I ett sådant fall härleds enligt artikel 29-gruppens vägledning personuppgiftsansvaret från nationell rätt genom den uppgift som ålagts den myndighet som administrerar socialförsäkringen.

när flera myndigheter samordnar sin it-drift. Vi avser att återkomma till den frågan i slutbetänkandet.

7.3.3 Personuppgiftsansvarets innebörd vid anlitan­de av ett personuppgiftsbiträde

Personuppgiftsansvaret innebär ett ansvar både för att efterleva data­skyddsförordningen och de nationella regler som meddelats med stöd av den, och att dokumentera de överväganden som görs och åtgärder som vidtas på ett sådant sätt att efterlevnaden kan påvisas. Detta följer av ansvarsskyldigheten (artikel 5.2).

Ansvarsskyldigheten innebär mer precist att den personuppgifts­ansvarige med beaktande av behandlingens art, omfattning, samman­hang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med förordningen. De åtgärder som vidtas ska ses över och uppdateras vid behov (arti­kel 24.1). Ett sätt för den personuppgiftsansvarige att visa att denne fullgör sina skyldigheter är att tillämpa godkända uppförandekoder eller godkända certifieringsmekanismer (artikel 24.3).

När en personuppgiftsansvarig anlitar ett personuppgiftsbiträde ska det ske i enlighet med de regler som uppställs i dataskydds­förordningen. Det finns med utgångspunkt i ansvarsprincipen även anledning att dokumentera de överväganden som görs, avseende exempelvis val av biträde, på lämpligt sätt.

När det gäller val av biträde framgår det av dataskyddsförord­ningen att om en behandling ska genomföras för en personuppgifts­ansvarigs räkning ska den personuppgiftsansvarige endast anlita per­sonuppgiftsbiträden som ger tillräckliga garantier om att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen uppfyller kraven i förordningen och säkerställer att den registrerades rättigheter skyddas (artikel 28.1). Av skäl 81 fram­går att tillräckliga garantier ska ges i synnerhet i fråga om sakkun­skap, tillförlitlighet och resurser.

Den personuppgiftsansvarige har med andra ord en omsorgsplikt vid val av biträde, som innefattar att göra en riskbedömning. Om­sorgsplikten innebär att den personuppgiftsansvarige behöver utreda vilka förutsättningar personuppgiftsbiträdet har att efterleva sina

skyldigheter enligt dataskyddsregelverket. Eventuella skyldigheter som personuppgiftsbiträdet omfattas av enligt tredjelands lagstiftning att lämna ut personuppgifter till det landets myndigheter i strid med bestämmelserna om tredjelandsöverföring bör enligt vår uppfattning kunna tas i beaktande vid bedömningen av om personuppgiftsbiträdet kan ge tillräckliga garantier.

Ett personuppgiftsbiträde kan visa att sådana tillräckliga garantier tillhandahålls genom att ha anslutit sig till en godkänd uppförandekod eller en godkänd certifieringsmekanism (artikel 28.5).

7.3.4 Personuppgiftsbehandling för den ansvariges räkning

Det som är avgörande för att den som behandlar personuppgifter gör det i egenskap av personuppgiftsbiträde är att denne behandlar personuppgifter ”för den personuppgiftsansvariges räkning”. Det förekommer situationer där rollfördelningen i förhållande till en personuppgiftsbehandling framstår som oklar.

Europeiska dataskyddsstyrelsen, EDPB, har tagit fram en vägledning rörande begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde. I vägledningen framhålls att bedömningen av om det är fråga om ett biträdesförhållande beror på vilka konkreta aktiviteter som vidtas med personuppgifter i en specifik kontext. Bedömningen ska utgå från den tjänst som erbjuds. När tjänsten som erbjuds inte är specifikt inriktad på behandling av personuppgifter, eller där personuppgiftsbehandlingen inte utgör ett kärnelement i den tjänst som erbjuds, så kan tjänsteleverantören vara personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som tjänsteleverantören utför, beroende på att det då är mer troligt att det är tjänsteleverantören själv som bestämmer ändamål och medel för personuppgiftsbehandlingen.⁷

Tillhandahållande av it-drift kan innefatta många olika former av personuppgiftsbehandling. Oavsett vilken personuppgiftsbehandling som aktualiseras så innebär själva kärnan i uppdraget någon form av hantering av uppgifter för den personuppgiftsansvariga myndighetens räkning, genom exempelvis lagring. Tjänsteleverantören bör därför som utgångspunkt i förhållande till personuppgiftsbehandling som utförs som ett led i att tillhandahålla it-drift vara person-

⁷ EDPB, *Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR*, version 1.0, beslutad den 02 september 2020, s. 25.

uppgiftsbiträde åt uppdragsgivande myndighet, som är personuppgiftsansvarig.

7.3.5 Personuppgiftsbiträdesavtalets form och innehåll

Av dataskyddsförordningen framgår att när uppgifter behandlas av ett personuppgiftsbiträde ska hanteringen regleras genom ett avtal eller en annan rättsakt enligt unionsrätten eller enligt medlemsstaternas nationella rätt som är bindande för personuppgiftsbiträdet med avseende på den personuppgiftsansvarige (artikel 28.3).

Det finns varken inom svensk rätt eller unionsrätten någon rättsakt med det innehåll som framgår av dataskyddsförordningen avseende förhållandet mellan den personuppgiftsansvarige och ett personuppgiftsbiträde som är tillämplig vid utkontraktering av it-drift. En myndighet som anlitar en privat tjänsteleverantör måste därför ingå ett personuppgiftsbiträdesavtal med tjänsteleverantören avseende personuppgiftsbehandlingen som denne kommer att utföra för myndighetens räkning. I det följande refereras mot denna bakgrund enbart till avtal mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet.

Personuppgiftsbiträdesavtalet ska vara skriftligt (artikel 28.9) och kan helt eller delvis baseras på sådana standardavtalsklausuler som beslutas av kommissionen eller en tillsynsmyndighet (artikel 28.6–8).

I personuppgiftsbiträdesavtalet ska föremålet för behandlingen, behandlingens varaktighet, art och ändamål, typen av personuppgifter och kategorier av registrerade, samt den personuppgiftsansvariges skyldigheter och rättigheter anges (artikel 28.3). I dataskyddsförordningen föreskrivs dessutom följande rörande avtalets innehåll.

Det ska framgå att biträdet endast får behandla personuppgifter på dokumenterade instruktioner från den personuppgiftsansvarige, inbegripet när det gäller överföringar av personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation (artikel 28.3, led a).

Avtalet ska till sitt innehåll säkerställa att personer med behörighet att behandla personuppgifterna har åtagit sig att iaktta konfidentialitet eller omfattas av en lämplig lagstadgad tystnadsplikt (artikel 28.3, led b).

Det ska framgå av avtalet att personuppgiftsbiträdet ska vidta alla de tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt dataskyddsförordningen för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå (artikel 28.3 led c och artikel 32).

Personuppgiftsbiträdet ska vidare i avtalet åta sig att respektera de villkor som uppställs i avtalet för anlitande av ett annat personuppgiftsbiträde (underbiträde) (artikel 28.3, led d).

I avtalet ska biträdet även åläggas att hjälpa den personuppgiftsansvarige, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder och om detta är möjligt, så att den personuppgiftsansvarige kan fullgöra sin skyldighet att svara på begäran om utövande av den registrerades rättigheter (artikel 28.3, led e).

Det ska av avtalet framgå att personuppgiftsbiträdet ska bistå den personuppgiftsansvarige med att se till att vissa i förordningen angivna skyldigheter avseende bl.a. säkerhet uppfylls (artikel 28, led f).

Avtalet ska reglera hanteringen av personuppgifter när bitrådets uppdrag att behandla personuppgifter upphört (artikel 28, led g).

Personuppgiftsbiträdet ska dessutom i avtalet åläggas att ge den personuppgiftsansvarige tillgång till all information som krävs för att visa att de skyldigheter som fastställs i denna artikel har fullgjorts samt möjliggöra och bidra till granskningar, inbegripet inspektioner, som genomförs av den personuppgiftsansvarige eller av en annan revisor som bemyndigats av den personuppgiftsansvarige (artikel 28, led h).

7.3.6 Personuppgiftsbitrådets skyldigheter och ansvar

Personuppgiftsbitrådets uppgift är att behandla personuppgifter enligt den personuppgiftsansvariges instruktioner (artikel 29). Sådan personuppgiftsbehandling som går utöver den ansvariges instruktioner är inte tillåten. I personuppgiftsbiträdesavtalet regleras ytterligare skyldigheter för biträdet gentemot den ansvarige.

Utöver skyldigheten att enbart behandla personuppgifter enligt den ansvariges instruktioner och de skyldigheter som framgår av biträdesavtalet så innehåller dataskyddsförordningen vissa skyldigheter som direkt åligger personuppgiftsbiträdet.

Personuppgiftsbiträdet ska föra ett register över alla kategorier av behandling som utförts för den personuppgiftsansvariges räkning (artikel 30). Personuppgiftsbiträdet ska vidare på begäran samarbeta

med tillsynsmyndigheten vid utförandet av dennes uppgifter (artikel 31). Personuppgiftsbiträdet har ett självständigt ansvar för att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken (artikel 32). Personuppgiftsbiträdet ska underrätta den personuppgiftsansvarige utan onödigt dröjsmål efter att ha fått vetskap om en personuppgiftsincident (artikel 33.2). Personuppgiftsbiträdet ska också under vissa omständigheter utse ett dataskyddsbud (artikel 37). Avslutningsvis innehåller dataskyddsförordningen bestämmelser som gäller när personuppgiftsbiträdet anlitar ett underbiträde (artikel 28.2 och 4).

Om personuppgiftsbiträdet inte uppfyller sina skyldigheter enligt dataskyddsförordningen kan biträdet bli föremål för administrativa sanktionsavgifter (artikel 83). Det finns även möjlighet för en registrerad att väcka talan mot ett personuppgiftsbiträde (artikel 79). Den registrerade har också rätt till ersättning från personuppgiftsbiträdet när skada inträffar som en följd av överträdelse av förordningens bestämmelser (artikel 83).

Personuppgiftsbiträden ska avslutningsvis i vissa fall utse en företrädare inom unionen (artikel 27.1).

7.3.7 Underbiträden

Ett personuppgiftsbiträde får inte anlita ett annat personuppgiftsbiträde (underbiträde) utan att ett särskilt eller allmänt skriftligt förhandstillstånd har erhållits av den personuppgiftsansvarige. Om ett allmänt skriftligt tillstånd har erhållits, ska personuppgiftsbiträdet informera den personuppgiftsansvarige om eventuella planer på att anlita nya personuppgiftsbiträden eller ersätta personuppgiftsbiträden, så att den personuppgiftsansvarige har möjlighet att göra invändningar mot sådana förändringar (artikel 28.2).

I de fall där ett personuppgiftsbiträde anlitar ett underbiträde för utförande av specifik behandling på den personuppgiftsansvariges vägnar ska underbiträdet genom ett avtal eller en annan rättsakt enligt unionsrätten eller enligt medlemsstaternas nationella rätt, åläggas samma skyldigheter i fråga om dataskydd som de som fastställs i avtalet eller den andra rättsakten mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, och framför allt att ge tillräck-

liga garantier om att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder på ett sådant sätt att behandlingen uppfyller kraven i denna förordning. Om underbiträdet inte fullgör sina skyldigheter i fråga om dataskydd ska det ursprungliga personuppgiftsbiträdet vara fullt ansvarig gentemot den personuppgiftsansvarige för utförandet av det andra personuppgiftsbitrådets skyldigheter (artikel 28.4).

7.3.8 Behandlingar som går utöver den ansvariges instruktioner

Om ett personuppgiftsbiträde fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen innebär det en överträdelse av dataskyddsförordningen och att personuppgiftsbiträdet blir personuppgiftsansvarig för den behandlingen (artikel 28.10).

Frågan är hur behandlingar som går utöver *den ansvariges instruktioner* förhåller sig till behandlingar för vilka *personuppgiftsbiträdet fastställer ändamål och medel* för personuppgiftsbehandlingen.

Den personuppgiftsansvarige får endast behandla personuppgifter som är adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5.1, led c). Det är inte otänkbart att en personuppgiftsbehandling som personuppgiftsbiträdet utför som går utöver den ansvariges instruktioner, men inte sker för ändamål som biträdet själv fastställt, ryms inom de tillåtna ramarna inom vilka den ansvarige får behandla personuppgifter. Så länge behandlingen inte sker för ändamål som biträdet själv fastställt, bör behandlingen inte kunna anses ske i strid med bestämmelsen i artikel 28.10. En sådan behandling skulle dock stå i strid med artikel 29. Den skulle dessutom ske i strid med villkoren i personuppgiftsbiträdesavtalet.

En behandling som innebär att personuppgiftsbiträdet behandlar uppgifter för ändamål som biträdet själv fastställt innebär att biträdet själv blir ansvarig för behandlingen, och kan därmed bli skyldig att betala sanktionsavgifter enbart på den grunden att det skett en överträdelse av artikel 28.10.

7.3.9 Reglering av inbördes ansvar och sanktioner

Inledning

Både tillsynsmyndighetens sanktionsmöjligheter och den registrerades ställning har stärkts genom dataskyddsförordningen. När det gäller relationen mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet så innehåller dataskyddsförordningen väldigt få bestämmelser om vad som gäller när personuppgiftsbiträdet inte uppfyller sina skyldigheter i förhållande till den personuppgiftsansvarige. Detta får förutsättas regleras på avtalsmässig väg i relationen mellan de båda. Det finns dock anledning att beröra några regler som är av betydelse för relationen mellan den ansvarige och biträdet när biträdet inte uppfyller sina skyldigheter enligt dataskyddsförordningen i förhållande till den ansvarige.

Skadestånd

En personuppgiftsansvarig som behandlat personuppgifter på ett sätt som strider mot dataskyddsförordningen och därigenom orsakar skada ansvarar för skadan. Ett personuppgiftsbiträde ansvarar för skada uppkommen till följd av behandlingen endast om denne inte har fullgjort de skyldigheter enligt dataskyddsförordningen som specifikt riktar sig till personuppgiftsbiträden eller agerat utanför eller i strid med den personuppgiftsansvariges lagenliga anvisningar (artikel 82.2).

Den personuppgiftsansvarige ska lämna biträdet instruktioner för personuppgiftsbehandlingen (jfr artikel 28.3). Om personuppgiftsbiträdet anser att en instruktion strider mot dataskyddsförordningen eller mot andra av unionens eller medlemsstaternas dataskyddsbestämmelser ska biträdet omedelbart informera den ansvarige om detta (artikel 28.3). En sådan underrättelse bör rimligen kunna påverka personuppgiftsbitrådets ansvar för personuppgiftsbehandling som sker i strid med dataskyddsförordningen.

Personuppgiftsbiträdet är skyldigt att följa den ansvariges instruktioner. Detta förhållande skulle även kunna uttryckas som att den personuppgiftsansvarige har en ensidig rätt att lämna, och ändra redan lämnade, instruktioner. En annan sak är att en ändring av instruk-

tionerna kan påverka prissättningen för den tjänst som biträdet tillhandahåller den ansvarige.

Det går att tänka sig en situation där den personuppgiftsansvarige lämnar en instruktion som innebär att exempelvis tredjelandsöverföring av personuppgifter inte är tillåten. Om personuppgiftsbiträdet ändå genomför en tredjelandsöverföring så innebär detta att biträdet handlar i strid med den ansvariges instruktioner och personuppgiftsbitrådets bör då kunna hållas ansvarig för skada som drabbar den registrerade genom att tredjelandsöverföringen sker utan stöd i dataskyddsförordningen.

Om den ansvarige har vetskap om eller skäl att misstänka att personuppgiftsbiträdet överför personuppgifter till tredjeland i strid med den ansvariges instruktioner bör dock den ansvarige inte kunna undkomma i alla fall visst ansvar. Detta eftersom den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet ska undgå ansvar endast om den visar att den inte på något sätt är ansvarig för den händelse som orsakade skadan (artikel 28.3).

En personuppgiftsansvarig och ett personuppgiftsbiträde som har medverkat vid samma behandling och som är ansvariga för eventuell skada som behandlingen orsakat är solidariskt ansvariga (artikel 82.4). Den av den ansvarige och biträdet som då har betalat full ersättning för skadan har rätt att från den andre som medverkat vid samma behandling återkräva den del av ersättningen som motsvarar dennes del av ansvaret för skadan (artikel 82.5).

Den ansvarige har sammanfattningsvis möjlighet att få ersättning för utlägg som den ansvarige gör för skador som personuppgiftsbiträdet orsakar när behandling av personuppgifter sker i strid med den personuppgiftsansvariges instruktioner.

Administrativa sanktionsavgifter

Tillsynsmyndigheten får påföra administrativa sanktionsavgifter vid överträdelse av dataskyddsförordningen (artikel 58.2 led i och artikel 83). Denna befogenhet finns både i förhållande till den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, när biträdet inte uppfyller de skyldigheter i dataskyddsförordningen som riktar sig direkt till personuppgiftsbiträdet. Som exempel på när sanktionsavgifter kan utdömas gentemot ett personuppgiftsbiträde kan nämnas den

situationen då personuppgiftsbiträdet behandlat personuppgifter på något annat sätt än enligt den personuppgiftsansvariges instruktioner (artikel 83.4 led a som innehåller en hänvisning till artikel 29).

Det ska i sammanhanget framhållas att det i Sverige finns en beloppsmässig begränsning för sanktionsavgifter som utdöms i förhållande till myndigheter, som är väsentligt lägre än vad som gäller i förhållande till privata aktörer. Det finns en möjlighet för medlemsstaterna att fastställa regler om sanktionsavgifter för myndigheter (artikel 58.7). Sådana regler finns i dataskyddslagen, där det framgår att i förhållande till myndigheter får sanktionsavgifter bestämmas upp till 10 miljoner kronor (6 kap. 2 §). För ett personuppgiftsbiträde som inte omfattas av beloppsbegränsningen gäller att sanktionsavgifterna kan uppgå till 10 000 000 EUR eller på upp till 2 procent av ett företags totala globala årsomsättningen under föregående budgetår (artikel 58.4). I lagmotiven anges bl.a. följande som skäl för införandet av den beloppsmässiga begränsningen. Inom den privata sektorn kan en överträdelse av dataskyddsregleringen, förutom att kränka enskildas personliga integritet, medföra otillbörliga konkurrensfördelar som snedvrider den inre marknaden. Någon sådan ekonomisk vinning, på bekostnad av andra aktörer på marknaden, kan myndigheter inte dra. Dessutom lyfts att när det gäller institutionernas egen behandling av personuppgifter så gäller en beloppsgräns som är betydligt lägre än vad som gäller enligt dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:105, s. 141).

Det förekommer avtalsklausuler som innebär att den personuppgiftsansvarige ska vara skyldig att ersätta personuppgiftsbiträdet när personuppgiftsbiträdet drabbats av en sanktionsavgift, där maxbeloppet är satt högre än de 10 miljoner kronor som gäller enligt dataskyddslagen. Det kan finnas anledning för en myndighet att överväga om det är lämpligt att godta sådana avtalsklausuler, mot bakgrund av att den svenska lagstiftaren gjort bedömningen att sanktionsavgifter som kan utdömas gentemot myndigheter ska uppgå till max 10 miljoner kronor.

7.4 Tredjelandsoverforing enligt dataskyddsförordningen

7.4.1 Inledning

Det ingår i vårt uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer med särskild uppmärksamhet på frågor som rör överföring av personuppgifter till tredjeland. Vi ska också redogöra för lagstiftning som hindrar eller försvårar för statliga myndigheter, kommuner och regioner att utkontraktera it-drift till privata leverantörer med bibehållen säkerhet.

Detta avsnitt innehåller en analys av de rättsliga förutsättningarna för överföring av personuppgifter till tredjeland, i ljuset av EU-domstolens senaste praxis avseende överföringar av personuppgifter till tredjeland.

Det bör inledningsvis poängteras att det är den personuppgiftsansvarige, och i vissa fall personuppgiftsbiträdet, som ska säkerställa att dataskyddsregleringen efterlevs. Det innebär att det är den personuppgiftsansvarige, dvs. myndigheten, som ska tolka regelverket och utifrån sin tolkning ta ställning till vilka åtgärder som lagligen kan vidtas med personuppgifter. Detta gäller även för överföringar av personuppgifter till tredjeland.

De nationella dataskyddsmyndigheterna kan gemensamt genom EDPB lämna råd, riktlinjer och rekommendationer avseende tolkningen och tillämpningen av reglerna i dataskyddsförordningen (artikel 70.1 led e). I slutändan är det dock EU-domstolen som avgör hur dataskyddsförordningens bestämmelser ska tolkas.

Det kan konstateras att dataskyddsförordningens regler om tredjelandsoverforing försvårar, och i vissa fall förhindrar, vissa former av utkontraktering, inte minst efter EU-domstolens avgörande i *Facebook Ireland och Schrems*. Det är dock enligt vår mening inte fråga om ett omotiverat förhållande av utkontraktering. Vi ser inte heller att det är möjligt att vidta några författningsåtgärder på nationell nivå i fråga om tredjelandsoverforingar vid utkontraktering av it-drift till privata leverantörer eftersom dataskyddsförordningens regler inte lämnar något utrymme för nationell lagstiftning i dessa situationer.

7.4.2 Överföring av personuppgifter till tredjeland är bara tillåten i vissa fall

Det är enligt dataskyddsförordningen som utgångspunkt förbjudet att överföra personuppgifter till tredjeland, dvs. länder utanför EU och EES, och till internationella organisationer. Överföring av personuppgifter till tredjeland får bara ske om villkoren i dataskyddsförordningen för när sådan överföring är tillåten är uppfyllda (artikel 44).

Dataskyddsregelverket syftar till att skydda de registrerades personuppgifter. Ett fritt flöde av personuppgifter över gränserna till länder med endast ett svagt eller obefintligt skydd för enskildas fri- och rättigheter vid behandling av personuppgifter skulle urholka det skydd som dataskyddsförordningen är avsedd att ge.

Den som överför personuppgifter har inte bara att förhålla sig till bestämmelserna i femte kapitlet. Alla andra bestämmelser i dataskyddsförordningen måste också följas. Det innebär bl.a. att det måste finnas en rättslig grund för den personuppgiftsbehandlingen enligt artikel 6.

Det följer av förordningstexten att förbudet även gäller för vidare överföring av personuppgifter från det tredje landet eller den internationella organisationen till ett annat tredjeland eller en annan internationell organisation.

7.4.3 Vad avses med en tredjelandsöverföring av personuppgifter?

Utredningens bedömning: Det utgör en överföring av personuppgifter till tredjeland när en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter genom användning av utrustning som finns i tredjeland. Det saknar betydelse hur lång eller kort tid som utrustningen används och om uppgifterna är krypterade eller pseudonymiserade – det är alltså fråga om personuppgifter och en överföring av sådana uppgifter.

Allmänt

Vad som närmare ska förstås med att personuppgifter överförs till tredjeland är inte reglerat i dataskyddsförordningen. I skälen till förordningen anges att "[d]et är viktigt att den skydds nivå som fysiska personer säkerställs inom unionen genom denna förordning inte undergrävs när personuppgifter överförs från unionen till personuppgiftsansvariga, personuppgiftsbiträden eller andra mottagare i tredjeland [...] vilket inbegriper vidarebefordran av personuppgifter från tredjelandet [...] till personuppgiftsansvariga, personuppgiftsbiträden i samma eller ett annat tredjeland" (skäl 101).

Skrivningen tyder på att det inte bara är när personuppgifter överförs från en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde inom EU och EES eller i ett tredjeland till en mottagare i ett annat tredjeland som det är fråga om en tredjelandsöverföring, utan även när en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som finns i ett tredjeland för över personuppgifter till en mottagare i samma tredjeland.

Praxis från EU-domstolen avseende innebörden av tredjelandsöverföring

EU-domstolen har i sin praxis uttalat att åtgärden att låta överföra personuppgifter från en medlemsstat till ett tredjeland i sig utgör en behandling av personuppgifter (dom av den 6 oktober 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 45).

EU-domstolen har i övrigt i sin praxis mest utförligt behandlat innebörden av en tredjelandsöverföring i målet *Lindqvist* (dom av den 6 november 2003, C-101/01, EU:C:2003:596) där frågan gällde om en internetpublicering innebar att personuppgifter överfördes till tredjeland i den meningen som avsågs i artikel 25 i 1995 års dataskyddsdirektiv.⁸

I sitt svar på dessa frågor angav EG-domstolen att det inte föreligger någon "överföring av ... uppgifter till tredje land" i den mening som avses i artikel 25 i direktiv 95/46 när en person som befinner sig i en medlemsstat lägger ut personuppgifter som är lagrade på en

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

webbsida som i sin tur är lagrad hos en webbhotelleverantör som är etablerad i samma medlemsstat eller i en annan medlemsstat, varvid uppgifterna blir åtkomliga för alla som kopplar upp sig på Internet, inklusive personer i tredje land (p. 4 i domslutet).

EG-domstolen underströk särskilt att prövningen hade begränsats till frågan om Bodil Lindqvists åtgärder utgjorde en överföring av personuppgifter till tredjeland (p. 62). Det ska även noteras att domstolen i själva domslutet talade om en person som befinner sig i en medlemsstat (p. 4). Domstolen besvarade alltså endast frågan hur åtgärder som vidtas av en enskild individ och som leder till en internetpublicering sker ska bedömas. Domstolen tog uttryckligen inte ställning till frågan om webbhotelleverantörens åtgärder var att betrakta som en överföring.

Vår bedömning av innebörden av tredjelandsöverföring

En strikt läsning av domen i *Lindqvist* ger vid handen att internetpublicering inte utgör någon överföring av personuppgifter till tredjeland i den mening som avses i artikel 25 i 1995 års dataskyddsdirektiv givet att det är en enskild individ som publicerar uppgifterna, att den enskilda individen befinner sig i en medlemsstat och att webbhotelleverantören är etablerad i en medlemsstat.

Som vi bedömer saken måste det dock betraktas som en överföring av personuppgifter till tredjeland att en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter genom användning av utrustning som finns i tredjeland. Det saknar betydelse hur lång eller kort tid som utrustningen används. Inte heller har det någon betydelse i sammanhanget att uppgifterna är krypterade eller pseudonymiserade. Det är alltjämt fråga om personuppgifter och en överföring av sådana uppgifter. Av detta följer att det inte krävs – för att det ska vara fråga om en överföring – att uppgifterna lämnas ut till tredje part.⁹

Även om personuppgifterna hela tiden är under den personuppgiftsansvariges kontroll är det alltså fråga om en överföring när de förs över till tredjeland eller en internationell organisation.

⁹ Jfr Sören Öman, Dataskyddsförordningen, artikel 44, Nordstedts Juridik (JUNO).

Det är också vår bedömning att det inte är fråga om en tredjelandsöverföring när personuppgifter behandlas uteslutande inom EU, även om den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet som behandlar personuppgifterna är bunden av tredjelands lagstiftning som innebär att denne kan åläggas att lämna ut uppgifter direkt till ett tredjelands myndigheter. Tredjelandsöverföringen sker först i samband med att uppgifterna överförs till myndigheter eller annan mottagare i tredjeland. Däremot kan förekomsten av nämnda skyldigheter enligt vår uppfattning ha betydelse utifrån omsorgsplikten vid val av personuppgiftsbiträde (se avsnitt 7.3.3).

7.4.4 Överföring på grundval av ett beslut om adekvat skyddsnivå

Personuppgifter får överföras till tredjeland eller en internationell organisation om kommissionen har beslutat att tredjelandet, ett territorium eller en eller flera specificerade sektorer i tredjelandet, eller den internationella organisationen i fråga säkerställer en adekvat skyddsnivå (artikel 45.1). En överföring som sker på denna grund kräver inget särskilt tillstånd. Ett beslut om adekvat skyddsnivå fattas av kommissionen enligt artikel 45.3.

I artikel 45.2 finns regler om vilka faktorer som kommissionen ska beakta när den bedömer om det finns en adekvat skyddsnivå. Bestämmelsen innehåller tre led med en uppräkningslista av olika omständigheter som kommissionen ska ta hänsyn till i sin bedömning. Det första ledet (led a) tar sikte på respekten för rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter och grundläggande friheter liksom förekomsten av relevant lagstiftning och regler samt faktiska och verkställbara rättigheter för registrerade, inbegripet tillgång till effektiv administrativ och rättslig prövning för de registrerade vars personuppgifter överförs. Det andra ledet (led b) avser förekomsten av en eller flera effektivt fungerande oberoende tillsynsmyndigheter i det tredjelandet som har ansvar för att säkerställa och kontrollera att dataskyddsregler följs, och lämpliga verkställighetsbefogenheter. Det tredje ledet (led c) avser bl.a. förekomsten av internationella åtaganden som det berörda tredjelandet gjort.

Kommissionen har med stöd av motsvarande regler i 1995 års dataskyddsdirektiv fattat tolv beslut om adekvat skyddsnivå. Dessa beslut avser USA, Andorra, Argentina, Bailiwick of Guernsey, dvs.

öarna Guernsey, Alderney, Sark, Herm, Jethou, Brecqou och Lihou samt Färöarna, Isle of Man, Israel, Jersey, Kanada, Nya Zeeland, Schweiz och Uruguay. Av artikel 45.9 i dataskyddsförordningen följer att dessa beslut ska förbli i kraft tills de ändras, ersätts eller upphävs.

Hittills har kommissionen fattat ett beslut om adekvat skyddsnivå med stöd av artikel 45.3 i dataskyddsförordningen. Detta beslut avser Japan.

När det gäller USA antog kommissionen ett beslut redan år 2000 om adekvat skyddsnivå genom de s.k. Safe Harbor-principerna.¹⁰ Beslutet innebar att det var tillåtet att överföra personuppgifter till organisationer i USA som anslutit sig till principerna och fanns upptagna i en särskild förteckning som offentliggjordes och förvaltades av USA:s handelsministerium. Beslutet innebar alltså ingen generell möjlighet att överföra personuppgifter till USA. Den 6 oktober 2015 ogiltigförklarades beslutet av EU-domstolen i *Schrems*.

Efter intensiva förhandlingar mellan kommissionen och USA antogs i juli 2016 ett nytt beslut om adekvat skyddsnivå genom den så kallade skölden för privatlivet.¹¹ Det senare av dessa beslut var i allt väsentligt konstruerat på samma sätt som det tidigare beslutet om adekvat skyddsnivå genom Safe Harbor-principerna. Även 2016 års beslut om adekvat skyddsnivå genom skölden för privatlivet ogiltigförklarades av EU-domstolen (dom av den 16 juli 2020, *Facebook Ireland och Schrems*, C-311/18, EU:C:2020:559).

7.4.5 Överföring som omfattas av lämpliga skyddsåtgärder

Utredningens bedömning: Standardavtalsklausuler är en lämplig skyddsåtgärd som kan läggas till grund för överföring av personuppgifter till tredjeland om det i mottagarens land finns ett grundläggande rättighetsskydd och en möjlighet att göra detta skydd gällande inför domstol eller annan oberoende instans.

¹⁰ Kommissionens beslut av den 26 juli 2000 enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om huruvida ett adekvat skydd säkerställs genom de principer om integritetsskydd (Safe Harbor Privacy Principles) i kombination med frågor och svar som Förenta staternas handelsministerium utfärdat (2000/520/EG).

¹¹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/1250 av den 12 juli 2016 enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om huruvida ett adekvat skydd säkerställs genom skölden för skydd av privatlivet i EU och Förenta staterna.

Allmänt

Om det inte finns något beslut om adekvat skydds nivå kan överföring av personuppgifter till tredjeland eller en internationell organisation ske efter att den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet som har för avsikt att överföra personuppgifter har vidtagit lämpliga skyddsåtgärder och på villkor att lagstadgade rättigheter för registrerade och effektiva rättsmedel för registrerade finns att tillgå (artikel 46.1).

I artikel 46.2 i dataskyddsförordningen finns en lista på lämpliga skyddsåtgärder som inte kräver något särskilt tillstånd av en tillsynsmyndighet för att användas. I listan nämns rättsligt bindande och verkställbara instrument mellan myndigheter (led a), bindande företagsbestämmelser (led b), standardiserade dataskyddsbestämmelser som antas av kommissionen eller av en tillsynsmyndighet, s.k. standardavtalsklausuler (led c och d), samt en godkänd uppförandekod eller en godkänd certifieringsmekanism tillsammans med rättsligt bindande och verkställbara åtaganden för den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet i tredjelandet att tillämpa lämpliga skyddsåtgärder, även när det gäller registrerades rättigheter (led e och f).

I artikel 46.3 nämns ytterligare två skyddsåtgärder. Till skillnad från de skyddsåtgärder som listas i artikel 46.2 kräver dessa särskilt tillstånd av tillsynsmyndighet. Dessa skyddsåtgärder är avtalsklausuler mellan den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet och den personuppgiftsansvarige, personuppgiftsbiträdet eller mottagaren av personuppgifterna i det tredjelandet eller den internationella organisationen (led a) eller bestämmelser som ska införas i administrativa överenskommelser mellan offentliga myndigheter eller organ vilka inbegriper verkställbara och faktiska rättigheter för registrerade (led b).

EDPB har gett ut riktlinjer när det gäller sådana skyddsåtgärder som avses i artikel 46.2 led a och artikel 46.3 led a.¹² Dessa skyddsåtgärder tar sikte på överföringar mellan myndigheter eller motsvarande. En myndighet som vill överföra personuppgifter till en tjänsteleverantör i tredjeland kan alltså inte använda dessa skyddsåtgärder.

¹² EDPB, *Guidelines 2/2020 on articles 46 (2) (a) and 46 (3) (b) of Regulation 2016/679 for transfers of personal data between EEA and non-EEA public authorities and bodies*, antagna den 18 januari 2020.

Kommissionen har tidigare fattat beslut om standardavtalsklausuler.¹³ Kommissionen publicerade den 12 november 2020 ett utkast till nya standardavtalsklausuler på sin webbplats.¹⁴ De nya standardavtalsklausulerna får antas efter ett granskningsförfarande i en kommitté där medlemsstaterna finns representerade (artikel 46.2 led c som hänvisar till artikel 93.2, där det föreskrivs att granskningsförfarandet i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning /EU/ nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter ska tillämpas för beslutet).

I artikel 40, 42 och 47 finns detaljerade bestämmelser om bindande företagsbestämmelser, godkända uppförandekoder och certifieringsmekanismer. Den förstnämnda av dessa skyddsåtgärder tar sikte på överföring av personuppgifter inom en internationell koncern eller en internationell grupp av företag. Skyddsåtgärden kan alltså inte användas av en myndighet som vill överföra personuppgifter till en privat tjänsteleverantör i tredjeland. Det finns såvitt vi känner till ännu inte några godkända uppförandekoder eller certifieringsmekanismer som svenska myndigheter kan använda sig av för att föra över personuppgifter till länder utanför EU eller EES.

Den grund i artikel 46 som är tillämplig för svenska myndigheters överföring av personuppgifter till tredjeland är sammanfattningsvis standardavtalsklausuler enligt artikel 46.2 led c och d.

När är standardavtalsklausuler en lämplig skyddsåtgärd?

Det följer av förordningstexten i artikel 46.1 att det inte räcker att den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet som har för avsikt att överföra personuppgifter till tredje land har vidtagit lämpliga skyddsåtgärder. Överföringen får bara ske på villkor ”att

¹³ Kommissionens beslut 2001/497/EG av den 15 juni 2001 om standardavtalsklausuler för överföring av personuppgifter till tredje land enligt direktiv 95/46/EG, kommissionens beslut 2010/87/EU av den 5 februari 2010 om standardavtalsklausuler för överföring av personuppgifter till registerförare etablerade i tredjeland i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG och kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/2297 av den 16 december 2016 om ändring av beslut 2001/497/EG och 2010/87/EU rörande standardavtalsklausuler för överföring av personuppgifter till tredjeländer och till registerförare etablerade i tredjeländer i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12741-Commission-Implementing-Decision-on-standard-contractual-clauses-for-the-transfer-of-personal-data-to-third-countries>, besökt 2020-11-23.

lagstadgade rättigheter för registrerade och effektiva rättsmedel för registrerade finns tillgängliga”. Det förefaller alltså krävas att det i mottagarlandet finns ett grundläggande rättighetskydd och en möjlighet att göra detta skydd gällande inför domstol, för att en tredjelandsoverföring med stöd av standardavtalsklausuler ska kunna komma i fråga. Denna tolkning vinner enligt vår mening stöd av EU-domstolens uttalanden som redovisas i det följande.

När det gäller frågan om vilken nivå av skydd som krävs för de tre kriterierna ”lämpliga skyddsåtgärder”, ”lagstadgade rättigheter” och ”effektiva rättsmedel” så uttalade EU-domstolen följande i rättsfallet *Facebook Ireland och Schrems*. Det krävs samma nivå av skydd för fysiska personer oavsett vilken grund enligt dataskyddsförordningen som åberopas för överföringen av personuppgifter (p. 92). Kravet på skyddsnivå är alltså detsamma när kommissionen fattar ett beslut om adekvat skyddsnivå enligt artikel 45.3 som när en personuppgiftsansvarige eller ett personuppgiftsbiträde för över personuppgifter med stöd av lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 46.

Vidare konstaterar domstolen att när det gäller kravet på ”adekvat skyddsnivå”, det inte krävs att det berörda tredjelandet säkerställer en skyddsnivå som är identisk med den som garanteras i unionens rättsordning. Kravet på adekvat skyddsnivå ska förstås som att tredjelandet, genom sin interna lagstiftning eller på grund av de internationella förpliktelser som åligger landet, de facto säkerställer en nivå för skyddet av grundläggande fri- och rättigheter som är *väsentligen likvärdig* med den skyddsnivå som garanteras inom unionen enligt förordningen, jämförd med stadgan (p. 94). Detsamma gäller vid användande av standardavtalsklausuler som grund för överföring till tredjeland (p. 96).

Skyddsnivån ska fastställas utifrån dataskyddsförordningen, jämförd med de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan (p. 101). När det gäller frågan om vilka omständigheter som ska beaktas i bedömningen av skyddsnivån så ska, utöver avtalsvillkoren, hänsyn tas till ”de relevanta delarna av rättssystemet i det tredjelandet såvitt avser den åtkomst som myndigheterna i det tredjelandet eventuellt har till överförda personuppgifter”. Ledning för denna bedömning kan hämtas i artikel 45.2 (se avsnitt 7.4.3) (p. 104). EDPB ger också i rekommendationer som beslutades den 10 november 2020 vägledning avseende hur bedömningen av om övervakning av bl.a.

datatrafik i tredjeland innebär ett godtagbart ingripande i skyddet för fysiska personers rättigheter vid behandling av personuppgifter.¹⁵

Vi drar slutsatsen av domstolens uttalanden i *Facebook Ireland och Schrems* att standardavtalsklausuler är en lämplig skyddsåtgärd som kan läggas till grund för överföring av personuppgifter endast när rättssystemet i det berörda tredjelandet erbjuder en viss nivå av skydd för de registrerade som berörs av tredjelandsöverföringen. Denna slutsats stöds av domstolens uttalande att det finns situationer i vilka standardavtalsklausuler inte kan vara ett tillräckligt medel för att i praktiken säkerställa ett effektivt skydd av de personuppgifter som överförs till det berörda tredjelandet, exempelvis beroende på att lagstiftningen i det tredjelandet tillåter att myndigheterna i detta tredjeland gör ingrepp i de registrerade personernas rättigheter avseende dessa uppgifter (p. 126).

Domstolen konstaterar avslutningsvis att samtliga skyddsåtgärder enligt artikel 46.2 inte nödvändigtvis måste föreskrivas i ett beslut av kommissionen, såsom beslutet om standardavtalsklausuler (p. 128). Eftersom de standardiserade dataskyddsbestämmelserna inte kan leda till skyddsåtgärder som går utöver en avtalsenlig skyldighet att säkerställa att den skyddsnivå som krävs enligt unionsrätten iakttas, kan det vara nödvändigt, beroende på den situation som råder i ett visst tredjeland, för den personuppgiftsansvarige att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att skyddsnivån iakttas (p. 133).

EDPB:s rekommendationer om ytterligare skyddsåtgärder

EU-domstolen uttalar, som konstaterats ovan, i *Facebook Ireland och Schrems* att det kan krävas ytterligare skyddsåtgärder som kompletterar standardavtalsklausulerna för att uppnå rätt skyddsnivå (p. 133–134). EDPB har lämnat rekommendationer om sådana ytterligare skyddsåtgärder.¹⁶

EDPB:s rekommendationer synes utgå från att det kan finnas situationer då det är tillräckligt att den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet vidtar ytterligare skyddsåtgärder som kompletterar standardavtalsklausulerna, oavsett vilken nivå av grundläggande rättighetsskydd och tillgång till rättslig prövning som finns i

¹⁵ EDPB, *Recommendations 02/2020 on the European Essential Guarantees for surveillance measures*.

¹⁶ EDPB, *Recommendations 01/2020 on measures that supplement transfer tools to ensure compliance with the EU level of protection of personal data*.

det berörda tredjelandet. På sidan 15 i rekommendationerna anges exempelvis att vid överföringar som berörs av sektion 702 i Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) i USA eller liknande övervakningsprogram så kan tredjlandsöverföringen vara tillåten om ytterligare skyddsåtgärder vidtas som gör försök att få obehörig åtkomst till personuppgifterna verkningslösa.

Vi anser dock att det följer av såväl förordningstexten som av EU-domstolens uttalanden i *Facebook Ireland och Schrems* att det krävs att det i mottagarlandet finns ett grundläggande rättighetskydd och en möjlighet att göra detta skydd gällande inför domstol eller annan oberoende instans, för att en tredjlandsöverföring med stöd av standardavtalsklausuler ska kunna komma i fråga. Domstolen uttalar särskilt att ytterligare skyddsåtgärder inte kan säkerställa den skyddsnivå som krävs när lagstiftningen i det tredjelandet ålägger mottagaren av personuppgifterna skyldigheter som strider mot standardavtalsklausulerna. Orsaken är att sådana skyldigheter kan äventyra den avtalsenliga garantin om adekvat skydd mot att offentliga myndigheter i det berörda tredjelandet får åtkomst till dessa uppgifter (p. 135).

I bilaga 2 till EDPB:s rekommendationer finns exempel på ytterligare skyddsåtgärder i form av tekniska, avtalsmässiga och organisatoriska åtgärder. Användningsfall sex på sidan 26 i rekommendationerna gäller överföring till molntjänstleverantörer eller andra personuppgiftsbiträden som kräver behandling av uppgifter i läsbart format för att kunna utföra sitt uppdrag. Om tredjelandets myndigheters rätt till tillgång till uppgifterna som överförs går utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt i ett demokratiskt samhälle så anser EDPB att det saknas tillgång till tekniska åtgärder som kan ge ett tillräckligt skydd för registrerades rättigheter. Detta, framhåller EDPB, gäller även om kryptering tillämpas både under transport och vid lagring.

Vi tolkar detta användningsfall som att det är avsett att omfatta alla tjänster som kräver behandling av okrypterade personuppgifter, dvs. inte bara sådana tjänster där mottagarens personal aktivt behöver ta del av personuppgifter (t.ex. vid support) för att kunna utföra sitt uppdrag. Det innebär i så fall att EDPB anser att det inte finns några ytterligare tekniska skyddsåtgärder som kan bidra till ett adekvat skydd vid användning av sådana tjänster som träffas av användningsfallet, när tredjelandets myndigheters rätt till tillgång till

uppgifterna som överförs går utöver vad som är nödvändigt och proportionerligt i ett demokratiskt samhälle.

I användningsfall tre behandlar EDPB situationen då uppgifter som är destinerade till ett tredjeland som omfattas av ett kommissionsbeslut om adekvat skyddsnivå överförs via internet och dirigeras via tredjeländer som inte omfattas av sådana kommissionsbeslut. Under vissa förutsättningar anser EDPB att kryptering kan vara en ytterligare skyddsåtgärd som är tillräcklig för att överföringen ska kunna ske i enlighet med dataskyddsförordningen. En fråga som infinner sig är om EDPB:s rekommendationer ska förstås som att det alltid krävs att tekniska skyddsåtgärder vidtas när uppgifter överförs via internet, eftersom det aldrig vid sändningstillfället med säkerhet går att förutse hur uppgifterna kommer att dirigeras under överföringen till mottagaren.

7.4.6 Överföringar och utlämnanden som inte är tillåtna enligt unionsrätten

Av artikel 48 följer att domstolsbeslut eller beslut från myndigheter i tredjeland där det krävs att en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde överför eller lämnar ut personuppgifter får erkännas eller genomföras på något som helst sätt endast om det grundar sig på en internationell överenskommelse, såsom ett avtal om ömsesidig rättslig hjälp, som gäller mellan det begärande tredjelandet och unionen eller en medlemsstat, utan att detta påverkar andra grunder för överföring enligt detta kapitel.

En begäran om utlämnande av uppgifter från en domstol eller en myndighet i ett tredjeland kan alltså inte åberopas som en grund för att överföra personuppgifter till tredjeland. Artikeln innebär dock inget förbud mot ett sådant utlämnande om det kan ske med stöd av någon av bestämmelserna i kapitlet (jfr skäl 115 sista meningen).

7.4.7 Undantag i särskilda situationer

Om det inte finns något beslut om adekvat skyddsnivå och om en överföring av personuppgifter till tredjeland eller en internationell organisation inte heller kan grundas på förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder får en överföring eller en uppsättning av överföringar

ske till ett tredjeland eller en internationell organisation enligt första stycket i artikel 49.1 på följande villkor:

- Den registrerade har uttryckligen samtyckt till att uppgifterna får överföras, efter att först ha blivit informerade om de eventuella riskerna med sådana överföringar för den registrerade (led a).
- Överföringen är nödvändig för att fullgöra ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige eller för att genomföra åtgärder som föregår ett sådant avtal på den registrerades begäran (led b).
- Överföringen är nödvändig för att ingå eller fullgöra ett avtal mellan den personuppgiftsansvarige och en annan fysisk eller juridisk person i den registrerades intresse (led c).
- Överföringen är nödvändig av viktiga skäl som rör allmänintresset (led d).
- Överföringen är nödvändig för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk (led e).
- Överföringen är nödvändig för att kunna skydda den registrerades eller andra personers grundläggande intressen, när den registrerade är fysiskt eller rättsligt förhindrad att ge sitt samtycke (led f).
- Överföringen görs från ett register som enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt är avsett att ge allmänheten information och som är tillgängligt antingen för allmänheten eller för var och en som kan styrka ett berättigat intresse, men endast i den utsträckning som de i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt angivna villkoren för tillgänglighet uppfylls i det enskilda fallet (led g).

Av andra stycket i artikel 49.1 följer att när en överföring inte skulle kunna grundas på en bestämmelse i artikel 45 eller 46 och inget av undantagen för en särskild situation som avses i första stycket i samma punkt är tillämpligt, får en överföring till ett tredjeland eller en internationell organisation äga rum endast om överföringen inte är repetitiv, endast gäller ett begränsat antal registrerade, är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges tvingande berättigade intressen och den registrerades intressen eller rättigheter och friheter inte väger tyngre, och den personuppgiftsansvarige har

bedömt samtliga omständigheter kring överföringen av uppgifter och på grundval av denna bedömning vidtagit lämpliga skyddsåtgärder för att skydda personuppgifter.

En överföring enligt första stycket artikel 49.1 led g får inte omfatta alla personuppgifter eller hela kategorier av personuppgifter som finns i registret (artikel 49.2).

Undantagsbestämmelserna i artikel 49.1 led a, b och c samt andra stycket får inte användas av offentliga myndigheter när de vidtar åtgärder som ett led i deras myndighetsutövning (artikel 49.3).

Det allmänintresse som avses i artikel 49.1 led d ska vara erkänt i unionsrätten eller i den nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 49.4).

Artikel 49 reglerar undantag från förbudet mot överföring av personuppgifter till tredjeland i *särskilda situationer*, och det anges särskilt i artikeln att de särskilda undantagen är avsedda att användas när det inte är möjligt att överföra uppgifterna på grundval av artikel 45 eller artikel 46. Tillämpning av artikel 49 är alltså avsedd endast i undantagsfall. Enligt EU-domstolens praxis ska undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter inskränkas till vad som är strängt nödvändigt.¹⁷

Avslutningsvis får medlemsstaterna, om det saknas beslut om adekvat skyddsnivå, i sin nationella rätt med hänsyn till viktiga allmänintressen, uttryckligen fastställa gränser för överföringen av specifika kategorier av personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sådana bestämmelser (artikel 49.5).

¹⁷ Se bl.a. dom av den 16 december 2008, *Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, p. 56; dom av den 9 november 2010, *Volker und Markus Schecke och Eifert*, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, p. 77; dom av den 8 april 2014, *Digital Rights Ireland och Seitlinger m.fl.*, C-293/12, EU:C:2014:238, p. 52; *Schrems*, p. 92; och dom av den 21 december 2016, *Tele2 Sverige*, C-203/15, EU:C:2016:970, p. 96).

7.4.8 Rättsläget avseende överföringar av personuppgifter till USA

Utredningens bedömning: EU-domstolens konstateranden i *Facebook Ireland och Schrems* avseende rättsläget i USA vad gäller inskränkningar av grundläggande rättigheter och tillgången till rättsmedel och oberoende prövning äger giltighet även i förhållande till övriga grunder för överföring av personuppgifter till USA enligt dataskyddsförordningen, eftersom kravet på skyddsnivå är detsamma oavsett vilken grund för överföringen som tillämpas. Vi har mot denna bakgrund svårt att se att det i en situation som gäller tredjelandsöverföring vid utkontraktering av it-drift finns några ytterligare skyddsåtgärder som kan vidtas som läker de brister som EU-domstolen i *Facebook Ireland och Schrems* bedömer finns i amerikansk lagstiftning.

EU-domstolen har bedömt att det inte finns en adekvat skyddsnivå för personuppgifter i USA

Som vi beskriver i avsnitt 7.4.3 så ogiltigförklarade EU-domstolen 2016 års beslut om adekvat skydd genom skölden för privatlivet i *Facebook Ireland och Schrems*. Sedan EU-domstolen ogiltigförklarat beslutet är det inte längre möjligt att föra över personuppgifter till USA på den grunden.

EU-domstolens bedömning av skyddsnivån i USA får betydelse även för andra grunder för överföring

Mot bakgrund av ovanstående återstår möjligheten att föra av personuppgifter med stöd av lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 46 eller att tillämpa de undantag för särskilda situationer som regleras i artikel 49.

När det gäller möjligheten att använda sig av standardavtalsklausuler och undantaget i artikel 49 som grund för överföring av personuppgifter till USA kan följande konstateras utifrån EU-domstolens uttalanden i *Facebook Ireland och Schrems*.

För det första konstaterar domstolen att bedömningen av giltigheten av beslut om adekvat skydd genom skölden för privatlivet har relevans även för bedömningen av de skyldigheter som åligger den personuppgiftsansvarige och mottagaren av personuppgifter med stöd av de standardiserade dataskyddsbestämmelserna (p. 154). Detta konstaterande får förstås i ljuset av att domstolen i domskälen även uttalar att den skyddsnivå som krävs för att en överföring av personuppgifter till tredjeland ska vara tillåten är densamma oavsett på vilken grund för överföringen som tillämpas (se ovan avsnitt 7.4.4). Domstolens bedömning av giltigheten av beslutet om adekvat skydd genom skölden för privatlivet har därför betydelse även för möjligheten att föra över personuppgifter till USA på andra grunder i dataskyddsförordningen.

För det andra gör domstolen bedömningen att de inskränkningar av grundläggande rättigheter som vissa övervakningsprogram som tillämpas av amerikanska myndigheter innebär inte är begränsade till vad som är strikt nödvändigt, eftersom de interna bestämmelser som övervakningsprogrammen grundar sig på inte motsvarar de minimikrav som i unionsrätten gäller enligt proportionalitetsprincipen (p. 184). Därför är de begränsningar av skyddet av personuppgifter som överförs till USA inte reglerade på ett sådant sätt att de uppfyller krav som är väsentligen likvärdiga med dem som uppställs i unionsrätten (p. 185).

För det tredje konstaterar domstolen att det saknas tillgång till ett sådant rättsmedel som kan användas inför ett organ som ger personer vars uppgifter överförs till USA garantier som är väsentligen likvärdiga med dem som krävs enligt unionsrätten (p. 197).

Det grundläggande rättsskyddet i USA ger med andra ord inte en sådan nivå av skydd som krävs enligt dataskyddsförordningen. EU-domstolen ogiltigförklarar därför beslutet om skölden för privatlivet (p. 201).

Vår bedömning är att domstolens konstateranden avseende rättsläget i USA vad gäller inskränkningar av grundläggande rättigheter och tillgången till rättsmedel och oberoende prövning äger giltighet även i förhållande till övriga grunder för överföring av personuppgifter till USA enligt dataskyddsförordningen, eftersom kravet på skyddsnivå är densamma oavsett vilken grund som tillämpas. Vi har mot denna bakgrund svårt att se att det i en situation som gäller tredjelandsöverföring vid utkontraktering av it-drift finns några ytter-

ligare skyddsåtgärder som kan vidtas som läker de brister som EU-domstolen i *Facebook Ireland och Schrems* bedömer finns i amerikansk lagstiftning.

7.5 Tredjelandsoverföringar enligt brottsdatalagen

Bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredjeland och internationella organisationer finns i 8 kap. brottsdatalagen.

En behörig myndighet får under vissa förutsättningar överföra personuppgifter till ett tredjeland eller en internationell organisation, om personuppgifterna behandlas i Sverige eller är avsedda att behandlas i ett tredjeland eller av en internationell organisation (1 § första stycket). För att överföringen ska vara tillåten krävs *för det första* att den är nödvändig för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 § första stycket p. 1). Överföringen måste alltså vara nödvändig för ett syfte som omfattas av lagens tillämpningsområde. *För det andra* krävs att överföringen riktas till en behörig myndighet i ett tredjeland eller till en internationell organisation som är en behörig myndighet (1 § första stycket p. 2). Slutligen och *för det tredje* krävs att överföring omfattas av ett beslut om adekvat skyddsnivå, tillräckliga skyddsåtgärder och ett undantag för särskilda situationer (1 § första stycket p. 3 a–c).

Vad som närmare ska förstås med ett beslut om adekvat skyddsnivå, tillräckliga skyddsåtgärder och undantag för särskilda situationer regleras i 3–5 §§. Dessa regler är i huvudsak uppbyggda på samma sätt som motsvarande regler i dataskyddsförordningen.

I 2 § regleras den situationen att en svensk myndighet har fått personuppgifter från en annan medlemsstat. Sådana personuppgifter får överföras till tredjeland eller en internationell organisation endast om den myndighet som har lämnat uppgifterna till en svensk myndighet har medgett att de överförs (första stycket). Om medgivande på grund av tidsbrist inte kan inhämtas i förväg får personuppgifterna ändå överföras om det är nödvändigt för att avvärja en omedelbar och allvarlig fara för allmän säkerhet. Detsamma gäller om det är nödvändigt för att avvärja en omedelbar och allvarlig fara

för andra väsentliga intressen för Sverige eller någon annan medlemsstat (andra stycket).

I 6 och 7 §§ finns regler om vad som gäller för vidareöverföring av sådana personuppgifter som avses i 2 §.

Av 8 § första stycket följer att en behörig myndighet i Sverige i vissa undantagsfall får överföra personuppgifter till andra än behöriga myndigheter. En sådan överföring får ske bl.a. om det är absolut nödvändigt för att den svenska myndigheten ska kunna utföra en uppgift enligt 1 kap. 2 § som den har ansvar för.

7.6 Sammanfattning och våra samlade bedömningar

Det här kapitlet innehåller en genomgång av de delar av dataskyddsregelverket som i våra direktiv utpekats som särskilt centrala vid utkontraktering av it-drift. En viktig utgångspunkt för tillämpningen av reglerna är att det är den personuppgiftsansvarige som har ansvaret för att de personuppgifter som behandlas under dennes ansvar hanteras i enlighet med dataskyddsregleringen.

När den ansvarige uppdrar åt ett personuppgiftsbiträde att behandla personuppgifter å den ansvariges vägnar så är det den ansvarige som ska lämna biträdet instruktioner för behandlingen. Detta är enligt vår mening en central utgångspunkt i relationen mellan den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet.

Överföring av personuppgifter till tredjeland är en behandling av personuppgifter som bara är tillåten i de fall som anges i dataskyddsförordningens femte kapitel.

Vår bedömning är att det utgör en överföring av personuppgifter till tredjeland när en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter genom användning av utrustning som finns i tredjeland. Det saknar betydelse hur lång eller kort tid som utrustningen används, och om uppgifterna är krypterade eller pseudonymiserade – det är alltjämt fråga om personuppgifter och en överföring av sådana uppgifter.

Standardavtalsklausuler är en lämplig skyddsåtgärd som kan läggas till grund för överföring av personuppgifter till tredjeland om det i mottagarens land finns ett grundläggande rättighetsskydd och en möjlighet att göra detta skydd gällande inför domstol eller annan oberoende instans.

EU-domstolens konstateranden i *Facebook Ireland och Schrems* avseende rättsläget i USA vad gäller inskränkningar av grundläggande rättigheter och tillgången till rättsmedel och oberoende prövning äger enligt vår mening giltighet även i förhållande till övriga grunder för överföring av personuppgifter till USA enligt dataskyddsförordningen, eftersom kravet på skyddsnivå är detsamma oavsett vilken grund för överföringen som tillämpas. Vi har mot denna bakgrund svårt att se att det i en situation som gäller tredjelandsoverföring vid utkontraktering av it-drift finns några ytterligare skyddsåtgärder som kan vidtas som läker de brister som EU-domstolen i *Facebook Ireland och Schrems* bedömer finns i amerikansk lagstiftning.

8 Offentlighet, sekretess och tystnadsplikt

8.1 Inledning

Vi ska enligt direktiven bl.a. kartlägga de rättsliga förutsättningarna för myndigheter¹ att utkontraktera it-drift. En central fråga i det sammanhanget är om de uppgifter som omfattas av en utkontraktering ska betraktas som röjda enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) OSL.

Det är inte möjligt att besvara denna fråga utan att dessförinnan analysera röjandebegreppets innebörd. I det följande gör vi inledningsvis en översiktlig genomgång av reglerna om offentlighet, sekretess och tystnadsplikt (avsnitt 8.2–8.8). Därefter följer en analys av röjandebegreppet i OSL med utgångspunkt i lagtext, lagmotiv, praxis och litteratur (avsnitt 8.9).

8.2 Allmänna handlingar

Var och en har enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är enligt 2 kap. 4 § TF allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 § eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En upptagning, t.ex. en elektronisk handling, anses enligt 2 kap. 6 § TF vara förvarad hos myndigheten, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

¹ Med myndigheter avses i detta kapitel statliga myndigheter, kommuner och regioner om inget annat framgår av sammanhanget.

En handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 9 § första stycket TF). I fråga om upptagning gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 6 § TF). En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats, eller om den inte har expedierats, när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 10 § TF).

Från bestämmelsen om när en handling anses inkommen görs undantag i 2 kap. 9 § tredje stycket TF. En åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit ska inte anses leda till att handlingen har kommit in till myndigheten. Bestämmelsen reglerar alltså den situationen att en icke allmän handling, som någon har bearbetat eller lagrat tekniskt, återkommer till den myndighet som tillhandahöll den. Handlingen ska vid återkomsten inte anses vara inkommen. Syftet med detta är att förhindra att en handling endast på grund av att den skickats för teknisk bearbetning eller teknisk lagring ändrar karaktär och blir allmän, dvs. bestämmelsen avser att bevara handlingens status, inte att ändra den. Handlingens status hos en mottagande myndighet regleras av en annan bestämmelse i TF nämligen 2 kap. 13 § första stycket TF (jfr HFD 2019 ref. 24 p. 23).

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 13 § första stycket TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas bara om det är nödvändigt med hänsyn till vissa, särskilt angivna, intressen (2 kap. 2 § första stycket TF). En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lag som avses är OSL.

8.3 Några definitioner

I 3 kap. § OSL definieras några i lagen förekommande centrala begrepp.

Sekretess definieras som ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Med *sekretessreglerad uppgift* avses en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Med *sekretessbelagd uppgift* förstås en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. En *sekretessbrytande bestämmelse* är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. En *primär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. En *bestämmelse om överföring av sekretess* är en bestämmelse som innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten. Slutligen ska med *sekundär sekretessbestämmelse* förstås en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

8.4 Vad innebär sekretess?

Som vi konstaterar ovan innebär sekretess ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det görs muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Förbudet att röja uppgifter träffar alltså varje form av röjande. Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt och gäller inte bara för uppgifter i allmänna handlingar, utan även för uppgifter som finns hos en myndighet i sådana handlingar som ännu inte blivit allmänna. Otillåtet röjande av en sekretessbelagd uppgift är straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda (dvs. privatpersoner, företag etc.) utan också mellan myndigheter samt inom en myndighet, om det finns olika verksamhets-

grenar där som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL).

En uppgift för vilken sekretess gäller får röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation under vissa förutsättningar (8 kap. 3 § OSL). Ett utlämnande får ske antingen i enlighet med en särskild föreskrift i lag eller förordning eller om uppgifterna i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas.

8.5 Offentlighet- och sekretesslagens tillämpningsområde

Enligt 2 kap. 1 § första stycket OSL gäller lagens förbud mot att röja eller utnyttja en uppgift för myndigheter. Av övriga bestämmelser i kapitlet och bilagan till OSL följer att vissa organ som inte är myndigheter ska jämföras med sådana vid tillämpningen av 2 kap. TF och OSL.

I bestämmelsens andra stycke anges att lagens förbud mot att röja eller utnyttja en uppgift också gäller för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund.

Röjandeförbudet enligt lagen gäller alltså inte bara för myndighetens anställda, utan också för sådana personer som på grund av uppdrag hos myndigheten eller på annan liknande grund deltar i myndighetens verksamhet.

8.6 Sekretessbestämmelsers uppbyggnad

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa rekvisit anger sekretessens föremål, dess räckvidd och dess styrka.

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet *uppgift* tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, exempelvis uppgift om enskilds personliga förhållanden.

En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgiften är offentlig och att sekretess gäller bara om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid ett omvänt skaderekvisit är utgångspunkten den motsatta, dvs. att uppgiften är sekretessbelagd. Uppgiften får då lämnas ut endast om det står klart att den kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen kan även vara absolut, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprövning, om uppgifterna begärs ut.

8.7 Sekretessbrytande bestämmelser

Som vi konstaterar ovan gäller sekretess inte bara i förhållande till enskilda utan också gentemot andra svenska myndigheter, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer, samt mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. I vissa fall måste dock myndigheter kunna lämna ut uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Vidare kan enskilda i vissa fall ha ett berättigat behov av att få ta del av uppgifter som annars omfattas av sekretess. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas eller enskildas behov av att ta del av uppgifterna och de intressen som aktuella sekretessbestämmelser ska skydda.

8.8 Överföring av sekretess och tystnadsplikt

8.8.1 Överlämnande till annan myndighet

Som huvudregel gäller att sekretess inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Det beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Offentlighetsintresset kan kräva att uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet.

Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade tillämpningsområden har dock införts. Sådana bestämmelser innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos en myndighet ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften har lämnats till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (s.k. direktåtkomst). En och samma sekretessbestämmelse kan således vara en primär sekretessbestämmelse hos den utlämnande myndigheten och en sekundär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten.

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.

8.8.2 Överlämnande till privata subjekt

Gällande rätt

OSL innehåller ingen allmän bestämmelse om tystnadsplikt för en utomstående fysisk eller juridisk person som har tagit del av en sekretessbelagd uppgift. I enskilda fall kan dock tystnadsplikt enligt OSL ändå gälla, nämligen då uppgiften lämnats ut med förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

I vissa andra fall av utlämnande till privata subjekt träder tystnadsplikt enligt andra författningar in, såsom den tystnadsplikt som gäller för advokater enligt 8 kap. rättegångsbalken eller inom enskilt bedrivna hälso- och sjukvård enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Tystnadsplikt för privata tjänsteleverantörer

Den 1 januari 2021 trädde lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter i kraft (tystnadspliktslagen).

Tystnadspliktslagen ska tillämpas när en myndighet uppdrar åt ett företag eller en annan enskild (tjänsteleverantör) att endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgifter (1 §). Vid tillämpning av lagen jämföras med myndigheter associationer som avses i 2 kap. 3 § OSL, organ som anges i bilagan till OSL och vissa yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter som till någon del är offentligt finansierade (2 §). Med tjänsteleverantör jämföras en underleverantör som medverkar till att fullgöra tjänsteleverantörens uppdrag (3 §). Den som på grund av anställning eller på något annat sätt har deltagit i en tjänsteleverantörs verksamhet att på uppdrag av en myndighet endast tekniskt bearbeta eller lagra uppgifter får inte obehörigen röja eller utnyttja dessa uppgifter (4 §).

8.9 Röjandebegreppet

8.9.1 Lagtexten

Utredningens bedömning: Det följer av lagtexten i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att ett utlämnande är en form av röjande, att uttrycket röja är ett neutralt begrepp i den meningen att det kan vara såväl tillåtet som otillåtet och att det inte krävs att mottagaren av uppgiften ska ha tagit del av den för att den ska betraktas som röjd.

Definitionen av sekretess

Som följer av det föregående definieras uttrycket sekretess som ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

Uttrycket *röja* definieras inte i lagtexten. Att utlämna en allmän handling eller muntligen förmedla uppgiften nämns däremot som exempel på hur ett röjande av en uppgift kan gå till. Anledningen till att dessa exempel lyfts fram i lagtexten är att de anknyter till grundlagsskyddade rättigheter; handlingsoffentligheten enligt TF och yttrandefriheten enligt regeringsformen. Med formuleringen *eller på något annat sätt* markeras att lagstiftaren föreställt sig att uppgifter också kan röjas på andra sätt än de som uttryckligen nämns i lagtexten.

Av lagtexten framgår således att ett utlämnande av en uppgift utgör en form av röjande. En uppgift som har lämnats ut är därmed röjd. En uppgift kan alltså inte vara utlämnad utan att samtidigt vara röjd.

Vi har i våra kontakter med myndigheter under arbetets gång fått veta att den uppfattningen förekommer att uttrycket röja endast tar sikte på ett utlämnande i strid med en sekretessbestämmelse förekommer. Som konstateras i det föregående definieras uttrycket sekretess som ett *förbud* mot att röja en uppgift. Det är självfallet inte alltid förbjudet att röja uppgifter. Om en myndighet exempelvis efter en skadeprövning finner att en uppgift kan lämnas ut och i enlighet med detta lämnar ut uppgiften så röjer myndigheten uppgiften utan att det finns ett förbud mot det. Som följer av lagtexten är ju ett utlämnande en form av röjande. Det är i ett sådant fall fråga om ett tillåtet röjande. Myndigheten röjer förstås uppgiften även i det fallet att den lämnar ut uppgiften i strid med en sekretessbestämmelse. Det är i ett sådant fall fråga om ett otillåtet röjande. Uttrycket röja är således neutralt i den meningen att ett röjande kan vara såväl tillåtet som otillåtet.

Uppfattningen att uttrycket röja endast tar sikte på ett utlämnande i strid med en sekretessbestämmelse strider mot lagtexten och måste därmed betecknas som felaktig.

Att röja en uppgift

Uttrycket *röja* i olika varianter förekommer förutom i definitionen av uttrycket sekretess på ett flertal ställen i OSL. Enligt 2 kap. 1 § första stycket OSL – som handlar om lagens tillämpningsområde – gäller förbud att *röja* en uppgift för myndigheter. Skaderekvisiten i OSL – såväl de raka som de omvända – utgår från uttrycket *röja*. I 18 kap. 7 § OSL sägs exempelvis att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till verksamhet som avser särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (1984:387), om det inte står klart att uppgiften kan *röjas* utan fara för att verksamheten skadas.

Det är enligt OSL alltid uppgifter som röjs. Ingenstans i OSL heter det att en handling röjs. Detta är naturligt eftersom OSL – om vi bortser från 4–6 kap. – inte innehåller några regler om handlingar. Som vi redan varit inne på definieras uttrycket sekretess som ett förbud att röja en *uppgift*. Det är uppgifter som står i fokus enligt OSL och de uppgifter som finns i handlingar är bara en delmängd av alla uppgifter som omfattas av regleringen.

Att lämna ut en handling eller en uppgift

I vissa bestämmelser i OSL används uttrycket *lämna ut* i olika varianter. I några av dessa bestämmelser – t.ex. i definitionen av uttrycket sekretess – talas om utlämnande av *allmän handling*. Som nämns i avsnitt 8.2 följer av 2 kap. 19 § andra stycket TF att det i en särskild lag ska anges hur ett beslut om att avslå en begäran om att utfå en allmän handling ska överklagas. Den lag som här avses är OSL och i linje med detta föreskrivs i 6 kap. 7 § första stycket p. 1 OSL att en enskild får överklaga ett beslut av en myndighet att inte *lämna ut en handling* till den enskilde.

I de flesta bestämmelser i OSL där uttrycket lämna ut förekommer heter det att *en uppgift lämnas ut*. En sekretessbrytande bestämmelse sägs exempelvis vara en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd *uppgift får lämnas ut* under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL). I 5 kap. 5 § första stycket första meningen OSL sägs att om det kan antas att *en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut* på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen

eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Ett annat exempel på detta finns i 10 kap. 2 § OSL där det sägs att sekretess inte hindrar att *en uppgift lämnas* till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Att lämna ut en handling eller en uppgift – vad är det för skillnad?

I OSL talas det alltså i vissa fall om att en *handling* lämnas ut och i andra fall om att en *uppgift* lämnas ut. Frågan inställer sig hur dessa formuleringar förhåller sig till varandra.

Det kan konstateras att uttrycket *handling* i OSL anknyter till TF:s terminologi. Med *handling* avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF). Denna definition träffar såväl traditionella pappershandlingar som elektroniska handlingar. En uppgift kan vara dokumenterad i en handling. Det är sådana uppgifter som är av intresse i sammanhanget, inte handlingen i sig. Att lämna ut en handling innebär att uppgifter i handlingen lämnas ut. Den som lämnar ut en handling lämnar alltså ut uppgifter.

Mot denna bakgrund måste saken uppfattas på det sättet att när det i OSL sägs att en *handling* lämnas ut avses den form av uppgiftsutlämnande som sker genom att en *handling* lämnas ut. När det däremot heter att en *uppgift* lämnas ut så avses dels det fallet att uppgiften lämnas ut genom att en *handling* lämnas ut, dels det fallet att uppgifterna lämnas ut på något annat sätt. Saken bör kunna uttryckas så att uppgifter alltid lämnas ut när en *handling* lämnas ut men en *handling* lämnas inte alltid ut när uppgifter lämnas ut.

En uppgift är röjd även om någon inte tar del av den

Enligt Svenska Akademiens ordlista ska med uttrycket *röja* förstås avslöja, förråda; visa, lägga i dagen. I en rent språklig mening framstår det som tveksamt om en uppgift kan sägas vara avslöjad – som alltså är en synonym till *röjd* – med mindre än att en utomstående tagit del av uppgiften. En tolkning i enlighet med detta skulle alltså

innebära att en uppgift inte kan betraktas som röjd med mindre än att någon utomstående *tagit del av* uppgiften.

Det ligger i sakens natur att när det i OSL sägs att en uppgift lämnas ut, detta inte tar sikte på annat än att uppgiften lämnas ut från myndigheten. Man skulle kunna uttrycka det som att en uppgift måste passera en gräns – sekretessgränsen – för att den ska kunna betraktas som utlämnad. Om exempelvis en myndighetsanställd lämnar en handling till sin kollega på myndigheten har uppgifterna i handlingen inte lämnats ut. (Här bortses ifrån det fallet att sekretess gäller inom en myndighet, se 8 kap. 2 § OSL.)

En uppgift måste kunna betraktas som utlämnad även om mottagaren av uppgiften inte har tagit del av den. Antag att en myndighet på begäran av en journalist skickar ett e-postmeddelande med en handling bifogad. Uppgifterna i handlingen är förstås utlämnade oavsett om journalisten tagit del av dem eller inte.

Med utgångspunkt i röjandebegreppets allmänspråkliga betydelse skulle man kunna argumentera för att frågan om en uppgift är utlämnad respektive frågan om en uppgift är röjd ska bedömas separat och att en uppgift som har lämnats ut – dvs. passerat sekretessgränsen – inte ska ses som röjd om inte någon som befinner sig på andra sidan gränsen har tagit del av uppgiften. Uppgiften skulle alltså kunna betraktas som utlämnad men inte röjd.

Av definitionen av sekretess följer dock att en uppgift som har lämnats ut har röjts. En argumentation som går ut på att en uppgift skulle kunna betraktas som utlämnad men inte som röjd kan alltså inte vara riktig. Som nyss konstaterats måste en uppgift kunna betraktas som utlämnad även om mottagaren av uppgiften inte tagit del av den. Härav följer att det inte krävs att mottagaren har tagit del av uppgiften för att den ska kunna betraktas som röjd.

Att lämna ut och att röja – finns det någon skillnad?

Man kan mot denna bakgrund ställa sig frågan om det i OSL görs någon skillnad mellan att lämna ut en uppgift och att röja en uppgift.

Som vi tolkar det används i OSL uttrycket *lämna ut uppgifter* i de fall åtgärden – dvs. att låta uppgifterna passera sekretessgränsen – föregås av ett beslut från myndighetens sida. Det framstår som naturligt att t.ex. hävda att en myndighet som med stöd av en sekretess-

brytande bestämmelse beslutar att en sekretessbelagd uppgift ska passera sekretessgränsen lämnar ut uppgiften. Med den tolkningen framstår det som logiskt att det i t.ex. definitionen av sekretessbrytande bestämmelse heter att uppgifter får lämnas ut.

En annan sak är att sådana beslut som innebär att myndigheten låter uppgifter passera sekretessgränsen i vissa fall kan fattas formöst t.ex. när en enskild tar del av uppgifter om sig själv på ”Mina sidor” genom att logga in på myndighetens webbsida med hjälp av legitimation.

I vissa fall förefaller det inte korrekt att beskriva ett skeende som att en myndighet har lämnat ut uppgifter. Om exempelvis en enskild myndighetsanställd, utan att agera på myndighetens vägnar, muntligen förmedlar uppgifterna framstår det som naturligare att i stället hävda att uppgifterna röjts.

Som vi redan varit inne på utgör ett utlämnande av en uppgift en form av röjande. När det i lagtexten heter att en uppgift lämnas ut – som t.ex. i 10 kap. 2 § OSL – avses just den formen av röjande. När det heter att uppgifter röjs träffas däremot alla situationer då en uppgift passerar sekretessgränsen. Med den tolkningen framstår det som logiskt att det i definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL talas om ett förbud att röja en uppgift. Avsikten är naturligtvis att alla situationer då en uppgift passerar sekretessgränsen ska träffas av förbudet och inte endast när det sker genom att en uppgift lämnas ut.

I det följande används uttrycken lämna ut respektive röja omväxlande utifrån vad som framstår naturligt i sammanhanget.

8.9.2 Lagmotiven

Utredningens bedömning: Lagmotiven till sekretesslagstiftningen ger ingen närmare vägledning när det gäller frågan hur röjandebegreppet i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska tolkas. Det finns i lagmotiven till straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 brottsbalken stöd för att en uppgift ska betraktas som röjd så snart den lämnats ut.

Inledning

Syftet med detta avsnitt är att undersöka om det i lagmotiven till OSL och dess föregångare sekretesslagen (1980:100) samt straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken finns någon vägledning när det gäller frågan hur röjandebegreppet i OSL ska tolkas.

Lagmotiven till offentlighets- och sekretesslagen

Den 30 juni 2009 ersattes 1980 års sekretesslag med OSL. Med endast en språklig justering överfördes definitionen av uttrycket sekretess i 1980 års sekretesslag till den nya definitionskatalogen 3 kap. 1 § OSL. Några materiella ändringar gjordes alltså inte och inte heller gjordes i lagstiftningsärendet några uttalanden om hur röjandebegreppet ska tolkas (prop. 2008/09:150 s. 297 ff. och 364). Vägledande uttalanden får därför sökas i lagmotiven till 1980-års sekretesslag.

Lagmotiven till 1980 års sekretesslag

Promemorians förslag

Till grund för 1980 års sekretesslag låg ett förslag som presenterades i den inom Justitiedepartementet upprättade promemorian (Ds Ju 1977:1 och 11) *Handlingssekretess och tystnadsplikt*.

I det första kapitlet i promemorians förslag till sekretesslag hade vissa grundläggande bestämmelser tagits in. I 2 § reglerades i två punkter vad sekretess innebar (s. 24). Enligt den första punkten innebar sekretess en begränsning i rätten enligt 2 kap. TF att ta del av allmän handling, i den mån sekretessbelagd uppgift röjs genom att handlingen lämnas ut. I den andra punkten i samma paragraf föreskrevs att sekretess innebar – när inte annat följde av bestämmelse som upptogs i lagen eller som hade stöd i denna – ett förbud att genom utlämnande av handling, muntligen eller på annat sätt röja sekretessbelagd uppgift utanför den särskilda verksamhet för det allmännas räkning vari den har inhämtats eller att utnyttja uppgiften utanför denna verksamhet.

I specialmotiveringen till 2 § 2 angavs följande (s. 225).

Sålunda förbjuds genom bestämmelsen varje form av röjande av sekretessbelagd uppgift. Det är likgiltigt om röjande sker genom att en allmän handling företes, genom att någon får ta del av en handling som inte är allmän, genom att befattningshavare meddelar uppgifter i ett brev eller genom att han lämnar information muntligen. Också andra former för röjande av uppgift kan tänkas, exempelvis att någon förevisar ett hemligt föremål för annan. Det är utan betydelse om uppgiften före röjandet är dokumenterad eller inte. Inte heller spelar det någon roll om uppgift lämnas ut på begäran av utomstående eller efter initiativ av den som har uppgiften om hand.

Lagrådsremissen

I den lagrådsremiss som utarbetades sedan promemorian hade remissbehandlats gavs den föreslagna lagens första kapitel som – i likhet med lagförslaget i promemorian innehöll vissa grundläggande bestämmelser – en annorlunda utformning (prop. 1979/80:2 Del A s. 407 f.).

Till skillnad från förslaget i promemorian fanns i lagrådsremissens lagförslag ingen klar definition av uttrycket sekretess. I stället hette det i 2 § att – om sekretess gäller enligt denna lag för uppgift – uppgiften inte får lämnas till enskild, vare sig det sker genom att allmän handling lämnas ut eller det sker muntligen eller på annat sätt. I 3 § sades att – om sekretess gäller enligt denna lag för uppgift som förekommer hos viss myndighet – uppgiften inte får lämnas till annan myndighet eller till annan verksamhetsgren inom samma myndighet.

I specialmotiveringen till 2 § angavs följande (s. 119).

Genom bestämmelsen i 2 §, som i likhet med 3 § ger uttryck åt den för lagens konstruktion grundläggande tanken om en enhetlig reglering av sekretessen, förbjuds varje form av röjande av sekretessbelagd uppgift för enskild. I lagtexten uttrycks detta så att uppgift inte får lämnas ut till enskild. Det saknar betydelse på vilket sätt röjande sker. I första hand nämns förbud mot att röja uppgift genom att lämna ut allmän handling. Vad som menas med allmän handling framgår av TF (jfr prop. 1975/76:160 s. 119). Uppgift får inte heller röjas genom att en befattningshavare lämnar ut information muntligen eller på annat sätt. Innebörden härav är att befattningshavaren inte får låta någon ta del av hemlig uppgift vare sig detta sker genom att allmän handling företes eller att någon får ta del av handling som inte är allmän eller att uppgiften meddelas i brev. Också andra former för röjande av en uppgift kan tänkas, exempelvis att någon förevisar ett hemligt föremål för annan. Bestämmelsen avser alltså varje form av röjande. Det är också utan

betydelse om uppgiften före röjandet är dokumenterad eller inte. Inte heller spelar det någon roll om uppgift lämnas ut på begäran av utomstående eller efter initiativ av den som har uppgiften om hand.

Lagrådet

I sin granskning påpekade lagrådet att det förhållandet att uttrycket sekretess saknade en klar definition ledde till vissa komplikationer (s. 454). Som en följd av detta ansåg lagrådet att det skulle ges en förklaring av den speciella innebörd begreppet sekretess avsågs ha i lagen. Lagrådet föreslog därför att det i den föreslagna lagens första paragraf – som i övrigt föreslogs innehålla en beskrivning av lagens innehåll – i ett andra stycke skulle införas en bestämmelse med följande innehåll (s. 489).

Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (*sekretess*).

Lagrådets förslag i denna del godtogs och lagtexten kom att få den utformning som lagrådet hade förordat (s. 494).

Lagmotiven ger inte någon vägledning

I både specialmotiveringen till det lagförslag som lämnades i promemorian och i specialmotiveringen till det lagförslag som lämnades i lagrådsremissen talas det om någon får *ta del av* en uppgift etc. Det går att argumentera för att dessa formuleringar och de exempel på röjande som lämnas i texterna tyder på att man föreställde sig att det endast kunde vara fråga om ett röjande i de fall mottagaren hade tagit del av uppgifterna. I viss utsträckning grumlas dock bilden av att det i båda texterna även talas om att uppgifter lämnas ut. Att en uppgift har lämnats ut säger någonting om huruvida mottagaren tagit del av uppgiften. I detta sammanhang finns även skäl att göra den allmänna reflektionen att om tanken hade varit att mottagaren måste ha tagit del av uppgifterna för att de ska betraktas som röjda, det hade varit på sin plats att tydligt påpeka detta. Det ligger nära till hands att tolka frånvaron av ett sådant påpekande som att lagstiftaren inte hade någon sådan avsikt eller kanske inte ens reflekterade över frågeställningen.

Som vi redogör för ovan arbetades lagförslaget i lagrådsremissen om på inrådan av lagrådet. I lagrådsremissens specialmotivering kommenteras bestämmelsen såsom den utformats i remissen och inte bestämmelsen såsom den slutligen kom att utformas.

I den bestämmelse som specialmotiveringen i lagrådsremissen behandlar används inte uttrycket röja utan endast att *en uppgift lämnas ut*. Något tydligt stöd för tesen att det var lagstiftarens avsikt att ett röjande skulle förutsätta att mottagaren tar del av uppgiften finns inte i den kommenterade bestämmelsens ordalydelse eller i lagrådets motivering av sitt förslag.

Med hänsyn till detta bedömer vi att lagmotiven inte kan anses ge någon egentlig vägledning när det gäller frågan om det krävs att någon tagit del av en uppgift för att en uppgift ska betraktas som röjd.

Lagmotiven till bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt

Brott mot tystnadsplikt

För brott mot tystnadsplikt döms den – enligt 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken – som röjer uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet. I andra stycket i samma bestämmelse föreskrivs ansvar även för oaktsamma gärningar. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Som framgår av lagtexten träffas alltså – trots brottsbeteckningen brott mot tystnadsplikt – alla former av röjande av straffbestämmelsen.

Det bör noteras att bestämmelsen är subsidiär i förhållande till andra bestämmelser, dvs. den ska endast tillämpas om inte någon annan bestämmelse är tillämplig. Man kan tänka sig gärningar som faller in såväl under någon straffbestämmelse i exempelvis 19 kap. brottsbalken som under aktuell straffbestämmelse. I ett sådant fall ska alltså den första av dessa bestämmelser tillämpas.

När det gäller uppsåtliga brott ska – såvitt framgår av lagmotiven – det subjektiva rekvisitet, dvs. kravet på uppsåt eller oaktsamhet, omfatta också det förhållandet att den röjda uppgiften inte får *lämnas ut* i det aktuella fallet (prop. 1979/80:2, Del A, s. 404). En offentlig funktionär som av oaktsamhet misstar sig på sekretessregleringens

innehåll ska alltså fällas till ansvar för endast oaktsamt brott, om denne röjer en sekretessbelagd uppgift. Oaktsamma brott som är ringa ska vara fria från ansvar. I lagmotiven sägs vidare att frågan om ett oaktsamt brott är ringa får avgöras med hänsyn till samtliga omständigheter i det konkreta fallet. En faktor som kan vara av betydelse – förutom vilken uppgift som röjts och vilken skada det lett till – är vilka krav som rimligen kan ställas på den offentliga funktionären med hänsyn till dennes möjligheter att bedöma den rättsliga situationen.

Närmare om lagmotiven

Innan 1980 års sekretesslag trädde i kraft den 1 januari 1981 fanns bestämmelser om förbud att lämna ut allmänna handlingar i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar medan regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet fanns spridda i ett stort antal författningar.

I linje med den uppdelning som gjordes i lagstiftningen mellan handlingssekretess och tystnadsplikt träffade bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken – enligt sin ordalydelse – endast den som muntligen förmedlade (ypgade) eller olovligen utnyttjade hemlig uppgift. Vidare fanns i 41 § i 1937 års sekretesslag bestämmelser om straff för den som i strid med den lagen eller föreskrift som meddelats enligt lagen utlämnade allmän handling eller bröt mot förbehåll som gjorts vid handlingens utlämnande.

Till grund för den lagrådsremiss som utarbetades på grundval av den tidigare omnämnda promemorian föreslog regeringen att 1937 års sekretesslag och därmed även 41 § i den lagen skulle upphävas, att en ny sekretesslag skulle införas (1980 års sekretesslag) samt att bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt skulle justeras på det sättet att den skulle omfatta den som röjde någon uppgift som han till följd av lag eller annan författning var pliktig att hemlighålla eller om han olovligen utnyttjade sådan hemlighet (prop. 1979/80:2, Del A, s. 444).

I specialmotiveringen till förslaget resonerade departementschefen kring innebörden av 20 kap. 3 § brottsbalken enligt den lydelse som gällde då (s. 402). Med hänvisning till rättsfallet NJA 1953 s. 654 menade han att det kunde betraktas som brott mot tystnadsplikt att någon röjer något, som han ska hemlighålla, genom att förete en icke

allmän handling eller genom att visa upp en hemlig allmän handling trots att ordet *yppa* användes i bestämmelsen. Departementschefens slutsats var därför att det fanns goda skäl för att hävda att också *utlämnande av allmän handling* i strid med föreskrifterna i 1937 års sekretesslag eller mot förbud som har meddelats enligt den lagen skulle betraktas som ett brott mot tystnadsplikt. Han var också av den uppfattningen – med hänvisning till prop. 1975:76:160 s. 266 och 1975/76:204 s. 171 – att även den som bröt mot förbehåll som har gjorts vid utlämnande av handling kunde tänkas bli straffad för brott mot tystnadsplikt och att 41 § i 1937 års sekretesslag därmed inte längre hade någon självständig betydelse.

I sin granskning av förslaget förordade lagrådet – för att det skulle bli helt klart att straffbestämmelsen inte endast avsåg tystnadsplikt som föreskrivs direkt i lag eller annan författning utan även sådan som följer av förordnande eller förbehåll – att första stycket i paragrafen skulle anges avse, att någon röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll, som meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller att han olovligen utnyttjar sådan hemlighet. (s. 488).

När det gäller frågan om bestämmelsen i 20 kap. 3 § kunde tillämpas på gärningar som inte omfattades av lydelsen påpekade lagrådet med hänvisning till litteraturen (Beckman m.fl., Kommentar till brottsbalken II, 4 uppl. 1978, s. 401) att den i remissprotokollet redovisade uppfattningen om gällande rätt inte var oomtvistad.

Slutligen ska sägas att lagrådet förordade brottsbeteckningen sekretessbrott i stället för brott mot tystnadsplikt. Enligt lagrådet byggde tydligen förslaget på sekretesslag på uppfattningen att brott mot tystnadsplikt skulle omfatta inte endast *röjande* som skedde genom muntligt eller skriftligt meddelande utan också *det blotta utlämnandet av sekretessbelagd allmän handling*. Lagrådet menade att redan det förhållande att det rädde tveksamhet om gällande rätts innebörd medförde att det inte kunde anses vara lämpligt – om man avser att innesluta även *det blotta utlämnandet av handling* – att använda beteckningen brott mot tystnadsplikt.

I slutprotokollet godtog departementschefen den av lagrådet föreslagna lydelsen (s. 504). Däremot vidhöll han den uppfattningen att beteckningen brott mot tystnadsplikt skulle användas, dock utan att invända mot den tolkning av uttrycket röja som lagrådet gav uttryck för.

Det finns fog för tolkningen att en uppgift är röjd så snart den lämnats ut

Det finns i de ovan omtalade lagmotiven stöd för att lagstiftaren tänkte sig att ett röjande sker så snart en handling lämnas ut. Det som avses här är förstås att den uppgift som finns dokumenterad i handlingen röjs. Att lagrådet vid sin uttolkning av innebörden i lagförslaget skriver att ett röjande ska kunna ske genom *blotta* utlämnandet av en handling måste rimligen tolkas som att det enligt lagrådet inte uppställs något krav på att uppgiften i handlingen måste avslöjas för att den ska röjas.

De aktuella uttalandena avser uttrycket röja i 20 kap. 3 § brottsbalken och inte uttrycket röja i OSL. Bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt innebär dock att det uppställs en straffsanktion för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet röjer uppgifter i strid med OSL. Mot den bakgrunden framstår det som ologiskt att tänka sig att uttrycket röja i 20 kap. 3 § brottsbalken skulle ha en annan innebörd än i OSL. Vår slutsats blir därmed att uttrycken i de olika lagstiftningarna bör tolkas på samma sätt.

Det ska för ordningens skull nämnas att det på ett ställe i lagmotiven framhålls att det för tjänstemän som har att tillämpa sekretesslagen finns en viss marginal som följer av rekvisitens utformning och området där ansvar för sekretessbrott [brott mot tystnadsplikt] inträder (prop. 1979:/80, Del A, s. 85). Vi uppfattar att detta uttalande inte tar sikte på annat än det förhållandet att det för att ansvar för brott mot tystnadsplikt ska komma i fråga inte är tillräckligt att ett röjande skett. Därutöver krävs ju att det subjektiva rekvisitet är uppfyllt. Det som avses är med andra ord att ett röjande i strid med sekretesslagen (i dag OSL) inte nödvändigtvis innebär att någon gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Detta uttalande kan alltså inte åberopas som stöd för att uttrycket röja i 20 kap. 3 § brottsbalken skulle ha en annan innebörd än i OSL.

Eftersom uttrycket röja i OSL således bör tolkas på samma sätt som motsvarande uttryck i 20 kap. 3 § brottsbalken finns alltså fog för att hävda att ett röjande enligt OSL sker så snart en handling lämnas ut.

8.9.3 Rättspraxis

Det saknas rättspraxis som uttryckligen behandlar frågan om när en uppgift ska betraktas som röjd enligt OSL.

8.9.4 Litteratur

Kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen

I kommentaren till OSL sägs att rättsfallet NJA 1991 s. 103 kan vara vägledande också vid tillämpningen av OSL och när det gäller brott mot tystnadsplikt.² Vilka skäl denna slutsats grundas på redovisas inte.

Vi återkommer till detta rättsfall i kapitel 9 och 10.

Brottsbalkskommentaren

I kommentaren till straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken sägs att när det i OSL talas om röjande, ligger däri inte mer än att gärningen ska bestå i att uppgift eller allmän handling lämnas ut i fall som omfattas av sekretess. Något krav på att ett avslöjande ska ha skett ska däremot inte läggas in i ordet röja.³ Enligt kommentaren bör vidare – med hänvisning till prop. 1979/80:2 Del A s. 402 ff., s. 488 och s. 504 – samma innebörd kunna ges ordet röja också i 20 kap. 3 § brottsbalken.

8.10 Våra samlade bedömningar

Av bl.a. definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL framgår att ett utlämnande är en form av röjande. Av samma bestämmelse följer att uttrycket röja är neutralt i den meningen att det kan vara såväl tillåtet som otillåtet.

² Se Lenberg E. m.fl., *Offentlighets- och sekretesslag /2009:400/* 3 kap. 1 §, Nordstedts Juridik /JUNO/ /, Ahlström K., *Offentlighets- och sekretesslag /2009:400/* 3 kap. 1 §, Lexino /JUNO/ / och Corell H. m.fl. *Sekretesslagen, Kommentar till 1980 års lag med ändringar*, Norstedts juridik, tredje uppl., Stockholm, 1991, s. 64.

³ Se Johansson S. m.fl. *Brottsbalken m.m.*, 20 kap. 3 §, Norstedts Juridik /JUNO/ /, se även Roos A-M., 20 kap. 3 § *brottsbalken*, Karnov /JUNO/ / och jfr samma författare, 20 kap. 3 §, Lexino /JUNO/ /.

En uppgift kan vara utlämnad utan att någon har tagit del av den. Ett resonemang som går ut på att en uppgift inte skulle kunna betraktas som röjd med mindre än att någon tar del av den förutsätter därmed det betraktelsesättet att uppgifter skulle kunna vara utlämnade utan att vara röjda. Av definitionen av sekretess följer dock att ett utlämnande är en form av röjande. Som vi konstaterar ovan måste en uppgift kunna betraktas som utlämnad även om mottagaren av uppgiften inte har tagit del av den. Härav följer att det inte krävs att mottagaren har tagit del av uppgiften för att den ska kunna betraktas som röjd.

Lagmotiven till sekretesslagstiftningen ger ingen närmare vägledning när det gäller frågan hur röjandebegreppet i OSL ska tolkas. Däremot finns det i lagmotiven till straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 brottsbalken stöd för att en uppgift ska betraktas som röjd så snart den lämnats ut.

9 Tidigare utredningar

9.1 Inledning

Frågan hur myndigheternas¹ utkontraktering av it-drift förhåller sig till uttrycket röja i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) är inte ny. Ämnet har varit föremål för behandling i flera statliga utredningar, i myndighetsrapporter, debattartiklar och liknande.

Syftet med detta avsnitt är att teckna en översiktlig bild av några av de analyser som redan har gjorts (avsnitt 9.4–9.7) och bemöta några av de argument som har framförts (avsnitt 9.8). Framställningen är inte heltäckande i den meningen att vi redogör för allt som hittills har skrivits i ämnet. Ett urval har gjorts.

Rättsfallet NJA 1991 s. 103 och ett beslut den 9 september 2014 (dnr 3032-2011) från Riksdagens ombudsmän (JO) har haft betydelse för de analyser som gjorts. I syfte att underlätta förståelsen av de aktuella analyserna inleder vi med att sammanfatta nämnda rättsfall och beslut (avsnitt 9.2 och 9.3).

I avsnitt 9.9 behandlar vi frågan när en uppgift – enligt NJA 1991 s. 103 – ska anses röjd i den mening som avses i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift. Frågan om de i rättsfallet uppställda riktlinjerna kan användas för att avgöra om en utkontraktering innebär att uppgifter som omfattas av utkontrakteringen röjs enligt OSL behandlas däremot i kapitel 10.

¹ Med myndigheter avses i detta kapitel statliga myndigheter, kommuner och regioner om inget annat framgår av sammanhanget.

9.2 NJA 1991 s. 103

9.2.1 Vårdslöshet med hemlig uppgift

Rättsfallet NJA 1991 s. 103 handlar om brottet vårdslöshet med hemlig uppgift. I det följande lämnas därför en kort beskrivning av straffbestämmelsen.

Brottsbalkens 19 kap. har rubriken *Om brott mot Sveriges säkerhet*. Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller röjer sådan uppgift som avses i bestämmelsen om obehörig befattning med hemlig uppgift (7 §) – dvs. uppgift om försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet, vare sig uppgiften är riktig eller inte, om uppgiften rör något förhållande av hemlig natur – döms enligt 9 § för *vårdslöshet med hemlig uppgift*.

9.2.2 Närmare om rättsfallet

Omständigheterna kan sammanfattas enligt följande.

Ett bolag skulle enligt avtal med en försvarsmyndighet förvara två pärmar med handlingar som innehöll uppgifter som var hemliga i den mening som avses i 19 kap. 9 § brottsbalken. Pärmarna förvarades i ett säkerhetsskåp. Reservnycklarna till säkerhetsskåpet förvarades – i strid med gällande säkerhetsföreskrifter – i ett låst jalousiskåp av trä. Vid ett inbrott i bolagets lokaler bröt gärningsmannen upp jalousiskåpet och beredde sig därefter med hjälp av reservnycklarna tillträde till säkerhetsskåpet där pärmarna förvarades. Gärningsmannen hade tagit en kamera, vapen och ammunition som fanns i skåpet men det var inte klarlagt om han hade tagit del av handlingarnas innehåll.

Två personer som ansvarade för säkerheten hos bolaget åtalades för vårdslöshet med hemlig uppgift. Såväl tingsrätten som hovrätten fann dem skyldiga till den åtalade gärningen och de dömdes för vårdslöshet med hemlig uppgift.

De åtalade överklagade till Högsta domstolen och anförde bl.a. att de inte kunde anses ha röjt uppgifterna eftersom det inte var visat att deras åsidosättande av säkerhetsföreskrifterna hade lett till att någon obehörig hade tagit del av handlingarnas innehåll.

Högsta domstolen ogillade åtalet och anförde i domskälen följande.

När det gäller frågan huruvida [de tilltalade] genom sitt förfarande kan anses ha röjt uppgifter ur de i säkerhetsskåpet förvarade handlingarna är följande att beakta. Uttrycket ”röjer uppgift” i bestämmelsen innebär enligt vanligt språkbruk att en uppgift avslöjas eller uppenbaras. Detta förutsätter att det finns någon person, för vilken uppgiften görs tillgänglig. Det torde dock inte alltid kunna krävas att denne faktiskt har fått kännedom om uppgiften. Det bör sålunda som regel vara tillräckligt att en handling med hemliga uppgifter har kommit i någon obehörigs besittning. Även vissa andra, närliggande situationer bör omfattas. Där emot kan inte varje möjlighet att ta del av en uppgift, som har beretts någon obehörig, medföra att uppgiften skall anses ha röjts; en sådan ordning skulle i realiteten innebära att det oaktsamma handlandet i sig ofta skulle medföra straffansvar. Avgörande för straffansvar bör främst vara om uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter, att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

Det bör inte komma i fråga att på grund av uttalanden i lagförarbetena vidga bestämmelsens tillämpningsområde till situationer som ligger helt vid sidan av vad som sålunda kan anses följa av ordalydelsen. Varken de motivuttalanden vartill hänvisas i TR:ns och HovR:ns domar eller andra uttalanden i förarbetena till bestämmelsen eller dess tidigare motsvarighet ger för övrigt stöd för en sådan vidgad tillämpning.

I målet är upplyst att vid inbrottet tillgripits, förutom en i lokalen befintlig kamera, två kulsprutevapen jämte ammunition som förvarades i säkerhetsskåpet. Det har däremot inte kunnat klarläggas huruvida gärningsmannen tagit någon befattning med de i säkerhetsskåpet förvarade hemliga handlingarna. Omständigheterna är inte heller sådana att de hemliga uppgifterna likväl kan anses ha röjts. Åtalet skall därför ogillas.

9.3 Beslutet från JO

Två vårdgivare hade ingått avtal med ett företag om hjälp med journalföring av patientuppgifter. Enligt avtalen agerade företaget som personuppgiftsbiträde i förhållande till vårdgivaren (som var personuppgiftsansvarig). Avtalen innebar att vårdgivaren tillät att läkarsekreterare som var anställda hos företaget på distans lyssnade av inlästa diktat och skrev in uppgifterna i patientens journal. Hanteringen var helt elektronisk och uppgifter lagrades aldrig utanför regionens it-system.

Det råder enligt 25 kap. 1 § OSL, stark sekretess till skydd för uppgifter om patienter inom den allmänna hälso- och sjukvården. JO konstaterade att frågan om en vårdgivare kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter till ett personuppgiftsbiträde eller till personal hos biträdet ska prövas på vanligt sätt enligt OSL.

Läkarsekreterarna hos företaget omfattades inte av den tystnadsplikt som enligt OSL gällde för vårdgivarens egen personal. Frågan om uppgifterna i patientjournalerna kunde göras tillgängliga för läkarsekreterarna var därför enligt JO i första hand beroende av om ett utlämnande kunde ske utan att det innebar men (dvs. skada) för den som skyddas av sekretessen. Läkarsekreterarna hade en avtalsreglerad tystnadsplikt i förhållande till arbetsgivaren (dvs. företaget). Vidare följer av regelverket om behandling av personuppgifter en sorts tystnadsplikt för den som behandlar uppgifterna. Enligt JO var dessa ”alternativa” tystnadsplikter för läkarsekreterarna inte tillräckliga för att anse att ett utlämnande kunde ske utan att det innebar men (skada) för den som skyddas av sekretessen. Mot bakgrund av att de uppgifter som behandlades enligt avtalen var av mycket integritetskänsligt slag lades vid bedömningen vikt bl.a. vid att vårdgivarens egen personal kan dömas för brott mot tystnadsplikt om en sekretessbelagd uppgift felaktigt röjs, medan så inte var fallet när det gällde läkarsekreterare som var anställda i företaget. Ett utlämnande hade enligt JO inte heller haft stöd i någon av de sekretessbrytande bestämmelser som finns i 10 kap. OSL eller i en lag eller förordning som OSL hänvisar till.

JO:s slutsats blev att vårdgivarna inte hade haft rättsligt stöd för att på det sätt som skett lämna ut sekretessbelagda uppgifter om patienter för journalföring av företagens läkarsekreterare. Enligt JO var det anmärkningsvärt att vårdgivarna inte hade ägnat sekretessaspekterna större uppmärksamhet i samband med att avtalen ingicks. Vårdgivarna fick allvarlig kritik för att de hade ingått avtal som innebar att regionen lämnade ut patientuppgifter för journalföring av anställda vid ett företag, trots att detta inte var förenligt med regelverket om sekretess.

9.4 E-delegationen

Fram till år 2015 avlämnade E-delegationen en rad betänkanden med förslag som syftade till att underlätta statsförvaltningens digitalisering.

Mot bakgrund av det ovan nämnda beslutet från JO beslutade E-delegationen att inleda en förstudie i syfte att klarlägga rättsläget rörande i vad mån sekretess utgjorde hinder för utkontraktering och skapa underlag för en bedömning av om det fanns anledning för delegationen att överväga författningsåtgärder inom området (Fi 2009:01/2015/4, 2015-03-09). I sitt slutbetänkande (SOU 2015:66) *En förvaltning som håller ihop* analyserade E-delegationen frågan om utkontraktering och sekretess med utgångspunkt i nämnda förstudie (s. 45 ff.).

Enligt den uppfattning som E-delegationen framförde borde en myndighet – vid den skadeprövning som ska göras inför ett utlämnande av sekretessreglerade uppgifter – inte endast beakta om mottagaren träffas av en straffsanktionerad tystnadsplikt i traditionell mening. Enligt delegationen borde en avtalsreglerad tystnadsplikt vara tillfyllest i många fall. Vidare argumenterades för att det rökande som en utkontraktering i många fall innebär skulle kunna betraktas som ett nödvändigt utlämnande enligt 10 kap. 2 § OSL.

Som vi uppfattar saken var det emellertid E-delegationens uppfattning att en utkontraktering inte måste innebära att uppgifterna röjs. Enligt delegationens uppfattning röjdes inte uppgifterna om de hade gjorts *tillgängliga* för en utomstående på ett sådant sätt att det föreföll osannolikt att mottagaren tog del av uppgifterna. Delegationen hänvisade i detta sammanhang till Högsta domstolens tolkning av uttrycket *röjer uppgift* i straffbestämmelsen om värdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken [NJA 1991 s. 103]. Delegationen underströk att det som enligt Högsta domstolen är avgörande för straffansvar enligt 19 kap. 9 § brottsbalken är att uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften. Även om rättsfallet rörde gränsen för det straffrättsliga ansvaret torde – enligt delegationen – ett liknande resonemang kunna föras i fråga om den närmare innebörden av röjandebegreppet i OSL.

Slutligen bör nämnas att det enligt E-delegationen – trots vissa oklarheter – inte fanns tillräckliga skäl att föreslå någon författningsändring på området.

9.5 Esamverkansprogrammet

9.5.1 Rättsliga uttalanden och vägledningar under åren 2015–2016

Sedan E-delegationen slutfört sitt uppdrag år 2015 bildades eSamverkansprogrammet (eSam) på initiativ av de generaldirektörer som hade ingått i E-delegationen. Syftet var att åstadkomma ett fortsatt samarbete kring digital utveckling på frivillig väg.

Den 17 december 2015 publicerade eSam det rättsliga uttalandet *Röjandebegreppet enligt offentlighets- och sekretesslagen* (VER 2015-190). I uttalandet sades att om uppgifter görs tekniskt tillgängliga för en privat tjänsteleverantör som enligt avtal inte får ta del av eller vidarebefordra uppgifterna och omständigheterna i övrigt medför att det är osannolikt att detta ändå sker, uppgifterna inte ska anses röjda i OSL:s mening.

Som skäl för sin ståndpunkt anförde eSam att innebörden av röjandeförbudet i lagmotiven till 1980 års sekretesslag beskrivs på ett sätt som indikerar att ett röjande också förutsätter att mottagaren kommer att ta del av uppgiften i fråga eller åtminstone har rätt att göra det. Slutligen påpekades att avsikten med att uppgifter görs tillgängliga för en privat tjänsteleverantör vid utkontraktering av it-drift inte är att denne ska tillgodogöra sig informationsinnehållet. Syftet är i stället att tjänsteleverantören enbart ska tekniskt bearbeta eller lagra själva informationsmassan.

I skriften *Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd* som publicerades i januari 2016 kommenterade eSam det rättsliga uttalandet (s. 16 ff.). I skriften hänvisas till bl.a. rättsfallet NJA 1991 s. 103 som – enligt eSam – borde kunna tjäna till vägledning vid tolkningen av röjandebegreppet i OSL.

9.5.2 Rättsliga uttalanden, vägledningar och kompletteringar under åren 2018–2019

Den 23 oktober 2018 publicerade eSam det rättsliga uttalandet *Rättsligt uttalande om röjande och molntjänster* (VER 2018:57). I uttalandet sägs att om sekretessreglerade uppgifter görs tekniskt tillgängliga för en privat tjänsteleverantör som till följd av ägarförhållanden eller annars är bunden av regler i ett annat land, enligt vilka tjänsteleverantören kan bli skyldig att överlämna information utan att internationell rättshjälp anlitas eller annan laglig grund finns enligt svensk rätt, får uppgifterna anses vara röjda. Anledningen är att det inte längre är osannolikt att uppgifterna kan komma att lämnas till utomstående. Detsamma får – enligt uttalandet – anses gälla om redan ägarförhållanden eller geografisk placering av en privat tjänsteleverantörs tekniska hjälpmedel ger anledning att befara att mänskliga rättigheter (t.ex. skyddet för privatlivet) eller det allmännas intressen (t.ex. rikets säkerhet) inte skulle säkerställas om svenska myndigheters data hade tillgängliggjorts.

Inledningsvis slår eSam fast att det rättsliga uttalandet från den 17 december 2015 inte tog sikte på sådana molntjänster som erbjuds av företag som har servrar i olika länder så att informationen kan finnas sparad (speglad) i flera länder och snabbt kan flyttas mellan olika jurisdiktioner samt vara åtkomlig via nät.

Slutligen anför eSam att en annan bedömning inte kan uteslutas för det fall att ett röjande hindras genom kryptering av tillräcklig – och när så krävs – godkänd kvalitet eller av andra åtgärder med samma verkan.

Den 20 september 2019 publicerade eSam promemorian *Kompletterande information om molntjänster*. Syftet med promemorian var att komplettera det rättsliga uttalandet som gjorts i oktober 2018.

Under rubriken *Information* klargörs att det som sägs i det rättsliga uttalandet från december 2015 om röjandebegreppet enligt OSL förutsatte två saker. För det första att tjänsteleverantören enligt avtal med uppdragsgivaren inte får ta del av eller vidarebefordra de uppgifter som görs tekniskt tillgängliga för tjänsteleverantören och för det andra att omständigheterna i övrigt inte får medföra att det var osannolikt att det ändå skulle ske. Enligt eSam räcker det alltså inte med att göra en sannolikhetsbedömning. En sådan bedömning blir

aktuell att göra först sedan det konstaterats att den rättsliga regleringen av parternas mellanhavanden har utformats på ett hållbart sätt.

Vi tolkar eSam som att man ger uttryck för att en myndighet röjer en uppgift som omfattas av sekretess om myndigheten lämnar ut uppgiften till en privat tjänsteleverantör som enligt den lag denne har att följa kan bli tvungen att lämna ut uppgiften till en utländsk myndighet utan att sekretessprövning först gjorts av en svensk myndighet.

I skriften *Outsourcing 2.0 En vägledning om sekretess och data-skydd* som publicerades i december 2019 kommenterar eSam det resonemang som förs i promemorian. Det framgår tydligt av denna vägledning att den utländska lagstiftning som eSam åsyftar är den år 2018 antagna amerikanska lagstiftningen Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act (US CLOUD Act). Enligt eSam innebär denna lagstiftning att amerikanska myndigheter under vissa förutsättningar kan begära att privata tjänsteleverantörer som är underkastade amerikansk jurisdiktion, ska bevara eller lämna ut uppgifter som är under tjänsteleverantörens kontroll utan att gå vägen via internationell rättshjälp.

9.5.3 Kritik mot eSam:s ställningstaganden

De ställningstaganden som eSam gjort under åren 2018 till 2019 har kritiserats i olika sammanhang.

Representanter från Sveriges kommuner och regioner (SKR) har bl.a. – trots att organisationen ingår i eSam – gett uttryck för uppfattningen att US CLOUD Act inte behöver innebära några ökade risker för offentlig sektors molninvesteringar. Även Microsoft har gett uttryck för en liknande uppfattning.²

Kritik har också riktats mot eSam från advokathåll.³ Kritiken som har haft molntjänster i fokus kan sägas ha legat på två plan. Kritikerna menar – för det första – att det saknas rättsligt stöd för att kräva annat än att myndigheterna inför en förestående utkontraktering ska genomföra den av eSam förordade sannolikhetsbedömningen. För det andra menar kritikerna att den faktiska sannolik-

² Voister, *Esam om Cloud Act kritik* (2019) och Microsoft, *Molntjänster och säkerhet* (2018).

³ Cirio Advokatbyrå AB, *Molntjänster, offentlighet- och sekretess i offentlig sektor. Utredning om och förslag till lagstiftning rörande offentlig sektors möjligheter att använda publika molntjänster* (2020).

heten för att uppgifter som lagras hos molntjänster skulle lämnas ut till amerikanska myndigheter med stöd av US CLOUD Act är låg.⁴

9.6 Digitaliseringsrättsutredningen

Digitaliseringsrättsutredningen analyserade frågan hur utkontraktering av it-drift förhåller sig till röjandebegreppet i OSL.

Utredningen konstaterade att det är omtvistat om det finns rättsliga förutsättningar för att under vissa omständigheter lämna ut sekretessbelagda uppgifter utan att ett röjande av uppgifterna faktiskt sker (s. 349). Utredningen tog inte uttrycklig ställning till frågan men pekade ändå på ett par omständigheter som enligt utredningen talade mot att så skulle vara fallet oavsett om det endast är ett s.k. tekniskt tillgängliggörande av uppgifter och att den privata tjänsteleverantörens personal har förbjudits i avtal ta del av eller vidarebefordra informationen (s. 351 f.).

Utredningen påtalade att det av kommentaren till brottsbalken följer att det alltid är ett röjande att göra en uppgift tillgänglig för någon annan, oavsett om det sker ett faktiskt avslöjande av informationen. Vidare gav utredningen uttryck för uppfattningen att viss försiktighet bör iakttas när det gäller att hämta ledning i Högsta domstolens resonemang i rättsfallet NJA 1991 s. 103 eftersom resonemanget där avser gränsdragningen för straffansvar.

Slutligen ska sägas att utredningen även uppmärksammade att Transportstyrelsen i rapporten *Kartlägga hanteringen av vissa uppgifter* som författades på regeringens uppdrag med anledning av den s.k. Transportstyrelseskandalen år 2017 funnit att uppgifter som varit tillgängliga för obehöriga var att betrakta som i formell mening röjda även om det inte fanns några indikationer på att uppgifterna kommit i orätta händer.

⁴ Kritiken har bemötts av eSam och en av Esams kritiker har replikerat, se eSam, *Kommentar till kritisk rapport om molntjänster i offentlig sektor* (2020) och Computer Sweden, *Varför bemöter inte Esam och Försäkringskassan huvudpunkterna i vår kritik?* (2020).

9.7 Några myndighetsrapporter

9.7.1 Statens servicecenter

I februari 2015 publicerade Statens servicecenter (SSC) skriften *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport*. I bilaga 4 till rapporten som har titeln *Offentlighet och sekretess inom en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst* analyseras hur outsourcing (av oss benämnt utkontraktering) av it-drift förhåller sig till röjandebegreppet i OSL i ljuset av det ovan nämnda beslutet från JO.

Utan att ta uttrycklig ställning förs i bilagan ett resonemang om vilka möjligheter som finns för myndigheter att – utan en sekretessbrytande bestämmelse – utkontraktera it-drift till privata tjänstleverantörer när de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen är sekretessreglerade. Bland omständigheter som skulle kunna vägas in vid en skadeprövning enligt OSL nämns det förhållandet att avtal träffats som begränsar tjänstleverantörens rättsliga möjligheter att ta del av det sakliga innehållet i uppgiftssamlingarna eller förekomsten av tekniska åtgärder som exempelvis kryptering. I de fall utkontrakteringen avser uppgifter som omfattas av absolut sekretess sägs att kryptering torde vara nödvändigt och att en sådan möjligen skulle kunna få den följderna att uppgifterna inte kan anses ha röjts enligt OSL. Det understryks att argumentationen är vanskelig inte minst mot bakgrund av det aktuella beslutet från JO.

En annan sak som i detta sammanhang är värt att lyfta fram är att det i bilagan ges uttryck för uppfattningen att det förefaller ha utvecklats en praxis som innebär att ett utlämnande av handlingar som sker endast för teknisk bearbetning och teknisk lagring utanför myndigheten inte skulle utgöra ett röjande i den mening som avses i OSL. I bilagan sägs att denna praxis möjligen grundar sig på det förhållandet att ett sådant utlämnande inte utgör någon expediering i tryckfrihetsförordningens (TF) mening. Vidare hänvisas till ett uttalande i lagmotiven (prop. 1975/76:160 s. 137) där det sägs att det är naturligt att se saken så att upptagningen [vid teknisk bearbetning och teknisk lagring utanför myndigheten] aldrig har befunnit sig utanför myndigheten.

9.7.2 Pensionsmyndigheten

I rapporten *Molntjänster i staten En ny generation av outsourcing* från Pensionsmyndigheten (se avsnitt 3.1) sägs bl.a. att om en myndighet anlitar en molntjänstleverantör och den information som myndigheten har för avsikt att lämna ut till den aktuella molntjänstleverantören är sekretessreglerad, har myndigheten att ta ställning till om sekretess utgör ett hinder för utlämnande (s. 39).

Av allt att döma var det således Pensionsmyndighetens utgångspunkt att en myndighet röjer uppgifter i den mening som avses i OSL om den lämnar ut uppgifter till en molntjänstleverantör. Med hänvisning till E-delegationens förstudie (se ovan) konstateras emellertid i rapporten att det förekommer diskussioner om det är möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till externa it-leverantörer under förutsättning att uppgifterna inte röjs för leverantören (s. 40). Enligt den bedömning Pensionsmyndigheten gjorde i rapporten ligger det nära till hands att uppgifterna inte kan anses röjda om myndigheten krypterar informationen innan den överlämnas till molntjänstleverantören och att frågan om sekretess hindrar ett utlämnande därmed faller. Detta ansågs dock förutsätta att myndigheten behåller krypteringsnyckeln, att leverantören inte har någon möjlighet att ta del av uppgifterna i läsbart format eller uppfatta de sekretessbelagda uppgifterna på annat sätt, att uppgifterna är krypteringsskyddade på samma sätt hos eventuella underleverantörer, att lämpliga avtalsvillkor upprättas mellan parterna för att förhindra att leverantören tar del av uppgifterna om en sådan möjlighet trots allt skulle uppstå och att myndigheten har tillgång till konkreta verktyg för att kunna granska leverantörens hantering och kontrollera att denne efterlever avtalsvillkoren.

9.7.3 Kammarkollegiet

I februari 2019 publicerade Kammarkollegiet förstudien *Webbaserat kontorsstöd*.

I studien öppnade Kammarkollegiet upp för synsättet att uppgifter som levererats till en molntjänstleverantör inte nödvändigtvis måste betraktas som röjda i den mening som avses i OSL (s. 33). Detta skulle – enligt Kammarkollegiet – förutsätta att myndigheten i avtalet med molntjänstleverantören tydligt anger att leverantörens

personal inte får ta del av lagrade uppgifter utan myndighetens förhandstillstånd. Enlig Kammarkollegiet möjliggör detta för myndigheten att göra en sekretessprövning i det enskilda fallet.

Kammarkollegiet tog i studien även upp frågan om kryptering eller andra åtgärder med samma verkan kan innebära att sekretessreglerade uppgifter får hanteras av en privat tjänsteleverantör (s. 34). Det framstår som oklart om Kammarkollegiet menade att dessa åtgärder kan ha betydelse för frågan om uppgifterna ska betraktas som röjda enligt OSL eller om åtgärderna endast har betydelse som omständigheter att beakta vid den skadeprövning som myndigheten har att göra inför ett eventuellt röjande.

Slutligen ska sägas att Kammarkollegiet sade sig instämma i den slutsats som eSam gav uttryck för i sitt rättsliga uttalande från oktober 2018 (s. 35). Det som här avsågs var uttalandet om att uppgifter som finns tillgängliga i en utländsk molntjänst bör betraktas som röjda om den privata tjänsteleverantören är bunden av regler i ett annat land, enligt vilka leverantören kan bli skyldig att överlämna information till en myndighet i det landet utan att internationell rättshjälp anlitas eller annan laglig grund finns enligt svensk rätt.

9.7.4 Försäkringskassan

I november 2019 publicerade Försäkringskassan skriften *Vitbok Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt*.

I vitboken sade sig Försäkringskassan dela den bedömning som eSam och Kammarkollegiet förordade, nämligen att det måste betraktas som ett röjande enligt OSL, att vid utkontraktering anlita privata tjänsteleverantörer som kan komma att lämna ut uppgifter till ett annat lands myndigheter (s. 30). Enligt Försäkringskassans bedömning kunde inte kryptering lösa normkonflikten. Enligt Försäkringskassan kan det inte heller uteslutas att en myndighet i ett annat land som anser sig behörig att tillgå uppgifter också anser sig ha rätt att tillgå krypteringsnycklar. Vidare framhöll Försäkringskassan att de krypteringsmetoder som skulle försvåra en sådan tillgång skulle medföra att en stor del av tjänsternas funktionalitet kraftigt skulle försämrats.

9.8 Några synpunkter på tidigare utredningar m.m.

9.8.1 Inledning

Det är tydligt att det synsätt som eSam förespråkar har fått ett betydande genomslag. Flera myndigheter har åtminstone delvis anammat den argumentation som eSam för (för enkelhetens skull skriver vi i det följande eSam även i det fall uppfattningen delas av flera).

I detta avsnitt redovisar vi vår syn på några av de ställningstagandena som kommit till uttryck i tidigare utredningar. Innan vi närmare går in på våra synpunkter är ett par påpekanden på plats.

Som vi redovisar ovan (avsnitt 8.9) är det vår bedömning att en uppgift som är utlämnad också är röjd oavsett om någon tagit del av uppgiften eller inte. Ett utlämnande är en form av röjande. Av detta följer att en uppgift inte kan vara utlämnad utan att samtidigt vara röjd.

Det har inte gjorts någon närmare analys av hur uttrycken röja och lämna ut förhåller sig till varandra i någon av de tidigare utredningarna. Uttrycket *lämna ut* verkar i vissa fall ha använts i enlighet med den tolkningen vi har gjort. I vissa andra fall har uttrycket använts på ett sätt som indikerar att man inte nödvändigtvis betraktat en utlämnad uppgift som röjd.

När det gäller det ovan redovisade JO-beslutet bör noteras att frågan inte gällde om sekretessreglerade uppgifter hade lämnats ut eller röjts. Det ansågs vara givet att så var fallet eftersom uppgifterna hanterades av personer (läkarsekreterarna) som inte ingick i myndighetens verksamhet (jfr 2 kap. 1 § OSL). Frågan var i stället om de två vårdgivarna hade haft laga grund för att lämna ut sekretessreglerade uppgifter till läkarsekreterarna.

9.8.2 Teknisk bearbetning eller teknisk lagring

Utredningens bedömning: Det förekommer att en privat tjänstleverantör eller en myndighet endast tekniskt bearbetar eller tekniskt lagrar uppgifter på uppdrag av en myndighet. Det finns inget stöd för antagandet att uppdragsmyndigheten inte röjer uppgifterna i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i en sådan situation.

Inledning

I bilaga 4 till den tidigare redovisade rapporten från SSC sägs att det förefaller ha utvecklats en praxis som innebär att ett utlämnande av handlingar som sker endast för teknisk bearbetning och teknisk lagring utanför myndigheten inte skulle utgöra ett röjande i den mening som avses i OSL. Som vi tidigare nämnt har man i detta sammanhang bl.a. hänvisat till lagmotiven där det sägs att det är naturligt att se saken så att upptagningen [vid teknisk bearbetning och teknisk lagring utanför myndigheten] aldrig har befunnit sig utanför myndigheten.

Syftet med detta avsnitt är att undersöka om det finns grund för antagandet att uppdragsmyndigheten inte röjer uppgifterna i enlighet med OSL i en sådan situation.

Bestämmelserna i TF

Som vi redogjort för ovan följer av 2 kap. 9 § tredje stycket TF att en åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit inte ska anses leda till att handlingen har kommit in till myndigheten. Bestämmelsen reglerar alltså den situationen att en icke allmän handling, som någon har bearbetat eller lagrat tekniskt, återkommer till den myndighet som tillhandahöll den. Handlingen ska vid återkomsten inte anses vara inkommen.

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 13 § första stycket TF).

Dessa bestämmelser tillkom år 1978 i samband med att 2 kap. TF ersattes med ett helt nytt kapitel.

I allmänmotiveringen till 2 kap. 10 § TF (nuvarande 2 kap. 13 § första stycket TF) anförde departementschefen bl.a. att offentlighetsprincipen inte krävde att allmänheten skulle ha tillgång till en upptagning hos en myndighet som endast har teknisk befattning med den (prop. 1975/76:160 s. 87). Vidare påtalades att undantagsbestämmelsen inte endast träffade den situationen att en myndighet tekniskt bearbetade eller lagrade upptagningar för annan myndighets räkning utan även när myndigheten agerade på uppdrag av enskild.

I specialmotiveringen tydliggjordes att undantagsbestämmelsen – i likhet med vad som alltjämt gäller – var tillämplig på *handlingar*, dvs. såväl traditionella pappershandlingar som upptagningar (s. 171). Härutöver påpekades att t.ex. en magnetbandsupptagning som förvarades hos en arkivmyndighet normalt inte kunde anses lagrad för annans räkning.

I specialmotiveringen till 2 kap. 6 § andra stycket TF (nuvarande 2 kap. 9 § tredje stycket TF) anfördes som exempel på en situation då bestämmelsen skulle kunna vara tillämplig att en myndighet överlämnade ett maskinskrivet manuskript till en datacentral för överföring av texten till ett magnetband (prop. 1975/76:160 s. 137). Enligt den bedömning som gjordes fick uppenbarligen den omständigheten att magnetbandsupptagningen blev tillgänglig för den uppdragsgivande myndigheten inte medföra att upptagningen ansågs ha inkommit dit. Enligt departementschefen var det i sådana fall naturligt att se saken så att upptagningen aldrig hade befunnit sig utanför myndigheten. För att hålla undan sådana situationer bedömdes det dock som nödvändigt att införa en särskild undantagsbestämmelse.

Liknande situationer som vid teknisk bearbetning kunde – enligt departementschefen – uppkomma vid teknisk lagring för myndighets räkning. Som exempel på detta nämndes sådan lagring som krävde särskilda tekniska anordningar, t.ex. lagring av information i skrivminne eller på magnetband.

Någon särskild bestämmelse om att en handling som en myndighet ställde till förfogande för en annan myndighet endast för teknisk bearbetning eller teknisk lagring inte skulle anses som inkommen till den senare myndigheten föreslogs inte. Skälet för detta angavs vara att en sådan handling enligt 2 kap. 10 § TF över huvud taget inte skulle betraktas som en allmän handling (s. 138).

Bestämmelserna i OSL

En bestämmelse om överföring av sekretess

Får en myndighet i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en annan myndighets räkning en uppgift som hos den senare myndigheten är sekretessreglerad av hänsyn till ett allmänt intresse, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten (11 kap. 4 a § OSL).

Av lagmotiven framgår att bestämmelsen är tänkt att tillämpas när en myndighet tillhandahåller digitala tjänster åt en annan myndighet och vid en myndighets utkontraktering av it-drift till en annan myndighet (prop. 2016/17:198 s. 28). Bestämmelsen är även tillämplig på uppgifter som den mottagande myndigheten får av enskilda och andra myndigheter än beställarmyndigheten för den senare myndighetens räkning. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är förstås att dessa digitala tjänster och utkontrakteringar har utformats på ett sådant sätt att de avser förvaring av handlingar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen är detsamma som för den undantagsbestämmelse som finns i 2 kap. 13 § TF vars innehåll nyss beskrivits. Detta innebär att de uppgifter som omfattas av sekretessen aldrig kan finnas dokumenterade i allmänna handlingar hos myndigheten.

Det bör noteras att det endast är sekretess till skydd för allmänna intressen som överförs. Sådana sekretessbestämmelser finns i 15–20 kap. OSL.

Av 11 kap. 8 § OSL följer att bestämmelsen inte gäller om en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten. I sådant fall ska i stället den primära sekretessbestämmelsen tillämpas, oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen.

En sekretessbestämmelse till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden

Sekretess gäller i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning för uppgift om en enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden (40 kap. 5 § OSL).

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2018. Dessförinnan var bestämmelsen utformad på det sättet att den angav att sekretess gällde i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning av personuppgifter som avsågs i personuppgiftslagen (1998:204) (numera upphävd) för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

Till grund för den lagändring som gjordes låg de förslag som lämnats i E-delegationens betänkande (SOU 2014:39) *Så enkelt så möjligt för så många som möjligt*. Delegationen gjorde bedömningen att bestämmelsens *föremål* (dvs. de uppgifter som kunde hemlighållas) – enligt den tidigare lydelsen – hade begränsats inte bara till uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden utan också till personuppgifter som avsågs i personuppgiftslagen (s. 63).

Regeringen delade E-delegationens allmänna bedömning nämligen att sekretessbestämmelsens tillämpningsområde behövde vidgas bl.a. av det skälet att det skulle underlätta utkontraktering av it-drift till myndigheter. Däremot menade regeringen att det utifrån bestämmelsens ordalydelse låg närmare till hands att uppfatta att inskränkningen till personuppgifter avsåg bestämmelsens *räckvidd* snarare än *föremål* (prop. 2016/17:198 s. 18). Bestämmelsen innebar således – enligt regeringen – att sekretessen gällde i verksamhet som enbart avsåg teknisk bearbetning och teknisk lagring av personuppgifter för annans räkning. Bestämmelsen var alltså inte tillämplig i alla typer av bearbetnings- eller lagringsverksamhet för annans räkning, utan bara i sådan verksamhet som omfattade bearbetning eller lagring av just personuppgifter.

Med den lydelse bestämmelsen nu har råder ingen tvekan om att dess räckvidd omfattar all verksamhet som enbart avser teknisk bearbetning och teknisk lagring av uppgifter för annans räkning. Sekretessens föremål är liksom tidigare enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen är absolut, dvs. någon skadeprovning ska inte göras.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen är detsamma som för den undantagsbestämmelse som finns i 2 kap. 13 § TF.

Slutligen bör nämnas att bestämmelsen inte endast täcker in en situation där en myndighet utför tjänster på uppdrag av en annan myndighet. Även det fallet att en myndighet utför tjänster på uppdrag av en privat aktör omfattas.

Bestämmelserna om teknisk lagring och teknisk bearbetning i relation till röjandebegreppet

Inledningsvis kan vi konstatera att de bestämmelser som vi redogjort för ovan inte reglerar frågan när en uppgift ska anses vara röjd enligt OSL. En direkt tillämpning av bestämmelserna kan därmed inte leda

till antagandet att endast det förhållandet att handlingar enbart tekniskt bearbetas eller tekniskt lagras av någon på uppdrag av en myndighet ska innebära att uppdragsmyndigheten inte har röjt uppgifterna som finns i handlingarna enligt OSL.

Med utgångspunkt i det exempel att någon på uppdrag av en myndighet ska överföra ett maskinskrivet manuskript till ett magnetband anförde departementschefen – i specialmotiveringen till 2 kap. 6 § andra stycket TF (nuvarande 2 kap. 9 § tredje stycket) – att det var naturligt att se saken så att upptagningen aldrig hade befunnit sig utanför myndigheten. Uttalandet skulle kunna uppfattas på det sättet att lagstiftaren därigenom slog fast att – i sådana fall – de uppgifter som finns i handlingarna inte ska betraktas som röjda enligt OSL. Om man ska se saken så att handlingarna aldrig har lämnat myndigheten så kan förstås uppgifterna som finns i handlingarna inte heller vara röjda.

En invändning mot det sättet att resonera är att handlingarna faktiskt har lämnat myndigheten i sådana fall eftersom undantagsbestämmelsen i 2 kap. 9 § tredje stycket TF annars inte skulle fylla någon funktion.

Vi kan konstatera att det i lagmotiven till de aktuella bestämmelserna i TF inte finns något uttalande som egentligen stödjer antagandet att en myndighet som uppdrar åt en annan myndighet att enbart tekniskt bearbeta handlingar inte röjer uppgifterna som finns dokumenterade i dessa. Inte heller finns det stöd för ett sådant antagande i rättspraxis eller i litteraturen.

Till detta kommer att lagstiftaren har bedömt att det finns behov av att i 11 kap. 4 a § OSL införa en bestämmelse om överföring av sekretess. Får en myndighet i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en annan myndighets räkning en uppgift som hos den senare myndigheten är sekretessreglerad av hänsyn till ett allmänt intresse, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten.

Det är en berättigad fråga varför denna bestämmelse ens skulle behövas om det vore så att den uppdragsgivande myndigheten inte skulle anses ha röjt uppgifterna till den mottagande myndigheten. En bestämmelse om överföring av sekretess är enligt sin definition en bestämmelse som innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elek-

tronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (3 kap. 1 § OSL). En förutsättning för att en bestämmelse om överföring av sekretess ska tillämpas är alltså att en myndighet har lämnat uppgifter till en annan myndighet, eller givit den andra myndigheten tillgång till uppgiften, dvs. röjt uppgiften.

I detta sammanhang kan också tilläggas att det varken i lagmotiven till 11 kap. 4 a § eller 40 kap. 5 § OSL eller i lagmotiven till den senare bestämmelsens föregångare i 9 kap. 7 § i 1980 års sekretesslag finns något som stödjer antagandet att endast det förhållandet att handlingar enbart tekniskt bearbetas eller tekniskt lagras av någon på uppdrag av en myndighet ska innebära att uppdragsmyndigheten inte har röjt uppgifterna som finns i handlingarna enligt OSL (se Ds Ju 1977:11, Del 2, s. 455 ff., prop. 1979/80:2, Del A, s. 271 ff. och prop. 1997/98:44 s. 148).

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det saknas grund för ett sådant antagande.

9.8.3 US CLOUD Act och liknande regleringar och 8 kap. 3 § OSL

Utredningens bedömning: Det förhållandet att det finns en risk för att en privat tjänsteleverantör i enlighet med den lagstiftning som denne är bunden av (t.ex. US CLOUD Act eller någon liknande reglering) kan bli tvungen att lämna ut uppgifter till en utländsk myndighet innebär inte att den svenska myndigheten handlar i strid med 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) när den lämnar ut uppgifterna till tjänsteleverantören. Inte heller kan det bli fråga om ett otillåtet röjande enligt 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen om tjänsteleverantören i ett senare skede lämnar ut uppgifterna till en utländsk myndighet.

Av våra direktiv framgår att vi särskilt ska analysera eventuella konsekvenser av att uppgifter som lämnas ut till en privat tjänsteleverantör kan komma att exponeras för andra staters rättsordningar, med särskilt fokus på betydelsen av rättsakter från tredjeland, t.ex. US CLOUD Act.

I 8 kap. 3 § OSL föreskrivs att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag inte får röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning (p. 1), eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen (p. 2).

Bestämmelserna i 8 kap. 3 § OSL innebär alltså ett förbud för myndigheter att i vissa fall röja uppgifter för utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer. Att en svensk myndighet för över uppgifter till privata tjänsteleverantörer som är bundna av US CLOUD Act eller någon liknande reglering innebär att det finns en risk för att tjänsteleverantörerna lämnar uppgifterna till utländska myndigheter.

Vi vill här framhålla att en risk för att uppgifterna ska överlämnas till utländska myndigheter inte enligt vår mening innebär att uppgifterna röjs till utländska myndigheter redan genom att de lämnas ut till tjänsteleverantörerna. Som vi ser det bryter alltså inte en myndighet mot 8 kap. 3 § OSL genom att lämna ut uppgifter till en tjänsteleverantör som är bunden av US CLOUD Act eller någon liknande reglering. Detta eftersom den nämnda bestämmelsen tar sikte på den situationen att en myndighet lämnar en uppgift direkt till en utländsk myndighet. Enligt vår bedömning kan det inte heller bli fråga om ett otillåtet röjande enligt 8 kap. 3 § OSL om tjänsteleverantören lämnar ut uppgifterna till en utländsk myndighet i ett senare skede eftersom det endast är en sådan aktör som är bunden av OSL som kan vidta en åtgärd som leder till att uppgifter röjs.

9.9 När är en uppgift röjd i den mening som avses i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift enligt NJA 1991 s. 103?

Utredningens bedömning: NJA 1991 s. 103 innebär att en hemlig uppgift som finns dokumenterad i en pappershandling ska anses ha röjts i den mening som avses i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken, om någon vidtar en åtgärd som innebär att obehöriga tillgängliggörs den hemliga uppgiften under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

9.9.1 Inledning

Som följer av vår redogörelse ovan uttalas i NJA 1991 s. 103 att avgörande för straffansvar främst bör vara om uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter, att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

Syftet med detta avsnitt är att närmare klargöra när en uppgift – enligt rättsfallet – ska anses som röjd enligt straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken.

Frågan om de i rättsfallet uppställda riktlinjerna kan användas för att avgöra om en utkontraktering innebär att uppgifter som omfattas av utkontrakteringen röjs enligt OSL behandlas i nästa kapitel.

9.9.2 Rättsfallet handlar om det objektiva rekvisitet röjer uppgift

I såväl tingsrättens som hovrättens domar diskuteras frågan om uppgifterna hade röjts i enlighet med 19 kap. 9 § brottsbalken. Ingressen till Högsta domstolens referat lyder *[f]råga om innebörden av uttrycket ”röjer uppgift” i 19 kap 9 § BrB (vårdslöshet med hemlig uppgift)*. Vidare konstaterar Högsta domstolen i det sista stycket i sina domskäl att *[o]mständigheterna är inte heller sådana att de hemliga uppgifterna likväl kan anses ha röjts*.

Vi kan inte tolka dessa skrivningar på annat sätt än att rättsfallet handlar om det objektiva rekvisitet röjer uppgift i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift.

9.9.3 Besittning och tillgänglighet

Som vi uppfattar domskälen gör Högsta domstolen en åtskillnad mellan två olika situationer nämligen dels det fallet att en åtgärd leder till att en handling med en hemlig uppgift kommer i någon obehörigs *besittning*, dels det fallet att en åtgärd leder till att en hemlig uppgift blir *tillgänglig* för någon. En uppgift kan alltså vara tillgänglig för någon utan att denne har fått den handling i vilken uppgiften finns dokumenterad i sin besittning.

En åtgärd som innebär att en handling med hemliga uppgifter kommit i någon obehörigs besittning innebär – enligt huvudregeln – att uppgifterna som finns dokumenterade i handlingen röjs (den femte meningen i första stycket i de ovan citerade domskälen). Med tanke på vad rättsfallet handlar om finns skäl att utgå ifrån att Högsta domstolen med handling i detta fall avser en pappershandling, alltså ett fysiskt objekt. Detta ligger också i linje med det förhållandet att domstolen talar om besittning. Man kan vara i besittning av ett fysiskt objekt t.ex. en pappershandling. Däremot framstår det som tveksamt om man kan hävda att någon kan vara i besittning av uppgiften i sig.

Varje åtgärd som leder till att någon obehörig tillgängliggörs uppgifter som finns i en pappershandling leder inte till att uppgifterna i pappershandlingen röjs (den sjunde meningen i första stycket i de ovan citerade domskälen). Detta framstår som logiskt och följdriktigt. Antag t.ex. att en myndighetsanställd som sitter på ett tåg lämnar kvar en pappershandling med en hemlig uppgift i kupén när han lämnar den för att dricka en kopp kaffe i bistrovagnen. I ett sådant fall kanske man kan hävda att uppgiften i pappershandlingen genom denna åtgärd tillgängliggjorts för alla som sitter i kupén. Det framstår samtidigt som långtgående att göra gällande att uppgiften röjts för alla dessa personer. För att avgränsa innebörden av röjandebegreppet i tillgänglighetsfallen introducerar Högsta domstolen regeln att uppgiften – för att den ska anses ha röjts i ett sådant fall – måste ha blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter, att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del

av uppgiften (den åttonde meningen i första stycket i de ovan citerade domskälen).

9.9.4 Högsta domstolens slutsats och bedömning

Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer vi att riktlinjer som Högsta domstolens genom rättsfallet introducerade kan beskrivas enligt följande. *Om någon vidtar en åtgärd som innebär att obehöriga tillgängliggörs en hemlig uppgift som finns dokumenterade i en pappershandling ska uppgiften anses ha röjts i den mening som avses i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift enligt 19 kap. 9 § brottbalken om uppgiften har blivit tillgänglig för någon obehörig under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.*

I de ovan citerade domskälens tredje stycke prövade Högsta domstolen – med en tillämpning av de i domskälen introducerade riktlinjerna – om uppgifterna i pärmarna skulle betraktas som röjda genom att de tilltalade förvarat nycklarna till säkerhetsskåpet i ett vanligt skåp gjort av trä.

I den andra meningen i samma stycke konstateras att det inte kunnat klarläggas huruvida inbrottstjuven tagit någon befattning med de i säkerhetsskåpet förvarade hemliga handlingarna. Detta uppfattar vi som synonymt med ett konstaterande att det i målet inte är visat att den av de tilltalade vidtagna åtgärden lett till att inbrottstjuven haft handlingarna i sin besittning. Som vi uppfattar saken menade emellertid Högsta domstolen att åtgärden lett till att uppgifterna hade blivit tillgängliga för obehöriga. Frågan blev därmed om de hemliga uppgifterna – genom den åtgärd som de tilltalade hade vidtagit – tillgängliggjorts för inbrottstjuven under sådana omständigheter att man måste ha räknat med att han skulle ta del av dem. I den tredje meningen besvarade Högsta domstolen den frågan nekande.

Enligt vår tolkning ogillades således åtalet av den anledning att det objektiva rekvisitet röjer i den aktuella straffbestämmelsen inte bedömdes vara uppfyllt.

9.10 Våra samlade bedömningar

Det förekommer att en privat tjänsteleverantör eller en myndighet endast tekniskt bearbetar eller tekniskt lagrar uppgifter på uppdrag av en myndighet. Det finns inget stöd för antagandet att uppdragsmyndigheten inte röjer uppgifterna i enlighet med OSL i en sådan situation.

Det förhållandet att en privat tjänsteleverantör är bunden av US CLOUD Act eller någon liknande reglering innebär att det finns en risk för att leverantören överlämnar uppgifter som omfattas av en utkontraktering till en utländsk myndighet. En sådan risk innebär inte att myndigheten gör sig skyldig till ett otillåtet röjande enligt 8 kap. 3 § OSL genom att överföra uppgifterna till tjänsteleverantören. Detta eftersom den nämnda bestämmelsen tar sikte på den situationen att en myndighet lämnar en uppgift direkt till en utländsk myndighet. Enligt vår bedömning kan det inte heller bli fråga om ett otillåtet röjande enligt 8 kap. 3 § OSL om tjänsteleverantören lämnar ut uppgifterna till en utländsk myndighet i ett senare skede eftersom det endast är en sådan aktör som är bunden av OSL som kan vidta en åtgärd som leder till att uppgifter röjs.

NJA 1991 s. 103 innebär att en hemlig uppgift som finns dokumenterad i en pappershandling ska anses ha röjts i den mening som avses i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken, om någon vidtar en åtgärd som innebär att obehöriga tillgängliggörs den hemliga uppgiften under sådana omständigheter att man måste räkna med att den obehörige kommer att ta del av uppgiften.

10 En sekretessbrytande bestämmelse

10.1 Utkontraktering och röjande

Utredningens bedömning: En myndighet som utkontrakterar it-drift får anses ha lämnat ut de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen till den privata tjänsteleverantören. Detta gäller oavsett om omständigheterna när uppgifterna tillgängliggjordes tjänsteleverantören var sådana att man – t.ex. på grund av kryptering eller annan teknisk säkerhetsåtgärd – inte måste ha räknat med att tjänsteleverantören eller någon annan utomstående skulle komma att ta del av uppgifterna. Uppgifterna är röjda enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eftersom ett utlämnande är en form av röjande.

Röjandet sker när uppgifterna lämnas ut till tjänsteleverantören oavsett om denne är bunden av US CLOUD Act eller någon liknande reglering.

10.1.1 Inledning

Om en myndighets¹ utkontraktering av it-drift innebär att sekretessreglerade uppgifter röjs för den privata tjänsteleverantören så krävs det, för att en utkontraktering ska vara förenlig med OSL, att utlämnande sker efter en av myndigheten utförd skadeprövning, som utmynnat i slutsatsen att uppgifterna kan lämnas ut, eller med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Finns det ingen tillämplig sekretessbrytande bestämmelse så saknas det stöd för att lämna

¹ Med myndigheter avses i detta kapitel statliga myndigheter, kommuner och regioner om inget annat framgår av sammanhanget.

ut uppgifter som omfattas av absolut sekretess inom ramen för utkontrakteringen.

I våra direktiv framhålls den rättsliga osäkerhet som råder beträffande rövandefrågan. Det är tydligt att dagens situation inte är tillfredsställande. För att vi ska kunna utföra vårt uppdrag och ta ställning till om författningsändring bör föreslås fordras det att vi svarar på frågan om en utkontraktering innebär ett rövande.

Som vi framhållit flera gånger är det vår bedömning att ett utlämnade är en form av rövande. En uppgift kan därmed inte vara utlämnad utan att samtidigt vara röjd. Härav följer att en utkontraktering – enligt vår tolkning – innebär att uppgifter röjs om den innebär att uppgifter lämnas ut.

Det krävs dock ett ställningstagande till frågan vilket eller vilka kriterier som ska vara avgörande för om en uppgift ska betraktas som utlämnad och därmed som röjd vid en utkontraktering. Vi måste därför fylla uttrycken röjd och utlämnad – som dessa begrepp ska förstås i kontexten utkontraktering – med ett konkret innehåll.

10.1.2 NJA 1991 s. 103 och utkontraktering

Vad innebär en tillämpning av de i 1991 års rättsfall uppställda riktlinjerna i detta sammanhang?

Som vi redovisar i avsnitt 2.2.5 kan en utkontraktering av it-drift innebära många olika saker. Vad det i grund och botten handlar om är att en myndighet beslutar att uppdra åt en privat tjänsteleverantör att hantera hela eller delar av myndighetens it-drift. Vad som är kännetecknande för alla former av utkontraktering av it-drift är att uppgiftssamlingar blir tillgängliga för tjänsteleverantören.

En tillämpning av de i 1991 års rättsfall uppställda riktlinjerna i detta sammanhang skulle enligt vår bedömning innebära att uppgifterna ska anses ha röjts endast om omständigheterna vid tillgängliggörandet var sådana att man måste ha räknat med att den privata tjänsteleverantören kommer att ta del av uppgifterna. Om det saknas skäl för ett sådant antagande och uppgifterna i enlighet med det sagda inte ska anses ha röjts behöver myndigheten alltså inte iaktta bestämmelserna i OSL.

Transportstyrelseskandalen och Arbetsdomstolens bedömning

I samband med Transportstyrelseskandalen år 2017 prövade Arbetsdomstolen frågan om den dåvarande generaldirektören för Transportstyrelsen hade gjort sig skyldig till vårdslöshet med hemlig uppgift (dom nr 15/19, mål nr AD 152/17, meddelad den 6 mars 2019). Den dåvarande generaldirektören hade fattat beslut om att – enkelt uttryckt – utkontraktera myndighetens it-drift. Dessa beslut kom att ifrågasättas av olika skäl och generaldirektören blev förflyttad till Regeringskansliet. Efter en tid blev hon emellertid avskedad därifrån.

Den övergripande fråga som Arbetsdomstolen hade att ta ställning till var om det funnits tillräckliga skäl att avskeda generaldirektören. Vid denna bedömning ansågs frågan om generaldirektören hade begått vårdslöshet med hemlig uppgift när hon fattade de aktuella besluten vara av betydelse. Arbetsdomstolen hänvisade till 1991 års rättsfall och menade att de i rättsfallet uppställda riktlinjerna skulle ligga till grund för bedömningen. Frågan var närmare bestämt om två driftstekniker i Tjeckien hade haft tillgång till hemliga uppgifter. Arbetsdomstolen fann att det inte var visat att så var fallet och gjorde därför bedömningen att uppgifterna inte hade röjts.

Som vi tolkar domskälen kom Arbetsdomstolen alltså fram till att uppgifterna inte hade röjts redan på den grunden att de inte hade varit tillgängliga för den privata tjänsteleverantören. Vid den bedömningen saknade därmed Arbetsdomstolen skäl att – i enlighet med 1991 års rättsfall – ta ställning till frågan om uppgifterna hade blivit tillgängliga för tjänsteleverantören under sådana omständigheter att man måste ha räknat med att tjänsteleverantören eller någon annan utomstående skulle komma att ta del av uppgifterna.

Det viktiga i detta sammanhang är emellertid det förhållandet att Arbetsdomstolen ansåg sig oförhindrad att tillämpa de i 1991 års rättsfall uppställda riktlinjerna för att ta ställning till frågan om uppgifter röjts i den mening som avses i bestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift. Givet att röjandebegreppet i den aktuella straffbestämmelsen respektive OSL ska anses ha samma innebörd skulle Arbetsdomstolens dom kunna åberopas som argument för att de i 1991 års rättsfall uppställda riktlinjerna även kan användas när man tar ställning till frågan om uppgifter ska betraktas som utlämnade i samband med att en myndighet utkontrakterar it-drift.

Det finns skäl att framhålla att Arbetsdomstolen är en specialdomstol med uppgift att döma i arbetsrättsliga tvister. De uttalanden som Arbetsdomstolen gör i frågor som ligger utanför arbetsrätten kan inte betraktas som prejudicerande. Betydelsen av Arbetsdomstolens dom i detta sammanhang ska därför inte överdrivas.

Till bilden hör också – som nämns i avsnitt 9.6 – att Transportstyrelsen i sin rapport till regeringen efter turerna år 2017 gjorde en annan bedömning än Arbetsdomstolen.

10.1.3 En utkontraktering innebär att uppgifterna lämnas ut och därmed röjs

Som följer av det föregående behandlas i 1991 års rättsfall innebörden av det objektiva rekvisitet röjer i straffbestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift i 19 kap. 9 § brottsbalken. Frågan är inledningsvis om uttrycket röjer i nämnda straffbestämmelse ska ha samma innebörd som motsvarande uttryck i OSL.

Ett förhållande som kan vara värt att notera i detta sammanhang är att 1980 års sekretesslag inte gällde för det bolag som i 1991 års rättsfall hade till uppgift att förvara pärmarna med hemliga uppgifter. De hemliga uppgifterna i pärmarna var alltså redan röjda – genom att de lämnats ut till bolaget – i den mening som avses i OSL. Det var således inte fråga om att någon myndighet vidtagit någon åtgärd varigenom uppgifterna hade röjts enligt OSL.

Som vi redan har varit inne på bör uttrycket röjer i OSL ha samma innebörd som motsvarande uttryck i straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken. En utgångspunkt måste vara att uttryck som förekommer i brottsbalken (19 kap. 9 § och 20 kap. 3 §) måste ges samma innebörd även om de förekommer i olika bestämmelser. Vår slutsats är därmed att rättsfallet kan användas vid en tolkning av röjandebegreppet i OSL. Frågan är emellertid vilken räckvidd prejudikatet ska anses ha.

Vi återgår till det i avsnitt 9.9.3 anförda exemplet med en myndighetsanställd som sitter på ett tåg lämnar kvar en pappershandling med en hemlig uppgift i kupén när han lämnar den för att dricka en kopp kaffe i bistrovagnen. Även om uppgifterna som finns dokumenterade i pappershandlingen kanske kan sägas ha blivit tillgängliga för alla i kupén framstår det som rimligt att de inte ska anses ha röjts med mindre än att omständigheterna var sådana att det fanns skäl att

räkna med att någon obehörig skulle ta del av dem. Alla åtgärder som leder till att uppgifterna tillgängliggörs för utomstående ska med andra ord inte leda till att de röjs. Att tillämpa de i rättsfallet uppställda riktlinjerna i en situation som det var fråga om i rättsfallet eller i liknande situationer framstår som logiskt och begripligt.

Vi avfärdar däremot den tanken att man kan resonera på samma sätt vid en utkontraktering av it-drift eftersom det är fråga om en helt annan situation. Det är i dessa fall fråga om en åtgärd som grundas på ett formenligt myndighetsbeslut som innebär att uppgiftssamlingar i görs tillgängliga för en privat tjänsteleverantör, alltså en aktör utanför myndigheten (jfr 2 kap. 1 § OSL). Utkontrakteringen innebär dessutom att tjänsteleverantören i enlighet med ett avtal med myndigheten hanterar den senares uppgifter. Även om omständigheterna vid tillgängliggörandet var sådana att man inte måste ha räknat med att tjänsteleverantören skulle komma att ta del av uppgifterna ter sig en argumentation som går ut på att myndigheten – i analogi med 1991 års rättsfall – inte skulle ha lämnat ut uppgifterna till tjänsteleverantören som svårförståelig. Det är således vår bedömning att en myndighet får anses lämna ut de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen till tjänsteleverantören. Av definitionen av sekretess i 3 kap. 1 § OSL framgår att ett utlämnande är en form av röjande. Uppgifter kan alltså inte vara utlämnade utan att samtidigt vara röjda. En utkontraktering innebär följaktligen att de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen röjs.

10.1.4 Avtalsreglerad tystnadsplikt, kryptering och pseudonymisering

Enligt våra direktiv ska vi i vår analys lägga särskild vikt vid frågan om avtalsreglerad tystnadsplikt och tekniska säkerhetsåtgärder, tex. kryptering eller pseudonymisering, kan påverka möjligheten att lämna ut uppgifter.

Ett avtal mellan en utkontrakterande myndighet och en privat tjänsteleverantör som förpliktar den senare att inte sprida de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen (avtalsreglerad tystnadsplikt) har ingen inverkan på det förhållandet att myndigheten lämnar ut och därmed röjer uppgifterna för tjänsteleverantören. I enlighet med den tolkning som görs i föregående avsnitt röjs alltså de uppgifter som

omfattas av en utkontraktering till tjänsteleverantören oavsett förekomsten av en avtalad tystnadsplikt.

Som vi ser saken bör bedömningen bli densamma i de fall den privata tjänsteleverantören i avtal med myndigheten förbundit sig att inte ta del av uppgifterna.

En annan sak är att avtalad tystnadsplikt kan ha betydelse vid en eventuell skadeprövning (se avsnitt 10.2.3).

Kryptering och pseudonymisering utgör exempel på tekniska säkerhetsåtgärder som en myndighet kan, och ibland är skyldig att, vidta i syfte att försvåra för en obehörig att ta del av uppgifter. I vilken utsträckning åtgärder av detta slag faktiskt försvårar åtkomst beror på hur åtgärden utformats och vilka kunskaper och resurser i övrigt som finns hos tjänsteleverantören.

Det finns inga nu kända säkerhetsåtgärder som gör det helt, både i teori och praktik, omöjligt för tjänsteleverantören att ta del av uppgifterna. De tekniska säkerhetsåtgärderna medför alltså endast att det blir mer osannolikt att tjänsteleverantören tar del av uppgifterna i jämförelse med vad som skulle ha varit fallet om åtgärderna inte hade vidtagits. Vid en utkontraktering kan uppgifterna ändå – trots förekomsten av dylika säkerhetsåtgärder – sägas ha gjorts tillgängliga (åtminstone teoretiskt) för tjänsteleverantören.

Kännetecknande för alla former av utkontraktering av it-drift är att den alltid innebär att en myndighet fattar ett beslut som leder till att uppgiftssamlingar blir tillgängliga för en privat tjänsteleverantör. Det är vår uppfattning att även om omständigheterna vid tillgängliggörandet var sådana att man inte måste ha räknat med att tjänsteleverantören skulle komma att ta del av uppgifterna t.ex. på grund av kryptering, en argumentation som går ut på att myndigheten inte skulle ha lämnat ut och därmed röjt uppgifterna till tjänsteleverantören ter sig svårbegriplig (jfr föregående avsnitt). Hur man än ser på saken går det inte komma ifrån att myndigheten genom ett formligt beslut gjort uppgifterna tillgängliga för en utomstående aktör även om de är t.ex. krypterade.

En invändning mot detta skulle kunna vara att det i dag finns tekniska säkerhetsåtgärder som gör att det blir praktiskt sett omöjligt för en tjänsteleverantör att komma åt uppgifterna och att utkontrakteringen av det skälet inte bör betraktas som ett utlämnande av uppgifterna. Även om man skulle resonera på det sättet skulle det sannolikt inte leda till att alla tekniska säkerhetsåtgärder alltid skulle

bedömas innebära att uppgifterna i fråga inte skulle ha lämnats ut till tjänsteleverantören. Som just konstaterats finns ju inga nu kända säkerhetsåtgärder som gör det omöjligt i teori och praktik för tjänsteleverantören att ta del av uppgifterna. I vissa fall skulle säkerhetsåtgärderna leda till att uppgifterna inte ansågs utlämnande och i andra fall skulle de anses vara det trots säkerhetsåtgärder. Det skulle alltså bli nödvändigt att föra ett sannolikhetsresonemang.

Det kan konstateras att ett sannolikhetsresonemang skulle leda till svårbedömda gränsdragningsproblem och därmed osäkerhet. Det finns många olika typer av säkerhetsåtgärder och vissa av dessa är väldigt säkra i den meningen att de bidrar till att göra det mycket osannolikt att tjänsteleverantören tar del av uppgifterna medan andra inte är lika säkra. Det finns skäl att anta att det inte alltid är så enkelt för den myndighet som står i begrepp att utkontraktera it-drift att avgöra vilka säkerhetsåtgärder som är tillräckligt säkra för att uppgifterna inte ska betraktas som utlämnade till tjänsteleverantören. Vi befarar att myndigheterna i många fall skulle vara utlämnade till den information om säkerhetsåtgärder som privata tjänsteleverantörer lämnar och att det kan vara svårt att på ett tillräckligt säkert sätt verifiera denna information.

Vi vill framhålla att det resonemang vi för ovan bör hållas isär från den skyldighet som kan finnas att skydda uppgifter genom t.ex. kryptering. Vi uttalar oss inte heller om värdet av kryptering eller andra säkerhetsåtgärder i sig. Förekomsten av sådana säkerhetsåtgärder kan vara helt avgörande för att uppgifter ska få hanteras t.ex. enligt säkerhetsskyddsregleringen. Kryptering och andra säkerhetsåtgärder kan också ha betydelse vid skadeprovningen enligt OSL (se avsnitt 10.2.3 och jfr beslut från JO den 4 juni 2019, Dnr 6794-2017, 6864-2017).

Mot denna bakgrund bedömer vi att en utkontraktering innebär att uppgifterna som omfattas av utkontrakteringen lämnas ut och därmed röjs i den mening som avses i OSL oavsett om de krypterats eller pseudonymiserats.

10.1.5 US CLOUD Act och liknande regleringar har ingen betydelse för frågan om uppgifterna anses ha röjts

I enlighet med vår bedömning ovan ska uppgifter som omfattas av en utkontraktering anses utlämnade till den privata tjänsteleverantören och därmed röjda. Röjandet sker när uppgifterna lämnas ut till

tjänsteleverantören oavsett om denne är bunden av CLOUD Act eller någon liknande reglering.

10.2 En sekretessbrytande bestämmelse behövs

Utredningens bedömning: En myndighet kan efter en övergripande skadeprövning finna att det inte finns något hinder mot att uppgifter lämnas ut och att en utkontraktering av it-drift som rör uppgifterna därmed kan ske. En sådan prövning kan emellertid vara svår att göra i en del fall.

Ett utlämnande med stöd av 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (utlämnande med förbehåll) kan i en utkontrakteringssituation ske endast i undantagsfall.

Det finns begränsade möjligheter för myndigheterna att utkontraktera it-drift om utkontrakteringen omfattar uppgifter som träffas av absolut sekretess. Ett utlämnande med stöd av undantagsbestämmelsen i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (nödvändigt utlämnande) kan i en utkontrakteringssituation ske endast i undantagsfall.

Det finns behov av en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på utkontraktering av it-drift.

Utredningens förslag: En sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på utkontraktering av it-drift bör införas.

10.2.1 Det finns ett behov av utkontraktering

Som vi redan konstaterat i vår kartläggning (kapitel 4) har många statliga myndigheter utkontrakterat delar av sin it-drift, t.ex. genom att använda olika typer av molntjänster. De statliga myndigheterna använder även andra typer av it-driftsrelaterade tjänster som inte kan betraktas som molntjänster. Det är sedan tidigare känt att många kommuner och regioner utkontrakterat it-drift. I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps rapport *Outsourcing av it-tjänster i kommuner* (2014) uppgav 80 procent av drygt 120 kommuner att de utkontrakterat it-tjänster.

I våra fallstudier har det framkommit att sekretessreglerade uppgifter ofta är uppblandade med icke sekretessreglerade uppgifter. Det är mot denna bakgrund inte orimligt att anta att myndigheter avstår från att utkontraktera it-drift för att undvika ett otillåtet röjande.

Det finns i vissa fall en möjlighet, i alla fall teoretiskt, för myndigheterna att hantera it-driften i egen regi i stället för att utkontraktera den. Det händer dock att myndigheter upplever praktiska hinder mot att bedriva it-drift i egen regi. Det kan t.ex. handla om att det saknas relevant kompetens inom verksamheten för att sköta it-driften i egen regi och att det är mer kostnadseffektivt att utkontraktera it-driften än att bygga upp den nödvändiga förmågan inom verksamheten.

Myndigheterna ska eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Utkontraktering kan vara ett nödvändigt led i att uppnå detta. Vi instämmer således med den bedömning som regeringen har gjort i lagmotiven till lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter (tystnadspliktslagen). I prop. 2019/20:201, s. 5 anförs följande:

[...] förvaltning och utveckling av it-drift och it-baserade funktioner [kräver ofta] specialistkompetens och avancerade tekniska hjälpmedel som inte alltid kan hanteras av varje myndighet för sig. För en del myndigheter är därför utkontraktering till en privat tjänsteleverantör eller anslutning till en samordnad myndighetsgemensam lösning för it-drift en förutsättning för att kunna bedriva verksamheten.

Det kan även finnas tekniska hinder som i praktiken gör det omöjligt att etablera it-drift av nödvändig funktionalitet inom den egna verksamheten.

Ett annat skäl som ofta framförs för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer är att den tjänsteleverantör som anlitas bedöms kunna erbjuda en säkrare hantering av myndighetens uppgifter än vad som hade varit fallet om myndigheten hanterat dessa i egen regi. Kraven på myndigheterna att åstadkomma en lämplig informationssäkerhet beror på verksamheternas uppdrag, karaktär och behov. Men även om it-drift i egen regi kan ge bättre förutsättningar för kontroll, leder det inte nödvändigtvis till bättre informationssäkerhet. Informationssäkerheten beror på flera olika faktorer, bl.a. verksamheternas kompetens, resurser och prioriteringar.

Enligt vår enkätundersökning hanterar 80 procent av de statliga myndigheter som svarade på enkäten sekretessreglerade uppgifter i sin kärnverksamhet. Vi vet inte exakt i vilken omfattning dessa uppgifter hanteras av privata tjänsteleverantörer inom ramen för de statliga myndigheternas utkontrakterade it-drift. Det får dock förutsättas att det förekommer utkontraktering som omfattar sekretessreglerade uppgifter. Om inte annat talar det behov av vägledning som av eSamverkansprogrammet (eSam) har bedömts finnas i denna fråga för en sådan slutsats.

Mot denna bakgrund anser vi att det är klarlagt att myndigheterna har behov av att utkontraktera it-drift som omfattar sekretessreglerade uppgifter.

10.2.2 Den nuvarande regleringssituationen

Inledning

Enligt direktiven är vi oförhindrade att föreslå ändringar i OSL. Våra förslag får dock inte innebära någon förändring av lagens struktur och begreppsapparat. Inte heller ska sådana förslag innefatta ändring av, eller tillägg till, lagens bestämmelser om beslutsordning eller sekretessprövningens metodik. I uppdraget ingår inte heller att föreslå ändringar i grundlag eller i säkerhetsskyddslagstiftningen.

För att klarlägga om det finns skäl att föreslå någon regeländring är det nödvändigt att dessförinnan inventera den nuvarande regleringssituationen. Det vi i första hand ser framför oss att detta delbetänkande kommer att utmyнна i är förslag till ändringar i OSL med de begränsningar som beskrivs ovan. I linje med detta undersöker vi i detta avsnitt om den reglering som i dag finns i OSL ger fullgoda möjligheter för myndigheterna att med bibehållen säkerhet utkontraktera it-drift.

Utlämnande av sekretessreglerade uppgifter som omfattas av skaderekvisit

Regleringen i 2 kap. TF innebär att de uppgiftssamlingar som berörs av en utkontraktering kan utgöras av allmänna handlingar eller handlingar som inte är allmänna. Sekretess innebär ett förbud att röja upp-

gifter oavsett om dessa finns dokumenterade i allmänna handlingar eller handlingar som inte är allmänna. En annan sak är att offentlighetsprincipen endast ger en rätt att ta del av allmänna handlingar och uppgifter ur allmänna handlingar.

Vi har i det föregående (avsnitt 10.1.3) bedömt att röjandebegreppet i OSL ska tolkas på det sättet att en myndighets utkontraktering av it-drift innebär att den röjer de uppgifter som omfattas av utkontrakteringen. När beslutet om utkontraktering verkställs kommer uppgifterna som omfattas av utkontrakteringen att röjas oavsett om dessa finns dokumenterade i allmänna handlingar eller handlingar som inte är allmänna.

En myndighet som står i begrepp att utkontraktera it-drift måste analysera vilka uppgifter som berörs av utkontrakteringen. I de fall uppgifterna omfattas av sekretessbestämmelser med skaderekvisit uppstår frågan om regleringen medger en utkontraktering.

I 6 kap. 3 och 4 §§ OSL finns regler om hur en myndighet ska hantera en begäran om utlämnande av allmän handling och en begäran om utlämnande av en uppgift ur en allmän handling.

Det är tydligt att bestämmelserna i 6 kap. OSL är tänkta att tillämpas t.ex. när någon från allmänheten begär ut allmänna handlingar som förekommer i ett ärende som en befattningshavare på myndigheten handlägger.

Ett utlämnande av allmänna handlingar som sker med anledning av en utkontraktering, dvs. på myndighetens eget initiativ, skiljer sig på flera punkter från sådana utlämnanden som regleras i 6 kap. OSL. I OSL finns inga regler om sådana utlämnanden över huvud taget.

Inom statliga myndigheter är det myndighetens ledning som enligt myndighetsförordningen (2007:515) ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Myndighetens ledning beslutar i ärenden av principiell karaktär eller av större betydelse. De flesta andra ärenden får delegeras efter beslut av myndighetschefen eller den som denne beslutar. Vem som beslutar om ett utlämnande av uppgifter i samband med en utkontraktering får därför förutsättas följa av myndighetens arbets- och delegationsordning.

Inom kommuner är det enligt 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725) nämnderna som inom sitt respektive område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de lagar och bestämmelser som gäller för verksamheten. En nämnd får enligt 6 kap. 37 § kommunallagen uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en

anställd att besluta i ett ärende. Regleringen sker vanligen genom en delegationsordning.

En utkontraktering innebär ett utlämnande av uppgifter som sker på myndighetens eget initiativ. Ett sådant utlämnande är inte ett utslag av offentlighetsprincipen. Utlämnandet syftar snarare till att åstadkomma en väl fungerande it-driftlösning för myndigheten. I dessa situationer är det i regel inte möjligt att göra någon närmare granskning av varje enskild uppgift som lämnas ut. Den prövning som myndigheten har att göra blir därför ibland med nödvändighet övergripande.

Ett utlämnande av uppgifter behöver inte ske endast som ett led i ett förverkligande av offentlighetsprincipen. I 6 kap. 5 § OSL föreskrivs exempelvis att en myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. I dessa fall sker alltså utlämnandet för den mottagande myndighetens skull.

S.k. massuttag som med nödvändighet förutsätter övergripande skadeprövningar förefaller inte heller vara något helt främmande. Saken berördes redan i lagmotiven till 1980 års sekretesslag (prop. 1979/80:2, Del A, s. 78 ff.). Enligt departementschefen bör det i de flesta fall finnas ett fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessregleringen ska anses hindra ett utlämnande eller inte. Departementschefen hänvisade härvidlag till att befattningshavaren alltid har kännedom om beställarens identitet och oftast också dennes avsikt med uppgifterna.

I detta sammanhang bör den s.k. dataskyddssekretessen i 21 kap. 7 § OSL nämnas. Bestämmelsen innebär att sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med – såvitt här är av intresse – dataskyddsförordningen eller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

I praktiken har bestämmelsen haft betydelse mestadels i fråga om massuttag eller uttag av s.k. selekterade uttag (se t.ex. RÅ 2002 ref. 54, NJA 2015 s. 180, NJA 2015 s. 624 och HFD 2014 ref. 66).

Även om det ovan nämnda uttalandet i lagmotiven till 1980 års sekretesslag och den praxis som finns i fråga om 21 kap. 7 § OSL och dess motsvarighet i 1980 års sekretesslag inte tar sikte på utkontrakteringssituationer kan konstateras att massuttag är något som förekommer och myndigheterna därmed ställs inför att hantera. Vi kan

inte se att det skulle finnas några betänkligheter mot att en myndighet efter en övergripande skadeprövning finner att det inte finns något hinder mot att uppgifter lämnas ut och att en utkontraktering av it-drift som rör uppgifterna därmed kan ske.

Något om skadeprövningen

Frågan är vilka omständigheter som bör tillmätas betydelse vid en sådan övergripande skadeprövning som föregår ett beslut om utkontraktering av uppgifter som omfattas av sekretess med ett skaderekvisit.

Som vi ser det måste man skilja mellan det fallet att uppgifterna omfattas av raka skaderekvisit och det fallet att de omfattas av omvända skaderekvisit. Av naturliga skäl måste man kunna anta att utrymmet för en utkontraktering är vidare i de fall uppgifterna som utkontrakteringen berör omfattas av raka skaderekvisit.

Ett sekretessavtal mellan den utkontrakterande myndigheten och en privat tjänsteleverantör innebär att den senare förbinder sig att inte utnyttja eller sprida de uppgifter som är föremål för utkontraktering. Genom ett sådant avtal åstadkoms därför en avtalsreglerad tystnadsplikt. I lagmotiven till vissa ändringar som gjordes i 1980 års sekretesslag uttalas att problemet med att personalen hos det företag som myndigheten har anlitat inte omfattas av sekretess oftast kan avhjälpas genom att det företag som myndigheten har anlitat har sekretessavtal med sina anställda (prop. 1981/82:186 s. 41–42). Sekretessavtal mellan den utkontrakterande myndigheten och en privat tjänsteleverantör kan alltså tillmätas betydelse i sammanhanget, i vart fall om uppgifterna i fråga omfattas av ett rakt skaderekvisit. I de fall uppgifterna omfattas av omvända skaderekvisit framstår det som mera tveksamt vilken betydelse ett sekretessavtal bör tillmätas. I det i avsnitt 9.3 refererade beslutet från JO – som avsåg uppgifter som omfattades av ett omvänt skaderekvisit – gjordes bedömningen att uppgifterna inte kunde lämnas ut trots förekomsten av ett sekretessavtal.

Som JO konstaterade följer en form av tystnadsplikt av dataskyddsregleringen. Den som behandlar personuppgifter i strid med dataskyddsregleringen, exempelvis genom att lämna ut dem när regleringen inte tillåter det, kan bli skadeståndsskyldig eller föremål för

tillsynsmyndighetens ingripande, inklusive sanktionsavgifter. En skillnad nu jämfört med vad som gällde vid tidpunkten för JO:s prövning är att dataskyddsförordningen nu tillämpas. Dataskyddsförordningen innebär skarpare sanktioner vid överträdelser av dataskyddsregelverket jämfört med vad som gällde enligt tidigare gällande lagstiftning. Detta kan möjligtvis få betydelse vid skadeprövningen men kan inte – såvitt vi kan bedöma – fullt ut kompensera för avsaknaden av en straffsanktionerad tystnadsplikt.

Enligt vår bedömning bör det däremot finnas utrymme för en annan bedömning i de fall mottagarna av uppgifterna omfattas av en straffsanktionerad tystnadsplikt. I sådana fall borde skadeprövningen oftare kunna mynna ut i att utkontraktering är möjlig även om uppgifterna i fråga omfattas av omvända skaderekvisit. Detta ligger för övrigt i linje med vad JO uttalar i det ovan omtalade beslutet.

Kryptering och andra tekniska åtgärder som försvårar för personalen hos en tjänsteleverantör att ta del av uppgifter som hanteras för myndighetens räkning bör enligt vår mening också kunna tillmätas betydelse vid skadeprövningen oavsett om uppgifterna i fråga omfattas av raka eller omvända skaderekvisit.

Av JO:s bedömningar följer vidare – såvitt vi förstår saken – att förekomsten av tystnadsplikt och tekniska åtgärder, exempelvis kryptering inte är de enda parametrarna som har betydelse vid skadeprövningen, oavsett om uppgifterna omfattas av raka eller omvända skaderekvisit. Enligt JO ska även frågan om vilka konsekvenser det skulle kunna leda till om tjänsteleverantörens personal sprider uppgifter vidare utan att det är tillåtet beaktas, exempelvis om straffrättsligt ansvar kan inträda.

Nödvändigt utlämnande

OSL innehåller inte någon sekretessbrytande bestämmelse som specifikt tar sikte på den situationen att en myndighet utkontrakterar sin it-drift till en privat tjänsteleverantör. Som nämns ovan innehåller OSL däremot en mera generell sekretessbrytande bestämmelse – s.k. nödvändigt utlämnande – i 10 kap. 2 §. Bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att en myndighet lämnar ut en uppgift om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin

verksamhet. Frågan är om den myndighet som står i begrepp att utkontraktera it-drift kan använda sig av denna bestämmelse.

I lagmotiven till motsvarande bestämmelse i 1980 års sekretesslag sägs att den ska tillämpas restriktivt. Det är inte tillräckligt att myndighetens arbete blir mer effektivt (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). JO har i flera avgöranden haft anledning att resonera kring bestämmelsens räckvidd och har i dessa gett uttryck för den uppfattningen att bestämmelsen tar sikte på situationer av undantagskaraktär (se t.ex. JO 1982/83:JO1 s. 238, dnr 149-1980, JO 1984/85:JO1 s. 265, dnr 2616-1983 och JO:s beslut den 9 september 2014, dnr 3032-2011).

Synpunkten att ett röjande av uppgifter i samband med sådan utkontraktering som sker i syfte att dra nytta av utförarens expertkompetens eller tekniska utrustning i särskilda fall kan anses utgöra ett sådant nödvändigt utlämnande som kan ske trots sekretess har framförts av eSam. Som exempel på sådan utkontraktering har nämnts it-support, storskalig skanning av dokument, it-drift och e-arkivering (eSam, *Outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd*, 2016, s. 27 f.). Denna tolkning synes göras utifrån ett uttalande i lagmotiven till 1980 års sekretesslag om att det i särskilda fall kan vara nödvändigt för en tjänsteman att vända sig till en utomstående expert och upplysa denne om hemliga omständigheter (prop. 1979/80:2 Del A, s. 122). Detta resonemang fördes även i E-delegationens slutbetänkande, vilket möttes av invändningar av några remissinstanser som ansåg att delegationens tolkning var mer vidsträckt än vad uttalanden från JO och uttalanden i lagmotiven gav stöd för (se SOU 2015:66 s. 48 f. och bl.a. Livsmedelsverkets remissyttrande, den 14 december 2015, dnr 2015/07920 och Transportstyrelsens remissyttrande, den 14 december 2015, dnr TSG 2015-1422).

Digitaliseringsrättsutredningen tog upp denna fråga i sitt betänkande och gjorde bedömningen att den av eSam och E-delegationen förordade tolkningen framstår som långtgående (SOU 2018:25 s. 345). Enligt utredningen tyder bestämmelsens ordalydelse, i ljuset av uttalandena i lagmotiven om att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt, på att den är tänkt att tillämpas i situationer då det inte finns någon annan realistisk utväg för myndigheten att fullgöra en arbetsuppgift.

Vi gör ingen annan bedömning i denna fråga än Digitaliseringsrättsutredningen. Vår slutsats blir därmed att bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL inte kan användas när en myndighet utkontrakterar sin it-drift annat än i vissa undantagsfall.

Utlämnande med förbehåll

Det finns i 10 kap. 14 § OSL en bestämmelse som innebär att myndigheter i vissa fall kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter med förbehåll. Endast uppgifter som är sekretessbelagda enligt en sekretessbestämmelse som har ett skaderekvisit omfattas av bestämmelsen tillämpningsområde. Uppgifter som omfattas av absolut sekretess kan följaktligen inte lämnas ut med förbehåll.

Ett utlämnande av uppgifterna kan ske under förutsättning att den risk för skada, men eller annan olägenhet som hindrar att uppgifterna lämnas till den enskilde kan undanröjas genom förbehållet. Ett förbehåll kan t.ex. avse ett förbud mot att lämna uppgifterna vidare eller utnyttja dem. Förbehållet medför att tystnadsplikt uppkommer för den som tagit emot uppgifterna som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifterna (meddelarfrihet). Ett röjande av uppgifterna kan medföra straffansvar för brott mot tystnadsplikt.

I bestämmelsen uppställs avsevärda begränsningar kring hur och när ett förbehåll får ställas upp. För det första får ett förbehåll inte meddelas i förväg utan ska föregås av en prövning i varje särskilt fall och avse konkreta uppgifter. För det andra ska ett förbehåll meddelas som ett formligt beslut, dvs. det ska dokumenteras och innehålla en överklagandehänvisning. För det tredje ska uppgiftsutlämnandet ske till en utpekad fysisk person. Det går alltså inte att i avtal reglera generella förbehåll (se bl.a. JO 1992/93:JO1 s. 197, dnr 145-90, JO 1994/95:JO1 s. 574, dnr 2079-1993 och JO 2009/10:JO1 s. 194, dnr 4150-2007).

Mot den nu tecknade bakgrunden bedömer vi att bestämmelsen om utlämnande med förbehåll inte kan användas vid utkontraktering av it-drift annat än i vissa undantagsfall.

10.2.3 Behovet av författningsändringar

Det nu anförda innebär att det finns begränsade rättsliga förutsättningar för en myndighet – om vi nu utgår ifrån att uppgifterna är sekretessreglerade – att utkontraktera sin it-drift i mer varaktiga former med mindre än att myndigheten efter en övergripande skadeprövning funnit att uppgifterna kan lämnas ut. Det står klart att en sådan prövning i en del fall kan vara svår att göra. Man kan exempelvis tänka sig fall där det är svårt eller omöjligt att avskilja uppgifter som omfattas av svag sekretess från uppgifter som omfattas av starkare sekretess.

Ytterligare en komplikation som bör betonas är att det – givet vår tolkning av röjandebegreppet – finns begränsade möjligheter för myndigheterna att utkontraktera it-drift om utkontraktingen omfattar uppgifter som träffas av absolut sekretess. Någon skadeprövning kan inte göras i de fallen. Ett utlämnande av uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § OSL torde endast kunna ske i undantagsfall.

Som vi redan konstaterat är utkontrakting av it-drift för många myndigheter en förutsättning för att de ska kunna driva sin verksamhet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. En förutsättning för att myndigheter som är i behov av att utkontraktera sin it-drift också ska göra det är det finns ett regelverk som medger det. Den nuvarande regleringen kan inte betraktas som tillräcklig i detta avseende.

Vår bedömning är att det behövs en reglering som i större utsträckning än den nuvarande ger ett uttryckligt stöd för att lämna ut uppgifter inom ramen för en utkontrakting av it-drift. Det är vår uppfattning att ett sådant behov kan tillgodoses med en sekretessbrytande bestämmelse.

10.2.4 En sekretessbrytande bestämmelse bör införas

En sekretessbrytande bestämmelse bör inte införas med mindre än att myndighetens behov att lämna ut uppgifter väger tyngre än de intressen som sekretessen avser att skydda. Det är vår övergripande bedömning att myndigheternas behov av att utkontraktera it-drift väger tyngst i detta sammanhang. Vi föreslår därför att en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på utkontrakting av it-drift införas.

10.3 Den sekretessbrytande bestämmelsens utformning

Utredningens förslag: Den sekretessbrytande bestämmelsen ska placeras i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och ta sikte på fall då uppgifter lämnas ut till privata tjänsteverantör eller andra myndigheter som har i uppdrag att utföra endast teknisk bearbetning eller teknisk lagring för den utlämnande myndighetens räkning (utkontraktering). Ett utlämnande ska inte ske om det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av utkontraktering.

Utredningens bedömning: Bestämmelsen ska inte villkoras med något lämplighetsrekvisit.

Det finns inte skäl att från bestämmelsens tillämpningsområde undanta vissa sekretessbestämmelser eller uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagstiftningen.

10.3.1 Tillämpningsområdet

Avgränsning till it-drift är inte lämplig

Den fråga som inställer sig inledningsvis är om den sekretessbrytande bestämmelsen ska träffa utkontraktering av *it-drift*, eller om det finns skäl att göra dess tillämpningsområde smalare.

Det förstnämnda alternativet har den fördelen att det eliminerar risken för att en viss form av utkontraktering – utan att det framstår som sakligt motiverat – hamnar utanför den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

Som följer av avsnitt 2.2.3 är det inte alltid givet vilken verksamhet som kan sägas falla in under begreppet *it-drift* och vilken verksamhet som faller utanför.

En sekretessbrytande bestämmelse innebär att sekretess som annars skulle ha skyddat vissa uppgifter inte längre ska gälla i en viss situation. För att inte tillämpningen av en sådan bestämmelse ska riskera att bli alltför varierad och oförutsägbar bör dess tillämpningsområde utformas på ett så tydligt sätt som möjligt. Den vaghet som

ligger i uttrycket it-drift innebär att man kan ifrågasätta om det är lämpligt att låta den sekretessbrytande bestämmelsen ta sikte på utkontraktering av it-drift.

Bestämmelsen bör avgränsas till teknisk bearbetning eller teknisk lagring

Som vi redogjort för ovan (avsnitt 9.8.2) förekommer formuleringen teknisk bearbetning eller teknisk lagring i TF och OSL. Uttrycket teknisk lagring eller teknisk bearbetning är därmed sedan länge inarbetat. Därtill kommer att uttrycket används i tystnadspliktslagen som har ett nära samband med de frågor som behandlas i detta betänkande. Även om uttrycket inte kan sägas vara alldeles entydigt framstår det som mer tydligt än uttrycket it-drift. Det nu nämnda talar för att den sekretessbrytande bestämmelsen bör avgränsas till att endast ta sikte på utkontraktering av teknisk bearbetning eller teknisk lagring av uppgifter.

Härutöver bör framhållas att vi – genom att låta den sekretessbrytande bestämmelsen ta sikte på utkontraktering av teknisk bearbetning eller teknisk lagring av uppgifter – undviker att introducera ett nytt begrepp med otydligt innehåll på ett rättsområde som redan nu måste betecknas som komplext.

Med hänsyn till det ovan anförda bör därför den sekretessbrytande bestämmelsen utformas på det sättet att den endast tar sikte på utkontraktering av teknisk bearbetning och teknisk lagring av uppgifter.

Bestämmelsen avser enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring

Avgränsningen till tjänster eller funktioner som enbart innebär teknisk bearbetning eller teknisk lagring för myndighetens räkning innebär att tjänster som visserligen innefattar moment av teknisk bearbetning eller teknisk lagring, men som inte enbart avser sådan bearbetning eller lagring inte omfattas av bestämmelsen.

Utkontraktering av arbetsuppgifter som är hänförliga till vård- och omsorgssektorns behandling av personuppgifter vid t.ex. journalföring, bedömning av röntgenbilder eller patientrådgivning, ut-

gör exempel på utkontraktering som faller utanför tillämpningsområdet.

Bestämmelsen avser hantering som sker för myndighetens räkning

Det ska betonas att den avgränsning av tillämpningsområdet som nu gjorts innebär att bestämmelsen endast träffar den hantering av uppgifter som sker *för myndighetens räkning*. Det följer av den föreslagna bestämmelsens ordalydelse att sådan hantering av uppgifter som en privat tjänsteleverantör utför för ändamål kopplade till den egna verksamheten faller utanför tillämpningsområdet. Tjänsteleverantörens hantering av myndighetens uppgifter för utveckling av egna produkter och tjänster kan nämnas som exempel. Det kan i sammanhanget tilläggas att ett personuppgiftsbiträdes behandling av personuppgifter för egna ändamål inte är tillåten enligt dataskyddsförordningen (se avsnitt 7.3.6). I praktiken innebär detta att myndigheten inte kan godta sådana avtalsvillkor som medger att tjänsteleverantören använder uppgifterna för egen räkning om den sekretessbrytande bestämmelsen ska tillämpas för utlämnandet.

Den föreslagna regleringen medför inte några nya hinder för utkontraktering avseende sådana arbetsuppgifter som faller utanför tillämpningsområdet eller sådan hantering som sker för tjänsteleverantörens egen räkning. Sådana utlämnanden får ske med stöd av de regler som gäller i dag, dvs. utlämnande efter skadeprövning eller med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse.

10.3.2 Bestämmelsen bör även ta sikte på utkontraktering myndigheter emellan och placeras i offentlighets- och sekretesslagen

I detta delbetänkande har vi fokuserat på sådana fall då myndigheter uppdrar åt en privat tjänsteleverantör att helt eller delvis hantera myndighetens it-drift. I våra direktiv beskrivs detta som utkontraktering av it-drift.

En fråga vi har övervägt är om den sekretessbrytande bestämmelsen ska utformas på det sättet att den endast tar sikte på det som i direktiven beskrivs som utkontraktering av it-drift.

Det förekommer även att myndigheter får i uppdrag att helt eller delvis hantera it-drift åt en annan myndighet. I direktiven beskrivs denna verksamhet som samordnad it-drift.

Vi kan inte se att det finns några bärande skäl för att begränsa den sekretessbrytande bestämmelsen till att endast träffa det som i direktiven benämns utkontraktering av it-drift. Bestämmelsen bör därmed även ta sikte på det fallet att en myndighet på uppdrag av en annan myndighet tekniskt bearbetar eller lagrar uppgifter. Som vi ser det påverkar inte detta våra möjligheter att i slutbetänkandet återkomma med ytterligare författningsförslag som rör samordnad it-drift. Den sekretessbrytande bestämmelse bör därför ta sikte på såväl utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer som utkontraktering av it-drift myndigheter emellan.

Denna bestämmelse bör lämpligen placeras i 10 kap. OSL som innehåller sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess.

10.3.3 En villkorlös bestämmelse?

Som utgångspunkt gäller att det i första hand är lagstiftaren som har till uppgift att fullt ut ansvara för de avvägningar som måste göras mellan det intresse som föranlett den sekretessbrytande bestämmelsen och de intressen som sekretessen avser skydda och andra hänsynstaganden. I linje med detta uppställs särskilda villkor endast i ett fåtal sekretessbrytande bestämmelser (se t.ex. 10 kap. 27 § och 15 kap. 3 a § OSL).

Det står klart att den främsta fördelen med att inte införa några särskilda villkor för den sekretessbrytande bestämmelsen är att det skulle skapa en tydlig reglering i OSL. Det skulle därmed stå klart att sekretess inte hindrar en myndighet från att lämna ut uppgifter till en tjänsteleverantör som har i uppdrag att endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgifterna för myndighetens räkning. Fördelarna med en sådan ordning måste dock vägas mot eventuella nackdelar.

10.3.4 En intresseavvägning

Uppgifter som omfattas av sekretess kan vara mycket känsliga oavsett om det är fråga om sekretess till skydd för enskilda eller till skydd för det allmänna, beroende på omfattningen av och karaktären hos uppgifterna. Det är samtidigt så att den sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslår ska tillämpas av samtliga myndigheter i många olika situationer. De förhållanden under vilka den sekretessbrytande bestämmelsen ska tillämpas är så varierande att det framstår som vanskligt att slå fast att intresset av utkontraktering i alla tänkbara situationer väger tyngre än de intressen som sekretessen avser att skydda. Vi menar därför att det – trots den under föregående rubrik beskrivna utgångspunkten – finns ett behov av att skapa en reglering som möjliggör hänsynstagande till sekretessintresset i det enskilda fallet där det framstår som nödvändigt. En sådan reglering skulle kunna utformas på det sättet att den sekretessbrytande bestämmelsen förses med det villkoret att den myndighet som avser att utkontraktera it-drift åläggs att innan ett beslut fattas göra en avvägning mellan intresset av en utkontraktering och de intressen som sekretessen avser att skydda.

Det är i detta sammanhang värt att framhålla att ett krav på en intresseavvägning skulle – till skillnad från en villkorlös sekretessbrytande bestämmelse – tvinga myndigheterna att i sina överväganden inför ett beslut om utkontraktering av it-drift beakta sekretessintresset, vilket kan ha ett värde i sig.

Av betydelse i sammanhanget är också att ett krav på intresseavvägning ytterst innebär att ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken kan komma i fråga i de fall utkontraktering skett trots att sekretessintresset väge tyngre.

En invändning som kan riktas mot att införa ett krav på en intresseavvägning är att det i viss utsträckning förtar poängen med en sekretessbrytande bestämmelse. Myndigheterna har redan i dag i vissa fall en möjlighet att utkontraktera it-drift efter en skadeprövning. Frågan är om det innebär någon reell förenkling för myndigheterna att göra en intresseavvägning i stället för en skadeprövning.

Det går inte att bortse ifrån att skadeprövningen i första hand tar sikte på fall där det finns förutsättningar för myndigheterna att göra en mer detaljerad bedömning, t.ex. när någon från allmänheten begär ut en handling ur en akt med sekretessreglerade uppgifter. Som vi

nämner ovan torde det i många fall vara förenat med svårigheter att göra en skadeprövning i samband med utkontraktering av it-drift, eftersom det i sådana fall är fråga om stora uppgiftsmängder där uppgifter kan vara reglerade av olika bestämmelser om sekretess. En intresseavvägning kan skapa förutsättningar för myndigheten att göra en mer övergripande prövning och skulle därmed innebära en förenkling för myndigheterna. Det bör också framhållas att även om det införs ett krav på en intresseavvägning, det ändå skulle innebära en utvidgning av möjligheten för myndigheterna att utkontraktera it-drift i jämförelse med vad som gäller i dag.

Vid en samlad bedömning anser vi att övervägande skäl talar för den sekretessbrytande bestämmelsen bör förses med det villkoret att den myndighet som avser att utkontraktera it-drift ska göra en avvägning mellan intresset av utkontraktering och det intresse som sekretessen avser att skydda innan ett beslut fattas.

10.3.5 Närmare om intresseavvägningen

Ett villkor för att utlämnande ska få ske bör således vara att de skäl som talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det är viktigt att poängtera att endast sekretesshänsyn kan tas vid denna bedömning. Det finns alltså inte utrymme att inom ramen för intresseavvägningen beakta andra hänsyn som t.ex. om det från mera allmänna utgångspunkter är lämpligt att utkontraktering sker.

Vilka intressen som föranlett sekretessen, med vilken styrka som sekretessen är reglerad liksom uppgifternas art och omfattning är faktorer av betydelse. Det kan också – enligt vår bedömning – vara av betydelse vilken sekretess eller tystnadsplikt som gäller hos mottagaren av uppgifterna, och vilken styrka den sekretessen eller tystnadsplikten har. Vi menar att det finns fog för uppfattningen att det i detta sammanhang kan ha betydelse om det är fråga om en straffsanktionerad tystnadsplikt enligt OSL eller annan lagstiftning, eller en tystnadsplikt som följer av avtal (jfr JO:s beslut den 9 september 2014 /dnr 3032-2011/). Det förhållandet att det – med anledning av kravet på dubbel straffbarhet i 2 kap. brottsbalken – inte alltid kommer att vara möjligt att lagföra vissa utländska tjänsteleverantörer för

brott mot tystnadsplikt om de röjer uppgifter i strid med tystnadspliktslagen kan alltså vara av betydelse.

Hänsyn till möjligheten att lagföra ett brott mot tystnadsplikt utifrån kravet på dubbel straffbarhet kan emellertid bara tas i förhållande till länder utanför EU, eftersom sådana hänsyn annars skulle kunna stå i strid med EU-rättens likabehandlingsprincip.

Dataskyddsregelverket innebär i viss utsträckning en tystnadsplikt för personuppgifter som också kan vara relevant att ta i beaktande i bedömningen. Detsamma gäller förekomsten av avtalsreglerad tystnadsplikt samt förekomsten av tekniska säkerhetsåtgärder, som t.ex. kryptering, som gör det svårare för någon obehörig att ta del av uppgifterna.

10.3.6 Bestämmelsen bör inte villkoras med något lämplighetsrekvisit

Digitaliseringsrättsutredningens förslag

Digitaliseringsrättsutredningen föreslog att det skulle införas en sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 2 a § OSL som – i likhet med vad vi föreslår – tar sikte på uppgiftsutlämnande till tjänsteleverantörer och andra myndigheter som utför uppdrag för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för den utlämnande myndighetens räkning.

För att ett utlämnande ska kunna ske enligt Digitaliseringsrättsutredningens förslag uppställs två villkor. Uppgifter ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut eller om det av andra skäl är olämpligt.

När det gäller det föreslagna lämplighetsrekvisitet nämnde Digitaliseringsrättsutredningen att utkontrakteringar som innebär att flera myndigheters system och information samlas i samma lagringsmedium kan framstå som olämpliga eftersom de kan innebära en ökad riskexponering för känsliga uppgifter. Även en tänkt geografisk lokalisering av uppgifterna kan, enligt den bedömning som utredningen gjorde, medföra att en utkontraktering som avser vissa känsliga uppgifter till tjänsteleverantören bedöms vara olämplig.

Våra överväganden

Vi har övervägt frågan om det finns behov av ett lämplighetsrekvisit liknande det som Digitaliseringsrättsutredningen föreslog. Det bör i detta sammanhang – vilket också Digitaliseringsrättsutredningen varit inne på – beaktas att ett sådant villkor bör ta sikte på andra intressekonflikter än den som står mellan intresset av utkontraktering och de sekretessintressen som sekretessen avser att skydda. Snarare skulle ett sådant villkor ta sikte på frågan om en utkontraktering framstår som lämplig från mera allmänna utgångspunkter. Det står klart att ett sådant villkor – som alltså avser annat än rena sekretesshänsyn – inte bör placeras i OSL. Skulle det finnas ett behov av ett lämplighetsrekvisit bör det antingen arbetas in i någon befintlig reglering eller införas i någon ny lag.

Det kan konstateras att den sekretessbrytande bestämmelse vi föreslår inte innebär att myndigheterna måste utkontraktera it-drift. Andra alternativ står alltså till buds om en myndighet av något skäl skulle bedöma att en utkontraktering vore mindre lämplig.

OSL är inte det enda regelverk som en myndighet har att beakta vid bedömningen av om en utkontraktering av it-drift är möjlig. Även om det inte uppställs något hinder i OSL kan alltså annan reglering hindra en utkontraktering. Man kan t.ex. tänka sig att en utkontraktering innebär en – enligt dataskyddsförordningen – otillåten överföring av personuppgifter till tredje land. Vidare kan man tänka sig fall då en utkontraktering står i konflikt med säkerhetsskyddsregleringen eller informationssäkerhetsregleringen. Vi har svårt att tänka oss något fall där en utkontraktering måste betraktas som olämplig utan att den står i strid med något av dessa regelverk. Den nuvarande lagstiftningen uppställer således krav på att den myndighet som avser att utkontraktera it-drift – vid sidan om de bedömningar som är nödvändiga att göra enligt OSL – ska göra mera allmänna lämplighetsbedömningar.

En annan sak är att vår kartläggning visar att i synnerhet informationssäkerhetsregleringen inte efterlevs fullt ut bland myndigheterna. Det framgår av enkätresultaten att bristande informationsklassificering och bristande kompetens är de största hindren mot säker it-drift. Sårbarheter och brister i myndigheternas informationssäkerhet kan leda till kostnader i de fall de leder till it-incidenter. Det kan handla om störningar av tillgängligheten till information

och funktioner, manipulation eller stöld av känslig information. Samtidigt medför ofta åtgärder som syftar till att förbättra informationssäkerheten direkta eller indirekta kostnader. Sammantaget visar detta, enligt vår uppfattning, på brister i efterlevnaden av befintliga regelverk, snarare än på bristande reglering. Bristerna i efterlevnad avhjälps inte genom ett lämplighetsrekvisit, utan beror snarare bl.a. på avsaknad av tillsyn över efterlevnaden av informationssäkerhetsregleringen. Det är därmed vår slutsats att det saknas behov av att införa något lämplighetsrekvisit.

10.3.7 Undantag för försvarssekretess eller någon annan sekretessbrytande bestämmelse?

En särskild fråga som väckts under arbetets gång är om det finns skäl att från den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde undanta den s.k. försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL. Som skäl för en sådan ordning skulle kunna anföras att de uppgifter som försvarssekretessen tar sikte på är så skyddsvärda att de bör bli föremål för utkontraktering i så liten utsträckning som möjligt eller kanske inte alls.

Redan i dag finns en möjlighet att efter en skadeprövning utkontraktera uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Skillnaden mellan en skadeprövning och den intresseavvägning som ska göras enligt den bestämmelse som vi föreslår ligger i att det i det senare fallet finns uttryckligt stöd för att göra en övergripande bedömning. Det skulle därför kunna hävdas att den bestämmelse vi föreslår innebär vidgade möjligheter att utkontraktera it-drift som rör uppgifter som omfattas av försvarssekretess och att ett undantag mot den bakgrunden är nödvändigt. Det är dock oundvikligt att även den skadeprövning som föregår en utkontraktering görs på ett övergripande plan. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om skillnaden är särskilt stor i praktiken.

Det finns skäl att framhålla att försvarssekretessen inte intar någon särställning i OSL. De särskilda hänsyn som bör tillmätas uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av OSL tillgodoses inom ramen för säkerhetsskyddslagstiftningen. Det är vidare så att om vi skulle införa en ordning som innebar att försvarssekretessen undantogs, frågan skulle uppkomma om inte även andra sekretessbestämmelser skulle undantas. Detta

gäller särskilt sådana sekretessbestämmelser som till skillnad från försvarssekretessen har omvända skaderekvisit, dvs. där det finns en presumtion för sekretess, eller bestämmelser om absolut sekretess.

Det är mot denna bakgrund vår bedömning att det inte finns skäl att undanta försvarssekretessen från den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

De skäl som nu anförts gör sig även gällande när det gäller övriga sekretessbestämmelser i OSL. Vi bedömer därför att det inte finns anledning att undanta någon sekretessbestämmelse från den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

10.3.8 Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Som vi redovisat i avsnitt 6.2.2 ska med *säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter* förstås uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen /2018:585/).² Det finns alltså en koppling mellan säkerhetsskyddslagstiftningen och OSL. Frågan är om den sekretessbrytande bestämmelse vi föreslår på något sätt har betydelse för frågan om en uppgift ska betraktas som säkerhetsskyddsklassificerad. Det är vår utgångspunkt att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter bör undantas från den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde om den skulle innebära att skyddet enligt säkerhetsskyddslagstiftningen för dessa uppgifter försämras.

Frågan är vad som avses med formuleringen uppgifter *som omfattas av sekretess enligt OSL*. I lagmotiven till säkerhetsskyddslagen talas på flera ställen om sekretessbelagda uppgifter (prop. 2017/18:89 s. 49 ff.). Även i lagmotiven till 1996 års säkerhetsskyddslag – som föregick den nuvarande lagen – talas om sekretessbelagda uppgifter (se prop. 1995/96:129 bl.a. s. 41). I det av Utredningen om säkerhetsskyddslagen avlämnade betänkandet (SOU 2015:25) *En ny säkerhetsskyddslag* talas däremot om *uppgifternas natur* (s. 288 f.). Inte någonstans i betänkandet förmedlas den uppfattningen att uppgifterna i fråga måste vara sekretessbelagda.

² För enkelhets skull talar vi i det följande om uppgifter som omfattas av OSL.

Skrivningarna i lagmotiven skulle kunna tolkas som att det krävs att en uppgift är sekretessbelagd enligt OSL för att den ska kunna betraktas som säkerhetsskyddsklassificerad.

Uttrycket *sekretessbelagda uppgifter* definieras i 3kap. 1 § OSL som en uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Man kan alltså endast i det enskilda fallet – efter en konkret utlämnandeprövning – veta om en uppgift är sekretessbelagd. En tolkning av uttrycket säkerhetsskyddsklassificerad i enlighet med lagmotiven leder därmed dels till att säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde blir mycket begränsat, dels till att uppgifter som lämnats ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse eller efter en skadeprövning inte kan betraktas som säkerhetsskyddsklassificerade eftersom de i så fall inte kan vara sekretessbelagda.

Det står enligt vår bedömning klart att formuleringen *omfattas av sekretess enligt OSL* i 1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen inte rimligen kan uppfattas som att det krävs att uppgifterna är sekretessbelagda.

Enligt den tolkning vi gör är det däremot ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor att en uppgift är sekretessreglerad enligt OSL för att den ska kunna betraktas som säkerhetsskyddsklassificerad. Härutöver krävs att uppgiften rör säkerhetskänslig verksamhet.

Sekretessreglerad uppgift definieras som en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess (3 kap. 1 § OSL). En uppgift som är sekretessreglerad upphör inte att vara det endast av det skälet att den träffas av en sekretessbrytande bestämmelse. Detta innebär i sin tur att den sekretessbrytande bestämmelse vi föreslår inte kommer att ha någon inverkan på frågan om uppgifterna ska betraktas som säkerhetsklassificerade eller inte, även om de träffas av den sekretessbrytande bestämmelsen. Vi kan inte heller se att uppgifterna på någon annan grund inte längre skulle kunna betraktas som säkerhetsskyddsklassificerade med anledning av den bestämmelse vi föreslår. Vår slutsats är därmed att det inte finns någon anledning att undanta uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade från den sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.

11 En inskränkt meddelarfrihet

Utredningens förslag: Den i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen föreskrivna meddelarfriheten bör inskränkas för den krets av personer som träffas av lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter.

11.1 Tystnadsplikten

Regeringens avsikt är att den tystnadsplikt som åläggs tjänsteleverantörerna enligt lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter (tystnadspliktslagen) så långt som möjligt ska överensstämma med den tystnadsplikt som gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) vid teknisk bearbetning och teknisk lagring hos det allmänna (prop. 2019/20:201 s. 18 och s. 24). Det innebär att tystnadsplikt gäller hos tjänsteleverantören för en uppgift som hos en myndighet skulle ha omfattats av sekretess till skydd för allmänna intressen enligt 11 kap. 4 a § OSL eller till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden enligt 40 kap. 5 § OSL.

11.2 Meddelarfrihet

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (meddelarfrihet) som framgår av 1 kap. 1 § andra stycket och 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) samt 1 kap. 1 § första stycket och 10 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) innebär en rätt att lämna uppgifter, även sådana som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt, för offentliggörande i tryckt skrift, program eller genom

tekniska upptagningar. Tanken med denna frihet är att samhällsdebatten inte ska berövas uppgifter som är mycket betydelsefulla från allmän synpunkt av den anledningen att uppgifterna är sekretessbelagda av hänsyn till ett sekretessintresse som just i det aktuella sammanhanget väger mindre tungt. Rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter som följer av TF och YGL har som utgångspunkt företräde framför tystnadsplikten.

Regeringen har uttalat att som grundprincip gäller att stor återhållsamhet bör iakttas vid prövningen av om undantag från meddelarfrihet ska göras i ett enskilt fall. Den berörda sekretessbestämmelsens konstruktion kan ge viss vägledning. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten än i andra fall. Det bör också beaktas om uppgiften har lämnats av en enskild i en förtroendesituation eller om uppgiften hänför sig till myndighetsutövning. I det förra fallet bör rätten att meddela och offentliggöra uppgifter normalt sett inskränkas, medan denna rätt normalt sett bör ha företräde när det är fråga om uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning (se prop. 1979/80:2 del A s. 104 f.).

Offentliga funktionärens tystnadsplikt för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som hanteras i verksamhet för endast teknisk bearbetning eller teknisk lagring inskränker meddelarfriheten (40 kap. 5 och 8 §§ OSL). Meddelarfriheten är även inskränkt för uppgift som är sekretessreglerad av hänsyn till ett allmänt intresse enligt en bestämmelse som har företräde framför meddelarfriheten och som hanteras i verksamhet för endast teknisk bearbetning eller teknisk lagring för en annan myndighetsräkning. Det gäller dock inte om en annan primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse, som inte har företräde framför meddelarfriheten, är tillämplig hos den uppgiftsmottagande myndigheten (jfr 11 kap. 4 a och 8 §§ OSL).

11.3 Meddelarfriheten bör inskränkas för den krets av personer som träffas av tystnadspliktslagen

Det ovan anförda innebär att det – vid samordnad it-drift, dvs. utkontraktering av it-drift myndigheter emellan – inte finns någon rätt för de offentliga funktionärerna hos den uppgiftsmottagande myn-

digheten att meddela och offentliggöra uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden för offentliggörande i tryckt skrift, program eller tekniska upptagningar. När det gäller uppgifter som är sekretessreglerade av hänsyn till ett allmänt intresse följer som sagt av 11 kap. 4 a och 8 §§ OSL att meddelarfriheten i vissa situationer är inskränkt och i andra inte.

För den krets av personer som träffas av tystnadspliktslagen föreskrivs däremot ingen inskränkning i meddelarfriheten. Digitaliseringsrättsutredningen analyserade inte frågan närmare. Regeringen ansåg inte att det fanns skäl att föreslå en inskränkning av meddelarfriheten men uteslöt inte att det vid behov kunde finnas anledning att på nytt överväga frågan (prop. 2019/20:201 s. 20).

Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning att den tystnadsplikt som gäller för de offentliga funktionärerna har företräde framför meddelarfriheten samtidigt som meddelarfriheten har företräde framför den tystnadsplikt som följer av tystnadspliktslagen. Det är vidare så att den sekretessbrytande bestämmelse vi föreslår innebär en utvidgning av möjligheten att utkontraktera it-drift till privata tjänsteleverantörer vilket – enligt vår bedömning – utgör ytterligare ett argument för att inskränka meddelarfriheten.

Vid en sammantagen bedömning bedömer vi att meddelarfriheten bör inskränkas för den krets av personer som träffas av tystnadspliktslagen.

12 Konsekvensutredning

12.1 Inledning

Vi ska enligt våra utredningsdirektiv bedöma förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Vi redovisar två förslag i detta delbetänkande. Det första förslaget avser införande av en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) om utkontraktering av teknisk bearbetning och teknisk lagring av uppgifter. Det andra förslaget avser en inskränkt meddelarfrihet.

Konsekvensanalysen utgår från de krav som ställs i kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi analyserar inte konsekvenser av våra slutsatser om röjande eller överföring till tredje land.

12.2 Nuläge och problembild

Som vi beskriver i detta delbetänkande är utkontraktering av it-drift en viktig förutsättning för statliga myndigheter, kommuner och regioner att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Vår kartläggning visar att utkontraktering av it-drift och användning av molntjänster är ett vanligt sätt för statliga myndigheter att hantera sin it-drift. Detsamma gäller för kommuner och regioner.

En utkontraktering av it-drift handlar i grund och botten om att en statlig myndighet, kommun eller region uppdrar åt en privat tjänstleverantör att hantera hela eller delar av it-driften.

Utkontraktering av it-drift kan innebära fördelar som effektivisering, besparingar och ökad säkerhet. Utkontraktering kan också föra med sig nackdelar som leverantörsberoende och säkerhetsut-

maningar. Kravställningsarbetet som görs i samband med upphandling av it-drift är därför viktigt, och lämpliga avvägningar behöver göras utifrån verksamhetens krav och förutsättningar. Vid anlitan­de av en privat tjänsteleverantör av it-driftstjänster måste de krav som ställs på informations­säkerhet, säkerhetsskydd, sekretess och data­skydd alltid upprätthållas.

Beslut om utkontraktering som grundar sig på ett bristande in­formationssäkerhetsarbete kan innebära säkerhetsrisker. Vår kart­läggning visar att ungefär hälften av de statliga myndigheter som besvarat enkäten behöver etablera och utveckla ett systematiskt in­formationssäkerhetsarbete i sin verksamhet. Informationsklassning ingår här som en viktig del. Även kommunerna och regionerna behöver stärka sitt systematiska informations­säkerhetsarbete. Detta är en förutsättning för att kunna göra en lämplig avvägning mellan säkerhet och kostnadseffektivitet vid beslut om utkontraktering av it-drift.

Bland statliga myndigheter och i kommunsektorn råder det i dag en viss osäkerhet i fråga om de rättsliga förutsättningarna för utkon­traktering till privata tjänsteleverantörer. Det gäller främst tolkningen av när en uppgift ska anses röjd enligt OSL.

En förutsättning för att statliga myndigheter, kommuner och regioner som är i behov av att utkontraktera sin it-drift också ska kunna göra det är att det finns ett regelverk som skapar förutsätt­ningar för utkontraktering. Dagens reglering medger utkontraktering av it-drift men med vissa begränsningar. Vår bedömning är att det behövs en reglering som i större utsträckning än den nuvarande ger ett uttryckligt stöd för att lämna ut uppgifter vid utkontraktering av it-drift. Därför föreslår vi en sekretessbrytande bestämmelse i OSL.

12.3 Allmän bedömning av förslagets påverkan på aktörernas beteende

En förväntad konsekvens av våra förslag blir en minskad osäkerhet om vad som gäller vid utkontraktering av it-drift till privata tjänste­leverantörer. Det bör få positiva konsekvenser för statliga myndig­heter, kommuner och regioner men också för branschen. För statliga myndigheter, kommuner och regioner som haft behov av att utkon­traktera men som valt att avvakta på grund av det osäkra rättsläget,

kan våra slutsatser om röjande och vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse underlätta beslut om vägval.

Redan i dag måste en statlig myndighet, kommun eller region som överväger utkontraktering av it-drift säkerställa att utkontrakteringen kan ske på ett sätt som uppfyller krav på informations-säkerhet, säkerhetsskydd, sekretess och dataskydd. Vårt förslag till bestämmelse ger dels ett uttryckligt stöd för att lämna ut uppgifter som omfattas av absolut sekretess, dels stöd för att utlämnande av uppgifter där sekretessen är reglerad med skaderekvisit kan ske efter en mer övergripande bedömning än vad som är möjligt i dag.

Vår bedömning är att införandet av en sekretessbrytande bestämmelse i praktiken innebär en begränsad förändring för statliga myndigheter, kommuner och regioner när det gäller vilka överväganden som behöver göras inför en utkontraktering av it-drift. Förslagets påverkan på deras beteende kan möjligen variera beroende på hur de enskilda aktörerna hittills förhållit sig till utkontraktering och om de har tidigare erfarenhet av utkontraktering. Sammantaget bedömer vi dock att vårt förslag på det stora hela innebär relativt små förändringar i övervägandesituationen vid beslut om utkontraktering.

12.4 Påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda

En utgångspunkt för förslaget i delbetänkandet är att statliga myndigheter, kommuner och regioner fortsatt ska ha möjlighet att – med bibehållen säkerhet – utkontraktera it-drift. En förväntad konsekvens av vårt förslag blir en minskad osäkerhet om vad som gäller vid utkontraktering till privata tjänsteleverantörer. Det förväntas få positiva konsekvenser både för offentlig sektor där en del nu väntar med att agera, men också för branschen som kan anpassa sina tjänster utifrån det klargjorda rättsläget.

Införandet av en sekretessbrytande bestämmelse med villkor i form av intresseavvägning kan inledningsvis ställa krav på vissa förändringar i rutiner vid genomförande av upphandlingar som kan kräva mer tid och resurser för varje enskild aktör. Det kan därmed antas att den nya administrativa rutinen inledningsvis medför vissa merkostnader för aktörerna. Över tid, i takt med att rutiner etableras och aktörerna får mer erfarenhet, bör arbetssättet i högre grad kunna standardi-

seras och eventuella ökade kostnader för den nya rutinen kunna minska. Kostnaderna kan eventuellt bli lägre än dagens kostnader för skadeprövning i samband med upphandlingar av it-drift. Det som talar för detta är att den sekretessbrytande bestämmelsen ger stöd för en mer övergripande prövning vid utlämnande än vad nu gällande regelverk medger. Vilka effekterna blir kommer rimligen att variera med hänsyn till hur verksamheternas it-drift är organiserad i dag. För en statlig myndighet, kommun eller region som hittills hanterat sin it-drift i egen regi, men som överväger utkontraktering, kan förutsättningarna påverkas på ett annat sätt än för en myndighet, en kommun eller en region som redan har utkontrakterat hela eller delar av sin it-drift.

Den sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslår innebär att det införs ett uttryckligt stöd för att göra en mer övergripande bedömning, i form av en intresseavvägning, än vad som är fallet vid en skadeprövning. Vår bedömning är därför att den sekretessbrytande bestämmelsen på sikt kommer att innebära en förenkling vid utlämnande av uppgifter i samband med utkontraktering jämfört med vad som gäller i dag. Bestämmelsen möjliggör dessutom utlämnande av uppgifter som omfattas av absolut sekretess.

Eftersom förslaget bygger på att varje aktör själv ska svara för intresseavvägningen är det svårt att i detta läge bedöma hur bedömningar och praxis kan komma att utvecklas. Utifrån vår kartläggning vet vi att statliga myndigheter ser kompetensbrist som den största riskfaktorn för säker it-drift. Motsvarande bild framkommer i rapporter etc. som avser kommuner och regioner. Vi vet också att många statliga myndigheter anser att det är svårt att upprätthålla kompetens för att göra avvägningar mellan säker och kostnadseffektiv it-drift. För att säkerställa utkontraktering med bibehållen säkerhet bedömer vi att den sekretessbrytande bestämmelsen med intresseavvägning bör kompletteras med central vägledning och stöd till statliga myndigheter, kommuner och regioner. Vi avser att återkomma med förslag om detta i vårt slutbetänkande.

Sammantaget bedöms kostnadseffekterna av förslaget bli begränsade för berörda aktörer. Förslagen bedöms inte heller leda till några mer betydande konsekvenser för samhällsekonomin i övrigt.

Förslaget om inskränkt meddelarfrihet bedöms inte ha någon påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda.

12.5 Effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

12.5.1 Berörda företag, branscher m.m.

De företag som berörs av vårt förslag finns i första hand inom it-sektorn. För att illustrera sektorns storlek kan nämnas att IT- och Telekomföretagen, som är bransch- och arbetsgivarorganisation på området, har cirka 1 300 medlemsföretag, vilka sammantaget har närmare 100 000 medarbetare i Sverige. Alla branschens företag är dock inte medlemmar i IT- och Telekomföretagen. Statistik på organisationens hemsida visar att den svenska it- och telekombranschen 2017 totalt sysselsatte nästan 210 000 personer, fördelat på cirka 50 000 företag. De flesta företagen i branschen är små – statistiken på IT- och Telekomföretagens hemsida visar att 97 procent av företagen har färre än 20 anställda och 0,5 procent har fler än 100 anställda.

Flertalet av de företag som nämns ovan arbetar dock med annat än it-driftstjänster. It-driftstjänsternas del av den samlade it-marknaden är dock omfattande. Exakt hur stor är dock svårt att ange. För att ändå försöka exemplifiera har det beräknats att statsförvaltningens it-kostnader uppgår till mellan 25 och 30 miljarder kronor per år och att omkring 15 procent av de statliga myndigheternas it-verksamhet är utkontrakterad mätt i andel av de totala it-kostnaderna. För kommuner och regioner saknas motsvarande uppgifter. Enligt Digitaliseringsrättsutredningen uppgår dock de statliga myndigheternas, kommunernas och regionernas sammanlagda årliga it-kostnader till 45 miljarder kronor. Bland de företag, i synnerhet de större, som säljer it-driftstjänster på den svenska marknaden har många sin huvudsakliga hemvist i andra länder. Många företag har också svenskt säte eller ursprung. Som illustration kan nämnas Kammarkollegiets ramavtalsområde It-drift. Nuvarande ramavtal för it-drift omfattar två områden: ett för myndigheter med 100–400 anställda, och ett som vänder sig till myndigheter med fler än 400 anställda. Totalt finns 13 tjänsteleverantörer med på endera eller båda områdena. Knappt hälften av dessa företag har sitt ursprung i Sverige, men har i flera fall gått samman med utländska företag. Övriga företag är svenska dotterbolag till – inte sällan mycket stora – multinationella företag

med sitt ursprung i andra länder. Några av ramavtalsleverantörerna har fusionerat med varandra sedan nuvarande ramavtal tecknades.

12.5.2 Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen

Vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse kan leda till att statliga myndigheter, kommuner och regioner ställer hårdare krav på de privata tjänsteleverantörerna. Det är dock svårt att bedöma hur kravnivån generellt kommer att utvecklas eftersom förslaget innebär att varje enskild aktör själva ska svara för intresseavvägningen och dess kriterier.

Om vårt förslag i förlängningen leder till förändrade och eventuellt hårdare krav på de privata tjänsteleverantörerna, så kan detta medföra att anbudsgivarna behöver ägna mer tid och resurser åt att utforma anbudet. Det får dock anses ligga i rollen som anbudsgivare att förhålla sig till de krav som ställs av de aktörer som upphandlar it-driftstjänster. Så länge en förändrad kravbild har sin grund i ett skäligt intresse av värnande av sekretess och säkerhet bedöms därför att denna påverkan på anbudsgivarna är av liten betydelse.

Det ska i sammanhanget också framhållas att vår bedömning är att förslaget snarare innebär en förenkling för de aktörer som vill utkontraktera it-drift jämfört med vad som gäller i dag.

12.5.3 Andra kostnader och förändringar i företagens verksamhet

Utöver de kostnads- och konkurrenseksekvenser som tidigare beskrivits bedöms vårt förslag inte ha några mer betydande konsekvenser i dessa hänseenden.

12.5.4 Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen

Som vi beskrivit ovan kan vårt förslag eventuellt leda till att statliga myndigheter, kommuner och regioner ställer hårdare krav på de privata tjänsteleverantörerna än i dag. Det kan möjligen medföra att antalet tänkbara tjänsteleverantörer minskar i antal, med försämrade konkurrens och högre priser som följd. Eftersom vi föreslår att varje

enskild aktör själv ska svara för intresseavvägningen är det dock svårt att bedöma hur kravnivån generellt kommer att utvecklas och därmed hur stor denna effekt kan få för företagen.

12.5.5 Påverkan i andra avseenden på företagen

Utöver vad som tidigare redogjorts för bedöms förslaget inte ha någon betydande påverkan i andra avseenden på företagen.

12.5.6 Särskilda hänsyn till små företag

It-driftsbranschen präglas av stordriftsfördelar. Små företag har i regel sämre arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga än stora företag. I någon mån lär detta förhållande komma att förstärkas med förslagen i delbetänkandet, eftersom ett litet företag kan antas ha mindre marginal för att möta de hårdare krav som kan antas bli följden av vårt förslag. Denna effekt bedöms dock vara marginell.

Om små privat tjänsteleverantörer verkligen kommer att påverkas negativt jämfört med stora företag beror dock mycket på hur den genomsnittliga kravnivån på tjänsteleverantörer vid utkontraktering av it-driftstjänster kommer att utvecklas till följd av kravet på intresseavvägning. Om statliga myndigheter, kommuner och regioner skulle börja ställa krav på att tjänsteleverantörerna bör ha svensk hemvist skulle det kunna ha en positiv effekt för små, inhemska tjänsteleverantörer jämfört med stora utländska företag.

12.5.7 Förslaget om inskränkt meddelarfrihet

Förslaget om inskränkt meddelarfrihet bedöms inte få några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

12.6 Överensstämmelse med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Enligt vår bedömning är våra förslag till författningsändringar förslag i linje med de skyldigheter som följer av EU-rätten. Som påtalas i delbetänkandet finns det annan lagstiftning som en offentlig aktör behöver beakta innan beslut om en utkontraktering, bl.a. dataskyddsförordningen.

Vårt förslag på en sekretessbrytande bestämmelse med en intresseavvägning är inte utformat på ett sådant sätt att det exkluderar europeiska aktörer.

12.7 Särskilda hänsyn avseende tidpunkten för ikraftträdande och om behov av speciella informationsinsatser

Vi har förslagit tidpunkt för ikraftträdande med beaktande av dels behovet av beredningstid, dels utifrån ett uttalat behov om ett så snabbt införande som möjligt

Vi bedömer att det kan finnas behov av vägledning och informationsinsatser om en sekretessbrytande bestämmelse med intresseavvägning införs i OSL. Vi avser att återkomma till detta i vårt slutbetänkande.

12.8 Övriga konsekvenser av förslaget

12.8.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Vår intention är att förslaget ska ge fortsatt möjlighet för statliga myndigheter, kommuner och regioner att med bibehållen säkerhet utkontraktera sin it-drift. En förväntad konsekvens av vårt förslag blir en minskad osäkerhet om vad som gäller för kommuner och regioner vid utkontraktering.

Förslaget innebär inte en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Att kommuner och regioner enligt förslaget själva ska svara för intresseavvägningen bör ge visst utrymme för dem att anpassa kraven till en för dem lämplig nivå.

Förslaget om inskränkt meddelarfrihet bedöms inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

12.8.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslaget om en sekretessbrytande bestämmelse bedöms ha liten betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Möjligen kan sägas att om kravet på intresseavvägning leder till att statliga myndigheter, kommuner och regioner ställer hårdare krav på de privata tjänsteleverantörerna i samband med upphandling av it-driftstjänster, så bör det minska risken för att tjänsteleverantörer med brottsliga intentioner ges möjlighet att komma i fråga för uppdrag på området. Med hänsyn till marknadens struktur och nuvarande upphandlingars karaktär (vad gäller inriktning, omfattning m.m.) kan det dock antas att riskerna i detta hänseende är små redan med nuvarande regelverk.

Förslaget om inskränkt meddelarfrihet innebär att det blir straffbart att lämna ut uppgifter till grundlagsskyddad media för den som omfattas av lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter. Förslaget innebär på så vis en utvidgning av det straffbara området. Vi ser dock inga skäl att tro att det skulle ske straffbara gärningar i någon större omfattning till följd av den nya kriminaliseringen, eller att det skulle bli fråga om en stor mängd nya åtal. Vi bedömer därför att förslaget om inskränkt meddelarfrihet får begränsade konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

12.8.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Vi bedömer det som mindre sannolikt att förslaget kommer att få någon direkt betydelse för utbudet av offentlig service i olika delar av landet.

Förslagets konsekvenser på sysselsättningen i Sverige generellt och i olika delar av landet mer specifikt beror mycket på hur den genomsnittliga kravnivån på privata tjänsteleverantörer vid utkontraktering av it-driftstjänster kommer att utvecklas. Möjligen kan

tänkas att om kraven på tjänsteleverantörerna utvecklas mot att vissa svenska tjänsteleverantörer inte längre kan komma i fråga för it-driftsuppdrag åt statliga myndigheter, kommuner och regioner, så kan behovet av personal hos dessa tjänsteleverantörer komma att minska. Om utvecklingen å andra sidan skulle bli sådan att intresseavvägningarna tenderar att gynna inhemska tjänsteleverantörer före utländska, så skulle det kunna skapa möjligheter att etablera en större marknad för svenska tjänsteleverantörer. Sannolikt skulle det samlade behovet av personal hos svenska tjänsteleverantörer då öka. Det är dock svårt att bedöma hur stora dessa eventuella effekter kan bli, liksom om storleken på dem skulle variera mellan olika delar av landet.

I sammanhanget bör också upprepas att hur den genomsnittliga kravnivån vid upphandling av it-driftstjänster kommer att utvecklas när det nya kravet på intresseavvägning införs helt beror på vilka val de enskilda aktörerna kommer att göra. Det är upp till varje enskild aktör som vill göra en utkontraktering att utöver intresseavvägningen även beakta krav på säkerhetsskydd, sekretess och dataskydd. Det är i slutändan också upp till varje enskild aktör att ta ställning till om det, utifrån den samlade bedömningen utifrån samtliga tillämpliga regelverk, finns anledning att ställa krav på leverans från exempelvis Sverige.

Förslaget om inskränkt meddelarfrihet bedöms inte få några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

12.8.4 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag

It-driftsbranschen präglas av tydliga stordriftsfördelar. Små företag har närmast definitionsmässigt sämre arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga än stora företag. I någon mån lär detta förhållande komma att förstärkas med förslaget i delbetänkandet, eftersom ett litet företag kan antas ha mindre marginal för att hantera de förändrade krav på tjänsteleverantörerna som eventuellt kan bli följden av en sekretessbrytande bestämmelse med villkor i form av intresseavvägning. Sett som andel av de samlade storleksnackdelar som små företag på den berörda marknaden har jämfört med stora företag bedöms dock denna effekt vara marginell.

Om små tjänsteleverantörer av it-driftstjänster kan komma att påverkas negativt jämfört med stora företag beror på hur den genomsnittliga kravnivån på leverantörer vid utkontraktering av it-drift kommer att utvecklas till följd av kravet på intresseavvägning.

Förslaget om inskränkt meddelarfrihet bedöms inte få några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

12.8.5 Jämställdheten mellan kvinnor och män

Inget av de två förslagen bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män.

12.8.6 Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Inget av de två förslagen bedöms ha betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

12.9 Alternativa lösningar och effekter om någon reglering inte kommer till stånd

Vår analys av dagens förhållanden vad gäller statliga myndigheters, kommuner och regioners utkontraktering av it-drift leder till slutsatsen att det finns behov av en sekretessbrytande bestämmelse. Eftersom ett oklart rättsläge för utkontraktering till privata tjänsteleverantörer och avsaknaden av en lagbestämmelse som ger ett uttryckligt stöd för utlämnande av sekretessreglerade uppgifter inom ramen för utkontraktering av it-drift bedöms utgöra själva problemet är det svårt att se alternativa lösningar som skulle kunna hantera problemet på ett bättre sätt.

Vår slutsats att utkontraktering av it-drift innebär att de uppgifter som överförs till tjänsteleverantören röjs, ger en signal att den praxis som tillämpas av vissa statliga myndigheter, kommuner och regioner, och som innebär att uppgifter som lämnas ut till den privata tjänsteleverantören inte betraktas som röjda, inte är hållbar utifrån ett rättsligt perspektiv. Man kan därför anta att våra slutsatser, även om det inte skulle införas en sekretessbrytande bestämmelse, kan

leda till att statliga myndigheter, kommuner och regioner ser över och förändrar sitt beteende. Som vi påpekat är dock utkontraktering av it-drift en förutsättning för många statliga myndigheter, kommuner och regioner att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det framstår därför inte som sannolikt att dessa aktörer helt skulle upphöra med utkontraktering av it-drift om en sekretessbrytande bestämmelse inte införs.

13 Vårt fortsatta arbete

Enligt direktiven ska vi i vår delredovisning redogöra för förslag till inriktning för det fortsatta utredningsarbetet när det gäller samordnad it-drift.

Som framgår av avsnitt 2.3.1 ska vi i slutbetänkandet redovisa följande delar:

- en utvärdering av Försäkringskassans uppdrag om samordnad it-drift samt erfarenheter av andra exempel på samordnad it-drift i Sverige,
- en analys av de säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningarna för samordnad statlig it-drift,
- förslag om samordnad, säker och kostnadseffektiv statlig it-drift, och
- en konsekvensutredning.

I detta kapitel beskriver vi inriktningen för det fortsatta utredningsarbetet inför vårt slutbetänkande.

13.1 Våra samlade bedömningar i delbetänkandet

Utöver vad som framgår av direktiven är delbetänkandet en självklar utgångspunkt för det fortsatta arbetet och för utformningen av förslag om samordnad statlig it-drift. I detta ingår våra definitioner av säker och kostnadseffektiv it-drift på aktörs- och samhällsnivå liksom slutsatserna från vår kartläggning av statliga myndigheters it-drift och exemplen från andra länder. Våra slutsatser från vår rättsliga analys av förutsättningar för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer är relevanta även för den samordnade it-driften.

I kapitel 6–10 har vi redogjort för de regler om säkerhetsskydd, informationssäkerhet, dataskydd och sekretess som statliga myndigheter, kommuner och regioner har att beakta vid utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer. Till det kommer de generella krav som ställs på offentlig verksamhet avseende bl.a. legalitet, objektivitet, saklighet och god hushållning med allmänna medel. Det finns med andra ord ett omfattande regelverk som myndigheter måste förhålla sig till vid utkontraktering av it-drift och som enligt vår mening inte lämnar utrymme för utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer som är olämplig eller osäker. Detta under förutsättning att de rättsliga regler och krav som finns följs och att det finns ett systematiskt informationssäkerhetsarbete på plats inom statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Vår kartläggning av statliga myndigheters it-drift i kapitel 4 visar dock att det finns brister i de statliga myndigheternas informationssäkerhetsarbete. Ungefär hälften av de myndigheter som besvarat vår enkät behöver etablera och utveckla sitt systematiska informationssäkerhetsarbete i verksamheten. Informationsklassning ingår här som en viktig del. Små och medelsmå myndigheter har i regel inte kommit lika långt i sitt informationssäkerhetsarbete som medelstora och stora myndigheter. I vår kartläggning har vi också ställt frågor om hinder för säker och kostnadseffektiv it-drift. Här framkommer att de största hindren för säker it-drift enligt myndigheterna är avsaknad av relevant kompetens och bristande informationsklassificering. Flera myndigheter lyfter också svårigheterna att omsätta tillämpliga regelverk i kravställning vid exempelvis utkontraktering som ett problem. Vi kan konstatera att det inte finns någon tillsyn över myndigheternas informationssäkerhetsarbete, men har i övrigt inte gjort några analyser eller bedömningar när det gäller styrning och organisering på informationssäkerhetsområdet.

I vår konsekvensutredning i kapitel 12 gör vi bedömningen att den sekretessbrytande bestämmelsen med intresseavvägning bör kompletteras med central vägledning och stöd till statliga myndigheter, kommuner och regioner för att säkerställa utkontraktering med bibehållen säkerhet.

Mot bakgrund av våra samlade bedömningar i delbetänkandet ser vi anledning att i vårt arbete med slutbetänkandet återkomma med fortsatt analys på bl.a. informationssäkerhetsområdet. Detta som underlag för förslag på lämpliga åtgärder för att åstadkomma en säker

it-drift oavsett om den bedrivs i egen regi, utkontrakterad eller genom samordnad it-drift. Detta ligger också i linje med våra direktiv.

Vår samlade bedömning i delbetänkandet är dock att de befintliga regelverk som statliga myndigheter, kommuner och regioner har att beakta vid utkontraktering av it-drift – korrekt tillämpade – ger förutsättningar för en säker utkontraktering av it-drift till privata tjänsteleverantörer samt att dessa regelverk inte innehåller några omotiverade begränsningar för sådan utkontraktering.

13.2 Utgångspunkter för det fortsatta arbetet

För att ta ställning till förutsättningarna för en **säker och kostnads-effektiv samordnad statlig it-drift** ser vi att följande punkter är centrala och bör löpa som en röd tråd i det fortsatta arbetet:

- **organisering** (befintlig myndighet, samverkan mellan myndigheter, ny myndighet)
- **tjänsteutbud** (standardiserade lösningar eller anpassning utifrån kundbehov och säkerhetskrav)
- **målgrupp** (verksamhet, myndighetsstorlek, behov, säkerhetskrav, myndigheter och information som inte bör omfattas av samordnad it-drift)
- **anslutning** (frivilligt eller obligatoriskt, prioriteringsmodeller för anslutning)
- **finansiering** (avgiftsfinansiering eller anslagsfinansiering)
- **införande** (nära kopplat till anslutningsmodell)
- **privata tjänsteleverantörer** (kommersiella it-driftstjänster som del av en samordnad statlig it-drift, hybridlösningar, samordnad upphandling av kommersiella it-driftstjänster).

Ett antal aspekter är viktiga att analysera i samband med de förslag som vi ska lämna om en samordnad statlig it-drift. Det gäller styrkor, svagheter, möjligheter och hot förknippade med olika sätt att styra myndigheternas it-drift, som staten har att välja på. En central marknadsplats för ackrediterade molntjänster som myndigheterna kan avropa (jfr G-Cloud i Storbritannien får sannolikt andra konsekvenser

än om en myndighet ges ett permanent uppdrag att koncentrera och sköta andra myndigheters it-drift (jfr Valtori i Finland). För att lämna väl underbyggda förslag kommer vi i slutbetänkandet att analysera dessa aspekter med utgångspunkt i myndigheternas behov av en säker och kostnadseffektiv it-drift.

13.3 Arbetsätt

Öppenhet och dialog med dem som berörs av våra eventuella förslag är viktigt även i vårt fortsatta arbete. Utöver avstämning och förankring i expertgrupp och referensgrupp kommer vi även fortsättningsvis att stämma av och kvalitetssäkra vårt arbete inom de arbetsgrupper inom juridik och säkerhet som vi etablerat. Det kan också vara aktuellt att etablera ytterligare en arbetsgrupp med inriktning på mer tekniska it-driftsfrågor.

Även om merparten av arbetet med utformning av förslag kommer att grunda sig på de analyser vi genomför i utredningsarbetet ser vi också ett behov av att involvera myndigheter och andra relevanta aktörer för att få synpunkter på förslagen. Vår ambition är att under våren 2021 genomföra en uppföljande workshop med myndigheter med fördjupade frågeställningar om samordnad it-drift samt ett öppet webinarium där vi presenterar våra tänkta förslag och vägvalen bakom dem.

13.4 Erfarenheter av samordnad it-drift i Sverige

Det finns flera exempel på samordnad it-drift i den statliga förvaltningen. Några har byggts upp på eget initiativ medan andra har etablerats genom regeringsbeslut. Utöver det kan även andra exempel på samordning inom den statliga förvaltningen vara intressanta som underlag för våra förslag om samordnad statlig it-drift.

13.4.1 Utvärdering av Försäkringskassans uppdrag om samordnad och säker it-drift

Försäkringskassan har sedan år 2017 ett regeringsuppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift till vissa myndigheter. Det övergripande syftet med uppdraget är att pröva och utvärdera former för samordnad och säker it-drift för lämpliga myndigheter. Uppdraget sträckte sig till en början fram till år 2020, men förlängdes i ett regeringsbeslut till den 31 december 2022 (I2019/02515/DF). Enligt regeringsbeslutet ska fokus under uppdragets fortsatta löptid ligga på att bibehålla den förmåga till samordnad och säker statlig it-drift som Försäkringskassan upparbetat hittills.

Enligt våra direktiv ska vi utvärdera Försäkringskassans uppdrag att tillhandahålla samordnad och säker statlig it-drift och redovisa vilka slutsatser som kan dras i fråga om bl.a. upparbetad organisation, finansieringsmodell, anslutningsprocess, tjänsteleverans, samordningsvinster samt påverkan på kärnverksamheten i fråga om bl.a. resursbehov och prioriteringar inom verksamheten. Här ingår också att utvärdera Försäkringskassans arbete med informationssäkerhet, säkerhetsskydd och kund- och avtalsförvaltning. Utvärderingen ska innehålla en analys av vilka eventuella samordningsvinster och andra nyttor (kostnadseffektivitet, ökad säkerhet, flexibilitet och skalfördelar) som kan uppnås vid samordnad statlig it-drift i jämförelse med it-drift i egen regi och utkontraktering. I detta ingår att också redovisa vilka eventuella nackdelar som kan följa av samordnad statlig it-drift. Vi ska därutöver analysera vilka lärdomar, erfarenheter och investeringar som är relevanta att vidareutveckla inom ramen för förslag till mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift.

Utvärderingen kommer att genomföras genom dokumentstudier, intervjuer med företrädare för olika delar av Försäkringskassan samt med företrädare för kundmyndigheter, myndigheter som överväger att gå in i en samordning med Försäkringskassan samt samverkansmyndigheter. Försäkringskassan lät genomföra en extern utvärdering av uppdraget år 2019 och det är naturligt att följa upp delar av denna utvärdering och komplettera med de specifika frågeställningar som framgår av utredningsdirektiven.

Den närmare planeringen av utvärderingen kommer att läggas fast i början av 2021. I korthet kommer vi att inleda med dokumentstudier och intervjuer med dem som arbetat närmast uppdraget inom

Försäkringskassan (projektledare, kundansvariga samt ansvariga chefer inom it-avdelningen). Därefter kommer vi att fördjupa oss i frågor om anslutningsprocess, tjänsteleverans, säkerhet, ekonomimodell, avtal, etc. Även i denna del kommer vi att genomföra dokumentstudier och intervjuer med olika företrädare för Försäkringskassan samt med företrädare för kundmyndigheterna. Utöver detta ska vi intervjua företrädare för kärnverksamheten inom Försäkringskassan samt de samverkansmyndigheter som pekats ut i Försäkringskassans uppdrag.

När det gäller nyttor med samordnad it-drift behöver vi ta del av uppföljningar både från Försäkringskassan och kundmyndigheterna för att se utvecklingen över tid för olika nyckelindikatorer samt prognosen framåt. Vi vet dock från tidigare utvärderingar att det finns begränsad information att tillgå, särskilt vad gäller nollvärden för kundmyndigheterna när de gick in i samordningen med Försäkringskassan. Detta måste tas i beaktande.

Vi har under våren tagit fram en kravställning gentemot Försäkringskassan där det bl.a. framgår vilka roller och funktioner vi vill intervjua i organisationen samt vad vi i övrigt behöver för att kunna genomföra utvärderingen. Kravställningen har efter dialog godkänts av Försäkringskassan och kommer utgöra grund för samarbetet oss emellan.

13.4.2 Andra exempel på samordnad it-drift

Av direktiven framgår att vi ska dra lärdomar även av andra exempel på samordnad it-drift i Sverige, som exempelvis Skatteverkets it-driftshantering åt Kronofogdemyndigheten och Valmyndigheten samt länsstyrelsernas samordnade it-drift. Vi bedömer att även samordningen inom universitets- och högskolesektorn genom SUNET kan vara av intresse.

I denna del kommer vi att arbeta huvudsakligen med intervjuer för att fånga positiva och negativa erfarenheter av samordnad it-drift, lärdomar, förändringar som gjorts över tid samt vilka utmaningar som finns i dag och framåt. Utgångspunkt tas i punkterna i avsnitt 13.2.

13.4.3 Erfarenheter av Statens servicecenter

I vår kartläggning av statliga myndigheters it-drift, och särskilt behoven av it-drift, har flera myndigheter gjort jämförelser med Statens servicecenters (SSC) samordning av bl.a. löne- och ekonomitjänster. Exempelvis har flera myndigheter lyft fram att det är relevant att titta på anslutningsmodell, finansieringsmodell, tjänsteutveckling samt ansvarsförhållanden mellan SSC och kundmyndigheter. Erfarenheter för olika typer av myndigheter, t.ex. små respektive stora myndigheter är också av intresse. Vi har under våren varit i kontakt med SSC för att få deras beskrivning av erfarenheter och utmaningar i uppdraget. Vår uppfattning är att det kan finnas erfarenheter att lära av exemplet SSC såväl från kundmyndighetsperspektivet, tjänsteleverantörsperspektivet som när det gäller regeringens styrning som underlag för våra förslag om samordnad statlig it-drift.

13.5 Säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningar för samordnad statlig it-drift

13.5.1 Inledning

Detta delbetänkande innehåller en kartläggning och analys av de rättsliga förutsättningarna för att utkontraktera it-drift till privata tjänsteleverantörer, utifrån regelverken om säkerhetsskydd, informations-säkerhet, dataskydd samt offentlighet och sekretess.

Enligt våra direktiv ingår det även i vårt uppdrag att analysera de säkerhetsmässiga förutsättningarna för samordnad statlig it-drift, särskilt när det gäller krav på säkerhetsskydd och informations-säkerhet samt sekretess och skyddet för den personliga integriteten. Vidare ska vi enligt direktiven analysera de rättsliga förutsättningarna för samordnad statlig it-drift, särskilt när det gäller avtals- och upphandlingsfrågor samt konkurrens- och marknadsrättsliga frågor. Vi ska även vid behov lämna författningsförslag som möjliggör att inrätta samordnad statlig it-drift. Dessa frågor kommer vi att behandla i slutbetänkandet.

I slutbetänkandet avser vi även återkomma till de säkerhetsmässiga för- och nackdelarna för statliga myndigheter att ansluta sig till samordnad it-drift jämfört med att hantera it-drift i egen regi eller utkontraktera driften. Denna analys bör enligt våra direktiv bl.a.

innehålla fördjupade resonemang om hur regelverken om säkerhets- skydd, informationssäkerhet, offentlighet och sekretess samt skyddet för den personliga integriteten kan upprätthållas och utvecklas.

I detta avsnitt redogör vi översiktligt för de principiella frågeställningar som vi bedömer behöver analyseras i slutbetänkandet. Uppräkningen är inte uttömmande, utan fler frågor kan tillkomma.

13.5.2 Avtal mellan myndigheter

En allmän utgångspunkt för statliga myndigheters möjligheter att ingå avtal, som innehåller ekonomiska förpliktelser för staten, är att myndigheterna inte utgör några självständiga juridiska enheter (rätts- subjekt). De utgör endast delar av rättssubjektet staten. En konsekvens av detta är att de inte kan ingå bindande avtal med varandra; ett avtal förutsätter att det sluts av två självständiga parter. De överenskommelser mellan statliga myndigheter som förekommer är alltså en särskild från avtalet skild rättsfigur som inte regleras i lagstiftningen. Det medför också att de sedvanliga tvistelösningsmekanismerna, rättegång enligt rättegångsbalken och förfarande enligt lagen (1929:145) om skiljemän, inte står till förfogande om det uppkommer någon tvist om tillämpningen av en överenskommelse mellan de myndigheter som träffat överenskommelsen.

En viktig fråga i det fortsatta utredningsarbetet blir därför hur myndigheters inbördes förhållanden kan och bör regleras vid samordnad it-drift. Vidare finns det anledning att överväga vilka tvistelösningsmekanismer som bör stå till buds och hur ansvar lämpligen kan utkrävas.

13.5.3 Upphandling

En central fråga i förhållande till samordnad statlig it-drift är om det är förenat med upphandlingsplikt när en myndighet erhåller it-drift från en eller flera andra myndigheter. Upphandlingsregelverket ska tillämpas när en upphandlande myndighet åtar sig att erlagga betalning i utbyte mot att en leverantör utför en prestation. Avtalet måste innefatta rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidig karaktär och kravet på bundenhet innebär att skyldigheterna ska kunna fullgöras genom rättsliga åtgärder. Det finns flera undantag från upphand-

lingsplikten, bl.a. för intern upphandling, för upphandling mellan upphandlande myndigheter och vid tilldelning av tjänstekontrakt på grund av ensamrätt.

Vid upphandling på försvars- och säkerhetsområdet gäller särskilda regler.

Det är nödvändigt att i det fortsatta utredningsarbetet analysera vilka konsekvenser regelverket om offentlig upphandling får för tillhandahållandet av samordnad it-drift och vilka författningsåtgärder som kan och bör vidtas för att skapa förutsättningar för samordnad it-drift utifrån upphandlingssynpunkt.

13.5.4 Konkurrensrätt

I våra direktiv anges det att det behöver utredas om det finns konkurrens- och marknadsrättsliga förutsättningar för samordnad it-drift och om det är nödvändigt att författningsreglera anslutning till sådan it-drift.

I 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) finns en konfliktlösningssregel som kan tillämpas vid konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i kommunal eller statlig regi. Regeln innebär, för statlig verksamhets del, att staten får förbjudas att i sådan säljverksamhet som omfattas av konkurrenslagen tillämpa ett visst förfarande om förfarandet snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Enligt bestämmelsen får dock förbud inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. I specialmotiveringen till bestämmelsen anges att vid prövningen om ett förfarande från allmän synpunkt ska särskilt beaktas om förfarandet strider mot en lag, en annan författning eller något annat för staten bindande direktiv. Vidare anges att det kan vidare vara fråga om t.ex. ett regeringsbeslut utan samband med normgivning. Den principiella utgångspunkten är att ett förfarande som strider mot lag etc. saknar försvarbarhet från allmän synpunkt (prop. 2008/09:231, s. 58 f.).

En konkurrensrättslig fråga som vi behöver utreda är därför vilka förfaranden i fråga om samordnad it-drift som omfattas av konfliktlösningssregeln avseende konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och vilka åtgärder som kan och bör vidtas för att säkerställa

och tydliggöra att en samordnad statlig it-drift tillgodoser samhälleliga intressen som överväger konkurrensintresset.

13.5.5 Dataskydd

En grundläggande utgångspunkt för upprätthållandet av dataskyddsregelverket är att det är klarlagt och tydligt vem som är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter. Myndigheter är vanligen personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför, antingen på grund av att personuppgiftsansvaret är författningsreglerat eller utifrån bedömningen att det är myndigheten som bestämmer ändamål och medel för behandlingen av personuppgifter.

Om beslut om ändamål och medel fattas av flera myndigheter gemensamt så kan ett gemensamt personuppgiftsansvar uppstå. En myndighet som behandlar personuppgifter för en annan myndighets räkning kan också vara personuppgiftsbiträde åt den uppdragsgivande (och personuppgiftsansvariga) myndigheten.

Det finns behov av att analysera och klarlägga hur personuppgiftsansvaret förhåller sig vid samordnad it-drift. Det behöver också övervägas om det finns skäl att fastställa personuppgiftsansvaret i författning för att ansvarsfördelningen för behandling av personuppgifter vid samordnad it-drift ska vara tydlig.

Administrationen av personuppgiftsbiträdesavtal upplevs ofta som betungande. Det finns därför anledning att ta ställning till om hanteringen av personuppgifter vid tillhandahållande av samordnad it-drift bör regleras genom författning i stället för genom avtal mellan uppdragsgivande myndighet och den eller de myndigheter som tillhandahåller it-driften, i syfte att minska den administrativa bördan.

Bortsett från dessa två mer specifika frågor så behöver givetvis en genomlysning av hur samtliga krav som dataskyddsregelverket ställer kan uppfyllas vid samordnad it-drift, beroende på hur denna utformas. Det behöver också övervägas om det finns behov att författningsreglera andra delar av personuppgiftsbehandlingen än de som rör personuppgiftsansvar och personuppgiftsbitrådets hantering av uppgifter.

13.5.6 Sekretess

I våra direktiv ingår att analysera hur regelverket om sekretess kan upprätthållas och utvecklas vid samordnad it-drift. Redan i dag gäller sekretess för uppgifter som hanteras av en myndighet som ett led i teknisk bearbetning och lagring för en annan myndighets räkning genom bestämmelserna om överföring av sekretess enligt 11 kap. 4 § OSL och absolut sekretess för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid teknisk bearbetning och lagring enligt 40 kap. 5 § OSL.

Om den samordnade it-driften innehåller moment som kan bedömas gå utöver vad som innefattas i teknisk bearbetning och teknisk lagring så kan det finnas skäl att överväga införande av ytterligare bestämmelser om sekretess hos den myndighet eller de myndigheter som tillhandahåller samordnad it-drift.

Vi föreslår i detta delbetänkande en sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande av uppgifter för teknisk bearbetning och lagring. Den bestämmelse som vi föreslår gäller för utlämnanden av sekretessreglerade uppgifter till såväl en privat tjänsteleverantör som till annan myndighet. Eftersom bestämmelsen är begränsad till teknisk bearbetning och teknisk lagring så kan det finnas anledning att överväga att införa en bredare sekretessbrytande bestämmelse för utlämnanden till andra myndigheter, beroende på hur den samordnade it-driften utformas och vad den ska innehålla.

13.5.7 Säkerhetsskydd och informationssäkerhet

Vi ska enligt utredningsdirektiven analysera de säkerhetsmässiga förutsättningarna för samordnad statlig it-drift, särskilt när det gäller krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet. Vi ska enligt direktiven också analysera de säkerhetsmässiga för- och nackdelarna för statliga myndigheter att ansluta sig till samordnad it-drift jämfört med att hantera it-drift i egen regi eller utkontraktera driften. Det finns därför anledning för oss att i vårt fortsatta arbete särskilt undersöka, utifrån regelverken om säkerhetsskydd och informationssäkerhet, betydelsen av att samla en potentiellt omfattande mängd information från flera olika myndigheter i en samordnad it-drift.

13.5.8 Allmänna handlingar och arkivering

Handlingar, det vill säga framställningar i skrift eller bild och upptagningar som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF, tryckfrihetsförordningen), är allmänna om de förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF).

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses dock inte som allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 13 § TF).

Enligt 3 § arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. Utgångspunkten i 4 § arkivlagen är att varje myndighet själv svarar för vården av sitt arkiv, vilket innebär att myndigheten har ansvaret för att uppfylla de krav som ställs på arkivvården enligt arkivlagen.

I den mån som en myndighet vid tillhandahållande av samordnad it-drift befattar sig med handlingar på ett sätt som går utöver enbart teknisk bearbetning och lagring så kan allmänna handlingar uppkomma i myndighetens verksamhet. Frågan uppstår då om och hur arkivansvaret kan fördelas mellan kundmyndigheten och tillhandahållande myndighet.

13.5.9 Behov av författningsreglering och förslag till sådan reglering

Förvaltningslagens legalitetsprincip innebär att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver (prop. 2016/17:180 s. 59). Det finns därför anledning att överväga vilken typ av övergripande styrning som krävs för att en eller flera myndigheter ska tillhandahålla samordnad it-drift.

Det kan också finnas skäl utifrån utfallet av analyserna av konkurrens- och upphandlingsregelverken som talar för en författningsreglering av exempelvis anslutning till den samordnade it-driften. Som vi lyfter ovan kan det också finnas skäl att reglera vissa aspekter av personuppgiftsbehandlingen, exempelvis personuppgiftsansvaret och villkoren för personuppgiftsbiträdets behandling.

Det finns även andra skäl än strikt juridiska som gör en tydlig styrning önskvärd. Vi återkommer till detta i vårt slutbetänkande.

13.6 Förslag om samordnad, säker och kostnadseffektiv statlig it-drift

Enligt utredningsdirektiven ska vi, utifrån resultatet av övriga delar i utredningsarbetet, överväga vilka behov som finns av att inrätta mer varaktiga former av samordnad it-drift för den statliga förvaltningen samt om det är lämpligt ur säkerhetssynpunkt. Vi ska lämna alternativa och rangordnade förslag på organisationsmodeller och med utgångspunkt i dessa även lämna förslag på en eller flera alternativa införandeplaner. Eventuella förslag som har övervägts men avfärdats ska redovisas och motiveras. Förslagen ska grunda sig på en analys av säkerhetsmässiga, samhällsekonomiska och budgetära konsekvenser av att inrätta samordnad it-drift. Vi ska också ta hänsyn till eventuella risker med centralisering av statsförvaltningens it-drift, geografisk placering och fysiskt skydd av datorhallar, potentiell exponering av myndigheters information mot andra länders rättsordningar samt risken för att informationen görs åtkomlig för obehöriga.

Vid utformningen av förslagen utgår vi från de utgångspunkter som vi presenterar i avsnitt 13.2 samt de slutsatser som vi dragit i delbetänkandet och i våra analyser av erfarenheterna av samordnad it-drift och de säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningarna för samordnad it-drift. Till detta kommer vårt perspektiv på säker och kostnadseffektiv it-drift på aktörs- och samhällsnivå som vi beskrivit i avsnitt 2 i detta delbetänkande. Förslagen om samordnad it-drift behöver i detta sammanhang också analyseras ur ett riskperspektiv, utifrån olika hotnivåer i samhället och utifrån ett totalförsvarsperspektiv.

Vid sidan av de rangordnade förslagen ska vi även föreslå hur generella och myndighetsspecifika krav på informationssäkerhet och säkerhetsskydd kan tillgodoses. Vi ser, utöver detta, att det kan finnas anledning att lämna även andra förslag om styrning och ansvarsfördelning på aktörs- och samhällsnivå vad gäller säker och kostnadseffektiv it-drift.

13.7 Konsekvensutredning

Vi ska enligt utredningsdirektiven analysera förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Vi ska ana-

lysera de samhällsekonomiska effekterna och även redogöra för konsekvenserna av status quo, dvs. att inte samordna myndigheternas it-drift. Ekonomiska konsekvenser för enskilda myndigheter som direkt berörs av förslagen ska redovisas. Om vi lämnar förslag som innebär en verksamhetsövergång eller avveckling av verksamhet ska de budgetära och verksamhetsmässiga konsekvenserna för detta särskilt analyseras. Vidare ska vi redogöra för eventuella marknadseffekter och konkurrenspåverkan för det privata näringslivet i förhållande till de potentiella samordningsvinster som kan uppnås av samordnad it-drift för hela eller delar av den statliga förvaltningen.

14 Ikraftträdande

14.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Skälen för vårt förslag: Vi bedömer att det är angeläget att den sekretessbrytande bestämmelsen som vi föreslår träder i kraft så snart som möjligt, för att underlätta statliga myndigheters, kommuners och regioners utkontraktering av it-drift och för att ge ett tydligt rättsligt stöd för utlämnande av sekretessreglerade uppgifter.

Vi bedömer också att det är angeläget att den föreslagna inskränkningen i meddelarfriheten träder i kraft så fort som möjligt, för att göra lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter så verkningsfull som möjligt.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de lagbestämmelser utredningen föreslår tidigast kunna träda i kraft den 1 januari 2022. Förslagen är inte av den arten att de kräver några särskilda övergångsregler.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

10 kap.

2 a §

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas ut till ett företag eller en annan enskild eller till en annan myndighet som har i uppdrag att utföra endast teknisk bearbetning eller teknisk lagring för den utlämnande myndighetens räkning.

En uppgift ska inte lämnas ut om det intresse som sekretessen ska skydda har företrädde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs en sekretessbrytande bestämmelse som kan tillämpas när en myndighet lämnar ut uppgifter till någon som ska utföra teknisk bearbetning eller teknisk lagring för myndighetens räkning. De överväganden som ligger till grund för bestämmelsen finns i avsnitt 10.2.4–10.3.8.

Bestämmelsen är tillämplig när en myndighet lämnar ut uppgifter till såväl privata tjänsteleverantörer som till andra myndigheter.

Den sekretessbrytande bestämmelsen är avgränsad till utlämnanden för uppdrag som innebär endast teknisk bearbetning eller teknisk lagring för myndighetens räkning. Innebörden av teknisk bearbetning eller teknisk lagring är densamma som i 2 kap. 9 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (jfr 2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen).

Att bestämmelsen är tillämplig när en tjänsteleverantörs uppdrag är att endast tekniskt bearbeta eller tekniskt lagra uppgifter innebär att ett uppdrag som innehåller annat än enbart sådana tekniska mo-

ment faller utanför tillämpningsområdet. I situationer där en myndighet rörande uppgifter utkontrakterar uppdrag av olika karaktär till samma tjänsteleverantör, t.ex. ett uppdrag som innebär att leverantören endast tekniskt bearbetar eller tekniskt lagrar uppgifter och ett annat uppdrag som omfattar åtgärder rörande uppgifterna som går utöver detta, är lagen bara tillämplig i det förstnämnda fallet och bara på sådana uppgifter som inte dessutom hanteras inom ramen för det andra uppdraget (jfr prop. 2019/20:201, s. 22).

Bestämmelsens avgränsning innebär att den endast träffar hantering av uppgifter som tjänsteleverantören utför för myndighetens räkning. Sådan hantering av uppgifter som en tjänsteleverantör utför för egna ändamål faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Ett villkor för att utlämnande ska få ske är att de skäl som talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Detta innebär att den utlämnande myndigheten måste bedöma om intresset av sekretess för uppgifterna överväger intresset av att uppgiften lämnas ut. Vilka intressen som föranlett sekretessen, liksom med vilken styrka som sekretessen är reglerad, bör tas i beaktande i denna bedömning. Även uppgifternas art och omfattning är av relevans.

Det kan också vara av relevans vilken sekretess eller tystnadsplikt som gäller hos mottagaren för uppgifterna, och vilken styrka den sekretessen eller tystnadsplikten har. Det kan därvid ha betydelse om det är fråga om en straffsanktionerad tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller annan lagstiftning, eller en tystnadsplikt som följer av avtal. Det bör i sammanhanget även beaktas att det inte alltid kommer att vara möjligt att lagföra vissa utländska tjänsteleverantörer för brott mot tystnadsplikt om de röjer uppgifter i strid med lagreglerad tystnadsplikt. Detta beror på att det i enlighet med reglerna om dubbel straffbarhet i 2 kap. brottsbalken krävs att gärningen även är straffbar på gärningsorten för att svensk domstol ska vara behörig.

Hänsyn till möjligheten att lagföra ett brott mot tystnadsplikt utifrån kravet på dubbel straffbarhet kan dock bara tas i förhållande till länder utanför EU, eftersom sådana hänsyn annars skulle kunna stå i strid med EU-rättens likabehandlingsprincip.

Dataskyddsregelverket innebär i viss utsträckning en tystnadsplikt för personuppgifter som också kan vara relevant att beakta i bedömningen. Detsamma gäller förekomsten av tekniska säkerhets-

åtgärder som gör det svårare för någon obehörig att ta del av uppgifterna i klartext, som t.ex. kryptering.

44 kap.

5 §

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning, och

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter.

Paragrafen är ändrad genom att en hänvisning till lagen om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter lagts till.

I paragrafen föreskrivs inskränkningar i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Den tystnadsplikt som följer av lagen om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter har företrädare framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Regeringens proposition 1975/76:160 *Om nya grundlagsbestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.*
- Regeringens proposition 1975/76:204 *om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten.*
- Regeringens proposition 1979/80:2, Del A *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Regeringens proposition prop. 1981/82:186 *Om ändringar i sekretesslagen (1980:100), m.m.*
- Regeringens proposition 1995/96:129 *Säkerhetskydd.*
- Regeringens proposition 1997/98:44 *Personuppgiftslag.*
- Regeringens proposition 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag.*
- Regeringens proposition prop. 2016/17:198 *Utökat sekretesskydd i verksamhet för teknisk bearbetning och lagring.*
- Regeringens proposition 2017/18:89 *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetskyddslag.*
- Regeringens proposition 2019/20:201 *Tystnadsplik vid utkontraktering av teknisk lagring eller teknisk bearbetning av uppgifter.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 2014:39 *Så enkelt så möjligt för så många som möjligt.*
Betänkande av E-delegationen.
- SOU 2015:25 *En ny säkerhetskyddslag.* Betänkande av utredningen om en ny säkerhetskyddslag.

- SOU 2015:66 *En förvaltning som håller ihop*. Betänkande av E-delegationen.
- SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.
- SOU 2018:82 *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen*. Betänkande av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor.

Departementsserien

Ds Ju 1977:1 och 11 *Handlingssekretess och tystnadsplikt*.

Rapporter, vägledningar, strategier, m.m.

- Ahlström K., Offentlighets- och sekretesslag, Lexino, JUNO.
- Artikel 29-gruppen (2010), *Opinion 1/2010 on the concepts of "controller" and "processor" (WP 169)*, antagen den 16 februari 2010.
- Beckman m.fl., *Kommentar till brottsbalken II*, 4 uppl. 1978.
- Cirio Advokatbyrå AB, *Molntjänster, offentlighet- och sekretess i offentlig sektor. Utredning om och förslag till lagstiftning rörande offentlig sektors möjligheter att använda publika molntjänster* (2020), <https://cirio.se/assets/uploads/images/hero-images/Molntjanster-offentlighet-och-sekretess-i-offentlig-sektor-Cirio-12-maj-2020-002.pdf>.
- Computer Sweden, *Varför bemöter inte Esam och försäkringskassan huvudpunkterna i vår kritik?* (2020), <https://computersweden.idg.se/2.2683/1.735508/esam-forsakringskassan-kritik>.
- Computer Weekly (2016) *The Problem With G-Cloud*, <https://www.computerweekly.com/microscope/news/450301066/The-problem-with-G-Cloud>.
- Computer Weekly (2019a) *Government 'cloud-first' policy under review by CCS and GDS*, <https://www.computerweekly.com/news/252463001/Government-cloud-first-policy-under-review-by-CCS-and-GDS>.

- Computer Weekly (2019b) *G-Cloud 11 goes live with 4,200 suppliers securing a place on the framework*,
<https://www.computerweekly.com/news/252466129/G-Cloud-11-goes-live-with-4200-suppliers-securing-a-place-on-the-framework>.
- Computer Weekly (2019c) *Competitive threats: What the growth in new public sector cloud frameworks means for G-Cloud*,
<https://www.computerweekly.com/feature/Competitive-threats-What-the-growth-in-new-public-sector-cloud-frameworks-means-for-G-Cloud>.
- Corell H. m.fl. *Sekretesslagen, Kommentar till 1980 års lag med ändringar*, Norstedts juridik, tredje uppl., Stockholm, 1991.
- Digg (2019) *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader. En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter*, dnr 2019-469.
- Difi (2018) *Innköpsordning/markedsplats för skytjänster (2018:6)*,
<https://www.difi.no/sites/difino/files/innkjopsordning-markedsplats-for-skytjenester-difi-rapport-2018-6.pdf>.
- Digitaliseringsstyrelsen (2016) *Den felloffentliga digitaliseringsstrategi 2016–2020*,
<https://digst.dk/strategier/digitaliseringsstrategien/>.
- Digitaliseringsstyrelsen (2017) *Strategi for it-styring i staten*,
<https://digst.dk/strategier/strategi-for-it-styring-i-staten/>.
- Digitaliseringsstyrelsen (2018) *National strategi for cyber- og informationsikkerhed 2018–2021*,
<https://digst.dk/strategier/cyber-og-informationsikkerhed/>.
- Digitaliseringsstyrelsen (2019) *Vejledning til anvendelse af cloud*,
<https://digst.dk/media/21070/vejledning-i-anvendelse-af-cloudservices-v1-tilgaengelig.pdf>.
- E-delegationen (2012) *Effektiv IT-drift inom staten. Förstudie*, 2012-04-27.
- E-delegationen (2015) *Sekretess vid outsourcing – en förstudie*, Fi 2009:01/2015/4.
- eSam (2020), *Kommentar till kritisk rapport om molntjänster i offentlig sektor*,
<https://www.esamverka.se/aktuellt/nyheter/nyheter/2020-05-26-kommentar-till---kritisk-rapport-om-molntjanster-i-offentlig-sektor.html>.

- eSam (2018), *Rättsligt utlåtande om röjande och molntjänster*, (VER 2018:57),
[https://www.esamverka.se/download/18.1d126bc174ad1e6c39c4db/1576749838091/Outsourcing 2.0 sekretess och dataskydd 2019.pdf](https://www.esamverka.se/download/18.1d126bc174ad1e6c39c4db/1576749838091/Outsourcing_2.0_sekretess_och_dataskydd_2019.pdf)
- eSam (2015), *Röjandebegreppet enligt offentlighets- och sekretesslagen*, VER 2015-190.
- eSam (2019), *Outsourcing 2.0 En vägledning om sekretess och dataskydd*.
- EDPB (2020), *Guidelines 2/2020 on articles 46 (2) (a) and 46 (3) (b) of Regulation 2016/679 for transfers of personal data between EEA and non-EEA public authorities and bodies*, antagna den 18 januari 2020.
- EDPB (2020), *Recommendations 01/2020 on measures that supplement transfer tools to ensure compliance with the EU level of protection of personal data*, antagna den 10 november 2020.
- EDPB (2020), *Recommendations 02/2020 on the European Essential Guarantees for surveillance measures*, antagna den 10 november 2020.
- ESV (2015) *Fördjupat it-kostnadsuppdrag. Delrapport 2 Kartläggning av it-kostnader*, Dnr 139/2015, 2015-10-23.
- ESV (2017) *Myndigheters strategiska it-projekt och it-kostnader, Delrapport it-användningsuppdraget*, P-2017-77, 2017-12-21.
- ESV (2018a) *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*, ESV 2018:30, Dnr: 2017-01701, 2018-03-14.
- ESV (2018b) *Pilotprojekt om ramverk för it-kostnader (TBM)*, 2018:28, 2018-03-15.
- EU-deklaration om molntjänster (2020) *Member States Joint Declaration on Cloud*, undertecknad den 15 oktober 2020 av medlemsländernas telekomministrar.
- EU-kommissionen (2020) *EU:s datastrategi*,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593073685620&uri=CELEX%3A52020DC0066>.
- Finlands finansutskott (2012) *betänkande FiUB 12/2012 rd*,
https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/Mietinto/Documents/fiub_12+2012.pdf.

- Finlands regering (2011a) *regeringsprogram*,
<https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3605>.
- Finlands regering (2011b) *Ett produktivt och nyskapande Finland – Digital agenda för åren 2011–2020*, <https://www.lvm.fi/sv/-/utveckling-av-informationssamhället-hojer-produktiviteten-781229>.
- Finlands regering (2016) *Projektet för att koncentrera statsförvaltningens branschberoende informations- och kommunikationstekniska (IKT) uppgifter (TORI)*,
<https://web.archive.org/web/20160911022733/https://vm.fi/sv/projektet-for-att-koncentrera-statsforvaltningens-branschberoende-ikt-uppgifter-tori->
- Finlands regering (2019a) *regeringsprogram*,
<https://valtioneuvosto.fi/sv/marin/regeringsprogrammet/varldens-basta-offentliga-forvaltning>.
- Finlands regering (2019b) *Pressmeddelande: Halvtidsrapport om den externa utvärderingen av Palkeet och Valtori färdig*,
https://vm.fi/-/palkeiden-ja-valtorin-ulkopuolisen-arvioinnin-valiraportti-on-valmistunut?languageId=sv_SE.
- Finland's Cyber Security Strategy (2019)
<https://turvallisuuskomitea.fi/en/finlands-cyber-security-strategy-2019/>.
- Försäkringskassan (2019), *Vitbok Molntjänster i samhällsberörande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt*, Dnr 013428-2019.
- GAIA-X (2020) *A Federated Data Infrastructure for Europe*,
<https://www.data-infrastructure.eu/GAIAX/Navigation/EN/Home/home.html>.
- Government Digital Services (2019a) *Cloud First is here to stay*,
<https://technology.blog.gov.uk/2019/10/31/cloud-first-is-here-to-stay/>.
- Government Digital Services (2019b) *Cloud guide for the public sector*, <https://www.gov.uk/government/publications/cloud-guide-for-the-public-sector/cloud-guide-for-the-public-sector>.
- Johansson S. m.fl. *Brottsbalken m.m.*, Norstedts Juridik, JUNO.

- Kammarkollegiet (2019), *Förstudierapport webbaserat kontorsstöd*, Dnr 23.2-6283-18.
- Lenberg E. m.fl., Offentlighets- och sekretesslag, Nordstedts Juridik, JUNO.
- Livsmedelsverkets remissyttrande över E-delegationens betänkande En förvaltning som håller ihop (SOU 2015:55), 2015-12-14, dnr 2015/07920.
- McKinsey & Company (2019) *Defining a public-cloud strategy: An interview with Michael Ørnø, of Denmark's Statens IT*, <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/defining-a-public-cloud-strategy-an-interview-with-michael-orno-of-denmarks-statens-it>.
- Microsoft, *Molntjänster och säkerhet* (2018), <https://news.microsoft.com/sv-se/2018/12/13/molntjanster-och-sakerhet/>.
- MSB (2014) *Outsourcing av it-tjänster i kommuner*, MSB728 – Augusti 2014.
- MSB (2015) *Informationssäkerhet trender 2015*, MSB779 – januari 2015.
- MSB och Örebro universitet (2018) *Säkerhet vid molnlösningar*, MSB1196 – maj 2018.
- MSB (2018) *Upphandla informationssäkert: en vägledning*, MSB1177 – november 2018.
- MSB (2019) *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet*, MSB1408 – juni 2019.
- Nederländernas regering (2011a) *brev från Inrikesdepartementet till parlamentet*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-179.html>.
- Nederländernas regering (2011b) *The Central Government Reform Programme*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31490-54.html>.
- Nederländernas regering (2016) *Strategische i-agenda Rijksdienst 2016–2017*.
- Nederländernas regering (2018a) *Digital Government Agenda*, <https://www.nldigitalgovernment.nl/digital-government-agenda/>.

- Nederländernas regering (2018b) *National Cybersecurity Agenda*, <https://english.ncsc.nl/topics/national-cybersecurity-agenda/documents/publications/2019/juni/01/national-cyber-security-agenda>.
- Nederländernas regeringen (2018c) *Brev från Inrikesdepartementet till representanthuset om att utarbeta åtgärder för att öka informationssäkerheten i statsförvaltningen*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/16/kamerbrief-over-verhogen-informatieveiligheid-bij-de-overheid>.
- Nederländernas regering (2018d) *Konsekvensbedömning av Microsoft Office (Data Protection Impact Assessment of Microsoft Office)*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/07/data-protection-impact-assessment-op-microsoft-office>.
- Nederländernas regering (2019a) *Data Agenda Government*, <https://www.nldigitalgovernment.nl/document/data-agenda-government/>.
- Nederländernas regeringen (2019b) *Säkerhetstjänstens undersökning av molntjänsters säkerhet och förslag till vägledning (Verkenning Cloudbeleid voor de Nederlandse Rijksdienst)*.
- Nexia Management Consulting (2015) *Kartlegging og analyse av landskapet for offentlige datasenter i Norge*.
- Norska regeringen (2016a) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, Meld. St. 27 (2015–2016), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>.
- Norska regeringen (2016b) *Nasjonal strategi for bruk av skytenester*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-bruk-av-skytenester/id2484403/>.
- Norska regeringen (2016c) *En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor/id2612415/>.
- Norska regeringen (2016d) *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-digital-sikkerhet/id2627177/>.

- NOU 2015:13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn — Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*,
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-13/id2464370/>.
- OECD (2005) *Government Review of Norway*.
- OECD (2017) *Government Review of Norway*.
- Open Source Observatory (2017) *Open source makes Dutch government cloud a reality*,
<https://joinup.ec.europa.eu/collection/open-source-observatory-osor/document/open-source-makes-dutch-government-cloud-reality>.
- Paagman A. m.fl. (2015). *An integrative literature review and empirical validation of motives for introducing shared services in government organizations*, i *International Journal of Information Management*, 35(1), s. 110–123.
- Pensionsmyndigheten (2015) *Molntjänster i staten. En ny generation av outsourcing*, Dnr VER 2015-157.
- Public Technology (2018) *Crown Hosting CEO: We have taken away all the cloud excuses*,
<https://www.publictechnology.net/articles/features/crown-hosting-ceo-‘we-have-taken-away-all-cloud-excuses’>.
- Riksrevisionen i Nederländerna (2019) *Staat van de rijksverantwoording 2019*,
<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/05/20/staat-van-de-rijksverantwoording-2019>.
- Roos M-A., Brottsbalken, Karnov, JUNO.
- SSC (2015), *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport*, Dnr 10444-2014/1221.
- SSC (2017) *En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift. Delrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner*, 2017-01-30, Dnr 10052-2016/1121.
- Statens Revisionsverk (2019) *Centraliserade ICT-tjänster och -anskaffningar*,
<https://www.vtv.fi/sv/publikationer/centraliserade-ict-tjanster-och-anskaffningar/>.

- Storbritanniens regering (2011) *Policy paper från Cabinet Office, "Data Centre Consolidation"*,
<https://www.gov.uk/government/publications/data-centre-consolidation>.
- Storbritanniens regering (2011a) *Government ICT Strategy*,
<https://www.gov.uk/government/publications/uk-government-ict-strategy-resources>.
- Storbritanniens regering (2011b) *Government Cloud Strategy: A sub strategy of the Government ICT Strategy*,
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266214/government-cloud-strategy_0.pdf.
- Storbritanniens regering (2012) *Government Digital Strategy*,
<https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-strategy>.
- Storbritanniens regering (2013a) *Presentation från Cabinet Office om G-Cloud för EU-parlamentet, "UK's G-Cloud Project"*,
https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/61100/att_20130514ATT66093-3134663336091827431.pdf.
- Storbritanniens regering (2013b) *Government Cloud First Policy*,
<https://www.gov.uk/guidance/government-cloud-first-policy>.
- Storbritanniens regering (2016) *National Cyber Security Strategy*,
<https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-strategy>.
- Storbritanniens regering (2017a) *Government Transformation Strategy*,
<https://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020>.
- Storbritanniens regering (2017b) *UK Digital Strategy*,
<https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>.
- Storbritanniens regering (2019a) *Technology Code of Practice*,
<https://www.gov.uk/government/publications/technology-code-of-practice/technology-code-of-practice>.
- Storbritanniens regering (2019b) *G-Cloud buyers' guide*,
<https://www.gov.uk/guidance/g-cloud-buyers-guide>.

- Storbritanniens regering (2019c) *G-Cloud framework sales (up to 31 December 2018)*,
<https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/g-cloud-framework-sales-up-to-31-december-2018>.
- Storbritanniens regering (2019d) *The Crown Hosting Data Centres framework on the Digital Marketplace*,
<https://www.gov.uk/guidance/the-crown-hosting-data-centres-framework-on-the-digital-marketplace#the-crown-hosting-data-centres-framework>.
- Storbritanniens regering (2019e) *How the Home Office's Immigration Technology department reduced its cloud costs by 40 %*,
<https://www.gov.uk/government/case-studies/how-the-home-offices-immigration-technology-department-reduced-its-cloud-costs-by-40>.
- Säkerhetspolisen (2019), *Vägledning i säkerhetskydd Introduktion om säkerhetskydd – juni 2019*.
- Säkerhetspolisen (2019), *Vägledning i säkerhetskydd Säkerhetskyddad upphandling – juni 2019*.
- Säkerhetspolisen (2020), *Vägledning i säkerhetskydd Informations-säkerhet – september 2020*.
- Transportstyrelsen (2018), *Kartlägga hanteringen av vissa uppgifter Till regeringen*, 2018-01-23, Dnr TSG 2017-2515.
- Transportstyrelsens remissyttrande över E-delegationens betänkande En förvaltning som håller ihop (SOU 2015:66) 2015-12-14, dnr TSG 2015-1422.
- Voister, *Esam om Cloud Act kritik* (2019),
<https://www.voister.se/artikel/2019/07/esam-om-cloud-act-kritik/>.

Rättsfall

Europadomstolen

- Airey mot Irland*, nr 6289/73, dom meddelad den 9 oktober 1979.
- X och Y mot Nederländerna*, nr 8978/80, dom meddelad den 26 mars 1985.

K.U. mot Finland, nr 2872/02, dom meddelad den 2 december 2008.
Söderman mot Sverige, nr 5786/08, dom meddelad den 12 november 2013.

EU-domstolen

- Dom av den 20 maj 2003, *Österreichischer Rundfunk m.fl.*, C-465/00, C-138/01 och C-139/01, EU:C:2003:294.
- Dom av den 6 november 2003, *Lindqvist*, C-101/01, EU:C:2003:596.
- Dom av den 16 december 2008, *Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727.
- Dom av den 9 november 2010, *Volker und Markus Schecke och Eifert*, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662.
- Dom av den 8 april 2014, *Digital Rights Ireland och Seitlinger m.fl.*, C-293/12, EU:C:2014:238.
- Dom av den 13 maj 2014, *Google Spain och Google*, C-131/12, EU:C:2014:317.
- Dom av den 6 oktober 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650.
- Dom av den 21 december 2016, *Tele2 Sverige*, C-203/15, EU:C:2016:970.
- Dom av den 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388.
- Dom av den 16 juli 2020, *Facebook Ireland och Schrems*, C-311/18, EU:C:2020:559.

Svenska domstolar

- NJA 1953 s. 654.
- NJA 1991 s. 103.
- NJA 2015 s. 180.
- NJA 2015 s. 624.
- HFD 2014 ref. 66.
- HFD 2019 ref. 24.

RÅ 2002 ref. 54.

Arbetsdomstolens dom nr 15/19, mål nr AD 152/17, meddelad den 6 mars 2019.

Beslut från Riksdagens ombudsmän

JO 1982/83:JO1 s. 138, dnr 149-1980.

JO 1984/85:JO1 s. 265, dnr 2616-1983.

JO 1992/93:JO1 s. 197, dnr 145-90.

JO 1994/95:JO1 s. 574, dnr 2079-1993.

JO 2009/10:JO1 s. 194, dnr 4150-2007.

JO:s beslut den 9 september 2014, dnr 3032-2011.

Kommittédirektiv 2019:64

Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv it-drift samt hur dessa behov tillgodoses. Utredaren ska vidare analysera säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningar för samordnad statlig it-drift och lämna förslag på mer: varaktiga former för sådan it-drift, om det bedöms lämpligt ur ett säkerhetsperspektiv, och de författningsförslag som detta kräver. Utredaren ska också analysera de rättsliga förutsättningarna för statliga myndigheter, kommuner och landsting att med bibehållen säkerhet utkontraktera it-drift till privata leverantörer och vid behov lämna författningsförslag. Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för den offentliga förvaltningen att få tillgång till säker och kostnadseffektiv it-drift genom antingen samordnad statlig it-drift eller tydligare rättsliga förutsättningar för att kunna anlita privata leverantörer av it-drift.

Uppdragen att kartlägga och analysera statliga myndigheters it-drift och den offentliga förvaltningens rättsliga förutsättningar för utkontraktering med bibehållen säkerhet, inklusive eventuella författningsförslag, ska redovisas senast den 31 augusti 2020. Uppdraget att föreslå mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift ska redovisas senast den 31 maj 2021.

Bakgrund

It-drift i den offentliga förvaltningen

Begreppet it-drift har ingen tydlig avgränsning utan omfattar både fysisk hårdvara som servrar och datorer, och mjukvara som datorprogram och operativsystem. Digitalisering och it skapar förutsättningar för en rättssäker och effektiv verksamhet och leverans av god service till enskilda. Eftersom myndigheter ofta hanterar uppgifter som omfattas av sekretess eller är av integritetskänsligt slag ställs särskilda krav på myndigheternas it-verksamhet. It-driften inom den offentliga förvaltningen ska också uppfylla krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet.

It-drift i egen regi

Motiven för en myndighet att hantera sin it-drift i egen regi kan variera. I en del fall handlar det om att få kontroll över systemen och tätare kontakt mellan verksamheten och systemdriften. I andra fall kan det finnas säkerhetsmässiga fördelar, t.ex. att slippa kommunicera över öppna nätverk för att nå en tjänst. Säkerhetsmässigt kan det också vara enklare att integrera ett system i en myndighets befintliga it-miljö med de administrativa och tekniska säkerhetslösningar som redan används. Men it-drift i egen regi kan också medföra begränsningar. Det kan röra sig om låg skalbarhet, dvs. svårigheter att förändra kapacitetsutnyttjandet, låg potential för utveckling och sämre utbud av möjliga säkerhetslösningar. En myndighet med it-drift i egen regi kan också gå miste om stordriftsfördelar som kan följa av samordning eller utkontraktering av it-drift.

Samordnad it-drift

Ett alternativ till utkontraktering är att en myndighet får i uppdrag att helt eller delvis hantera it-drift åt en annan myndighet, s.k. samordnad it-drift. Exempel på sådan samordning är att Skatteverket hanterar it-driften åt bl.a. Kronofogdemyndigheten och Valmyndigheten och att Länsstyrelsen i Västra Götaland samordnar it-driften för samtliga länsstyrelser.

Ett annat exempel på samordnad it-drift är Försäkringskassans tidsbegränsade uppdrag att tillhandahålla samordnad och säker it-drift för vissa statliga myndigheter. Syftet med uppdraget är att pröva och utvärdera former för samordnad it-drift inom staten. Intresset för att ansluta sig till Försäkringskassans tjänster har varit stort bland de statliga myndigheterna, och Försäkringskassans uppfattning är att behovet av ett totalåtagande är omfattande och angeläget (dnr Fi2017/03257/DF). Detta stärker uppfattningen i tidigare rapporter, dvs. att det finns ett stort intresse för samordnad it-drift bland statliga myndigheter (se bl.a. Statens servicecenter, En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift, dnr Fi2016/00274/SFÖ). Samordnad it-drift skulle också kunna ge bättre förutsättningar för sådan samverkan mellan myndigheter som syftar till att utveckla och erbjuda gemensamma digitala tjänster till medborgare och företag.

Vid samordnad it-drift är det viktigt att poängtera att en myndighet alltid är ytterst ansvarig för att den information som lämnas ut får ett effektivt och ändamålsenligt skydd och i övrigt hanteras i enlighet med gällande rätt. Risker med bl.a. centralisering av flera myndigheters information behöver också beaktas.

Utkontrakterad it-drift

Begreppet utkontraktering används ofta för att beskriva när en verksamhetsutövare lägger ut drift, underhåll, skötsel eller liknande av en viss del av verksamheten till en utomstående leverantör. Utkontraktering har ingen legal definition och innebär inte heller någon tydlig avgränsning mellan olika organisatoriska enheter. Med utkontraktering av it-drift avses i dessa direktiv att en myndighet genom offentlig upphandling eller på något annat sätt uppdrar åt en privat leverantör att hantera hela eller delar av myndighetens it-drift.

Det kan finnas flera bakomliggande motiv till utkontraktering av it-drift. Det kan t.ex. röra sig om effektivitets- och besparingsskäl, men även att myndigheten vill dra nytta av säkerhetslösningar, expertkompetens, innovationer eller annan teknisk utveckling hos privata leverantörer. Även om utkontraktering av it-drift kan innebära fördelar för en myndighet, kan det också innebära säkerhetsrisker. Privata leverantörers affärsmodeller är ofta komplexa vilket kan göra dem svåra att överblicka och förstå. Det förekommer också att underleve-

rantörer anlitas eller byts ut, att uppgiftsmängder hanteras utanför Sveriges gränser och att avtalsförhållandena är komplicerade. I sammanhanget är det viktigt att poängtera att en myndighet aldrig genom utkontraktering kan undandra sig sitt ansvar utan är ytterst ansvarig för att den information som lämnas ut får ett effektivt och ändamålsenligt skydd och i övrigt hanteras i enlighet med gällande rätt.

Säkerhetspolisen har framhållit att utkontraktering kan leda till att den mängd information som samlas hos en leverantör medför att leverantörens verksamhet sammantaget är av stor betydelse för Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen har också konstaterat att leverantören riskerar att bli ett attraktivt mål för bl.a. andra länders underrättelseinhämtning (Säkerhetspolisens årsbok 2017). Sådan centralisering, där flera myndigheters information samlas hos en leverantör, innebär en ökad riskexponering bl.a. för känsliga uppgifter. Samtidigt kan utkontraktering innebära att en myndighets informationstillgångar får ett bättre tekniskt och administrativt skydd än vad som skulle varit fallet om myndigheten hanterat sin it-drift i egen regi.

Rättsliga förutsättningar och säkerhet

Oavsett hur en myndighet väljer att anordna sin it-drift ställs den inför en mängd komplexa rättsliga frågor som måste hanteras. Vid utkontraktering kan myndigheten dessutom behöva ta ställning till vilka eventuella rättsliga konsekvenser den allt mer globaliserade marknaden får för hanteringen av myndighetens information, t.ex. om myndighetens informationstillgångar kommer att exponeras för andra staters rättsordningar och lättare bli åtkomliga för utländska myndigheter och organisationer eller andra aktörer.

Upphandling och avtal

Rätt använt är offentlig upphandling och avtalsförvaltning nyckelfaktorer som ger en myndighet goda förutsättningar att ta del av marknadens it-driftstjänster på ett kostnadseffektivt och juridiskt hållbart sätt (se t.ex. Nationella upphandlingsstrategin). På motsatt sätt kan t.ex. en icke strategisk upphandling av it-drift medföra ovälkomna och långdragna konsekvenser i form av inlåsnings effekter, leverantörsberoende, oförutsedda kostnader och obalanserade avtals-

villkor. Det ställs således höga krav på en myndighets verksamhets- och beställarkompetens samt förmåga att formulera ändamålsenliga avtalsvillkor och följa upp leverantörens hantering av de utkontrakterade tjänsterna. Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd och vägledning för upphandling och avtalsförvaltning (se bl.a. Avtalsförvaltning, vägledning nr 2, 2016). MSB har tagit fram en vägledning för att upphandla informationssäkert (MSB1177, november 2018).

Sekretess och dataskydd

En förutsättning för att en myndighet ska kunna samordna sin it-drift med en annan myndighets eller utkontraktera den är att bestämmelser om sekretess och dataskydd inte hindrar att uppgifter lämnas ut till och behandlas av den mottagande myndigheten eller leverantören.

Bland myndigheterna råder i dag en viss osäkerhet i fråga om de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering. Det gäller främst tolkningen av när en uppgift ska anses röjd enligt sekretesslagstiftningen, något som bl.a. kommit till uttryck i eSamverkansprogrammets rättsliga uttalanden om röjande och molntjänster och om röjandebegreppet enligt offentlighets- och sekretesslagen (VER 2018:57 och VER 2015:90). I Digitaliseringsrättsutredningens slutbetänkande uttrycks att det finns en oro över att uppgifter som lämnas ut till en privat leverantör kan komma att röjas i strid med sekretesslagstiftningen (SOU 2018:25 s. 106). Denna oro har förstärkts det senaste året till följd av att den amerikanska rättsakten *The Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act* (CLOUD Act) trädde i kraft under våren 2018. CLOUD Act syftar bl.a. till att förenkla för amerikanska rättsvårdande myndigheter att få tillgång till vissa uppgifter som finns lagrade hos leverantörer som omfattas av den amerikanska jurisdiktionen, oavsett var uppgifterna finns rent geografiskt.

Om ett uppgiftsutlämnande inkluderar personuppgifter, behöver den utkontrakterande myndigheten också säkerställa att den behandling av personuppgifter som kommer att utföras är förenlig med dataskyddsregleringen. Här avses främst Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016 / 679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt lagen (2018:218)

med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Även myndighets- eller sektorsspecifika registerförfattningar kan aktualiseras.

En särskild utmaning för en utkontrakterande myndighet kan vara att bedöma om leverantören kan ge tillräckliga garantier om att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder så att behandlingen uppfyller kraven i dataskyddsförordningen, att den registrerades rättigheter skyddas och att uppgifter inte olovligen förs över till ett tredjeland, dvs. ett land utanför EU- och EES-området.

Säkerhetsskydd

Den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet) omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585) och de bestämmelser i förordning och föreskrifter som kompletterar lagen. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Enligt säkerhetsskyddslagstiftningen gäller särskilda krav om en statlig myndighet avser att ge en leverantör tillgång till eller möjlighet att förvara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter av visst slag utanför myndighetens lokaler eller om leverantören kan få tillgång till vissa typer av säkerhetskänsliga informationssystem utanför myndighetens lokaler. En myndighet som t.ex. avser att utkontraktera hela eller delar av sin it-drift ska identifiera och dokumentera vilka uppgifter eller informationssystem som leverantören kan få del av och som kräver säkerhetsskydd och samråda med den berörda tillsynsmyndigheten innan ett sådant förfarande inleds. Tillsynsmyndigheten får förelägga myndigheten att vidta säkerhetshöjande åtgärder och ytterst besluta att myndigheten inte får genomföra utkontrakteringen. I betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82) föreslås bl.a. att denna reglering ska utökas och träffa alla aktörer som omfattas av lagen samt att tillsynsmyndigheterna ska ges utökade befogenheter. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Informations- och cybersäkerhet

Det finns stora mängder information och it-system som är av avgörande betydelse för samhällets funktionalitet och säkerhet eller som innehåller integritetskänsliga uppgifter. Om känslig information förloras, stjäls, manipuleras eller sprids till obehöriga kan det få allvarliga följder, se Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet, skr. 2016/17:213 med en senare kompletterande bilaga: Uppdatering om genomförandet av Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Likaså kan störningar i funktionaliteten hos it-system få allvarliga följder för samhällsviktig verksamhet. Den som ansvarar för ett it-system måste utgå från att attacker kan riktas mot såväl systemets funktionalitet som den information som hanteras. Informationssäkerhet måste därför vara en självklar och integrerad del i allt arbete på alla nivåer. Säkerhetsåtgärder syftar till att skapa en mer robust informationshantering vid samhällets normal tillstånd och att hantera mer allvarliga störningar, kriser under höjd beredskap och ytterst krig.

En myndighet som står inför valet att samordna sin it-drift med en annan myndighets eller utkontraktera måste säkerställa att den information som kommer att lämnas ut är tillräckligt skyddad hos mottagaren och att kraven på tillgänglighet och funktionalitet uppfylls. Vid en bedömning av säkerhetsrisker behöver myndigheten bl.a. beakta riskerna med en allt högre grad av centralisering av den offentliga förvaltningens it-drift och informationstillgångar. Centralisering kan medföra att leverantören blir ett attraktivt mål för antagonistiska attacker (Informationssäkerhet – trender MSB779, januari 2015). Centraliserad it-drift kan också innebära risk för bredare skadeverkningar vid lyckade attacker mot systemfunktionalitet eller information.

Trots riskbilden kan samordnad it-drift eller utkontraktering ge bättre förutsättningar för samhällets informations- och cybersäkerhet. Samordnad drift kan t.ex. förenkla införandet av enhetliga säkerhetsnivåer och ge utökade möjligheter till kontroll och uppföljning. Därtill skulle svåråtkomlig kompetens kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt. Samordnad it-drift kan också underlätta införande och användning av andra gemensamma tjänster och metoder som kan resultera i ökad informations- och cybersäkerhet i samhället.

Uppdraget att kartlägga och analysera statliga myndigheters it-drift

Statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv it-drift

Det saknas en heltäckande bild av statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv it-drift och hur behoven tillgodoses i dagsläget. En konsekvens av detta är att det inte heller finns en klar kostnadsbild över statsförvaltningens sammanlagda utgifter för it-drift. Det saknas också övergripande analyser av vilka ekonomiska, rättsliga, säkerhetsmässiga och övriga konsekvenser samordning respektive utkontraktering av it-drift lede till för varje enskild myndighet och för den statliga förvaltningen som helhet i förhållande till it-drift i egen regi.

I syfte att klarlägga statliga myndigheters behov och hantering av säker och kostnadseffektiv it-drift behöver dessa frågor kartläggas och analyseras. Kartläggningen ska omfatta ett representativt urval av statliga myndigheter, försvarsmyndigheterna och Säkerhetspolisen undantagna. Kriterier som ska beaktas vid urvalet av de myndigheter som ska ingå i kartläggningen är bl.a. att de ska ha olika storlek och finansieringsform samt ha uppgifter inom olika verksamhetsområden. Kartläggningen ska klargöra hur de utvalda myndigheterna hanterar sin nuvarande it-drift, vilka specifika och prioriterade behov myndigheterna har av att samordna eller utkontraktera it-drift samt vilka behov myndigheterna bedömer sig ha över de kommande åren. De kartlagda myndigheternas kostnader för it-drift ska redovisas. I denna del kan utredaren bl.a. ta utgångspunkt i Ekonomistyrningsverkets rapporter inom ramen för it-användningsuppdraget (se bl.a. ESV 2018:30). Där det finns relevanta jämförelseobjekt och avtal ska en jämförelse göras mellan kostnaderna för it-drift i egen regi och utkontraktering i förhållande till samordning av it-drift.

Det behöver också kartläggas i vilken utsträckning it-drift i egen regi och samordning respektive utkontraktering av it-drift kan svara mot de statliga myndigheternas behov av och krav på it-drift och andra närliggande tjänster. I detta sammanhang är det särskilt relevant att undersöka och jämföra i vilken utsträckning de olika it-driftsformerna förmår leva upp till rättsliga och säkerhetsmässiga krav, t.ex. krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt sekretess och skyddet för den personliga integriteten. Vidare ska utredaren, oavsett myndigheternas val av driftsform, kartlägga myndigheternas beställarkompetens och förmåga att identifiera vilka säkerhetskrav

som ska ställas på it-drift. Utredaren ska också kartlägga myndigheternas förmåga att identifiera risker för inlåsningseffekter och möjlighet att dra nytta av teknisk innovation.

Den efterföljande analysen ska svara på vilka huvudsakliga behov olika typer av myndigheter har av samordning eller utkontraktering av sin it-drift. Det kan t.ex. röra sig om i vilken utsträckning myndigheter har behov av ett helhetsåtagande för drift och förvaltning respektive mer specifika åtaganden, t.ex. drift av särskilt krävande digitala tjänster som kräver viss expertkompetens. Det kan också röra sig om behov av att utkontraktera annan närliggande verksamhet såsom stöd vid utveckling och teknisk utrustning. Om behoven skiljer sig åt exempelvis för myndigheter av olika storlek eller inom olika sektorer, ska dessa redovisas. Analysen ska också redogöra för för- och nackdelar av olika driftsformer samt jämföra kostnadsbilden för samordning respektive utkontraktering av it-drift jämfört med it-drift i egen regi. För att tydligare redovisa de kartlagda myndigheternas sammanlagda utgifter för it-drift ska de kostnader som kvarstår på myndigheterna vid utkontraktering av it-drift framgå av kostnadsbilden. Eftersom myndigheterna bär det yttersta ansvaret även vid utkontrakterad it-drift ska även kostnader för att upprätthålla ändamålsenlig kompetens på myndigheterna beaktas.

Vidare ska analysen belysa eventuella skillnader samt för- och nackdelar vid samordnad-it-drift med andra statliga myndigheter jämfört med utkontraktering till en privat leverantör. Det kan exempelvis gälla kvalitet, kontinuitet riskhantering, säkerhet, skalbarhet, flexibilitet, transparens eller möjlighet att dra nytta av teknisk utveckling och digital innovation.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv it-drift, hur behoven är tillgodosedda och kostnaderna för dessa,
- kartlägga och analysera i vilken utsträckning olika it-driftsformer – i egen regi, samordning respektive utkontraktering – kan svara mot statliga myndigheters behov av och krav på it-drift, samt vilka förutsättningar myndigheter har för ändamålsenlig kravställning inom området, och

- analysera vilka behov av it-drift och närliggande tjänster hos statliga myndigheter, respektive olika verksamhetssektorer, som utifrån behovsanalysen är mest prioriterade att tillgodose.

Samordnad it-drift - omvärldsanalys

Det finns mycket att lära både av hur man nationellt och i andra länder har valt att hantera frågor om samordnad statlig it-drift och offentlig-privat samverkan kring it-drift. Dessa erfarenheter behöver kartläggas och analyseras för att det ska gå att bättre förstå vilka alternativ som står till buds och hur de olika lösningarna står sig mot varandra utifrån bl.a. säkerhet och kostnadseffektivitet, samt vilka utmaningar och problem de olika länderna har stött på. Finland har genomfört en större reform genom ökad centralisering och övergång till samordnad statlig it-drift genom myndigheten Valtori. Även Danmark och Norge har erfarenheter av samordnad statlig it-drift. Utanför Norden finns flera intressanta och relevanta exempel på såväl samordnad statlig it-drift som offentlig-privat samverkan kring molntjänster och it-drift. Tyskland har infört en lösning med en statlig molntjänst som hanterar it-drift för flera centrala myndigheter frikopplat från internet. Storbritannien har genom en gemensam molntjänstportal valt att samordna utkontraktering till kommersiella molntjänstleverantörer. I Sverige finns flera exempel på samordnad statlig it-drift som bör analyseras, t.ex. Skatteverkets hantering av it-drift åt Kronofogdemyndigheten och Valmyndigheten samt länsstyrelsernas samordnade it-drift. De lärdomar som dragits nationellt och i andra länder av samordnad statlig it-drift bör tas till vara och utgöra en del av underlaget inför förslag om inriktning för en mer varaktig form av samordnad statlig it-drift i Sverige.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera relevanta modeller för myndigheters it-drift såväl nationellt som i ett urval av särskilt intressanta länder med såväl samordnad statlig it-drift som offentlig-privat samverkan kring samordnad it-drift.

Uppdraget att föreslå mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift

Försäkringskassans uppdrag om samordnad och säker statlig it-drift

De erfarenheter och den kompetens Försäkringskassan har byggt upp inom ramen för sitt uppdrag att tillhandahålla samordnad och säker statlig it-drift behöver tas till vara i det fortsatta arbetet att föreslå samordnad statlig it-drift. Försäkringskassans uppdrag behöver därför utvärderas och analyseras. Utredaren ska bl.a. redovisa hur Försäkringskassan byggt upp sin organisation kring de tjänster som tillhandahålls, för- och nackdelar med finansieringsmodell, hur anslutningsprocesserna med kundmyndigheterna har fortlöpt och om uppdraget i övrigt föranlett några särskilda utmaningar t.ex. när det gäller informationssäkerhet, säkerhetskydd eller kund- och avtalsförvaltning. Utvärderingen ska innehålla en analys av vilka eventuella samordningsvinster och andra nyttor, t.ex. kostnadseffektivitet, ökad säkerhet, flexibilitet och skalfördelar, som kan uppnås vid samordnad statlig it-drift, i jämförelse med it-drift i egen regi respektive utkontraktering. Utredaren ska också redovisa vilka eventuella nackdelar som kan följa av samordnad statlig it-drift.

Utredaren ska därför

- utvärdera Försäkringskassans uppdrag att tillhandahålla samordnad och säker statlig it-drift och redovisa vilka slutsatser som kan dras i fråga om bl.a. upparbetad organisation, finansieringsmodell, tjänsteleverans, samordningsvinster samt påverkan på kärnverksamhet i fråga om bl.a. resursbehov och prioriteringar inom verksamheten, och
- analysera vilka lärdomar, erfarenheter och investeringar som är relevanta att vidareutveckla inom ramen för förslag till mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift.

Säkerhetsmässiga och rättsliga förutsättningar för samordnad statlig it-drift

Samordning av statlig it-drift skulle innebära en allt högre grad av centralisering av den statliga förvaltningens it- och informationstillgångar, vilket leder till särskilda säkerhetsmässiga utmaningar. Många

statliga myndigheter bedriver verksamhet som till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet och träffas därigenom av säkerhetsskyddslagen. I dessa fall är det säkerhetsskyddslagstiftningen som sätter ramarna för om det över huvud taget är möjligt för en myndighet att samordna eller utkontraktera sin it-drift. Även en aggregering av flera statliga myndigheters informationstillgångar kan leda till att information som fristående inte skulle bedömas falla inom ramen för säkerhetsskyddslagen ändå omfattas av lagen, då de samlade informationstillgångarna får en annan hotbild och ett annat skyddsvärde. Vidare ansvarar varje myndighet för att beakta och planera för totalförsvarets krav, i enlighet med vad som bl.a. föreskrivs i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

De säkerhetsmässiga för- och nackdelarna för statliga myndigheter att ansluta sig till samordnad it-drift jämfört med att hantera it-drift i egen regi eller utkontraktera driften behöver analyseras. Analysen bör bl.a. innehålla fördjupade resonemang om hur regelverken om säkerhetsskydd, informationssäkerhet, offentlighet och sekretess samt skyddet för den personliga integriteten kan upprätthållas och utvecklas.

Även de rättsliga förutsättningarna för samordnad it-drift i övrigt behöver genomlysas. I analysen ska särskilt fokus läggas på avtalsrättsliga förhållanden, bl.a. när det gäller statliga myndigheters förutsättningar att ingå rättsligt bindande avtal med varandra, ansvarsförhållanden och funktioner för ansvarsutkrävande, prioritering av driftbehov vid incidenter, avtalsförvaltning m.m. I analysen bör de avtalsmodeller som tagits fram inom ramen för Statens servicecenters tillhandahållande av tjänster beaktas. Det behöver vidare utredas om det finns konkurrens- och marknadsrättsliga förutsättningar för samordnad it-drift, hur statligt tillhandahållen it-drift förhåller sig till regelverken om offentlig upphandling och om det är nödvändigt att författningsreglera anslutning till sådan it-drift.

Utredaren ska därför

- analysera de säkerhetsmässiga förutsättningarna för samordnad statlig it-drift särskilt när det gäller krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt sekretess och skyddet för den personliga integriteten,

- analysera de rättsliga förutsättningarna för samordnad statlig it-drift, särskilt när det gäller avtals- och upphandlingsfrågor samt konkurrens- och marknadsrättsliga frågor, och
- vid behov lämna författningsförslag som möjliggör att inrätta samordnad statlig it-drift.

Eventuella författningsförslag ska utformas med hänsyn tagen till kraven på säkerhetsskydd och informationssäkerhet, offentlighet och sekretess samt skyddet för den personliga integriteten. Om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen föreslås ska de inte innebära någon förändring av lagens struktur och begreppsapparat. Inte heller ska sådana förslag innefatta ändring av, eller tillägg till, lagens bestämmelser om beslutsordning eller sekretessprövningens metodik. I uppdraget ingår inte heller att föreslå ändringar i grundlag eller i säkerhetsskyddslagstiftningen.

Samordnad, säker och kostnadseffektiv statlig it-drift

Utifrån resultatet av övriga delar av utredningen ska utredaren överväga vilka behov som finns av att inrätta mer varaktiga former av samordnad it-drift för den statliga förvaltningen samt om detta är lämpligt ur säkerhetssynpunkt. Utredaren ska också bedöma vilket tjänsteutbud som är mest prioriterat att tillhandahålla och beakta att samordnad it-drift ska vara säker, konkurrenskraftig och kostnadseffektiv.

Vidare ska utredaren analysera och ta ställning till vilka myndigheters it-drift som lämpar sig för samordning, och om vissa myndigheters it-drift på grund av säkerhetsmässiga förutsättningar eller särskilda myndighetsspecifika behov inte lämpar sig för sådan samordning.

Utredaren ska vidare lämna förslag på hur samordnad it-drift för den statliga förvaltningen kan organiseras och finansieras på ett kostnadseffektivt sätt. Här ingår att analysera om it-drift bör tillhandahållas av en ny eller befintlig myndighet eller om tjänsterna kan tillhandahållas av flera olika myndigheter, t.ex. utifrån sektorsspecifika behov. En utgångspunkt är att den kapacitet och de förmågor och erfarenheter som har byggts upp inom ramen för Försäkringskassans pågående uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift ska tas till vara. Utredaren ska lämna alternativa och rangordnade

förslag på organisationsmodeller, och med utgångspunkt i dessa även lämna förslag på en eller flera alternativa införandeplaner. Eventuella förslag som har övervägts men avfärdats ska redovisas och motiveras.

Utredaren ska också överväga om det bör vara obligatoriskt för delar av den statliga förvaltningen att ansluta sig till samordnad it-drift eller om anslutning ska grunda sig på frivillighet. Utredaren ska i denna del särskilt analysera konsekvenserna av obligatorium respektive frivillighet på inledande och avbrytande av it-driftssamverkan mellan myndigheterna samt rättsliga överväganden kopplat till detta. Vidare ska risker och konsekvenser för anslutande myndigheters specifika behov eller verksamhet vid införande av en obligatorisk anslutning särskilt analyseras, bl.a. risken att myndighetens kärnverksamhet blir lidande om myndighetens behov inte kan tillgodoses eller prioriteras av den myndighet som sköter it-driften. Det behöver även analyseras om det finns behov av särskilda prioriteringsmodeller eller funktioner för anslutning med anledning av specifika eller brådskande behov hos vissa myndigheter.

Utredaren ska vid utformningen av förslagen beakta möjligheterna att använda privata leverantörer vid tillhandahållandet av samordnad it-drift för att dra nytta av fördelar i termer av säkerhet, teknikutveckling, innovationskraft och kostnadseffektivitet. Utredaren bör särskilt överväga om och hur kommersiella it-driftstjänster kan ingå i den samordnade it-driften. Det kan exempelvis vara i form av hybridlösningar där kommersiella it-driftstjänster används för att hantera hög belastning eller uppgifter som är mindre känsliga. Det kan också handla om lösningar där den aktör som tillhandahåller samordnad it-drift även upphandlar och samordnar användningen av kommersiella it-driftstjänster vid sidan av den samordnade statliga it-driften.

Utredarens förslag ska i samtliga delar grunda sig på en analys av säkerhetsmässiga, samhällsekonomiska och budgetära konsekvenser av att inrätta samordnad it-drift. I analysen ska det även ingå konsekvensbeskrivningar för det alternativet att it-driften inte samordnas, dvs. att varje myndighet fortsätter att ha it-drift i egen regi. När det gäller de säkerhetsmässiga konsekvenserna ska analysen beakta krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt sekretess och skyddet för den personliga integriteten såväl ur ett samhällsövergripande perspektiv som ur ett enskilt myndighetsperspektiv. Analysen ska även beakta de krav som ställs mot bakgrund av att planeringen för totalförsvaret har återupptagits (prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU1 1,

rskr. 2014/15:251). Utredaren ska också ta hänsyn till eventuella risker med centralisering av statsförvaltningens it-drift, geografisk placering och fysiskt skydd av datorhallar, potentiell exponering av myndigheters information mot andra länders rättsordningar samt risken för att informationen görs åtkomlig för obehöriga.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna alternativa och rangordnade förslag på utformning och organisering av samordnad it-drift utifrån myndigheternas generella och specifika behov, tillsammans med införandeplaner,
- föreslå vilket tjänsteutbud som ska tillhandahållas inom ramen för samordnad it-drift, utifrån myndigheternas prioriterade behov,
- föreslå hur generella och myndighetsspecifika krav på informations säkerhet och säkerhetsskydd kan tillgodoses,
- redogöra för om det finns vissa myndigheter eller typer av myndigheter, utöver försvarsmyndigheterna och Säkerhetspolisen, eller viss särskilt känslig information som inte bör hanteras inom ramen för samordnad it-drift,
- analysera om och föreslå hur privata leverantörer kan användas vid tillhandahållande av samordnad it-drift, och
- analysera och redogöra för budgetära, samhällsekonomiska och säkerhetsmässiga konsekvenser av de förslag som redovisas samt lämna förslag till finansiering.

Utredaren kan vid behov behandla sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid samt att de eventuella förslag som läggs fram är finansierade.

Uppdraget att utreda rättsliga förutsättningar för utkontraktering till privata leverantörer

Utgångspunkten inom EU är att data ska kunna flöda fritt, vilket bl.a. kommer till uttryck i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1807 av den 14 november 2018 om en ram för det fria flödet av andra data än personuppgifter i Europeiska unionen

(dataflödesförordningen). En statlig myndighet, en kommun eller ett landsting som avser att utkontraktera it-drift till en privat leverantör, oavsett var denne är lokaliserad, måste dock beakta en mängd olika regelverk. Det gäller t.ex. sådana som rör offentlighet och sekretess, behandling av personuppgifter, arkivhantering, upphandling, informationssäkerhet och säkerhetsskydd samt upphovs- och avtalsrättsliga frågor. Behovet av säkerhetsskydd och informationssäkerhet är centralt.

Vid utkontraktering kan de rättsliga bedömningarna försvåras som en följd av t.ex. leverantörers komplexa affärsmodeller och en allt mer globaliserad marknad. Det gäller inte minst i fråga om kraven på hanteringen av sekretesskyddade uppgifter och bedömningen av när en uppgift ska anses röjd i offentlighets- och sekretesslagens mening. Samma sak gäller för hur det kan säkerställas att regelverket om dataskydd följs. I syfte att klargöra statliga myndigheters, kommuners och landstings möjligheter att anlita privata leverantörer behöver de rättsliga förutsättningarna för sådan utkontraktering kartläggas och analyseras.

Analysen ska bl.a. innehålla fördjupade resonemang kring kraven på hantering av sekretesskyddade uppgifter och risk för röjande av sekretessbelagda uppgifter. Här bör särskild vikt läggas vid frågan om huruvida avtalsreglerad tystnadsplikt och tekniska säkerhetsåtgärder, t.ex. kryptering eller pseudonymisering, kan påverka möjligheten att lämna ut uppgifter. Utredaren ska också särskilt analysera eventuella konsekvenser av att uppgifter som lämnas ut till en privat leverantör kan komma att exponeras för andra staters rättsordningar. Särskilt fokus ska ligga på betydelsen av rättsakter från tredjeland, t.ex. amerikanska CLOUD Act.

I uppdraget ingår också att analysera hur regelverket kring dataskydd kan uppfyllas, i synnerhet vid behandling av känsliga personuppgifter. I denna del ska särskild uppmärksamhet ägnas åt frågor som rör det organisatoriska och avtalsmässiga förhållandet mellan personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde, överföring av personuppgifter till tredjeland och skydd för den registrerades rättigheter.

Om utredaren finner att det finns lagstiftning som hindrar eller försvårar för statliga myndigheter, kommuner och landsting att utkontraktera it-drift till privata leverantörer, trots att säkerhetsmässiga, ekonomiska eller andra skäl talar för utkontraktering, ska

detta redogöras för. Det kan också gälla omotiverade datalokaliseringskrav som ska upphävas enligt dataflödesförordningen.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som hindrar eller försvårar för statliga myndigheter, kommuner och landsting att, med bibehållen säkerhet, utkontraktera it-drift till privata leverantörer,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för utkontraktering, och
- vid behov lämna författningsförslag som tydliggör förutsättningarna för sådan utkontraktering.

Eventuella författningsförslag ska utformas med hänsyn tagen till kraven på säkerhetsskydd, informationssäkerhet, offentlighet och sekretess samt skyddet för den personliga integriteten. Om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen föreslås ska de inte innebära någon förändring av lagens struktur och begreppsapparat. Inte heller ska sådana förslag innefatta ändring av, eller tillägg till, lagens bestämmelser om beslutsordning eller sekretessprövningens metodik. I uppdraget ingår inte heller att föreslå ändringar i grundlag eller i säkerhetsskyddslagstiftningen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag. I den samhällsekonomiska analysen ska det även redogöras för konsekvenserna av status quo, dvs. att inte samordna myndigheternas it-drift. Utredaren ska vidare bedöma förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). I detta ingår att redogöra för ekonomiska konsekvenser för de enskilda myndigheter som direkt berörs av utredarens förslag. Om förslag lämnas som innebär en verksamhetsövergång eller avveckling av verksamhet, t.ex. för myndigheter som är direkt berörda av etableringen och tillhandahållandet av samordnad it-drift, ska de budgetära och verksamhetsmässiga konsekvenserna för detta särskilt analyseras. Vidare ska utredaren särskilt redogöra för even-

tuella marknadseffekter och konkurrenspåverkan för det privata näringslivet i förhållande till de potentiella samordningsvinster som kan uppnås av samordnad it-drift för hela eller delar av den statliga förvaltningen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) informerat om det löpande arbetet.

Uppdraget ska utföras i nära dialog med Försäkringskassan och Myndigheten för digital förvaltning. Utredaren ska samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarmakten/MUST, Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen när det gäller informationssäkerhetsfrågor och med Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Fortifikationsverket beträffande säkerhetsskydd och andra säkerhetsaspekter som t.ex. kan följa av centralisering av statliga myndigheters it-drift. I frågor som rör dataskydd ska utredaren samråda med Datainspektionen. Vidare ska utredaren samråda med de statliga myndigheter som är direkt berörda av utredningens förslag, t.ex. om förslagen omfattar verksamhetsövergång eller på annat sätt mer specifikt berör en enskild myndighet. I relevanta delar ska utredaren inhämta synpunkter från privata it-driftsleverantörer, it-branschen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren ska under arbetets gång ta hänsyn och förhålla sig till det fortsatta arbetet med betänkandena Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82) och Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25). Vidare ska utredaren särskilt beakta det arbete som bedrivs inom Utredningen om näringslivets roll inom totalförsvaret samt försörjningstrygghet i fråga om försvarsmateriel (dir. 2018:64) och inom Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (dir. 2018:50).

Uppdragen att kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av it-drift och den offentliga förvaltningens rättsliga förutsättningar för utkontraktering ska redovisas senast den 31 augusti 2020. I delredovisningen ska utredaren redogöra för förslag till inriktning för det fortsatta utredningsarbetet när det gäller samordnad statlig it-drift. Uppdraget att förslå mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift ska redovisas senast den 31 maj 2021.

(Infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:73

Tilläggsdirektiv till It-driftsutredningen (I 2019:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juli 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 september 2019 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för den offentliga förvaltningen att få tillgång till säker och kostnads-effektiv it-drift (dir. 2019:64). Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdragen att kartlägga och analysera statliga myndigheters it-drift och den offentliga förvaltningens rättsliga förutsättningar för utkontraktering med bibehållen säkerhet, inklusive eventuella författningsförslag, redovisas senast den 31 augusti 2020. Uppdraget att föreslå mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift skulle redovisas senast den 31 maj 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdragen att kartlägga och analysera statliga myndigheters it-drift och den offentliga förvaltningens rättsliga förutsättningar för utkontraktering med bibehållen säkerhet, inklusive eventuella författningsförslag, ska i stället redovisas senast den 15 januari 2021. Uppdraget att föreslå mer varaktiga former för samordnad statlig it-drift ska i stället redovisas senast den 15 oktober 2021.

(Infrastrukturdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Utredningen om säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen I 2019:03

Enkät om säker och kostnadseffektiv it-drift

Den 29 september 2019 fattade regeringen beslut om att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för den offentliga förvaltningen att få tillgång till säker och kostnadseffektiv it-drift. I oktober utnämndes Annelie Roswall Ljunggren, generaldirektör för Statskontoret, som särskild utredare. För närmare information om utredningens uppdrag se direktiv: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2019/09/dir.-201964/>

En viktig del i utredningens uppdrag är att kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av säker och kostnadseffektiv it-drift. Genom enkäten vill vi på ett bättre sätt förstå hur behoven och förutsättningarna ser ut inom myndigheterna idag och framåt. Detta för att få ett bra underlag att utgå från i utredningens fortsatta arbete.

Enkäten är indelad i sex delar

Kapitel 1 berör säkerhet på myndigheten och i vilken utsträckning myndigheten är i behov av säkerhetsskydd utifrån myndighetens verksamhet och den information som myndigheten hanterar.

Kapitel 2 handlar om hur myndigheten hanterar sin it-drift idag. Frågorna syftar till att ge en bild av om myndigheten har egna data-center, använder molntjänster och/eller samordnar sin it-drift med en annan myndighet. Frågorna syftar även till att fastställa ifall myndigheten utkontrakterar vissa närliggande tjänster till privata leverantörer alternativt samordnar dessa med en annan myndighet.

Kapitel 3 handlar om uppskattade kostnader för myndighetens egna datacenter, för molntjänster samt för samordnad it-drift mellan myndigheter. Frågorna kan vara svåra att svara på då definitioner och beräkningskonventioner varierar. Vi ber er därför att försöka uppskatta genomsnittliga årliga kostnader.

Kapitel 4 syftar till att identifiera hinder mot och bristande förutsättningar för säker och kostnadseffektiv it-drift. Utveckla gärna resonemang i fritext under de svarsalternativ som är relevanta för er.

Kapitel 5 syftar till att kartlägga framtida intresse för och behov av samordnad it-drift i staten.

Kapitel 6 ges myndigheten möjlighet att förtydliga vissa svar eller ge andra medskick till utredningen.

Enkäten kräver att flera kompetenser involveras

Frågorna i enkäten behöver besvaras av flera personer med olika kompetens inom er myndighet, till exempel juridisk och teknisk kompetens. Vi rekommenderar därför att ni hittar ett lämpligt tillvägagångssätt för att säkerställa att ni kan lämna ett så väl förankrat svar för myndigheten som möjligt.

Enkätsvaren skyddas

Eftersom myndighetens enkätsvar kan innehålla känslig information bör den ifyllda enkäten kommuniceras till utredningen på ett säkert sätt. Responderande myndighet ska e-posta den ifyllda enkäten som en krypterad bilaga med stöd av signalskyddssystem till Regeringskansliets informationsförmedling

fa.ja.informationsformedling@regeringskansliet.se. För tekniska instruktioner kontakta Regeringskansliets informationsförmedling på angiven e-postadress eller Regeringskansliets bitr. signalskyddschef på 08-405 54 00 eller 08-405 59 21. Uppge ”Svar på enkät till Utredning I 2019:03” i ämnesraden när ni mejlar den ifyllda enkäten. I den fortsatta hanteringen av enkätsvaren följer utredningen tillämplig reglering i bl.a. säkerhetsskyddslagen (2018:585) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vänligen tänk på att inte i fritextsvar ange uppgifter som rör specifika leverantörer eller detaljerad information om eventuella säkerhetsbrister på myndigheten.

Svarstid

Vi önskar få era svar senast **den 31 mars 2020**.

Vid frågor om enkäten

Ni är välkomna att kontakta sekretariatet vid eventuella frågor.

Tina J Nilsson

tina.nilsson@regeringskansliet.se

072-227 90 76

Sofia Allansson

sofia.allansson@regeringskansliet.se

073-078 27 89

Kapitel 1 Säkerhet på myndigheten

Detta kapitel berör *säkerhet på myndigheten* och i vilken utsträckning myndigheten är i behov av säkerhetsskydd utifrån myndighetens verksamhet och den information som myndigheten hanterar.

Fråga 1a. Bedriver myndigheten verksamhet som kan bedömas vara samhällsviktig?

Samhällsviktig verksamhet är ett samlingsbegrepp som omfattar de verksamheter, anläggningar, noder, infrastrukturer och tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner inom en sektors sektor. Med samhällsviktig verksamhet menas dels verksamhet som måste fungera för att inte dess bortfall ska leda till en samhällsstörning, dels verksamhet som måste finnas för att hantera en samhällsstörning när den väl inträffar.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram en vägledning som ett stöd i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet: <https://www.msb.se/contentassets/d8fca23b124c4686a629970fd2c1aa31/vagledning-for-identifiering-av-samhallsviktig-verksamhet-msb1408---juni-2019.pdf>

[Välj ett svarsalternativ]

- Ja, gå vidare till **fråga 1b**
- Nej, gå vidare till **fråga 2a**
- Vet ej

Om ja, Fråga 1b. Inom vilka av följande sektorer ingår den samhällsviktiga verksamheten?

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit fram en vägledning som ett stöd i arbetet med att identifiera samhällsviktig verksamhet: <https://www.msb.se/contentassets/d8fca23b124c4686a629970fd2c1aa31/vagledning-for-identifiering-av-samhallsviktig-verksamhet-msb1408---juni-2019.pdf>

[Flervalsalternativ]

Energiförsörjning

Exempel: Produktion och distribution el, produktion och distribution av fjärrvärme, produktion och distribution av bränslen och drivmedel.

Finansiella tjänster

Exempel: Betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet, värdepappershandel.

Handel och industri

Exempel: Bygg- och entreprenadverksamhet, detaljhandel, tillverkningsindustri.

Hälsa- och sjukvård samt omsorg

Exempel: Akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur och människor.

Information och kommunikation

Exempel: Telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, webbaserad information, sociala medier.

Kommunalteknisk försörjning

Exempel: Dricksvattenförsörjning, avloppshantering, renhållning, väghållning.

Livsmedel

Exempel: Distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel, tillverkning av livsmedel.

Offentlig förvaltning

Exempel: Lokal ledning, regional ledning, nationell ledning, begravningsverksamhet, diplomatisk och konsulär verksamhet.

Skydd och säkerhet

Exempel: Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, grännskydd och immigrationskontroll, bevaknings- och säkerhetsverksamhet.

 Socialförsäkringar

Exempel: Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.

 Transporter

Exempel: Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik.

 Annan; ange vad Vet ej

Fråga 2a. Hanterar myndigheten säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter?

I säkerhetsskydd ingår att skydda uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, eller som skulle ha omfattats av den lagen om den varit tillämplig. De kallas säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och delas in i fyra säkerhetsskyddsklasser utifrån vilken skada för Sveriges säkerhet som kan uppstå om de röjs: kvalificerat hemlig, hemlig, konfidentiell, begränsat hemlig. För mer information om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter se Säkerhetspolisens vägledning: <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.7acd465e16b4e0e54c64d/1560777315837/Vagledning-Introduktion-till-sakerhetsskydd.pdf>

[Välj ett svarsalternativ]

- Ja, gå vidare till **fråga 2b**
- Nej, gå vidare till **fråga 3**
- Vet ej

Om ja, Fråga 2b. Vilken/vilka säkerhetskyddsklasser ingår uppgifterna inom?

[Du kan välja flera svarsalternativ]

- Kvalificerat hemlig
- Hemlig
- Konfidentiell
- Begränsat hemlig
- Vet ej

Fråga 3. Hanterar myndigheten i sin **kärnverksamhet** uppgifter som är sekretessreglerade enligt offentlighets- och sekretesslagen?

Med kärnverksamhet avses myndighetens instruktionsenliga uppgifter.

När en sekretessbestämmelse inte ställer upp några särskilda villkor för sekretess, är sekretessen för en uppgift absolut. De flesta sekretessbestämmelser innehåller däremot som krav för att sekretess ska gälla att något speciellt villkor är uppfyllt, ett så kallat skaderekvisit. Det finns två huvudtyper av skaderekvisit, raka och omvända. För mer information om skaderekvisit se s. 29 i följande dokument: <https://www.regeringen.se/4adad2/contentassets/e9c8b1b5a6224a26a0add9ae62db9413/offentlighetsprincipen-och-sekretess--kortfattat-om-lagstiftningen>

[Du kan välja flera svarsalternativ]

- Ja, uppgifter med rakt skaderekvisit (presumtion för offentlighet)
- Ja, uppgifter med omvänt skaderekvisit (presumtion för sekretess)
- Ja, uppgifter med absolut sekretess
- Nej
- Vet ej

Fråga 4. Hanterar myndigheten i sin kärnverksamhet känsliga personuppgifter?

Med kärnverksamhet avses myndighetens instruktionsenliga uppgifter.

Enligt dataskyddsförordningen är följande kategorier av personuppgifter känsliga:

- *etniskt ursprung*
- *politiska åsikter*
- *religiös eller filosofisk övertygelse*
- *medlemskap i en fackförening*
- *hälsa (inkluderar även uppgifter om sexualliv eller sexuell läggning och genetiska uppgifter)*
- *biometriska uppgifter som entydigt identifierar en fysisk person.*

För mer information om känsliga personuppgifter se Datainspektionens hemsida: <https://www.datainspektionen.se/lagar--regler/dataskyddsförordningen/känsliga-personuppgifter/>

[Välj ett svarsalternativ]

- Ja
- Nej
- Vet ej

Fråga 5. Hur långt har myndigheten kommit i arbetet med informationssäkerhet?

Enligt MSB:s föreskrifter (MSBFS) 2016:1 ska myndigheter ha kontroll över all den information som organisationen ansvarar för och se till att:

- *Endast behöriga personer kan ta del av den (konfidentialitet)*
- *Vi kan lita på att den är korrekt och inte manipulerad (riktighet)*
- *Den alltid finns när vi behöver den (tillgänglighet)*

Du kan läsa mer i MSBFS 2016:1: <https://www.msb.se/siteassets/dokument/regler/rs/b74a7b16-36a5-4de8-8f15-1297c37f1324.pdf>

[Välj ett svarsalternativ]

- Vi har inte påbörjat ett systematiskt informationssäkerhetsarbete enligt MSBFS 2016:1.
- Vi har påbörjat arbetet genom att ha utsett en ansvarig att leda arbetet och börja analysera hur föreskrifterna MSBFS 2016:1 ska införas i myndigheten.
- Vi har tagit fram informationssäkerhetspolicy och påbörjat arbetet med styrande interna regelverk. Ledningen har beslutat om informationssäkerhetspolicyn och vi har beslutade styrande interna regelverk för allt informationssäkerhetsarbete enligt MSBFS 2016:1.
- Vi har förutom av ledningen beslutad informationssäkerhetspolicy och styrande interna regelverk, arbetssätt i delar av organisationen som säkerställer att vi genomför informationsklassning och riskbedömning samt inför säkerhetsåtgärder utifrån dessa underlag.
- Vi har förutom av ledningen beslutad informationssäkerhetspolicy och styrande interna regelverk, arbetssätt i hela organisationen som säkerställer att vi genomför informationsklassning och riskbedömning samt inför säkerhetsåtgärder utifrån dessa underlag.
- Allt informationssäkerhetsarbete i hela organisationen sker systematiskt enligt framtaget arbetssätt dokumenterat i interna regler och stöd. Arbetet och de interna regelverken och stöden utvärderas och vidareutvecklas regelbundet.

Fråga 6. Utgår myndigheten från en standard/modell som stöd för ett systematiskt informationssäkerhetsarbete?

[Välj ett svarsalternativ]

- Ja, ISO 27001
- Ja, BITS (Basnivå för informationssäkerhet, KBM 2006:1)
- Ja, COSO
- Ja, COBIT
- Ja, NIST (FISMA)
- Ja, ange vilken:
- Nej
- Vet ej

Fråga 7. Har myndigheten en kravkatalog med säkerhetskrav vid it-upphandling?

[Välj ett svarsalternativ]

- Vi har inte reflekterat över frågan på myndigheten.
- Vi har påbörjat diskussion om att vi behöver en kravkatalog med säkerhetskrav att utgå ifrån.
- Vi har en säkerhetskravkatalog som vi använder oss av vid upphandling.

Fråga 8. Har myndigheten ett etablerat arbetssätt för att verifiera säkerhetskrav i anbudssvar vid it-upphandling?

[Välj ett svarsalternativ]

- Vi har inte reflekterat över frågan på myndigheten
- Vi har ett *påbörjat* arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i **anbudssvar**
- Vi har ett *etablerat* arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i **anbudssvar**

Fråga 9. Har myndigheten ett etablerat arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i leverans/acceptanstest/driftsättning (eller motsvarande)?

[Välj ett svarsalternativ]

- Vi har inte reflekterat över frågan på myndigheten
- Vi har ett *påbörjat* arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i **leverans/acceptanstest/driftsättning (eller motsvarande)**
- Vi har ett *etablerat* arbetssätt att verifiera säkerhetskraven i **leverans/acceptanstest/driftsättning (eller motsvarande)**

Fråga 10. Har myndigheten ett etablerat arbetssätt att verifiera säkerhetskraven under avtalets/kontraktets giltighetstid?

[Välj ett svarsalternativ]

- Vi har inte reflekterat över frågan på myndigheten
- Vi har ett *påbörjat* arbetssätt att verifiera säkerhetskraven under **avtalets/kontraktets giltighetstid**
- Vi har ett *etablerat* arbetssätt att verifiera säkerhetskraven under **avtalets/kontraktets giltighetstid**

Kapitel 2 Myndighetens nuvarande hantering av it-drift och närliggande tjänster

Detta kapitel handlar om *hur myndigheten hanterar sin it-drift idag*. Frågorna syftar till att ge en bild av om myndigheten har egna data-center, använder molntjänster och/eller samordnar sin it-drift med en annan myndighet. Frågorna syftar även till att fastställa ifall myndigheten utkontrakterar vissa *närliggande tjänster* till privata leverantörer alternativt samordnar dessa med en annan myndighet.

Datacenter i egen regi

Fråga 11. Har er myndighet egna datacenter i egna lokaler där ni äger utrustningen?

Med datacenter avses ett fysiskt utrymme där hela eller merparten av er utrustning för servrar, lagring- och kommunikationsutrustning finns. Utrymmet kan vara anpassat med avseende på t.ex. kylsystem, elförsörjning, brand- och skalskydd.

- Ja. Om flera, hur många?
- Nej

Fråga 12. Hur många fysiska servrar äger myndigheten?

Med servrar avses datorsystem med anpassad hårdvara som syftar till att betjäna andra system.

Antal

- Inga
- Vet ej

Fråga 13. Hur många virtuella servrar använder myndigheten?

Med virtuell server avses en virtuell instans av ett operativsystem som kan köras isolerat från och parallellt med liknande instanser på samma fysiska server.

Antal

- Inga
- Vet ej

Användning av molntjänster från privata leverantörer

Fråga 14. Använder myndigheten molntjänster som tillhandahålls av privata leverantörer?

En vanligt förekommande kategorisering av it-driftsrelaterade tjänster är Infrastructure as a service (IaaS), Platform as a Service (PaaS) och Software as a Service (SaaS).¹

	Ja	Nej	Vet ej
IaaS <i>kan beskrivas som tjänster där användaren får tillgång till processorkapacitet, lagring, nätverk, servrar och andra fundamentala resurser och som möjliggör för användaren att köra godtycklig mjukvara inklusive operativsystem och applikationer.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PaaS <i>kan beskrivas som tjänster där användaren får tillgång till utvecklingsmiljöer, bibliotek och verktyg som möjliggör driftsättning av applikationer. Användaren kontrollerar inte underliggande nätverk, servrar, operativsystem eller lagring men applikationer som driftas i miljön.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SaaS <i>kan beskrivas som tjänster där användaren genom en klient får tillgång till en viss applikation utan att kontrollera underliggande infrastruktur såsom nätverk, servrar, lagring, operativsystem.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¹ Definitionen av de tre kategorierna är baserade på National Institute of Standards and Technology (NIST) SP 800-145 (<https://csrc.nist.gov/publications/detail/sp/800-145/final>).

Fråga 15. Om myndigheten använder SaaS-tjänster från privata leverantörer, vilka funktioner fyller dessa tjänster?

[Du kan välja flera svarsalternativ]

- HR/lön
- Kontorsstöd
- Diarium
- Ärendehanteringssystem
- Webbplats
- Enkätverktyg
- Ekonomisystem
- Andra, ange vilka:

Fråga 16. Hyr myndigheten in sig i en privat leverantörs datacenter (så kallade samlokaliserings- eller co-locationtjänster)?

- Ja
- Nej

Samordnad it-drift mellan myndigheter

Flera myndigheter samordnar i dag sin it-drift på olika sätt. Försäkringskassan fick 2017 i uppdrag av regeringen att tillhandahålla samordnad och säker it-drift till vissa myndigheter. Försäkringskassan erbjuder allt från ett helhetsåtagande kring it-drift, för myndigheter som har små resurser för it-drift, till enstaka it-tjänster för myndigheter som sköter det mesta av sin it-drift i egen regi.

Fråga 17a. Har myndigheten samordnat sin it-drift med annan/andra myndigheter?

Ja, en annan myndighet hanterar vår it-drift, gå vidare till fråga 17b	<input type="checkbox"/>	Vilken myndighet?
Ja, myndigheten hanterar en annan/andra myndigheters it-drift, gå vidare till fråga 17c	<input type="checkbox"/>	Vilken/vilka myndigheter?
Nej, gå vidare till fråga 18	<input type="checkbox"/>	

Fråga 17b. Om myndighetens it-drift hanteras av en annan myndighet, vilka tjänster eller leveranser omfattas?

Ange vad:	
-----------	--

Fråga 17c. Om myndigheten hanterar it-drift åt en annan myndighet, vilka tjänster eller leveranser omfattas?

Ange vad:	
-----------	--

Närliggande tjänster

Fråga 18. Tillhandahåller privata leverantörer eller en annan myndighet följande närliggande it-tjänster till myndigheten?

	Utkontrakterad till privat leverantör	Tillhandahålls av annan myndighet	Ej aktuell
It-arbetsplats Administration, underhåll och leverans av paketerad stationära eller bärbara arbetsdatorer med tillbehör och programvara.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Stödtjänster <i>Helpdesk, stöd och support till myndighetens personal.</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Kapitel 3 Kostnader för it-drift

Detta kapitel handlar om uppskattade kostnader för myndighetens egna datacenter, för molntjänster samt för samordnad it-drift mellan myndigheter. Frågorna kan vara svåra att svara på då definitioner och beräkningskonventioner varierar. Vi ber er därför att försöka uppskatta genomsnittliga årliga kostnader.

Kostnader för datacenter

Fråga 19. Om myndigheten har egna datacenter, vad är de genomsnittliga årliga platsbundna kostnaderna, i tusentals kronor, för myndighetens samtliga datacenter?

Med platsbundna kostnader för datacentret avses summan av kostnader för lokaler, el, kylsystem, larm, skal- och brandskydd. Dvs. kostnaden för alla tillgångar som är knutna till den fysiska platsen för datacentret. Som exempel skulle dessa platsbundna kostnader kunna sparas in om innehållet i datacentret (servrar, nätverksutrustning etc.) flyttades till ett annat externt datacenter. Däremot ingår inte icke platsbundna kostnader, se nästa fråga.

Ange belopp:	(i tusentals kronor)
--------------	----------------------

Fråga 20. Om myndigheten har egna datacenter, vad är den genomsnittliga årliga icke platsbundna kostnaderna, i tusentals kronor, för myndighetens datacenter?

Med icke platsbundna kostnader avses summan av kostnader för servrar, nätverksutrustning, lagring kringutrustning etc. som potentiellt kan flyttas till ett nytt datacenter.

Ange belopp:	(i tusentals kronor)
--------------	----------------------

Fråga 21. Hur många årsarbetskrafter arbetar uppskattningsvis med att drifva myndighetens datacenter på myndigheten?

Med årsarbetskrafter avses summan av arbetstid för anställd och inhyrd personal som inte varit nödvändig om it-driften varit helt utkontrakterad. Arbetsuppgifter som typiskt omfattas är sådant som rör hantering av kyla, kablage, larm, rack, fysiska servrar, nätverksutrustning, lagringsnätverk, blocklagring, operativsystem och virtualiseringslager. Applikationer och applikationsdrift omfattas inte. Arbetstid för anställd och inhyrd personal på myndigheten för utveckling och förvaltning ska inte räknas med.

Ange antal årsarbetskrafter:	
------------------------------	--

Kostnader för molntjänster från privata leverantörer

Fråga 22. Om myndigheten använder IaaS-tjänster (se definition fråga 14), vad är de genomsnittliga årliga kostnaderna för dessa tjänster? (i tusentals kronor)

Ange belopp:	(i tusentals kronor)
--------------	----------------------

Fråga 23. Om myndigheten använder PaaS-tjänster (se definition fråga 14), vad är de genomsnittliga årliga kostnaderna för dessa tjänster? (i tusentals kronor)

Ange belopp:	(i tusentals kronor)
--------------	----------------------

Fråga 24. Om myndigheten använder SaaS-tjänster (se definition fråga 14), vad är de genomsnittliga årliga kostnaderna för dessa tjänster? (i tusentals kronor)

Ange belopp:	(i tusentals kronor)
--------------	----------------------

Kostnader för samordnad it-drift mellan myndigheter

Fråga 25. Om er it-drift tillhandahålls av en annan myndighet genom överenskommelse, vad är de genomsnittliga årliga kostnaderna för detta? (i tusentals kronor)

Ange belopp:	(i tusentals kronor)
--------------	----------------------

Kapitel 4 Hinder mot säker och kostnadseffektiv it-drift

Detta kapitel syftar till att identifiera hinder mot och bristande förutsättningar för säker och kostnadseffektiv it-drift. Utveckla gärna resonemang i fritext under de svarsalternativ som är relevanta för er.

Fråga 26. Vilka hinder ser myndigheten att upprätthålla en säker it-drift?

Med säker it-drift avses att myndighetens it-drift lever upp till rättsliga och säkerhetsmässiga krav, exempelvis krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt skyddet för den personliga integriteten.

[Du kan välja flera svarsalternativ]

- Avsaknad av relevant kompetens inom verksamheten

Ange varför:

- Svårigheter att tolka lagstiftning (t.ex. upphandling, avtal, sekretess, dataskydd, säkerhetsskydd, arkivering)

Ange varför:

- Bristande informationsklassificering

Ange varför:

- Hög kostnad för de lösningar som verksamheten kräver

Ange varför:

- Svårigheter att hitta lösningar som möter verksamhetens krav

Ange varför:

- Annat

Ange vilka och varför:

Fråga 27. Vilka hinder ser myndigheten att upprätthålla en kostnads-effektiv it-drift?

Med kostnadseffektivitet avses att myndigheten utifrån sitt uppdrag har tillgång till en ändamålsenlig it-drift till en rimlig kostnad.

[Du kan välja flera svarsalternativ]

- Avsaknad av relevant kompetens inom verksamheten

Ange varför:

- Låg kostnadskontroll

Ange varför:

- Svårigheter att formulera ändamålsenliga krav på it-drift (t.ex. funktionella, icke-funktionella och tekniska krav)

Ange varför:

- Leverantörsberoende eller andra inläsningseffekter

Ange varför:

- Höga krav på säkerhet

Ange varför:

- Annat

Ange vilka och varför:

Kapitel 5 Myndighetens framtida behov och intresse av samordnad it-drift

Utredningen har i uppgift att utvärdera Försäkringskassans uppdrag att tillhandahålla säker och samordnad it-drift. Utredningen ska även lämna eventuella förslag på organisering och finansiering av en säker och kostnadseffektiv samordnad it-drift. Detta kapitel syftar till att kartlägga framtida intresse för och behov av samordnad it-drift i staten.

Fråga 28. Beskriv hur myndighetens behov av it-drift ser ut under de kommande 5 åren?

Vänligen tänk på att inte ange uppgifter som rör specifika leverantörer eller detaljerad information om eventuella säkerhetsbrister på myndigheten.

Beskriv:	
----------	--

Fråga 29a. Har myndigheten intresse/behov av att i framtiden ansluta sig till en samordnad statlig it-drift?

[Välj ett svarsalternativ]

- Ja, gå vidare till **fråga 29b**
- Nej, gå vidare till **fråga 30a**
- Vet ej

Fråga 29b. Om myndigheten har intresse/behov av att ansluta sig till en samordnad statlig it-drift, vilka delar av it-driften vill myndigheten överlåta?

Ange vad:	
-----------	--

Fråga 29c. Om myndigheten har intresse/behov av att ansluta sig till en samordnad statlig it-drift, vad är de huvudsakliga skälen till detta?

[Du kan välja flera svarsalternativ]

- Kostnadsbesparingar
- Förbättrad säkerhet
- Förenklad digital samverkan mellan myndigheter
- Annat, beskriv:

Fråga 30a. Har myndigheten intresse av att i framtiden erbjuda it-drift till andra myndigheter?

[Välj ett svarsalternativ]

- Ja, gå vidare till **fråga 30b**
- Nej, gå vidare till **fråga 31**
- Vet ej

Fråga 30b. Om myndigheten har intresse av att i framtiden erbjuda it-drift till andra myndigheter, vilka tjänster kan myndigheten erbjuda?

Ange vad:	
-----------	--

Fråga 30c. Vilka förutsättningar behöver myndigheten för att kunna erbjuda it-drift till andra myndigheter?

Ange vad:	
-----------	--

Kapitel 6 Avslut

Fråga 31. Finns det något ytterligare ni skulle vilja tillägga eller förtydliga när det gäller era svar?

Beskriv:	
----------	--

Tack för er medverkan!

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. I.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

§119

Remiss - Utredning vuxenutbildning

21KS62



Yttrande om Utredning vuxenutbildning

Inledning

Det finns en avtalad samverkan gällande vuxenutbildning inom det geografiska område som vanligen benämns Femkanten, bestående av kommunerna Boden, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyn. Samverkansavtalet i sin nuvarande form tecknades första gången 2009 och har sedan reviderats ett antal gånger. På ägargruppens uppdrag har Nina Gotthold, Luleå kommun, genomfört en utredning ”Möjligheter till utökad samverkan och samhandling på organisationsnivå”. Utredningens förslag i korthet och Piteå kommuns yttrande redovisas nedan.

Samverkan sker genom avtal

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att kommunerna ska fortsätta samverkan genom avtalssamverkan och att innehållet i avtalet förtydligas.

Utredningen föreslår vidare att kommunerna i femkanten påbörjar ett arbete på kommunövergripande nivå för att inventera och utreda samverkan på fler politikområden i kommunerna och då inventera samverkan och skapa strategier på övergripande nivå i samtliga kommuner. I det sammanhanget kan det visa sig att ett kommunalförbund för fler politikområden också vara ett möjligt alternativ för att samordna frågor på utbildningsområdet. Det skulle då vara möjligt att föra över de samordnande funktionerna i femkantens vuxenutbildning till ett femkantens kommunalförbund.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun anser att interkommunal samverkan ger stora fördelar och är väsentlig för en kostnadseffektiv utveckling och håller med om utredningens beskrivning av samverkan kring vuxenutbildningen som välfungerande.

Femkantens kommuner har organiserat vuxenutbildningen på olika sätt och har lokala förutsättning som påverkar kompetensförsörjningen. Dessutom finns osäkerhet hur den nationella nivån kommer att styra över den funktionella arbetsmarknadsregionen. Det kan leda till att det lokala kommunala självstyret minskar och möjligheten att planera och genomföra lokala kompetensförsörjningsinsatser framöver kan bli mindre.

I utredningen ”Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning” SOU 2020:33 framkommer förslag att staten ska stödja och styra skolhuvudmännen mer när det gäller planering och dimensionering av vilka utbildningar som ska erbjudas. Staten ska därför besluta om regionala ramar för utbudet inom gymnasieskolan och för yrkesutbildning inom Komvux. Om utredningens förslag blir verklighet påverkar det förutsättningar väsentligt för femkantens samverkan.

Piteå kommun är mycket nöjd med femkantenssamverkan inom vuxenutbildningen. Piteå kommun anser att det går att genomföra många förbättringar inom nu gällande samverkansavtal, i väntan på att besked om hur den nationella styrningen kommer att påverka vuxenutbildningen.



Sammanfattningsvis ser Piteå kommun mycket positivt på fortsatt samverkan genom avtalssamverkan för femkanten när det gäller vuxenutbildning och att avtalet med fördel kan förtydligas och utökas. Piteå kommun konstaterar dock att förslaget om att ”utvidga samverkan genom att på kommunövergripande nivå inventera och utreda samverkan på fler politikområden och skapa strategier på övergripande nivå i samtliga kommuner för femkantssamverkan” inte ingått i utredningsuppdraget och anser att den frågan har en större dignitet och bör hanteras i särskild ordning.

Innehållet i avtalet

Utbildningsutbud samordnas i femkanten

Utredningens förslag

För att få en större tydlighet i arbetet med det samordnade tillgången till utbildning i femkantsområdet föreslår utredningen att styrelserna/nämnderna i de fem kommunerna inte delegerar beslut om vilka kurser som ska ges utan att det beslutas, efter samordning i ägargrupp och ledningsgrupp, av ansvariga politiker. Det ger en större tydlighet att utbildningsutbud ska samordnas i femkanten.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun avstyrker förslaget i väntan på statligt beslut gällande planering och dimensioneringsutredningen då utredningen innehåller omfattande förslag som kommer att ha stor påverkan på hur samverkan ska fungera om förslagen går igenom.

Vissa inriktningsbeslut gällande utbildningsutbud inom femkanten kan dock beslutas inom ramen för befintligt samverkansdokument som tex tillgängliggörande av utbildningsplatser för femkantens medborgare eller samordning av utbildning. Nuvarande delegation bör kvarstå.

Huvudmannaskap samordnas i femkanten

Utredningens förslag

Samordna huvudmannaskapet för de externt upphandlade utbildningarna inom femkanten. Detta för att möjliggöra en fördjupad kunskap hos rektorerna för de olika utbildningarna och leverantörerna. En samordning av utbildningsutbudet möjliggör också att man samordnar och tar beslut om särskilda huvudmannaskap för specifika utbildningar. Det ger en större tydlighet att även huvudmannaskap ska samordnas i femkanten.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun avstyrker förslaget i väntan på statligt beslut gällande planering och dimensioneringsutredningen då utredningen innehåller omfattande förslag som kommer att ha stor påverkan på hur samverkan ska fungera om förslagen går igenom.

Viss samordning av ansvarsområden kan dock beslutas inom ramen för befintligt samverkansdokument.

Frisök införs stegvis



Utredningens förslag

Femkanten tar ytterligare ett steg i den riktning som föreslås av dimensioneringsutredningen vilket är att införa frisök inom femkanten på det som finansieras genom statsbidrag. Frisök innebär att all statsbidragsfinansierad utbildning är möjlig att söka till för alla invånare i området.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun avstyrker förslaget i väntan på statligt beslut gällande planering och dimensioneringsutredningen då utredningen innehåller omfattande förslag som kommer att ha stor påverkan på hur samverkan ska fungera om förslagen går igenom.

Med syfte att inhämta bredare underlag inför beslutsfattandet, föreslår Piteå kommun att ”frisökets” ekonomiska konsekvenser samt påverkan för respektive kommuns medborgare, bör utredas vidare.

Gemensam marknadsföring

Utredningens förslag

Kommunerna i femkanten synliggör tillgången till de samlade utbildningslösningarna som ett gemensamt utbud och informera invånare i hela femkanten. Ett arbete som redan påbörjats.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun tillstyrker förslaget då gemensam marknadsföring är ett bra komplement till den marknadsföring som sker lokalt och regionalt.

Gemensamt elevadministrativt system

Utredningens förslag

Arbetet med samordnad antagning underlättas av att man har en gemensam ansökan och ett gemensamt elevadministrativt system.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun anser att det är svårt att besvara frågan med att tillstyrka eller avstyrka förslaget. Vissa förutsättningar bör klargöras, exempelvis är graden av samverkan avgörande för om ett gemensamt elevadministrativt system kan motivera resursåtgång. Det är också viktigt att utreda och tydliggöra syftet med ett gemensamt elevadministrativt system.

Piteå kommun ser många fördelar med ett gemensamt elevadministrativt system, exempelvis underlättar det samordning av myndighetsredovisning. Vuxenutbildningen i Piteå har dock gemensamt system för elevadministration med ungdomsgymnasiet vilket kan komplicera frågan.

Samordnad myndighetsredovisning

Utredningens förslag

Femkanten ska samordna sin myndighetsredovisning i större utsträckning. Genom utveckling av en mer samordnad antagning kan uppgifter om elever, resultat och kostnader göras mer likvärdig. En samordnad myndighetsredovisning skapar också förutsättningar för ett mer likvärdigt kvalitetsarbete som i sin tur ger förutsättningar för ett fortsatt arbete för att öka likvärdigheten i relation till medborgarna.

Piteå kommuns yttrande



Piteå kommun är positiv till att myndighetsredovisningen samordnas i linje med det arbete som har påbörjats utifrån ägargruppens viljeinriktning. Det finns stora fördelar med att kunna jämföra på ett korrekt sätt.

Samordna samverkan med andra

Utredningens förslag

Femkanten ska ha en gemensam samverkan med branschråden och andra lokala, regionala eller nationella aktörer. För att samarbetet med andra ska fungera väl så är det viktigt att den som företräder en organisation också har mandat att företräda. Femkanten bör vara överens om vilka frågor man kan företräda varandra och när man måste ha beslut från varje kommun.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun ställer sig positiv till förslaget. Samordning av samverkan sker redan i viss utsträckning men det behöver förtydligas inom vilka frågor och forum.

Organisationen för samverkan förtydligas för samspel med ansvariga nämnder/styrelser

Utredningens förslag

Utredningens förslag innehåller ett resonemang kring organisering, ansvar och roller. I jämförelse mot nuvarande organisation innebär förslaget en utökning med ytterligare en ledningsgrupp med representation av förvaltnings-/skolchef från respektive kommun för frågor som är av strategisk karaktär.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun avstyrker förslaget då det innebär ytterligare ett led på strategisk nivå, ännu ett led innebär längre beslutsväg. Nuvarande organisering bidrar till dialog mellan ledningsgrupp och ägargrupp vilket främjar flexibilitet och snabba omställningar. Vidare är det en utmaning att alla kommuner har olika organisationer och för Piteå kommuns del harmoniserar inte förslaget på deltagare i ledningsgrupperna med Piteå kommuns organisation. Piteå kommun föreslår i stället en strukturering av ledningsgruppsmötena i strategiska och operativa teman.

Särskilt om små kommuner

Utredningens förslag

För en liten kommun är det svårt att upprätthålla den kompetens som krävs för att kunna fullgöra det ansvaret för ett stort antal utbildningar och inriktningar med särskilda regleringar. Förslaget är att samordna huvudmannaskapet för utbildningar så att en mindre kommun tar ansvar för färre utbildningar än en större kommun.

Utredningen lämnar inget förslag men informerar om att det finns olika möjligheter för enskild kommun att överlämna ansvaret för hela eller delar av vuxenutbildning till annan kommun.

Piteå kommuns yttrande

Piteå kommun anser att om behov finns bör frågan utredas vidare på uppdrag av ägargruppen.

Piteå kommun 2021-04-19



Helena Stenberg (S)
Kommunstyrelsens ordförande

Luleå Kommun

Möjligheter till utökad samverkan och samhandling på organisationsnivå

Utredning på uppdrag av femkantens vuxenutbildning

Nina Gotthold
2020-07-01

Innehållsförteckning

Inledning.....	2
Utredningens syfte	3
Metod	4
Målen för Vuxenutbildningen.....	4
Begreppen.....	5
Skolformer för vuxna	5
Hemkommun, huvudman och utbildningsanordnare	6
Interkommunal ersättning inom Skollagen kapitel 20	7
Studieformer	7
Samverkan.....	8
Behovet av samverkan eller vad ska samverkan lösa?	8
Vad kan kommunerna samverka om – innehållet i samverkan?	8
Teoretiska bilder av samverkan	9
Former av samverkan	11
Hur ser det ut i femkanten?	19
Kommunernas socioekonomi	19
Kommunernas kostnader	21
Elever kommunal vuxenutbildning	22
Utbudet i femkanten	23
Styrning och ledning, kommunernas nuvarande organisationer	28
Femkantens samverkansavtal	32
Regionala perspektivet	33
Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola	35
Förslag.....	38
Samverkan sker genom avtal	38
Innehållet i avtalet	39
Organisationen för samverkan förtydligas för samspel med ansvariga nämnder/styrelser	42
Särskilt om små kommuner	44
Organisationer	46
Referenser	47

Inledning

Beskrivningen av utredningsuppdraget för fördjupad/utvecklad samverkan beskriver bakgrund till utredningen¹.

Idag finns en avtalad samverkan gällande vuxenutbildning inom det geografiska område som vanligen benämns Femkanten, bestående av kommunerna Boden, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyn. Samverkansavtalet i sin nuvarande form tecknades första gången 2009 och har sedan reviderats ett antal gånger, dock inte med några betydande förändringar avseende vilka områden man samverkar kring, i vilka former samverkan ska bedrivas eller vad man vill uppnå med samverkan. Samverkan i någon form har funnits i många år innan dess. Då Femkanten endast är namnet på denna samverkan och inte någon juridisk person, företräder kommunerna sig själva i alla förekommande frågor och ärenden samt agerar i egenskap av huvudmän för sina egna utbildningsverksamheter. Även i de utbildningsuppdrag som Femkanten gemensamt upphandlar ansvarar varje kommun fullt ut för den egna kommunens elever för vars räkning utbildningsplatser avropas. Sedan 2013 finansierar de samverkande kommunerna även en gemensam samordnartjänst. I och med samordnaren avlastas ledningsfunktionerna med en del administrativa uppgifter och samverkansarbetet kan fortgå även mellan möten. Den samverkan som utvecklats fram till idag har av ledningsgruppen, bestående av rektorer och vuxenutbildningschefer från de fem kommunerna, beskrivits som väl fungerande med många tillfällen till erfarenhetsutbyten, stöd och hjälp i olika frågor, samt praktisk nytta i sin organisation oavsett kommunstorlek. Att kunna agera samstämmigt i olika frågor har gett samverkansområdet, som geografiskt är densamma som arbetsmarknadsregionen "Luleåregionen", en starkare och tydligare röst även i regionala och nationella sammanhang. (...) Den goda samverkan till trots så gör omvärldsförändringar att vuxenutbildningen möter nya krav och uppdrag. Såväl utbildningspolitiska som arbetsmarknadspolitiska prioriteringar påverkar ofta verksamheterna mer eller mindre direkt. Några exempel är den pågående omdaning av Arbetsförmedlingen, digitaliseringen av skolan samt förändrade behov hos individer och på arbetsmarknaden. Vuxenutbildningens uppdrag kommer såväl från statligt håll som från den kommunalpolitiska agendan. Vuxenutbildningen ska tillhandahålla en bredd på utbildningar och även kunna ställa om snabbt, tex vid en konjunkturförändring. Vuxenutbildningen ska kunna erbjuda kvalificerad vägledning och möjlighet att ta del av studier vid alla tider på året och på ett sätt som passar de studerande, och de potentiellt studerande som vuxenutbildningen aktivt ska söka upp. Vuxenutbildningen ska samarbeta med andra funktioner inom de egna kommunala

¹ Uppdragsbeskrivningen för utredningen

organisationerna men även med externa myndigheter och organisationer. Vuxenutbildningen ska ständigt kvalitetssäkra verksamheten och arbeta utifrån vetenskapligt beprövade metoder. Ett uppdaterat och ökat utbud av utbildningsmöjligheter ställer krav på stabila, välutvecklade och snabbfotade vuxenutbildningsverksamheter. Allt detta sammantaget utkristalliserar ett tydligt behov av att ta ytterligare steg i samverkan. Det finns en djup enighet om att de utmaningar vuxenutbildningen möter görs bäst och mest effektivt tillsammans. Ägargruppen har därför fattat beslutet om en utredning, "Möjligheter för utökad samverkan och samhandling på organisationsnivå".

Utredningens syfte

Utredningen ska ge ett förslag på samverkan i femkantens vuxenutbildning som uppnår följande:

- Högre kostnadseffektivitet
- Öka och bredda utbudet av utbildningsmöjligheter
- Större och bättre elevunderlag
- Ökad tillgänglighet för individen
- Utbyggd samverkan med näringsliv och arbetsmarknad
- Synlighet och status för vuxenutbildningen
- Minskad sårbarhet när det gäller egen kompetensförsörjning

Utredningen ska ha följande perspektiv:

- Juridiska ramar
- Politik
- Ekonomi
- Organisation
- Konsekvenser för annan samverkan
- Övrig lokal och regional påverkan
- Medborgare/målgrupper
- Dimensionering

Utredningen ska:

Ge en bred och fördjupad bild av

- Vilka möjligheter som finns
- Hur de olika alternativen påverkar befintliga organisationer

Visa vilka vägval som kan göras

- Omfattning
- Konsekvenser

Tillhandahålla ett konkret och genomarbetat förslag på samverkanslösning

- Kan innehålla delförslag alternativt olika genomförandesteg
- Kan omfatta hela eller delar av vuxenutbildningsverksamheten
- Ska kunna användas som underlag för vidare politisk process i respektive kommun

Metod

Eftersom förslaget ska bäras av politiker och tjänstepersoner i de olika kommunerna så har intervjuer gjorts för att få en bild av hur de förstår frågan och vad de ser för möjligheter och svårigheter med samverkan.

Under våren har ett antal större utredningar med beröring på ämnet lämnat sina betänkanden och även några propositioner. Dessa har också bidragit med kunskaper.

För att ta del av andras erfarenheter har samtal med tjänstepersoner inom Lapplands kommunalförbund samt Göteborgsregionen GRvux förts. Dessutom har dokumentstudier av andra samverkansområden gjorts. Tjänstepersoner från Sveriges kommuner och regioner har tillfrågats om sakfrågor och medarbetare från region Norrbottens avdelning för regional utveckling vidtalats om regionala perspektiv på frågan.

Målen för Vuxenutbildningen

Målen för den kommunala vuxenutbildningen enligt skollagen är att

- vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande,
- vuxna ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling,
- den ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och
- den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.

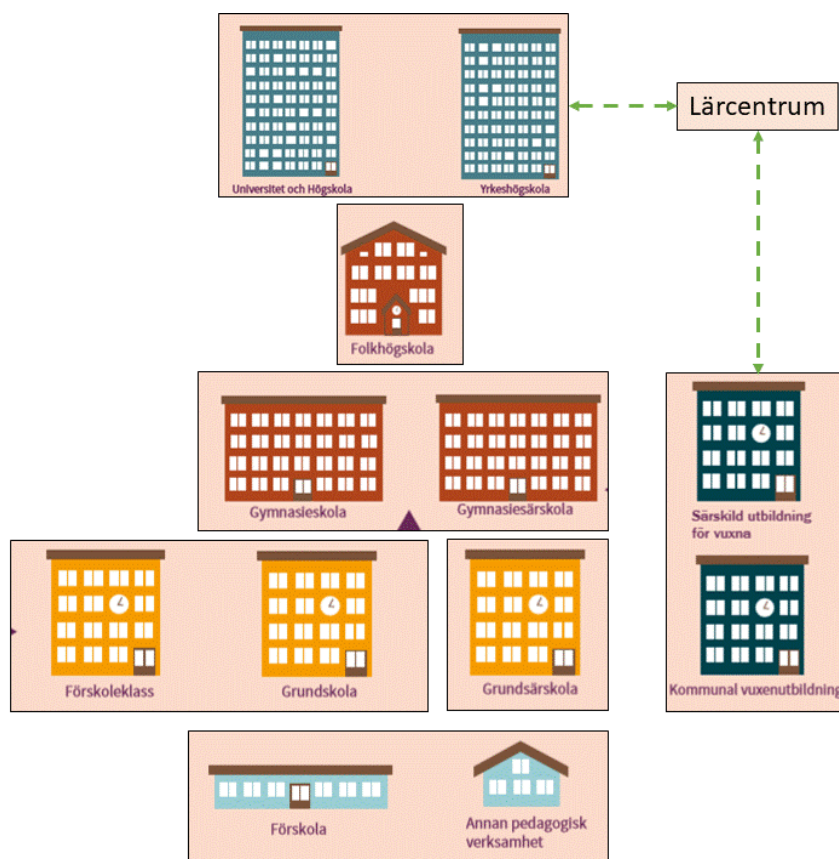
Det sista målet är nytt från juli 2020 och lyfter fram studieformens betydelse för kompetensförsörjning till arbetslivet och anger också behovet av ett regionalt och nationellt perspektiv på planeringen av utbildningstillgången.

Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar. När det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå ska de som fått minst utbildning prioriteras. Från och med 2021 gäller att kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå ska de som har störst behov av utbildning prioriteras. Den förändringen får stor betydelse för hur prioriteringen av studerande ska göras.

Begreppen

Skolformer för vuxna

Det svenska utbildningssystemet består av flera olika skolformer på olika nivåer och med olika målgrupper. Kommuner och regioner har ansvar för den kommunala vuxenutbildningen och särskilda utbildningen för vuxna. Kommuner kan också vara huvudman för yrkeshögskoleutbildningar vilka regleras av egen lagstiftning och helt finansieras av staten. Kommunerna har också ofta även lärcentrumfunktioner vilka inte är egen skolform och inte har några bestämmelser i lagstiftningen men som stödjer vuxnas lärande på olika sätt.



Figur 1 Det svenska utbildningssystemet, (Skolverket, 2020)

Utbildning inom kommunal vuxenutbildning sker inom olika skolformer nämligen:

- Komvux i svenska för invandrare (sfi)
- Komvux på grundläggande nivå
- Komvux på gymnasial nivå
- Komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå
- Komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå

Dessutom finns den eftergymnasiala yrkeshögskoleutbildningen.

Hemkommun, huvudman och utbildningsanordnare

När man organiserar den kommunala vuxenutbildningen är skollagstiftningens olika roller viktiga att känna till. De olika rollerna har olika ansvar i utbildning för vuxna.

Hemkommunen har ansvar för att erbjuda kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna för dem som är bosatta i kommunen. Det är hemkommunen som ska tillgodose behovet av vuxenutbildning och det är hemkommunen som också betalar utbildningen. Det är hemkommunen som beslutar om vilken utbildning som ska ges och på individnivå vilken utbildning som ska ingå i elevens studieplan. Det är hemkommunen som ansvarar för att de som har rätt att delta i utbildning och önskar det, också får delta i sådan utbildning samt att de erbjuds studie- och yrkesvägledning. Det är hemkommunen som tar emot och beslutar om den ansökan som lämnas av dem som är bosatta i kommunen.

Huvudmannens ansvar är ett annat även om hemkommun och huvudman kan vara samma organisation. Det är huvudmannen för utbildningen som beslutar om den sökande ska tas emot och antas till utbildning. Huvudmannen ansvarar sedan för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Huvudmannen för vuxenutbildning är oftast en kommun men det kan också vara ett landsting. En annan kommun än hemkommunen kan vara huvudman.

Utbildningsanordnare är de som genomför själva undervisningen för den vuxne vilket kan vara samma organisation som hemkommun och anordnare men ofta är annan inom den kommunala vuxenutbildningen. Anordnare kan vara:

- Huvudmannen i hemkommunen (egenregi)
- Huvudmannen i annan kommun
- Extern anordnare (entreprenad efter upphandling)

Anordnaren kan alltså vara samma organisation som hemkommun och huvudman men den kan vara en annan:

- Om anordnaren är på entreprenad är kommunen fortfarande huvudman. Kommunen får överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter.
- Om anordnaren är en annan kommun så är den kommunen huvudman.
- En kommun kan upphandla en extern anordnare på entreprenad även för elever från andra kommuner och då är den upphandlande kommunen huvudman.

Interkommunal ersättning inom Skollagen kapitel 20

På individnivå finns en möjlighet att ta del av utbildning i annan kommun inbyggt i skollagens kapitel 20 och 21. Det innebär att kommunerna inte behöver någon särskild samverkan för att en elev ska kunna ta del av utbildning i annan kommun oavsett var i Sverige utbildningen finns. Individen gör en ansökan till utbildningen men skickar ansökan till den kommun där hen är bosatt (hemkommun). Hemkommunen tar beslut om att ta emot sökande, gör en prövning av behörighet och skickar ansökan med utlåtandet till kommunen som är huvudman för utbildningen som därefter tar beslut om att anta individen till utbildning. Om beslutet är att anta eleven så ska hemkommunen betala interkommunal ersättning men mottagande kommun är huvudman för elevens utbildning och ansvarig för dess kvalitet. En elev kan också omfattas av rättighetslagstiftningen som innebär att eleven har rätt att läsa vissa kurser även i andra kommuner. Med det följer att hemkommunen ska betala för utbildningen.

Studieformer

Läroplanen för vuxenutbildning anger att vuxenutbildningen ska sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Det finns därför många olika studieformer som fyller olika behov.

Med **skolförlagd undervisning** avses att elev och lärare träffas på plats schemalagt i skolan. Beroende av tid och rum.

Med **arbetsplatsförlagd undervisning** avses att elever får schemalagd undervisning på en arbetsplats med stöd av handledare på arbetsplatsen. Beroende av tid och rum.

Med **fjärrundervisning** avses att elev och lärare träffas på plats schemalagt i via digitala fjärrverktyg. Beroende av tid men oberoende av rum.

Med **distansundervisning** avses att läraren inte undervisar eleverna i realtid, även om det kan finnas sådana inslag. Oberoende av både tid och rum. Undervisningen innehåller undervisande material och dialogmöjlighet. Ofta genomförs undervisningen med stöd av en webbaserad lärplattform.

Blended learning, flexundervisning, halvdistans eller närdistans. Dessa är några av många namn på en studieform som innebär att en kurs har ett webbaserat undervisningsmaterial och inslag av skolförlagd undervisning och självstudier. Den skolförlagda delen kan vara frivillig eller obligatorisk och ibland bestå av

handledningstillfällen med lärare. Beroende av tid och rum varierar inom studieformen.

Samverkan

Behovet av samverkan eller vad ska samverkan lösa?

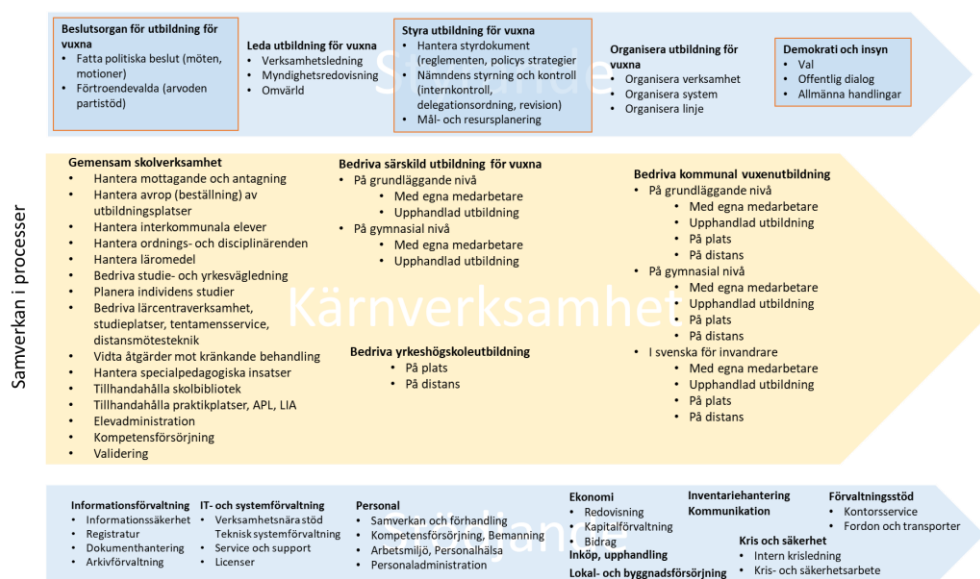
Femkantens uttryckta behov enligt uppdragsbeskrivningen i inledningen överensstämmer med de behov som beskrivs i ett flertal utredningar² som gjorts på nationell nivå. **Effektivare resursanvändning** att bättre nyttja, kommuners gemensamma resurser. Detta bland annat till följd av den demografiska utvecklingen och den ökande specialiseringen. Det kan skapas genom att få **skalfördelar** (stordriftsfördelar) eller samordna resurser i relation till andra aktörer exempelvis arbetslivet. Effektivare resursanvändning kan **öka tillgången till utbildningsmöjligheter** i regionen. I intervjuerna framkommer många lokala utbildningslösningar som skulle kunna komma alla invånare tillgodo om samordningen skulle öka. **Likvärdighet** är ett annat motiv för samverkan. Genom att samverka kan kommunerna närma sig varandra vad gäller tolkningar av regelverk eller satsningar vilket gör att invånarna i samverkansområdet får likvärdig tillgång till och innehåll i utbildning. Erfarenhetsutbytet är ett steg mot ökad likvärdighet och det är också en av de saker som lyfts fram som mycket positivt med samverkan i femkanten vid intervjuer med både politiker och tjänstepersoner. Man är varandras stöd och kan förstå saker tillsammans. I de frågor man jobbar mer konkret tillsammans exempelvis de upphandlade yrkesutbildningarna upplevs också att man har störst nytta av samverkan. Det nya målet för kommunal vuxenutbildning från och med den 1 juli 2020 är att utbildningen ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Det lyfter fram studieformens betydelse för kompetensförsörjning till arbetslivet och anger också behovet av ett regionalt och nationellt perspektiv på planeringen av utbildningstillgången. Det blir därmed tydligare för kommunerna att det perspektivet behöver finnas med.

Vad kan kommunerna samverka om – innehållet i samverkan?

Kommuners samverkan kan omfatta olika delar av verksamheten. Det kan vara samverkan i själva genomförandet av utbildning för elever eller samverkan om annat såsom analyser, upphandling eller statsbidragsansökningar. Kommuner kan dessutom välja att samverka i olika grad om andra stödprocesser såsom IT-stöd eller fakturahantering. Man kan dessutom skilja på den samverkan i förvaltningsorganisationen från den samverkan som sker i det politiska

² Se bland annat SOU 2012: 30, SOU 2017:77, 20, SOU 2020:8

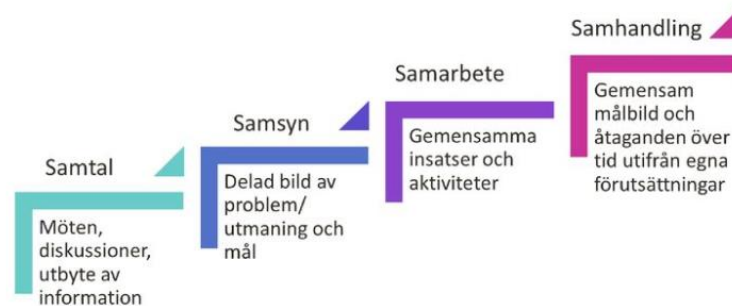
arbetet. Bilden nedan beskriver en översiktlig bild av hur man kan förstå olika delar som kan vara föremål för samverkan.



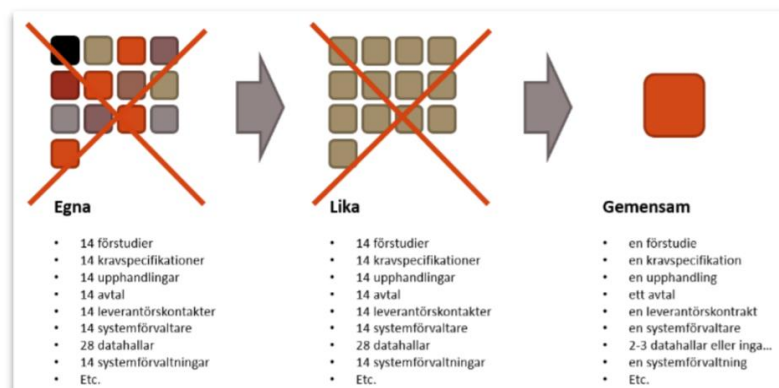
Teoretiska bilder av samverkan

Samhandlingstrappan är en teoretisk modell som beskriver olika steg av hur och i vilken grad aktörer arbetar tillsammans i gemensamma frågor. Bland annat Tillväxtverket (Tillväxtverket) har använt sig av modellen. Trappan börjar i samtal då aktörer möts, diskuterar och utbyter information. Samtalsfasen inbegriper dock inte gemensamma insatser för att lösa gemensamma problemen eller uppgifter. I nästa steg, samsyn, har aktörerna en delad bild av problem, utmaningar och mål. Följande steg i samhandlingstrappan handlar om samverkan då roller fördelas mellan aktörer utifrån den fördelning av ansvar som ger bäst nytta för att lösa problemen. Samverkan, som i den här modellen även i vissa fall kallas samarbete, handlar både om en gemensam problemformulering och gemensamma mål och gemensamma insatser och aktiviteter. Längst upp på trappan finns samhandling. I samhandlingsfasen formaliseras åtaganden och den kollektiva avsikten realiserar. I samhandlingen tydliggörs hur det gemensamma arbetet ska se ut och vilken aktör som ansvarar för olika delar.

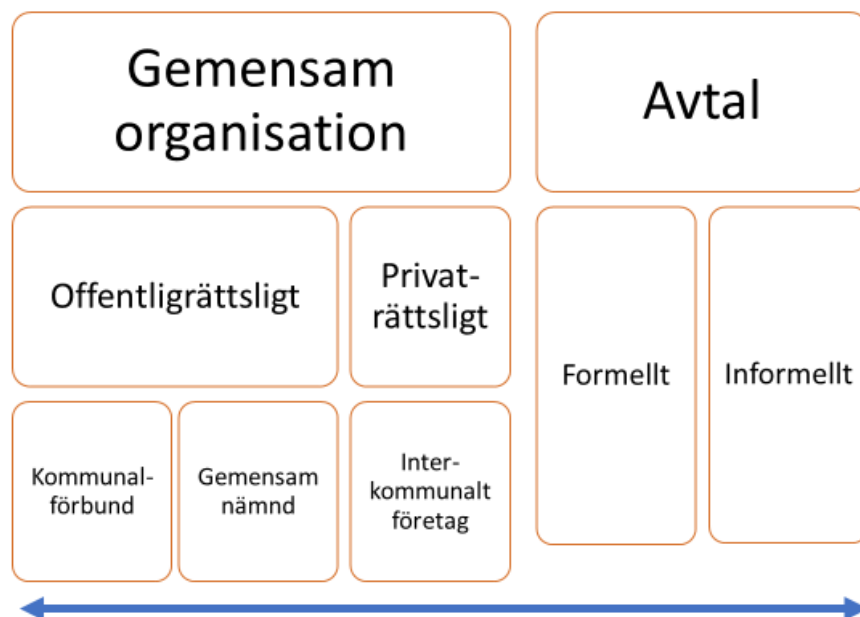
Samhandlingstrappan – en referensram för processtödet



En annan illustration används av Norrbottens e-nämnd (E-nämnd, 2020) i deras verksamhetsbeskrivning för 2019. Den handlar om gemensam upphandling men kan användas för att beskriva även annan samverkan. Utan samverkan gör de olika kommunerna olika lösningar för samma process. I en typ av samverkan samordnar man så att alla kommuner har likadana lösningar på samma process. I den tredje formen av samverkan så gör man en gemensam process i alla kommuner.



Former av samverkan



Det finns ett antal generella möjligheter för kommuner att samverka. Två **offentligrättsliga organisationsformer** för samverkan finns genom bildandet av

- kommunalförbund eller
- gemensam nämnd.

Båda två innebär att man tillskapar nya politiska organ. Kommunalförbundet bildar egen juridisk person medan den gemensamma nämnden inte utgör egen juridisk person. Kommunalförbund och gemensam nämnd är båda möjliga samverkansorgan för skolverksamhet.

För viss kommunal verksamhet finns även en möjlig **privaträttslig organisationsform** i bildandet av

- interkommunalt företag.

Ett alternativ till att bilda gemensamma organisationer är att istället **samverka genom avtal**. Samverkan genom avtal finns som en generell möjlighet inom kommunallagen för många av kommunens verksamheter. Avtalen kan utgöras av allt ifrån lösa överenskommelser till formella skrivna avtal med en hög grad av bundenhet för parterna.

För skolväsendet och vuxenutbildningen finns särskilda bestämmelser för samverkan som kommer av att det regleras genom speciallagstiftning i skollagen. Nedan beskrivs möjligheterna för skolväsendet särskilt.

Utredningen om entreprenad, samverkan och distansundervisning (2017:44) reder ut ett par bestämmelser i kommunallagen och regeringsformen som medför att skollagen måste innehålla föreskrifter om samarbeten genom avtal eller entreprenad, om sådana ska vara möjliga för skolväsendet.

- För det första handlar det om samarbeten som innebär att en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet. Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ enligt kommunallagen. Om det i lag eller förordning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd eller om den innefattar myndighetsutövning, får angelägenheten dock inte överlämnas med stöd av nämnda bestämmelse. Eftersom det är reglerat att en eller flera kommunala nämnder ska bedriva skolverksamheten i en kommun i skollagen får kommunen därför överlämna vården av angelägenheter inom skolverksamheten till en juridisk person eller en enskild individ **endast** om det framgår av lag. Kommunallagens bestämmelser innebär alltså att det måste finnas ett särskilt regelverk i till exempel skollagen om olika typer av samarbeten inom skolans område.
- För det andra handlar det om samarbeten som innebär att kommunen lämnar över uppgifter som avser myndighetsutövning. Att överlämnandet över huvud taget är möjligt bygger på vad som föreskrivs i regeringsformen, nämligen att förvaltningsuppgifter även kan överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Där anges också att om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Detta är således anledningen till att möjligheterna till entreprenad, som innebär att myndighetsutövning överlämnas till någon annan, är reglerade i skollagen.

Det är skollagens kapitel 23 som beskriver entreprenad- och samverkansmöjligheterna för kommunal vuxenutbildning. Enligt bestämmelserna kan vuxenutbildning göras på **entreprenad** på så sätt att kommunen kan uppdra åt ett företag kan vara anordnare av utbildning. Myndighetsutövning för betygssättning samt rektors uppgifter kan lämnas över på entreprenad. Däremot är kommunen fortfarande huvudman för verksamheten enligt skollagen. Detta tillämpas i stor utsträckning av den kommunala vuxenutbildningen framförallt på gymnasial nivå. Bestämmelserna om **samverkan** i skollagen har tidigare inte innehållit så mycket reglering men från augusti 2020 förändras bestämmelserna på så sätt att det anger att en kommun får sluta avtal med en annan kommun och vi vissa fall med

en region om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom kommunal vuxenutbildning och att det innebär att man överlämnar huvudmannaskapet för utbildningen. Det är däremot inte ett alternativ att lämna uppgifter till ett kommunalt eller interkommunalt företag.

I förarbeten beskrivs att uppgifter kan avses att överlämna ansvaret för all utbildning inom en viss skolform eller en avgränsad del, till exempel en viss yrkesutbildning. I förarbetena kan man också förstå att hemkommunens ansvar inte ska överlämnas.

Kommunalförbund

En form av politisk samverkan är samverkan inom ett kommunalförbund som bildar egen juridisk person till vilken två eller flera kommuner lämnar över ansvar och verksamhet. Det kan vara stora verksamheter eller endast delar av en verksamhet som lämnas över. Att kommunalförbundet bildar egen juridisk person innebär att förbundet **kan** ta över hela ansvaret för verksamhet. Kommuner kan också välja att bara föra över vissa delar av sin verksamhet till ett kommunalförbund. I ett kommunalförbund ska det finnas en beslutande församling bestående av förbundsfullmäktige eller en förbundsledning. Om inget annat sägs i aktuell författning gäller samma bestämmelser för kommunalförbund som för kommuner och landsting.

Det finns totalt nio kommunalförbund som är huvudmän för kommunal vuxenutbildning i Sverige (Skolenhetsregistret, 2020). Det finns dessutom kommunalförbund som inte är huvudmän men som kan ha andra funktioner i samverkan.

Lapplands kommunalförbund som består av Kiruna, Pajala, Jokkmokk och Gällivare är ett exempel på hur ett kommunalförbund kan ta över hela ansvaret för offentliga skolväsendet för gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Förbundet agerar hemkommun, huvudman och anordnare. De agerar som en juridisk person då de skriver avtal med extern part och har en gemensam politisk styrning. Det här får bland annat konsekvensen att Skolinspektionen kan kontrollera utbildningen på kommunalförbunds nivå i stället för varje enskild kommun och kommunalförbundet kan vara hemkommun för de ingående kommunerna. Inom förbundet finns även gymnasieskolan. Direktionen, som tillsätts av medlemskommunerna, är kommunalförbundets högsta politiska organ. Förbundsledningen består av åtta ledamöter och varje medlemskommun utser två ledamöter vardera. Det innebär att kommunerna blir lika representerade i ledningen oavsett kommunstorlek.

Vuxenutbildningsfrågorna hanteras också i ett vuxenutbildningsutskott.

Lapplands kommunalförbund har kommunbidrag enligt en fördelning mellan kommunerna som är överenskommen år 2010 och som motsvarar den budgeterade kostnaden för den befintliga verksamhet medlemskommunen överlämnar år 2010. Statsbidrag söks av kommunalförbundet. Förbundet är alla kommuners hemkommun avseende utbildning för vuxna. Det innebär att alla sökande bedöms i samma grupp och antas oavsett vilken kommun de kommer ifrån. Det skapar en likvärdighet i relation till medborgare i kommunerna. Det är inte så synligt i de löpande antagningarna men däremot då man gör antagningar av grupper. Det är dock sällan som man säger nej till sökande.

Huvudmän	Elever i huvudmannens skolor, andel (%) från annan kommun	Elever i huvudmannens skolor, andel (%) i annan kommuns komvux	Elever, antal i huvudmannens skolor	Elever, folkbokförda i kommunen
	2019	2019	2019	2019
Gällivare	.	3,7	.	347
Haparanda	6,9	3,6	173	167
Jokkmokk	.	1,6	.	125
Kiruna	.	4,6	.	497
Lappland	9,0	.	1 140	.

Personalen har samma arbetsgivare – Lapplands kommunalförbund. En lärare undervisar oftast i ett lärcentrum i en av kommunerna men kan låna sina tjänster till ett annat lärcentrum och ta emot elever från annan kommun. LKF har ingen fjärrundervisning utan använder flexibla undervisningsformer. Förstelärare har i uppdrag att utveckla undervisningen i alla fyra kommuner.

Det som tjänstepersoner inom Lapplands lärcentra bland annat uttrycker som positivt med kommunalförbundet är att verksamheten är större än i de enskilda kommunernas för sig så har det varit möjligt att kunna satsa vilket gjort att utbildning för vuxna har kunnat bibehållas och utvecklas. Vuxenutbildningen är en mångfacetterad verksamhet med mycket att hålla reda på men den gemensamma organisationen har gjort att man har kunnat sprida ansvarsområden (expertkunskaper) i hela området. Tjänstepersoner inom Lapplands lärcentra beskriver också att det har varit positivt att direktionen har haft en tydlig politisk vilja vilket gjort att det varit lätt att jobba³.

Göteborgsregionen som består av 13 kommuner i göteborgsområdet har också ett kommunalförbund men förbundet är inte hemkommun, huvudman eller anordnare för någon utbildning. Där fungerar kommunalförbundet som en samordnande part av samverkan men varje kommun är fortfarande hemkommun, de flesta kommunerna är själva huvudman och anordnare av utbildning. Göteborg har stor andel

³ Samtal 2020-06-04

(70 % år 2019) av sina utbildningar på entreprenad hos externa anordnare.

Huvudmän	Elever i huvudmannens skolor, andel (%) från annan kommun	Elever i huvudmannens skolor, andel (%) i annan kommuns komvux	Elever, antal i huvudmannens skolor	Elever, folkbokförda i kommunen
	2019	2019	2019	2019
Ale	16,9	31,8	490	597
Alingsås	6,4	15,1	795	876
Göteborg	11,4	11,1	14 581	14 533
Härryda	28,0	24,5	624	595
Kungälv	16,0	25,4	702	791
Lerum	27,4	13,4	883	740
Lilla Edet	10,0	34,6	170	234
Mölnadal	28,8	22,6	1 380	1 268
Partille	24,9	80,4	173	662
Stenungsund	35,1	13,8	676	509
Tjörn	12,3	71,2	73	222
Öckerö	.	100,0	0	111

Kommunalförbundet är samverkansorgan inom en mängd frågor såsom arbetsmarknad, miljö och samhällsbyggnad, social välfärd inklusive hälso- och sjukvård på delregional nivå, utbildning, näringsliv. Förbundet kan också agera myndighet i fråga om antagning till gymnasieskola, anordnade av vuxenutbildning (även om de inte gör det) och bedriva internationell inriktning inom skola. Finansieringen av förbundets övergripande arbete sker genom att förbundet tar in en avgift för medlemskommunerna.

Som kommunalförbund har GR en förbundsordning och politisk organisation men den har inte tagit över kommunernas hela myndighetsansvar på det sätt som Lapplands kommunalförbund har gjort. För att reglera samverkan mellan kommunerna inom frågor om kommunal vuxenutbildning har de ett **samverkansavtal** för vuxnas lärande. Avtalet är mellan de enskilda kommunerna men det samordnas av kommunalförbundet. Läs mer om avtalet under avsnittet om avtalssamverkan nedan.

Gemensam nämnd

En annan form av politisk och verksamhetsmässig samverkan är att två eller flera kommuner bildar gemensam nämnd med ansvar för ett politikområde och att en av kommunerna blir värdkommun. Det är också i värdkommunen som verksamheten bedrivs. Man får en gemensam politisk organisation men till skillnad från ett kommunalförbund är en gemensam nämnd inte en egen juridisk person utan ingår i en av de samverkande kommunernas politiska organisation. Nämnden kan utgöra både hemkommun och huvudman för verksamheten beroende på vad reglementet från kommunerna ser ut. Vid en gemensam nämnd tillsätts ledamöter i nämnden med politiker från samtliga kommuner som ingår i samarbetet. Det skapas även en gemensam förvaltning som samlar samtliga anställda i nuvarande verksamhet. Värdkommunen blir anställningsmyndighet för all personal. Ett avtal om samverkan upprättas där ekonomi och representation i den gemensamma nämnden regleras. Det sluts även

avtal kring rutiner för samarbete mellan den gemensamma förvaltningen och övriga verksamhetsområden. I kommunerna upprättas också avtal om hur den gemensamma förvaltningen ska garanteras tillgång till arkivhandlingar med mera från samtliga samarbetskommuner. Det tecknas även avtal om eventuell närvaro på plats i de kommuner där förvaltningen inte är lokaliserad.⁴ Det finns ett fåtal exempel på detta för politikområdet vuxenutbildning men Mora är värdkommun för gemensam nämnd i Mora, Orsa och Älvdalen och Karlskoga är värdkommun för gemensam nämnd för Karlskoga och Degerfors. Det innebär att värdkommunerna är huvudmän för verksamheten. Varje kommun har dock ansvaret för den interna kontrollen i nämnden. Ett annat exempel på närmare håll är Norrbottens e-nämnd som är gemensam nämnd för frågor om e-förvaltning och digitaliseringen i Norrbotten.

Avtalssamverkan

Utredningen om kommunal demokrati (2012:30, 2012) reder ut olika typer av samverkan genom avtal mellan kommuner:

Informella avtal

Det finns en lång tradition bland svenska kommuner och landsting av att hjälpas åt och bidra till varandras utveckling genom olika typer av utbyten. Utbytena kan betraktas som en informell form av avtalssamverkan. Ett exempel på en informell avtalsform på organisatorisk nivå är skapandet av samrådsgrupper, som innebär att parterna tillsätter någon form av kommitté. Gruppen har inte någon formell beslutsrätt utan syftet är snarare att utbyta information och underlätta koordination inom de olika organisationerna. Deltagarna binder sig ofta inte juridiskt till varandra, utan det handlar normalt om en slags tyst moralisk förpliktelse att iaktta det som överenskommit. Utöver informationsutbyte kan denna samverkansform också påverka genom ömsesidiga anpassningar av verksamheterna. Samverkan genom informella överenskommelser är ofta kopplad till individer och har fördelar genom att vara flexibel och lätt att initiera. Konsensus är en förutsättning och parterna riskerar inte att bli fångade i något eller tvingas in i något. Man kan alltså välja att enbart delta när potentialen är tillräckligt intressant och fördelningen upplevs som rimlig. Samverkansformen fungerar väl inom och mellan förvaltningar. Nackdelen är att avtalen är lätta att bryta. De saknar också formell tyngd och det finns inga särskilda resurser avsatta. Frivillig ömsesidig anpassning kan dock vara en bra förberedelse inför en formaliserad samverkan.

Formella avtal

⁴ SOU 2018:71, En andra och en annan chans, sidan 424.

Ett formellt avtal innebär en fastare form av samverkan som reglerar juridiskt utkrävbara rättigheter och skyldigheter mellan parterna. Parterna agerar dock fortfarande inom ramen för respektive organisationer. Kommunerna använder ofta formella avtal om samarbete när det gäller utnyttjandet av varandras resurser såsom anläggningar, utrustning och personal.

Avtal inom vuxenutbildningen

Det finns ingen nationell sammanställning av avtal som finns mellan kommuner inom kommunal vuxenutbildning men Sveriges kommuner och landsting genomförde 2018 en kommunenkät om regionalt yrkesvux där frågan om samverkan fanns med. Enkäten visade hur samverkan skiljer sig åt mellan kommunklustren. De allra flesta kommunkluster (88 procent) samverkade kring behovsanalys och hade kontinuerliga träffar med kommunrepresentanter i samverkansområdet. I en klar majoritet av klustren samverkade kommunerna även kring uppföljning, administration och marknadsföring. I två tredjedelar av kommunklustren fanns en mer formaliserad samverkan. 60 procent har ett samverkansavtal för interkommunal ersättning eller liknande. En tredjedel av kommunklustren har gemensamt kursutbud med "frisök".

Det är skollagens kapitel 23 som reglerar hur samverkan kan ske i vuxenutbildningen. Inom vuxenutbildningen **kan** man avtala om allt utom hemkommunens uppgifter. En kommun får sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom kommunal vuxenutbildning genom ett samverkansavtal mellan två eller flera kommuner. Det innebär att en kommun överför sitt ansvar för genomförandet av utbildningen och hänvisar individer folkbokförda i kommunen till en annan kommun. Det innebär att hemkommunen gör överenskommelser för en viss utbildning eller för all utbildning. Den överlämnande kommunen har då inte längre har något huvudmannansvar för verksamheten som bedrivs, utan det helt har övertagits av den huvudman som kommunen har samverkansavtal med. Även om det finns ett samverkansavtal har kommunen dock kvar sitt ansvar som hemkommun för de bosatta i kommunen. Bland annat är hemkommunen skyldig att se till att den som avser att påbörja kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning. Hemkommunen ansvarar också för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev i kommunal vuxenutbildning. En huvudman kan ha samverkansavtal med flera kommuner och därför kan det hos en huvudman gå elever med olika hemkommuner.

Ett exempel på avtalssamverkan som är kombinerad med kommunalförbund är kommunerna i Göteborgsregionen. Enligt samverkansavtalet mellan de tretton kommunerna i

Göteborgsregionen (GRvux) är kommunalförbundet ansvarigt för samordning av marknadsföring, ekonomi, antagning, kvalitetsuppföljning för yrkesutbildningar på gymnasial nivå som finansieras av statsbidrag. Finansieringen av de sex heltidsanställda i förbundet sker genom att förbundet använder en del av den pott som kommunerna skapar för utbildningskostnader till det gemensamma samordningsarbetet. GR har alltså ingen myndighetsutövning inom vuxenutbildning utan allt ligger kvar på de enskilda medlemskommunerna.

Kommunerna ansvarar själva för planering av yrkesutbildning men planering och dimensionering av yrkesutbildningar som finansieras av statsbidrag samordnas i förbundet. För att göra denna samordning finns nätverk som inte har formell beslutanderätt men skapar samsyn:

- **Politiker:** Utbildningsgruppen som ansvarar för att intentionerna i samverkansavtalet efterlevs. Övergripande ansvar för utbildningarnas effekt och kvalitetsarbetet. Sju möten per år.
- **Tjänstepersoner I - Utbildningschefs nätverket** utgörs av kommunernas förvaltningschefer för förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning som träffas elva gånger per år. Beslutar om den ekonomiska omfattningen och övergripande inriktning för utbildningsinsatser.
- **Tjänstepersoner II - Vuxenutbildningsnätverket:** består av rektorer och andra tjänstepersoner som träffas elva gånger på ett år. Vuxenutbildningsnätverket står till Utbildningschefs-nätverkets förfogande och kan på uppdrag av Utbildningschefs-nätverket genomföra specifika uppdrag och insatser såsom utredningar, projekt, skrivelser, utvecklingsinsatser och kunskapsöversikter. Nätverkets syfte/uppdrag är att;
 - initiera regiongemensamma satsningar och uppdragsförslag till Utbildningschefs-nätverket,
 - byta idéer, erfarenheter och kunskaper till gagn för den egna kommunens verksamhet såväl som för det regionala samarbetet,
 - bevaka verksamhetsområdets utveckling nationellt och internationellt och pröva tanken på samagerande där så är relevant,
 - årligen avlägga kort verksamhetsrapport.

Dessutom finns arbetsgrupper med olika uppdrag i samverkan.

Avtalssamverkan enligt kommunallagen

Kommunallagen ger sedan januari 2020 möjligheter för kommuner att samverka genom bestämmelserna i 9 kapitel, § 37 om avtalssamverkan.

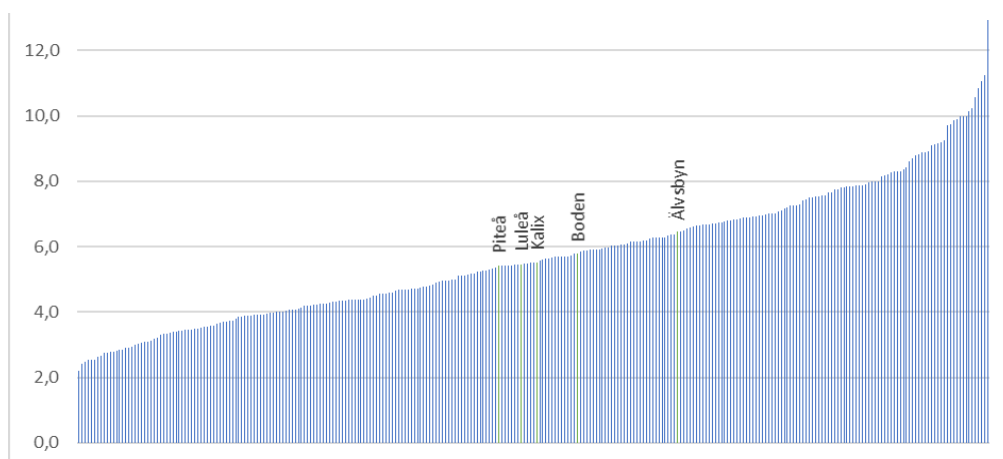
Som nämnts ovan kan den skollagsreglerade verksamheten inte regleras genom avtal enligt kommunallagen. Däremot är det möjligt att annan verksamhet inom förvaltningarna kan överföras enligt kommunallagen såsom stödfunktioner eller lärcentra.

Hur ser det ut i femkanten?

Kommunernas socioekonomi

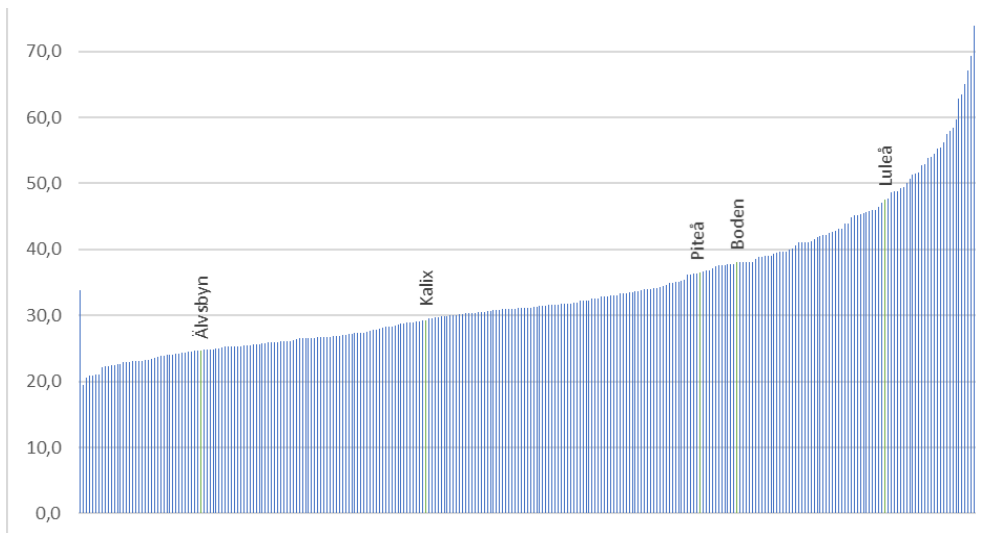
Socioekonomi har betydelse för att förstå behoven av vuxenutbildning i området.

Arbetslösheten 18-64 år, andel av befolkningen är ganska lika i de fem kommunerna. 2019 hade Piteå lägst andel medan Älvsbyn har högst andel arbetslösa. En procentenhet skiljer mellan högsta och lägsta andelen arbetslösa i de fem kommunerna. 2015-2017 var skillnaderna större mellan kommunerna.



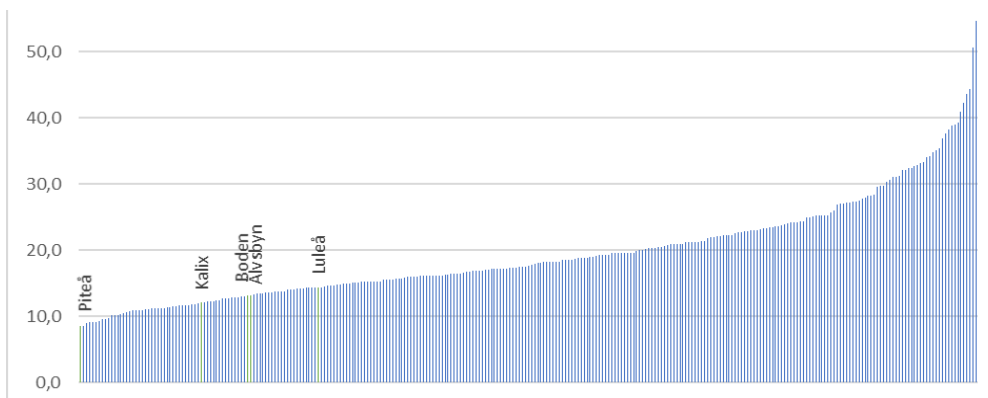
Figur 2 Källa Kolada N00919 Arbetslöshet 18-64 år, andel (%) av befolkningen 2019

Andelen invånare 25-64 år med eftergymnasial utbildning i skiljer sig mellan de fem kommunerna. Luleå har högst andel och Älvsbyn har lägst andel. Andelen med eftergymnasial utbildning är tämligen lika över tid även om en viss ökning skett.



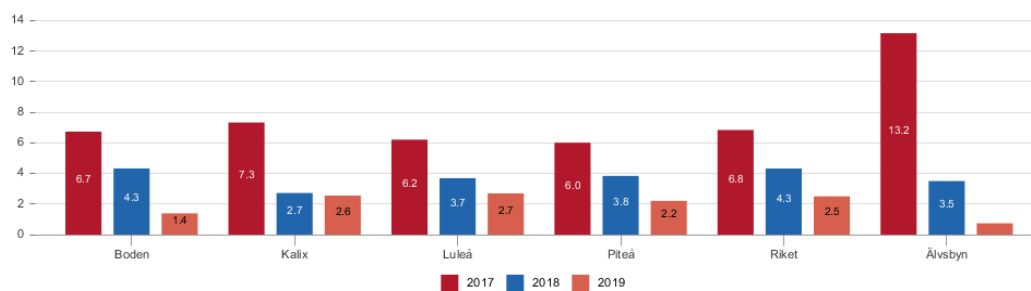
Figur 3 Källa Kolada: Andel invånare 25-64 år med eftergymnasial utbildning 2019

Andelen utrikesfödda 18-64 år är avsevärt lägre än rikets genomsnitt i alla fem kommuner. Piteå avviker mest med en lägre andel utrikesfödda än de andra fyra kommunerna. Över tid har andelen ökat något i alla fem kommuner.



Figur 4 Kolada Utrikes födda 18-64 år, andel (%) 2019

Antal kommunmottagna i flyktningmottagandet med uppehållstillstånd per 1000 invånare har varierat men alla fem kommunerna har minskat sitt mottagande mellan åren 2017 och 2019.

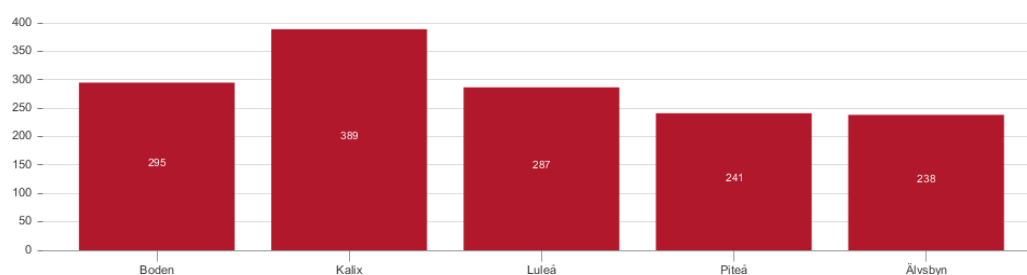


Figur 5 Källa Kolada N02006

Kommunernas kostnader

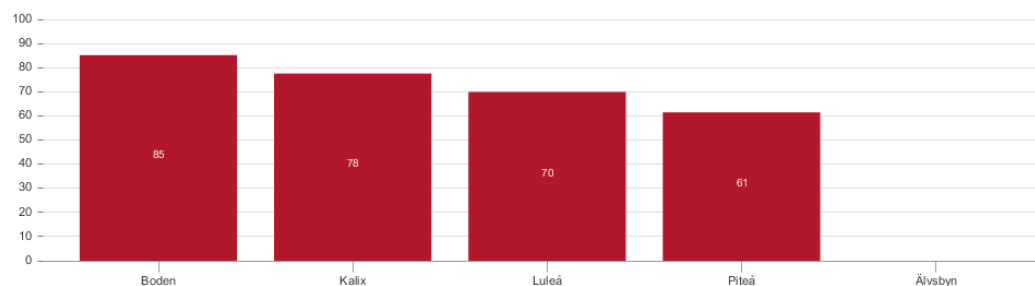
Kostnader kan jämföras på olika sätt. Nettokostnader visar bruttokostnader minus bruttointäkter såsom statsbidrag. Nettokostnaderna för framförallt gymnasial vuxenutbildning ger en bild av hur mycket en kommun "satsar" på skolformen men kan också ge en bild av kostnadsläget för kommunerna om man jämför nettokostnaderna med likande kommuner. Den kan påverkas av hur mycket extern finansiering en kommun har. Sfi och vuxenutbildning på grundläggande nivå är till stora delar en rättighet så de kostnaderna beror mer på kommunens socioekonomi.

Nettokostnaden för SFI kronor per invånare varierar för de olika kommunerna som diagrammet nedan visar. Boden och de senaste två åren även Älvsbyn har högre nettokostnader för sfi per invånare. De övriga tre ligger lägre. Kostnaderna för sfi är mycket beroende av hur många som invandrar och hur lång tid de behöver undervisning i sfi utöver den tid kommunen får etableringsersättning av staten.



Figur 6 Källa Kolada: Nettokostnad för sfi kronor per invånare 2018

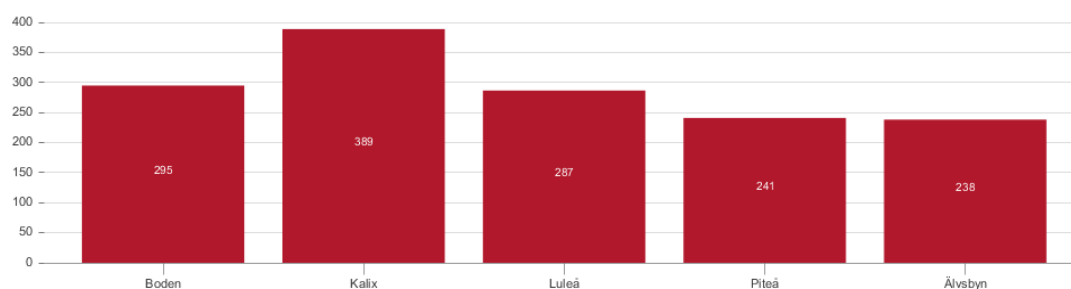
Nettokostnaderna, kronor per invånare för grundläggande vuxenutbildning som nedan. Älvsbyn hade inte hade några kostnader för grundläggande vuxenutbildning eftersom de inte hade elever på grundläggande nivå.



Figur 7 Källa Kolada: Nettokostnad grundläggande vuxenutbildning kronor per invånare 2018

Nettokostnaderna för gymnasial vuxenutbildning, kronor per invånare, visar större skillnader än den för grundläggande. Älvsbyn och Piteå har lägst nettokostnader, under 250 kr per invånare medan Boden och Luleå ligger strax under 300 kr per invånare. Kalix kostar

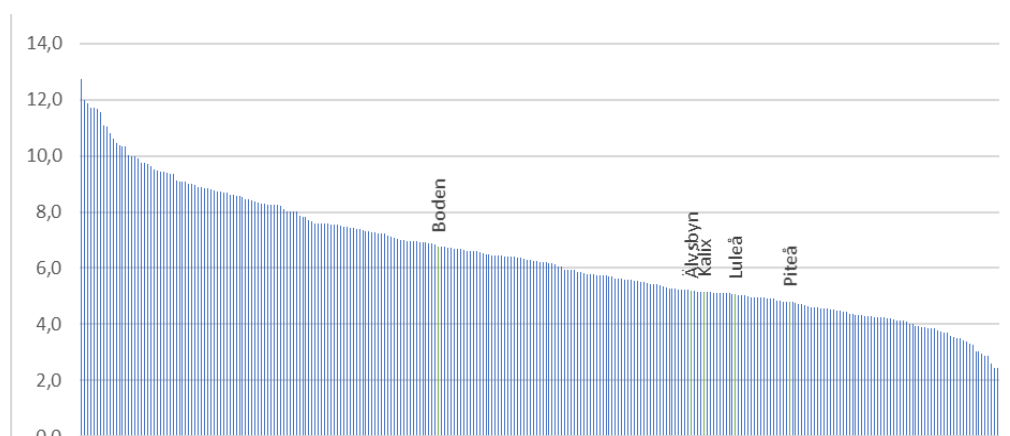
mest med knappt 400 kr per invånare. Piteå och Älvsbyn finansierar sin utbildning genom andra externa medel.



Figur 8 Källa Kolada: Nettokostnaderna för gymnasial vuxenutbildning, kronor per invånare 2018

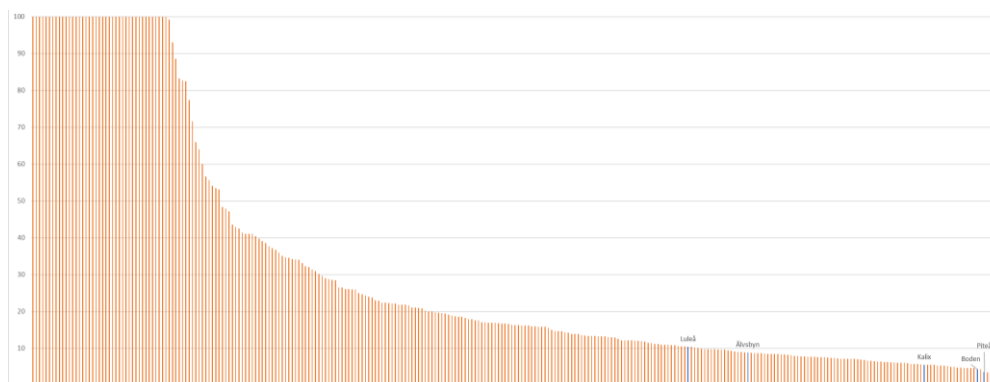
Elever kommunal vuxenutbildning

Andelen invånare 20–64 år som deltar i vuxenutbildning (sfi samt grundläggande och gymnasial nivå). I jämförelse med landets övriga kommuner deltar en lägre andel invånare i Komvux utom Boden. Antalet deltagare anger inte omfattningen av studierna per deltagare.



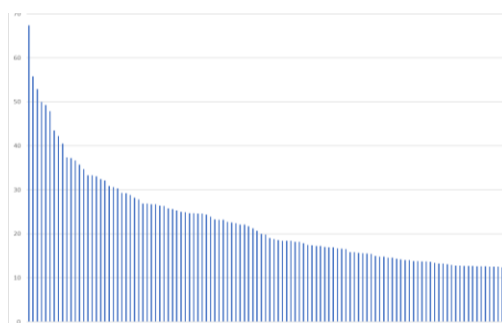
Figur 9 Källa Kolada N18891

Andel elever i annan kommuns Komvux. I jämförelse med andra kommuner har femkantkommunerna relativt få elever i andra kommuner. Diagrammet nedan visar andel elever som läser hos annan huvudman per kommun där femkantens kommuner är markerade med blå staplar. Uppgifterna avser rörelser mellan samtliga kommuner, inte endast inom femkanten.



Figur 10 Källa Skolverkets statistik Jämförelsetal Elever i huvudmannens skolor, andel (%) i annan kommuns Komvux

Även i fråga om andelen elever från annan kommun som läser i femkanten är relativt låg i jämförelse med andra kommuner. Diagrammet nedan visar andel elever från annan kommun per kommun där femkantens kommuner är markerade med orange staplar. 59 av landets kommuner har inga elever från annan kommun. Det kan vara att de finns i kommunalförbund eller att de överlämnat sin kommunala vuxenutbildning till annan kommun.

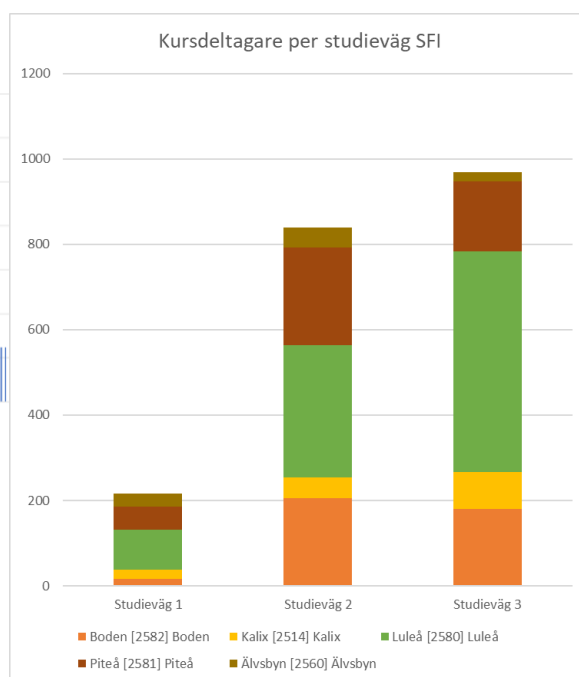


Figur 11 Källa Skolverket, jämförelsetal. Elever i huvudmannens skolor, andel från annan kommun

Utbudet i femkanten

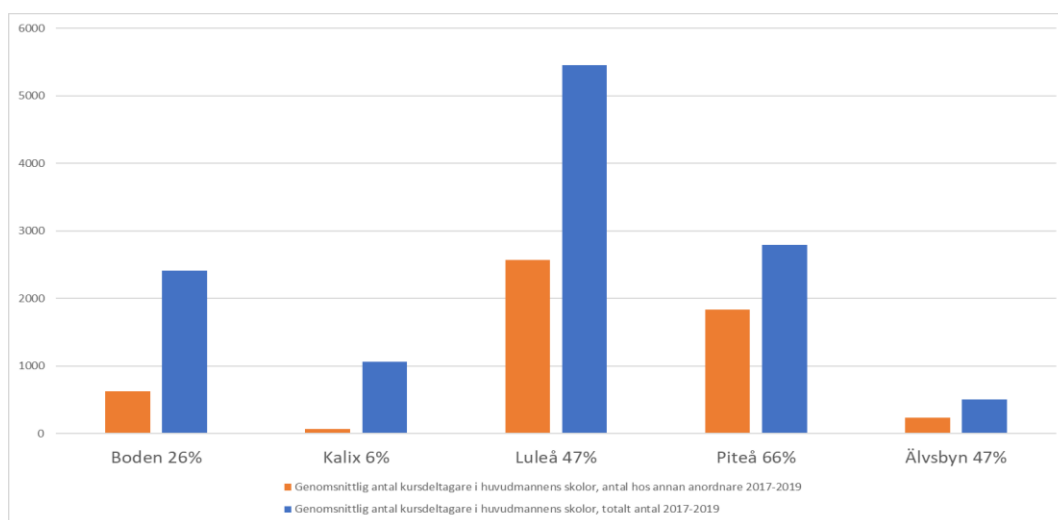
Femkantens samverkansområde som helhet har en god tillgång till kommunal vuxenutbildning genom utbildning i egen regi och den utbildning som upphandlats. Utbudet varierar över tid så det kan vara svårt att få en överblick men nedan är en översiktlig beskrivningen av utbudet av utbildning.

SFI ges i egen regi i de fem kommunerna. Älvsbyns folkhögskola genomförde tidigare utbildning motsvarande SFI men sedan 2018 görs det bara av kommunerna. Alla kommuner genomför alla studievägar inom SFI. Den största studievägen är studieväg 3 och den minsta studievägen är studieväg 1. Varje studieväg omfattar flera kurser.



Särskild utbildning för vuxna ges i egen regi i de olika kommunerna. De ges på träningskolenivå, på grundläggande och gymnasial nivå. Det är allmänna ämnen som erbjuds samt yrkesutbildning som lärlingsutbildning i Luleå och yrkesutbildning inom fastighetskötsel och mat och hälsa i Älvsbyn.

I femkanten bedrivs den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå (framförallt på gymnasial nivå) till stor del på entreprenad. Sett till antal kursdeltagare är det stora skillnader mellan kommunerna avseende hur stor andel av kursdeltagarna som läser kurs hos en extern anordnare på entreprenad. Det varierar mellan åren men ett genomsnitt över åren 2017-2019 visar att Piteå har högst andel med i genomsnitt 66 procent av kursdeltagarna som läser hos en extern anordnare och Kalix hade lägst med 6 procent. I riket i genomsnitt deltar 49 procent av kursdeltagarna hos en externt upphandlad anordnare. Antalet kursdeltagare i Boden har ökat kraftigt under 2018 och 2019. I Älvsbyn har andelen som läser hos externa anordnare varierat mellan 3 och 73 procent under de tre åren.



Figur 12 Antal kursdeltagare totalt och kursdeltagare hos annan anordnare i femkantens kommuner genomsnitt 2017-2019

Många av yrkesutgångarna på gymnasial nivå erbjuds i femkanten och en stor variation av kurser finns att tillgå⁵. Även sett till formerna för studierna så finns ett brett utbud även om ren distansundervisning är en vanlig studieform i utbudet från de externa anordnarna. I januari 2020 planerades start för trettio olika yrkesutbildningar i femkanten. Av dem var 19 utbildningar på entreprenad av extern anordnare och 11 av dem var i egen regi. En av utbildningarna på entreprenad genomfördes med stöd av handledning av egen personal. 22 av utbildningarna var skol- eller arbetsplatsplatsförlagda utbildningar. Av

⁵ Kommunernas webbsidor och en sammanställning av utbildningar i Norrbotten

dem genomfördes fyra på orter som inte var Luleå. Läringsutbildningar ges inom flera yrkesområden i samtliga kommuner utom i Kalix kommun.

Bodens grundläggande och gymnasiala vuxenutbildning i egen regi

De utbildningar som genomförs i egen regi är framförallt teoretisk utbildning. På grundläggande nivå finns dagtidskurser på plats i engelska, svenska, svenska som andraspråk och matematik. En kvällskurs i svenska som andraspråk på grundläggande nivå ges också. På gymnasial nivå finns 34 kurser i egen regi som ges på distans. Det är kurser inom gymnasiegemensamma ämnen (engelska, historia, matematik, naturkunskap, religionskunskap, samhällskunskap och svenska/svenska som andraspråk), kurser inom vård- och omsorgsprogrammet samt kurserna företagsekonomi och information och kommunikation. Två kurser ges på plats nämligen en orienteringskurs i körkortsteori och kursen svenska 3. Bodens kommun erbjuder följande yrkesutbildningar i egen regi:

Utbildning	Kommuner i samverkan	Studieform	Ort
Barn- och fritidsprogrammet	1	Arbetsplatsförlagd/Skolförlagd	Boden
El och energiprogrammet (elteknik)	5	Skolförlagd	Luleå
Fordon och transportprogrammet	1	Skolförlagd	Boden
Vård och omsorgsprogrammet	1	Skolförlagd/Flexibel	Boden

Kalix grundläggande och gymnasiala vuxenutbildning i egen regi

Kalix marknadsför alla kurser på grundläggande nivå som kan läsas på plats eller på distans. På gymnasial nivå har man de flesta gymnasiegemensamma ämnena i egen regi som kan läsas på plats eller på distans. Elever i Kalix kan läsa vård- och omsorgsutbildning på plats i egna kommunen. Sedan finns platsberoende utbildningar.

Utbildning	Kommuner i samverkan	Studieform	Ort
Vård och omsorgsprogrammet	1	Skolförlagd/distans	Kalix
Vårdbiträde i kombination med SFI/SVA	1	Skolförlagd	Kalix

Luleå grundläggande och gymnasiala vuxenutbildning i egen regi

Luleå ger samtliga ämnen på grundläggande nivå. På gymnasial nivå ges gymnasiegemensamma ämnen samt kurser som kan ges högskoleförberedande examen inom naturvetenskap, fysik, information och kommunikation, webbutveckling, digitalt skapande, företagsekonomi, entreprenörskap, filosofi, psykologi, sociologi. Även orienteringskurser för högskoleprovet, körkortsteori och introduktion i datoranvändning erbjuds i egen regi.

I egen regi ges vård och omsorgsutbildningar och vård och omsorg i kombination med svenska som andraspråk, fordons-, restaurang-, vård- och omsorg i kombination med SFI samt arbetsplatsförlagda utbildningar inom 16 olika yrkesutgångar.

Utbildning/Program	Kommuner i samverkan	Studieform	Ort
SFI/Fordon, SFI/Restaurang och livsmedel, SFI/Vård och omsorg	1	Skolförlagd/Arbetsplatsförlagd	Luleå
Vård och omsorg	1	Flexibel	Luleå
Vård och omsorg med svenska som andra språk	1	Skolförlagd/Arbetsplatsförlagd	Luleå
Lärling: barnskötare, elevassistent, bilskadereparatör, billackerare, bagare, kallskänk, kock/kokerska, fordonstekniker, stödassistent, slakt/styck/chark, träarbetare, håltagare, plattsättare	5	Arbetsplatsförlagd	Luleå

Piteå grundläggande och gymnasiala vuxenutbildning i egen regi

Piteå kommun anger på extern webb att de har alla kurser på grundläggande nivå. På gymnasial nivå har Piteå kurser inom de gymnasiegemensamma ämnena i egen regi samt ett flertal orienteringskurser i studie- och yrkesval, studieteknik, introduktion och repetition samt validering. De har också information och kommunikation. Kurserna genomförs i en flexibel studieform. Piteå bedriver lärlingsutbildning inom många olika områden på plats i egen regi. I Piteå kan man också läsa vård och omsorgsutbildningar via extern anordnare på distans med handledning i egna kommunen.

Utbildning/Program	Kommuner i samverkan	Studieform	Ort
Lärling inom olika yrkesområden	1	Arbetsplatsförlagd	Piteå

Älvsbyn grundläggande och gymnasiala vuxenutbildning i egen regi

Det saknas information om vilka kurser som ges på grundläggande nivå eller teoretiska kurser på gymnasial nivå. Elever i Älvsbyn kan gå lärlingsutbildning inom restaurang och livsmedel på plats i egna kommunen. Älvsbyns kommun egen regi:

Utbildning/Program	Kommuner i samverkan	Studieform	Ort
Lärling inom bagare, kallskänk, kock/kokerska	1	Arbetsplatsförlagd	Älvsbyn
Vård och omsorg	1	APL/distans	Älvsbyn

Yrkeshögskola i femkanten

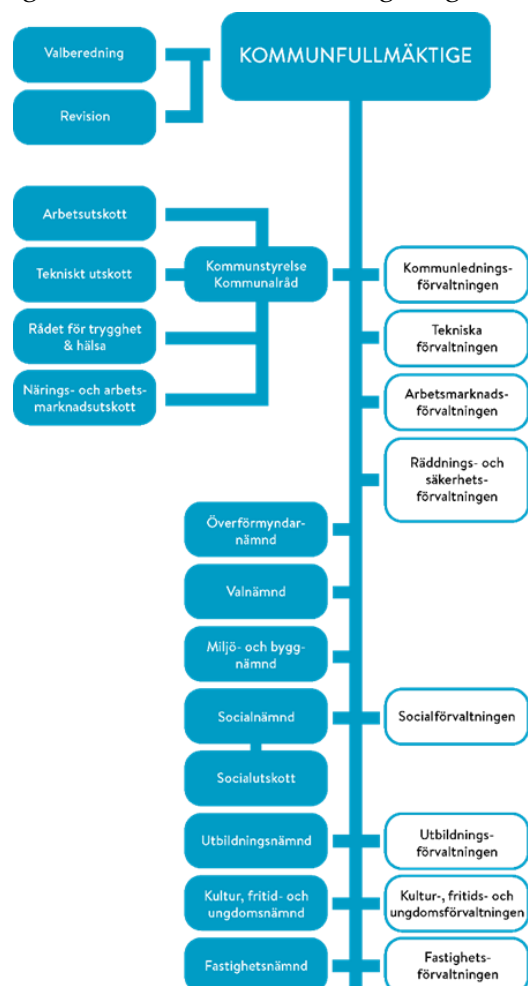
Yrkeshögskola är en egen skolform och skiljer sig från den kommunala vuxenutbildningen. Den har egen lagstiftning, myndighet och den är ingen obligatorisk uppgift för kommunerna. Yrkeshögskola kan anordnas av andra juridiska personer än kommuner och utbudet varierar i de fem kommunerna. Luleå och Piteå kommuner driver egna yrkeshögskoleutbildningar.

Luleå kommun anordnar el- och automationsingenjör, VVS-ingenjör, tandsköterska. Piteå kommun anordnar kompetenskoordinator och Bodens kommun anordnar lokförarutbildning. Dessutom finns ett stort antal andra anordnare av Yrkeshögskoleutbildning (Yrkeshögskolan).

Styrning och ledning, kommunernas nuvarande organisationer

Den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen för vuxenutbildningsfrågorna ser olika ut i de fem kommunerna.

Bodens kommun är inne i en omorganisation av både den politiska organisationen och förvaltnings-organisationen. Kommun-styrelsen



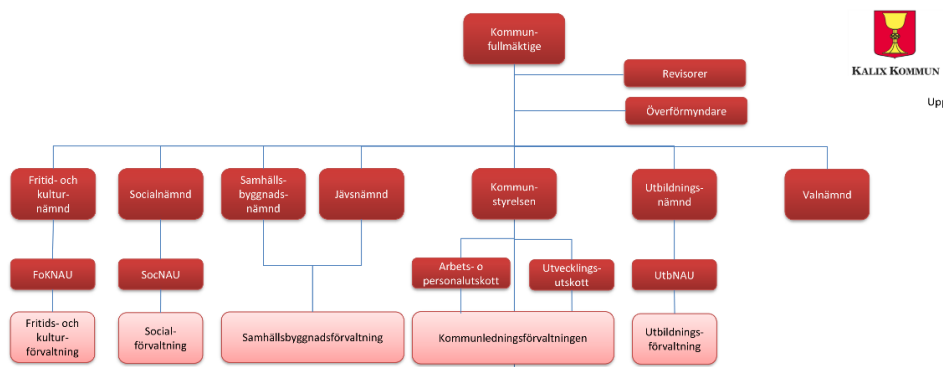
har idag ett samlat ansvar för vuxen-utbildnings-, integrations-, arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor som berör kommunens invånare. I kommunstyrelsen finns ett utskott för arbetsmarknadsfrågor som bereder frågor till styrelsen. En ordinarie ledamot i kommunstyrelsen (tillika arbetsmarknadsutskottet) och en ersättare i kommunstyrelsen är representanter i femkantens ägargrupp. De utses av kommunstyrelsens ordförande⁶.

I skrivande stund är vuxenutbildningsfrågorna samlade i en arbetsmarknadsförvaltning tillsammans med arbetsmarknadsfrågor och

integration. I skrivande stund finns skolchef i Boden i utbildningsförvaltningen men förvaltningschefen för arbetsmarknadsförvaltningen ansvarar för vuxenutbildning.

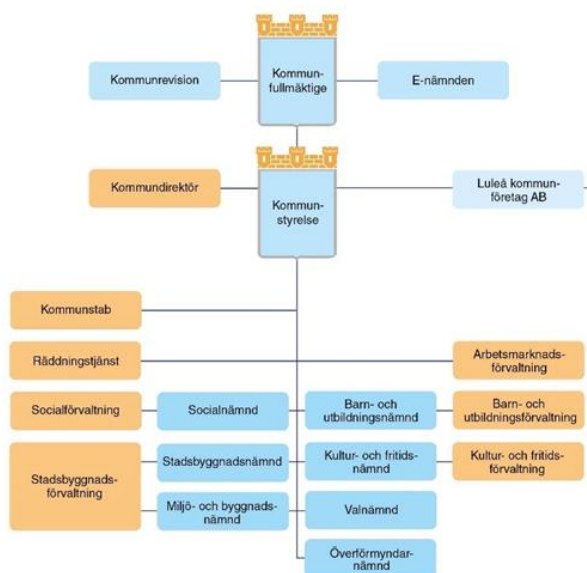
Förvaltningschef är chef för rektorer. Vuxenutbildningens rektor deltar femkantens vuxenutbildnings ledningsgrupp.

⁶ Enligt uppgift från ägargruppens representant från Bodens kommun.



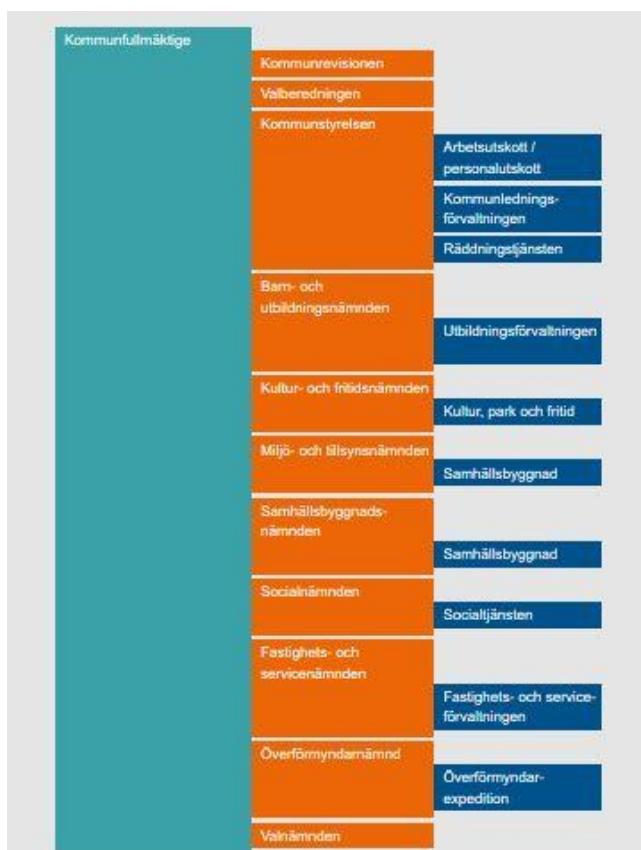
I **Kalix kommun** är vuxenutbildningsfrågorna organiserade inom en utbildningsnämnd och utbildningsförvaltning. Enligt reglementet fullgör utbildningsnämnden kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet i samtliga skolformer. Utbildningsnämndens ordförande är ordinarie ledamot i femkantens ägargrupp och en av ledamöterna väljs som ersättare i ägargruppen. Skolchefen i Kalix är förvaltningschef för utbildningsförvaltningen och chef för kommunens alla rektorer. Rektor för vuxenutbildningen deltar i femkantens vuxenutbildnings ledningsgrupp.

I **Luleå kommun** styrs vuxenutbildningsfrågorna av kommunstyrelsen och genomförs i en arbetsmarknadsförvaltning. Kommunstyrelsen utgör kommunens arbetsmarknadsorgan och ansvarar också för utbildning för vuxna och integrationsfrågor. Kommunstyrelsens vice ordförande är ordinarie ledamot i femkantens ägargrupp och en av ersättarna i kommunstyrelsen (tillika ordförande i barn- och utbildningsnämnden) är ersättare i ägargruppen. Representanter utses politiskt i fullmäktige⁷.



Luleå kommun har två skolchefer. Skolchef för den kommunala vuxenutbildningen är verksamhetschefen för vuxenutbildningen som är underställd förvaltningschef och chef för rektorer. Verksamhetschef (tillika skolchef) samt de tre rektorerna deltar i femkantens vuxenutbildnings ledningsgrupp.

⁷ Enligt uppgift från ägargruppens representant från Luleå kommun.

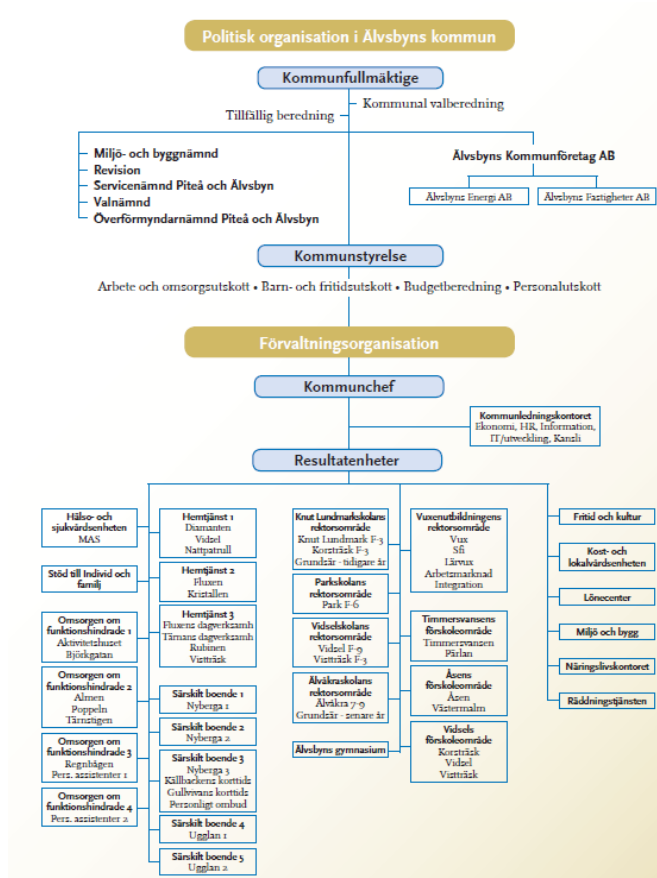


I **Piteå kommun** styrs vuxenutbildningsfrågorna av samhällsbyggnadsnämnden som också har ansvaret för arbetsmarknadsfrågor och integration. Ordförande i samhällsbyggnadsnämnden (tillika ledamot i kommunstyrelsen) är ordinarie ledamot i femkantens ägargrupp och en av ledamöterna i nämnden är ersättare i ägargruppen. Ägargruppens ledamöter utses av samhällsbyggnadsnämnden⁸.

Skolchefen i Piteå kommun är förvaltningschefen för hela samhällsbyggnads-

förvaltningen. Samhällsbyggnadsförvaltningen är indelad i avdelningar där en avdelning är den för kompetensförsörjning. Kompetensförsörjningschefen är chef för verksamhetsområdeschef för vuxenutbildning som i sin tur är chef för vuxenutbildningens två rektorer. Verksamhetsområdeschef samt de två rektorerna deltar femkantens vuxenutbildnings ledningsgrupp.

⁸ Enligt uppgift från ägargruppens representant från Piteås kommun.



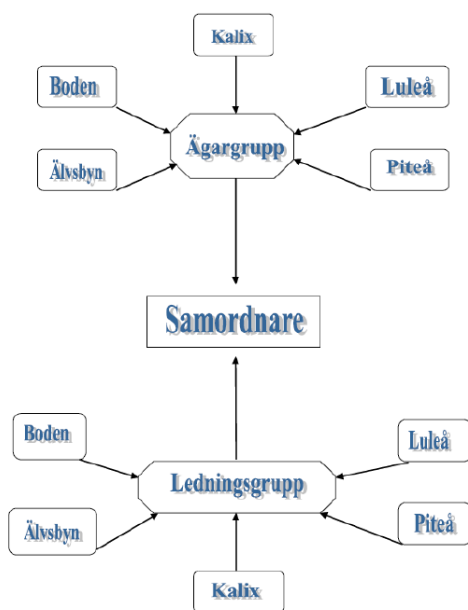
I **Älvsbyns kommun** styrs vuxenutbildningsfrågorna från kommunstyrelsen som fullgör kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar inom utbildningsområdet. Det finns ett arbets- och omsorgsutskott där frågor om vuxenutbildning bereds. I Älvsbyn är det ordförande i utskottet som är ordinarie och vice ordförande i utskottet är ersättare i femkantens ägargrupp.

I Älvsbyns kommun finns endast en förvaltning och verksamheten organiseras i resultatenheter där vuxenutbildningen är en resultatenhet. Skolchefen i Älvsbyns kommun är

skolchef för alla skolformer och chef för rektorerna däribland rektor för vuxenutbildningen. Rektor för vuxenutbildning deltar i femkantens ledningsgrupp.

Femkantens samverkansavtal

I det gällande samverkansavtalet i femkantens vuxenutbildning anges syftet för samverkan som tvådelat. Det ena är att genom samverkan öka utbudet av utbildning och stöd för lärande. Det andra syftet är att optimera de samlade resurserna. Målet är ett gemensamt ansvarstagande i regionen. Avtalet anger att man **kan samverka** inom ett stort antal områden. Det anger inte vad man **ska samordna**. Avtalet anger också att hemkommunen förbinder sig att bevilja invånare att delta i utbildning i annan kommun inom ramen för fastställd budget. Det nuvarande samverkansavtalet i femkanten beskriver också organisationen för samverkan.



Ägargruppen utgörs av den för vuxenutbildningen politiskt ansvarige och dess ersättare i de fem kommunerna.

Ordförandeskapet är rullande och man möts fyra gånger per år. Ägargruppen beslutar om samverkansplan, samverkansavtal och aktivitetsplan. Ägargruppen ger uppdrag till samordnaren och ledningsgruppen. Samordnaren är föredragande i ägargruppen.

Ledningsgrupp består av vuxenutbildningscheferna eller

motsvarande och utsedda rektorer från respektive kommun.

Samordnaren är ordförande och skickar ut kallelser och skriver minnesanteckningar. Vid behov adjungeras resurser från kommunerna. Samordnaren ansvarar för att samordna ett antal olika gemensamma frågor och får uppdrag från ägargruppen.

För femkantens kommuner kan man förstå samverkan på olika områden genom en illustration. Nedan är en principiell, inte exakt, bild över vad som görs olika, lika eller gemensamt i femkanten. Mycket görs olika i de fem kommunerna, en del görs lika och på vissa områden gör man gemensam sak. Flera av de saker man gör gemensamt är sådant som görs i relation till andra, externa anordnare, myndigheter och bransch.



Regionala perspektivet

En kommun är ofta beroende av sin lokala eller regionala arbetsmarknad för kompetensförsörjning. En kommun är dessutom ofta för liten för att fylla hela klasser med elever inom olika yrkesområden. Samverkan med fler kommuner är vanligt liksom samverkan med de regionalt utvecklingsansvariga regionerna.

En region, från latinets regio, är ett geografiskt område som kan ha olika omfattning i olika sammanhang. Tillväxtverket delar in landet i 60 funktionella analysområden. En funktionell analysregion (FA-region) är en region, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor (Tillväxtverket). Indelningen i FA-regioner är främst tänkt att användas vid regionala analyser. En FA-region består av en eller flera kommuner och baseras i grunden på arbetspendling över kommungräns, Den baseras även på ett antal antaganden som härleds från historisk utveckling och framtidsprognoser. Den senaste indelningen som gjordes av Tillväxtanalys år 2015 delar in Sverige i 60 FA-regioner. Enligt den ingår Luleå, Kalix, Övertorneå, Älvsbyn, Piteå, Boden i en gemensam (tät) FA-region. I Norrbotten finns nio andra FA-regioner enligt tillväxtverkets analys. Det innebär att, förutom Luleåregionen, endast Pajala-Kiruna betraktas som en FA-region. SCB:s gör även en indelning i lokala arbetsmarknader (LA) där Överkalix, Kalix, Älvsbyn, Luleå, Piteå och Boden utgör en arbetsmarknadsregion 2018 (centralbyrån). Sett till arbetsmarknadsregion är även Jokkmokk-Gällivare en lokal arbetsmarknad. De lokala arbetsmarknaderna revideras varje år av SCB.

Den administrativa regionsindelningen Norrbotten är ett stort geografiskt område som består av flera FA-regioner och lokala arbetsmarknader. Region Norrbotten har det regionala utvecklingsansvaret i Norrbotten vilket är ett särskilt uppdrag som innebär ansvar att:

- arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet
- samordna insatser för att genomföra denna strategi
- besluta om hur medel för regionalt tillväxtarbete ska användas
- följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av tillväxtarbetet till regeringen
- utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram
- upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastruktur

I utvecklingsansvaret ingår också att utarbeta kompetensplattformar. De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna har regeringens uppdrag att ha en samordnande roll för kompetensförsörjningsfrågorna på regional nivå med syfte att bidra till ökad kunskap, översikt och samordning inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet. Samverkan i Norrbotten görs i flera noder och också olika beroende på vilken fråga som berörs. För kommunala vuxenutbildningen finns formaliserade noder i Lapplands kommunalförbund och femkanten. Femkanten har också en regional yrkesvuxsamverkan tillsammans med Arvidsjaur och Arjeplog. Sedan finns Östra Norrbotten som tidigare har haft en samverkan. Arjeplog har också en del samverkan med kommuner i Västerbotten. I fråga om yrkeshögskoleutbildning har samverkan i hela region Norrbotten tidigare förekommit och numera finns en samverkan som sträcker sig i både Norr- och Västerbotten. I fråga om lärcentrum samverkar kommunerna i Norr- och Västerbotten tillsammans med sina respektive regionorganisationer.

Staten har också velat styra kommunerna att öka tillgången på yrkesutbildning på gymnasial nivå. Inom vuxenutbildning är det tydligast genom de riktade statsbidragen för regionalt yrkesvux. Styrning mot en regional planering och dimensionering för att öka tillgången till utbildning för fler har dock inte lett till den stora tillgången på utbildningsmöjligheter som staten önskat enligt utredningen om planering och dimensionering av gymnasial yrkesutbildning. Den utredningen föreslår att kommuner ska samverka i primära respektive sekundära samverkansområden. I de områdena ska kommunerna samordna utbudet av yrkesutbildning. De samverkande kommunerna ska också ansvara för att samråda med branscherna i branschråd. Förslaget innebär att kommuner i samverkan får större betydelse eftersom de i nästa steg ska föra dialog med skolverkets regionala organisation för fastställande av ramar för utbudet. (2020:33, 2020).

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola

Utredningen innehåller omfattande förslag som kommer att ha stor påverkan på hur samverkan ska fungera om förslagen går igenom. Det första steget föreslås för Komvux på gymnasial nivå och Komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå träda i kraft den 1 januari 2022. Utredning lämnar bland annat förslag på förtydliganden i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux), i syfte att öka individens möjlighet att delta i yrkesutbildning och att bredda utbildningsutbudet. Utredningen föreslår att:

- De kommuner som samverkar om sådan yrkesutbildning som statsbidrag lämnas för ska träffa ett samverkansavtal och bilda ett samverkansområde.
- Personer hemmahörande i ett samverkansområde ska fritt kunna söka till sådan utbildning som statsbidrag lämnas för och som erbjuds inom samverkansområdet. Den kommun som anordnar utbildningen ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun i samverkansområdet om ansökan avser sådan utbildning som statsbidrag lämnas för. (Frisök)
- Skolverket ska vid fördelning av statsbidrag ta hänsyn till hur utbudet i de samverkande kommunerna tillgodoser behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.
- Skolverket ska få i uppdrag att föra regionala dialoger med huvudmännen för Komvux som särskild utbildning i fråga om yrkesinriktad utbildning, i syfte att stimulera erfarenhetsutbyte och, där så är lämpligt, även utarbeta stöd för planering av sådan utbildning.
- Skolverket ska utarbeta regionala underlag till stöd för huvudmännens planering av utbudet.

Det andra steget av reformen föreslås för Komvux på gymnasial nivå och Komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå påbörjas efter utgången av 2025. I detta andra steg lämnar utredningen ett flertal förslag som sammantaget syftar till att i större omfattning bredda utbudet av yrkesutbildning i Komvux, öka tillgången till sådan yrkesutbildning samt förbättra kompetensförsörjningen i arbetslivet. Utredningen föreslår därför att

- Utbudet av yrkesutbildning i Komvux på gymnasial nivå ska breddas och tillgången ska öka. Kommunerna kommer permanent att kompenseras ekonomiskt för statens ökade ambitioner via det generella statsbidraget. Samtidigt avvecklas motsvarande delar av det riktade statsbidraget för regionalt yrkesvux.
- I skollagen definieras att sammanhållen yrkesutbildning är en kombination av nationella kurser i Komvux på gymnasial nivå som är relevant för ett yrkesområde. Det ska vara möjligt för

regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att fastställa nationella sammanhållna yrkesutbildningar.

- Kommunerna ska träffa samverkansavtal med minst två andra kommuner i fråga om Komvux på gymnasial nivå. Samverkansavtalet ska avse planering, dimensionering och erbjudande av sammanhållna yrkesutbildning och enstaka yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå.
- Statens inflytande över utbudet ska öka genom att Skolverket föreslås få i uppdrag att efter dialog med huvudmännen, besluta om regionala ramar för utbudet i Komvux på gymnasial nivå. Ramarna ska ange inom vilka yrkesområden som sammanhållna yrkesutbildning ska erbjudas ett eller flera kalenderår. Vid behov ska ramarna även ange om ett yrkesområde behöver öka eller minska i omfattning.
- Ramarna ska göras utifrån en bedömning av elevernas efterfrågan och behov och arbetsmarknadens behov, regionalt och nationellt. Skolverket ska ges i uppdrag att utforma ramarnas detaljer och hur de ska följas upp.
- Skolverket ska, vid behov, mer detaljerat kunna ange vilka nationellt fastställda sammanhållna yrkesutbildningar som ska erbjudas i Komvux på gymnasial nivå inom ett samverkansområde.
- Det ska också vara möjligt för Skolverket att i samband med ramarna besluta om riksrekrytering för specifika sammanhållna yrkesutbildningar av nationellt intresse.
- Kommunernas erbjudande om sammanhållna yrkesutbildning ska minst uppfylla den regionala ram som beslutats. För en kommun som ingår i ett samverkansområde, ska kommunens erbjudande omfatta hela utbudet i samverkansområdet av sådan utbildning.
- Sammanhållna yrkesutbildningar och enstaka yrkesinriktade kurser i Komvux på gymnasial nivå ska fritt kunna sökas inom hela samverkansområdet. Elevens hemkommun ska åta sig att svara för kostnaderna för sådana utbildningar som erbjuds inom samverkansområdet.
- Om platserna på en sammanhållna yrkesutbildning i Komvux på gymnasial nivå inte räcker till alla sökande ska hemkommunen erbjuda den sökande plats på en annan sammanhållna yrkesutbildning, en så kallad alternativplats. En behörig sökande ska endast erbjudas en alternativplats om syftet med att delta i utbildningen är att stärka sin ställning i arbetslivet.
- Det ska finnas regionala branschråd för yrkesinriktad utbildning i Komvux på gymnasial nivå och Komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå, som kommunen ska ansvara för.

- En sammanhållen yrkesutbildning i Komvux på gymnasial nivå ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande. Regeringen ges möjlighet att besluta om omfattningen.
- Det ska fortsatt vara möjligt att ansöka om statsbidrag för ersättning till arbetsplatsen och ersättning för kostnader för handledarutbildning vid lärlingsutbildning inom Komvux på gymnasial nivå och Komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.
- Det ska fortsatt vara möjligt att ansöka om statsbidrag för ersättning för stödjande insatser vid kombinationsutbildningar i Komvux på gymnasial nivå och Komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå som integrerar språkstöd i syfte att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen för utbildningen.

Förslag

Utredningens uppdrag har varit att ge förslag på utökad samverkan och samhandling på organisationsnivå. Som beskrivningarna ovan har visat så finns det stora möjligheter att göra på olika sätt och kombinera olika samverkansformer på olika sätt.

Utredningen föreslår att:

- Samverkan sker genom avtal
 - Utbildningsutbud samordnas i femkanten
 - Huvudmannaskap samordnas i femkanten
 - Frisök införs stegvis
 - Gemensam marknadsföring
 - Gemensamt elevadministrativt system
 - Samordnad myndighetsredovisning
 - Samordna samverkan med andra
- Organisationen för samverkan förtydligas för samspel med ansvariga nämnder/styrelser
- Särskilt om små kommuner

Samverkan sker genom avtal

Det alternativ som utredningen föreslår är att fortsätta samverkan genom **avtalssamverkan men att avtalet förtydligas**. Det finns stora möjligheter för kommunerna att öka samverka inom avtalsformen. Avtalsformen är relativt enkel att tillskapa och bibehåller kommunernas en egen styrning och kontroll.

Vad samverkan ska omfatta bör förtydligas ytterligare i avtalet genom uppdrag och långsiktiga men mätbara mål. Här bör framgå att de fem kommunerna förpliktigar sig till. Avtalet ska följas upp i ägargrupp och ansvarig nämnd/styrelse. De konkreta målen med samverkan förs in i avtalet och avtalet beslutas av ansvariga styrelser/nämnder i respektive kommun och som också följer upp avtalet årligen.

En av de risker som finns med avtalssamverkan är på samma sätt som övriga samverkansformer att de blir oöverskådliga i kommunen om de är för många. En annan risk med avtalssamverkan är att det blir lågt styrande för att det är alltför informellt eller alltför lågt styrande. Även om man väljer att samverka med stöd av ett avtal så har organisationen betydelse för att få rätt resultat av avtalet vilket gör att utredningen nedan ger förslag på hur organisationen kan utformas med avtalssamverkan.

De kommunalförbund som utredningen tittat på är väl fungerade lösningar och samverkansformen upplevs som positiv av ledningspersonal som utredningen samtalat med. Kommunalförbunden tar dock tid att utveckla och de som utredningen tittat på omfattar också flera av kommunens verksamheter, inte bara ett

politikområde. Kommunalförbund är en organisationsform som kan ersätta kommunerna i hela deras ansvar men den kritik som finns mot kommunalförbund är att det finns risker utifrån bland annat demokratihänsyn såsom insynsmöjligheter för mindre partier i indirekt valda forum och i de fall mängden samverka gör att det kommunala ansvaret blir alltför oöversiktligt. Kommunutredningen (2017:77, 2017) pekar på att avtalssamverkan är den samverkansform som har minst negativ påverkan ur ett demokratiperspektiv även om oöverskådlig avtalssamverkan i kommunen kan påverka negativt.

Utredningen föreslår att kommunerna i femkanten påbörjar ett arbete på kommunövergripande nivå för att inventera och utreda samverkan på fler politikområden i kommunerna och då inventera samverkan och skapa strategier på övergripande nivå i samtliga kommuner. I det sammanhanget kan det visa sig att ett kommunalförbund för fler politikområden också vara ett möjligt alternativ för att samordna frågor på utbildningsområdet. Det skulle då vara möjligt att föra över de samordnande funktionerna i femkantens vuxenutbildning till ett femkantens kommunalförbund.

En gemensam nämnd är ett annat möjligt alternativ för samverkansorganisation som valts bort. Det har valts bort för att även det omfattar en ny politisk organisation. Den gemensamma nämnden innebär att en kommun är värdkommun för all verksamhet och den politiska styrningen är gemensam. Det har inte setts som en lösning då ingen av kommunerna har uttryckt intresse för att lämna bort sitt ansvar på det sättet. Även en gemensam nämnd får samma kritik som finns mot kommunalförbund att det finns risker utifrån bland annat demokratihänsyn såsom insynsmöjligheter för mindre partier i indirekt valda forum och i de fall mängden samverka gör att det kommunala ansvaret blir alltför oöversiktligt.

En konsekvens av att välja avtalsformen är att ansvariga nämnder/styrelser i varje kommun fortsätter arbetet som ansvariga hemkommuner. I den rollen har kommunerna ansvar för sina invånares studieplaner och även ansvaret att invånarna får tillgång till utbildning.

Innehållet i avtalet

Utbildningsutbud samordnas i femkanten

För att få en större tydlighet i arbetet med det samordnade tillgången till utbildning i femkantsområdet föreslår utredningen att styrelserna/nämnderna i de fem kommunerna inte delegerar beslut om vilka kurser som ska ges utan att det beslutas, efter samordning i ägargrupp och ledningsgrupp, av ansvariga politiker. Det ger en större tydlighet att utbildningsutbud ska samordnas i femkanten.

Det finns idag en stor mängd innovativa utbildningslösningar i femkanten och sett till det totala utbildningsinnehållet och formerna så finns det ett stort utbud. Ser man till vad som finns tillgängligt för invånarna så blir andra faktorer också av betydelse för utbildningsmöjligheter såsom resmöjligheter eller självstudievana. Att samordna hela femkantens utbud avseende både skolformer, utbildningsinnehåll och studieformer utifrån behoven hos målgruppen är ett omfattande arbete men det kan öka tillgången till utbildning för enskilda och det som i förlängningen har störst betydelse för nyttjandet av resurserna. Under intervjuerna framkommer ett flertal förslag på vad man skulle kunna göra i samverkan. Exempelvis de senaste årens utveckling av lärlingsutbildning har möjligheter att bedriva stor del av utbildning på arbetsplatser i hemkommunen och delta på skolförlagd undervisning på plats eller via fjärr. Möjligheterna att samordna exempelvis lärlingsresurser, lärlingsplatser och marknadsföring innehåller stor potential. I intervjuerna framkommer också ett intresse att utveckla fler yrkesutbildningar eller kombinationsutbildningar i egen regi i femkanten liksom fjärrundervisning i flera ämnen och kurser. En intention i avtalet bör vara att utbildningar ska skapas med hög tillgänglighet för invånare i femkantens hela område. Genom att öppna utbudet för hela femkanten så kan incitamenten att starta upp utbildningar öka för kommunerna.

Huvudmannaskap samordnas i femkanten

I intervjuerna har några tjänstepersoner uttryckt en önskan om att man borde samordna huvudmannaskapet för de externt upphandlade utbildningarna inom femkanten. Detta för att möjliggöra en fördjupad kunskap hos rektorerna för de olika utbildningarna och leverantörerna. Detta ska vägas mot det gemensamma lärandet och kunskapen bland framförallt rektorer som kommer av att man samverkar med de externa anordnarna och upplever samma frågor. En samordning av utbildningsutbudet möjliggör också att man samordnar och tar beslut om särskilda huvudmannaskap för specifika utbildningar. Det ger en större tydlighet att även huvudmannaskap ska samordnas i femkanten.

Frisök

Utredningen föreslår att femkanten tar ytterligare ett steg i den riktning som föreslås av dimensioneringsutredningen vilket är **att införa frisök inom femkanten på det som finansieras genom statsbidrag**. Det används av ett antal kommuner och Göteborgsregionen är ett av samverkansområdena som tillämpar det. Samverkansområdet gör helt enkelt all statsbidragsfinansierad utbildning möjlig att söka till för alla invånare i området. Vid urval bildar samverkansområdet en gemensam krets för urval och då tas de med svagast ställning på arbetsmarknaden emot oavsett var i samverkansområdet de är bosatta. Det är samma princip som tillämpas inom ett kommunalförbund och det som varit intentionen med det regionala yrkesvuxssatsningarna från staten. I GRvux nyttjas statsbidragen samt även en överenskommen ersättning

från kommunala medel (per invånare). I de fallen blir samordningen inte bara på utbudet utan även på mottagande och antagning till gemensamma utbildningar. Det kräver att man är överens om likvärdiga kriterier på behörigheter och på vilka särskilda anpassningar som kan erbjudas till dem som tas emot. Gemensamt nyttjande av statsbidrag i regionen med frisök bör vara möjligt att komma överens om då det ligger i statsbidragens intentioner. Det är också ett av förslagen från utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola att förtydliga villkoren för statsbidrag redan 2022 (2020:33, 2020).

En fråga som skulle kunna vara försvårande är frågan om gemensamt ansvar för finansiering av regionens utbildning utöver statsbidrag. Kommunerna har olika socioekonomi sett till utbildningsnivå och kommunerna har olika nettokostnader för kommunal vuxenutbildning. Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola föreslår att de riktade statsbidragen ska införlivas i de generella statsbidragen till kommunerna från 2025 vilket gör att kommunerna tvingas till en mer gemensam ekonomi för delar av vuxenutbildningen.

Gemensam marknadsföring

Utredningen föreslår att kommunerna synliggör tillgången till de samlade utbildningslösningarna som ett gemensamt utbud och informera invånare i hela femkanten. Ett arbete som redan påbörjats i femkanten är den gemensamma marknadsföringen. Det bör finnas med i avtalet för att uppföljningen av det ska göras gemensamt.

Gemensamt elevadministrativt system

Arbetet med samordnad antagning underlättas av att man har en gemensam ansökan och ett gemensamt elevadministrativt system. En av de frågor som har lyfts i intervjuerna med tjänstepersoner som försvårande för samverkan är just att kommunerna inte har samma elevadministrativa system. De samverkande kommunerna i Göteborgsregionen liksom Lapplands lärcentra har ett gemensamt system och det lyfts också fram som en av de delar som gynnar samverkan. Det elevadministrativa systemet är systemet där grunduppgifter om elever, kurser, betyg och annat finns och utgör navet till andra system i skolorna (ansökan, lärplattform, schema- och frånvarosystem med flera). De fem kommunerna har valt att samordna elevadministrativt system med sina respektive grund- och gymnasieskolor. Fyrkantens gymnasieskola har ett eget system för antagning till gymnasieskolan i fyrkanten medan man i respektive kommuns verksamhet har valt olika elevadministrativa system. En samordning av systemen är önskvärd utifrån utökad samverkan om elever i femkanten.

Norrbottens e-nämnd där alla kommuner är med kan samordna denna typ av upphandling och i de fall de upphandlar så kan varje medlemskommun använda avtalet som sitt eget⁹.

Samordnad myndighetsredovisning

Utredningen föreslår att femkanten ska samordna sin myndighetsredovisning i större utsträckning. Den nationella statistiken visar mycket varierande undervisningskostnader i de olika kommunerna vilket föranleder att tro att de räknas på olika sätt. Genom utveckling av en mer samordnad antagning kan uppgifter om elever, resultat och kostnader göras mer likvärdig. En samordnad myndighetsredovisning skapar också förutsättningar för ett mer likvärdigt kvalitetsarbete som i sin tur ger förutsättningar för ett fortsatt arbete för att öka likvärdigheten i relation till medborgarna.

Samordnad samverkan med andra

Utredningen föreslår att femkanten ska ha en **gemensam samverkan med branschråden** och andra lokala, regionala eller nationella aktörer.

För att samarbetet med andra ska fungera väl så är det viktigt att den som företräder en organisation också har mandat att företräda. Ofta krävs förarbete och möjlighet att förankra frågor som tas upp i andra fora. Femkanten bör vara överens om vilka frågor man kan företräda varandra och när man måste ha beslut från varje kommun. En viktig samverkan är den med arbetsliv och branscher.

Organisationen för samverkan förtydligas för samspel med ansvariga nämnder/styrelser

Med förslaget om avtal så bibehåller varje kommuner ansvar för sina verksamheter. Ägargrupp för femkantens vuxenutbildning har i och med det framförallt uppdraget att samordna utbildningsutbudet och att säkerställa att samverkan mot ökad likvärdighet på de områden man bestämmer också uppnås.

Ägargruppen föreslås vara beredande i beslutet om utbildningsutbud innan respektive nämnd/styrelse beslutar. Det behöver inte vara ett beslut i detalj men det kan vara ett inriktningsbeslut som ger ramar för samordningen under året.

Ägargruppen säkerställer också likvärdigheten i de processer som man vill skapa likvärdighet kring. Detta genom att årligen sammanställa och analysera likvärdighetsaspekter i den gemensamma kvalitetsrapporten.

Ägargruppen ger uppdrag till ledningsgruppen (se vidare förslag nedan) som tar emot uppdrag och kan då arbeta vidare med det i sin

⁹ Samtal med Lisa Lundgren samordnare för Norrbottens e-nämnd 2020-07-03

verksamhet. Det ägargruppen initierar kan på så sätt handläggas i förvaltningen och utmynna i ett förslag till ansvariga nämnder/styrelser i respektive kommun som kan ta ställning till dem i vanlig ordning.

Det blir på så sätt synligt att ägargruppen initiera frågor till ledningsgruppen. Fördelen med att tydliggöra denna arbetsordning är att mandatet för ägargruppen blir tydligare och att det som initieras av ägargruppen kan få den beredning i tjänsteorganisationen som det behöver och kan få giltighet för kommunernas arbete vilket ibland har saknats i den nuvarande organisationen. Man bör överväga om uppdrag ska gå direkt från politikerna i ägargruppen till samordnaren eller om det ska förtydligas att förvaltningscheferna är de som leder arbetet.

Deltagare skulle med detta förslag vara:

- **Boden** (efter omorganisationen): ordförande och vice ordförande i utbildningsnämnden
- **Kalix**: ordförande och vice ordförande i utbildningsnämnden
- **Luleå**: ordförande och vice ordförande i arbetsmarknadsnämnden
- **Piteå**: ordförande och vice ordförande i samhällsbyggnadsnämnden
- **Älvsbyn**: ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen

Förslag för ledningsgrupp av förvaltnings-/skolchefer:

Den nuvarande ledningsgruppen beskrivs som ett väl fungerande stöd för arbetet med deltagarnas uppdrag. Att deltagarna träffas har stor betydelse och tilliten mellan deltagarna beskrivs som stor. I den nuvarande ledningsgruppen är framförallt rektorer representerade genom åtta rektorer från kommunerna. Sedan deltar en verksamhetschef som är skolchef och en verksamhetsområdeschef som inte är skolchef i ledningsgruppen. Ingen förvaltningschef finns representerad i ledningsgruppen idag. Skolchef finns representerad endast från en av kommunerna.

Utredningens förslag är att bibehålla den goda samverkan som finns mellan dem som idag har stor nytta av samverkan med varandra men föreslår också en annan typ av ledningsgrupp. En sådan grupp ska ha representation av förvaltnings-/skolchef från respektive kommun för de frågor som är av strategisk karaktär. Tanken är att det är den tjänsteperson som är mottagare av nämndernas/styrelsernas uppdrag till förvaltningsorganisationerna som ska delta samt den som har rollen som skolchef i kommunerna. Ägargruppen ska kunna ge uppdrag till de tjänstepersoner som företräder förvaltningen (förvaltningschefer) i respektive kommun. Förvaltningscheferna tar emot uppdrag och kan då arbeta vidare med det i sin verksamhet. Ibland finns ytterligare roller där den särskilda kompetensen om vuxenutbildning finns

förutom rektor. De rollerna behöver också vara del av denna möteskonstellation. Eftersom förvaltningsorganisationerna i övrigt ser tämligen olika ut i de fem kommunerna så är det svårt att benämna vilken annan roll som ska delta förutom förvaltningschef/skolchef. Skolchef och förvaltningschef bör delta vid samma möten även då funktionen är fördelat på två personer. Ansvaret för denna chefsgrupp är att bereda frågor om samordning av frågor med strategisk betydelse såsom samordnat utbud, ekonomi eller frågor om möjliga nytt gemensamt arbete. Samverkan kan också vara med närliggande frågor såsom arbetsmarknadsfrågor eller samverkan med andra aktörer genom bland annat collegesamverkan. Det är i förvaltnings-/skolchefsgruppen man samordnar uppdrag till och från ägargruppen med stöd av samordnaren.

Ledningsgruppens möten delas alltså upp på två typer av möten. I den andra typen av möten för gemensamma frågor av mer operativ karaktär deltar rektorerna i femkanten som bildar en **ledningsgrupp av rektorer**. Det är frågor som ligger inom beslutad samverkan och där man behöver samordna frågor. I dagsläget är det frågor om upphandlad utbildning och statsbidragen där behoven kvarstår men det kan till exempel även handla om samordning av interkommunala behov. Ju mer som kommer att inrymmas inom de gemensamt anordnade utbildningarna desto större behov kommer det att finnas av att öka likvärdigheten inom femkanten till exempel behörighetsbedömning, bedömning och betyg, stöd i undervisningen eller olika utbildningsupplägg.

Särskilt om små kommuner

Storleken på kommunerna i femkanten skiljer sig åt avsevärt. En liten kommun kan ha svårt att omfatta all kompetens som krävs för att fullt ut driva alla olika utbildningar även om undervisningen bedrivs av extern anordnare. I fråga om utbildning på entreprenad är det huvudmannen som är den som ska garantera kvalitén i utbildning och undervisning. För en liten kommun är det svårt att upprätthålla den kompetens som krävs för att kunna fullgöra det ansvaret för ett stort antal utbildningar och inriktningar med särskilda regleringar. Förslaget ovan är att samordna huvudmannaskapet för utbildningar så att en mindre kommun tar ansvar för färre utbildningar än en större kommun. Utöver det finns dessutom olika möjligheter för enskild kommun att överlämna ansvaret för hela eller delar av vuxenutbildning. Detta är något som utredningen inte har ett särskilt förslag om men vill synliggöra möjligheten i de fall som två kommuner är överens om arrangemanget. Det kan göras på tre olika sätt förutom via den generella samverkanslösningen ovan.

- Den enklaste lösningen är att två kommuner kommer överens om ett systematiskt arbetssätt att genom interkommunal

ersättning köpa huvudmannskapet av en annan kommun per elev. Hemkommunsansvaret kvarstår i kommunen man är bosatt. Den politiska styrningen är oförändrad.

- Det andra alternativet innebär att en kommun överlämnar ansvaret för hela eller delar av driften av vuxenutbildningen till en annan kommun genom skollagens 23 kapitel om samverkan. Den överlämnande kommunen behåller hemkommunsansvaret men lämnar i övrigt över allt ansvar för de delar som man bestämmer till annan kommuns huvudman. Den politiska styrningen är oförändrad.
- Det sista alternativet är att skapa en gemensam nämnd för två kommuner men lägga all verksamhet i värdkommunen.

Organisationer

Riksdagen och regeringen: stiftar lagar och beslutar om förordningar, tillskjuter statsbidrag i form av generella och riktade medel till kommunerna.

Kommunerna: ansvariga för tillgången till förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och fritidshem inom sitt geografiska område. Förutom statsbidrag från staten så finansierar kommunerna skola och vuxenutbildning genom skatteintäkter.

Regionalt utvecklingsansvariga: sedan 2019 har regionerna ansvar för den regionala utvecklingen. Region Norrbotten ansvarar för att samordna det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet i länet. Även särskilt uppdrag kring validering.

Statens skolverk: Skolverket är en förvaltningsmyndighet med ansvar att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen på nationell nivå

Skolinspektionen: statlig myndighet som granskar skolor och bedömer ansökningar om att driva fristående skola. Tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet.

Yrkeshögskolemyndigheten: Myndigheten för yrkeshögskolans huvuduppdrag är att ansvara för frågor som rör yrkeshögskolan i Sverige och verka för att utbildningarna tillgodoser arbetslivets behov av kompetens. Tillsynsmyndighet för yrkeshögskola.

Sveriges kommuner och regioner: förening av kommuner och regioner för att tillvarata medlemmarnas intressen. SKR:s uppgift är att stödja och bidra till att utveckla kommuner och regioners verksamhet.

Norrbottens kommuner kommunförbund, intresseorganisation som ägs av Norrbottens 14 kommuner för att tillvarata medlemmarnas intressen.

Referenser

2012:30, Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratin

SOU. 2012. Regeringen. [Online] Mars 2012. [Citat: den 05 juli 2020.] <https://www.regeringen.se/49bb34/contentassets/a810debc39764f95aee-dd370099915cc/vital-kommunal-demokrati-hela-dokumentet-sou201230>.

2017:44, SOU. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning Slutbetänkande av Utredningen om bättre möjligheter. *regeringen.se*. [Online] [Citat: den 6 juli 2020.] <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/05/sou-201744/>.

2017:77, SOU. 2017. Betänkande från utredningen om en generell rätt till kommunal avtalssamverkan. *regeringen.se*. [Online] 2017. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/10/sou-201777/>.

2020:33, SOU. 2020. SOU 2020: 33 Betänkande av utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola. *regeringen.se*. [Online] juni 2020.

<https://www.regeringen.se/49c2eb/contentassets/3a0d86c95e7249b686b8324efdf85b68/gemensamt-ansvar--en-modell-for-planering-och-dimensionering-av-gymnasial-utbildning-del-1-sou-202033>.

centralbyrån, Statistiska. CCB - Hitta statistik- Förteckning över lokala arbetsmarknader. *statistiska centralbyrån*. [Online] [Citat: den 7 juli 2020.] <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/sysselsattning-forvarvsarbete-och-arbetstider/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/produktrelaterat/Fordjupad-information/lokala-arbetsmarknader-la/forteckning-over-lokala-arbet>.

E-nämnd, Norrbottens. 2020. Sammanträdesprotokoll 2020-03-11. *www.lulea.se*. [Online] den 11 03 2020.

<https://www.lulea.se/download/18.1c7f3f67171bfd3461d7b1/1588081494651/Protokoll%202020-03-11.pdf>.

Regeringen. 2020. Proposition 2019/20:127 Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad och samverkan. *Regeringen*. [Online] Mars 2020.

<https://www.regeringen.se/495831/contentassets/e34beeadc3a45549da853c0015637de/fjarrundervisning-distansundervisning-och-vissa-fragor-om-entreprenad-prop.-201920127>.

Skolenhetsregistret. 2020. Skolverket. *skolverket.se*. [Online] juni 2020. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/skoladresser-fran-skolenhetsregistret>.

Skolverket. 2020. skolverket.se. *Från förskola till universitet - så här hänger det ihop*. [Online] den 27 januari 2020. [Citat: den 6 juli 2020.] <https://www.skolverket.se/for-dig-som-ar.../elev-eller-foralder/fran-forskola-till-universitet---sa-har-hanger-det-ihop>.

Tillväxtverket. 2020. FA-regioner. *Tillväxtverket*. [Online] februari 2020. [Citat: den 7 juli 2020.] <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html>.

— . **2019.** Utveckling av aktörssamverkan, webinarium.

Tillväxtverket.se. [Online] Februari 2019. [Citat: den 9 Maj 2020.] <https://tillvaxtverket.se/download/18.374b7aa169d8df33189b794/1554965536151/Webinarium%20%20TVV-Kontigo%206.2.pdf>.

Yrkeshögskolan. Yrkeshögskolan, hitta utbildning. *yrkeshogskola.se*. [Online] [Citat: den 7 juli 2020.] <https://www.yrkeshogskolan.se/hitta-utbildning/sok/?area=all&latest-filter=place&place=21&query=&sort=name>.

§120

**Samråd om
åtgärdsprogram för
Finlands
havsförvaltningsplan 2022-
2027**

2IKSI43

Förslag till åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027



Förslag till åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027

Innehåll

Förslag till åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027	0
SAMMANFATTNING	4
1 ALLMÄNT	11
1.1 Inledning	11
1.2 Finlands havsförvaltningsområde	11
1.3 Åtgärdsprogrammet som en del av havsförvaltningsplanen	12
2 ÅTGÄRDSPROGRAMMETS UTGÅNGSPUNKT OCH MÅL	13
2.1 Havsmiljöns nuvarande tillstånd och miljöbelastningen	13
2.2 Mänsklig verksamhet och dess belastning och inverkan på havsmiljön	19
2.3 Allmänna miljömål	21
2.4 Bestämmelser och anvisningar som berör åtgärdsprogrammet	23
3 UTARBETANDET AV ÅTGÄRDSPROGRAMMET	24
3.1 Nationellt arbete för att upprätta programmet	24
3.2 Samordning av havsvårds- och vattenvårdsplaneringen	24
3.3 Samarbete med Åland	25
3.4 Internationellt samarbete	25
4. OMVÄRLDSFÖRÄNDRINGAR 2022–2027	26
4.1 Naturlig variation och klimatförändringar	26
4.1.1 Klimatet och vädervariationerna påverkar Östersjöns ekosystem	26
4.1.2. Klimatförändringens inverkan på Östersjöns eutrofiering	28
4.1.4. Sammanfattning	30
4.2. Utveckling av lagstiftningen	31
4.3. Betydande projekt	32
4.4 Branschernas utveckling	33
5 HAVSVÅRDENS ÅTGÄRDER	34
5.1 Minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen	35
5.1.1 Näringsbelastningens utveckling och minskningsbehov	36
5.1.2 Nuvarande åtgärder för att minska näringsbelastningen och deras tillräcklighet	42
5.1.3 Nya åtgärder inom havsvården för att minska näringsbelastningen	51
5.1.4 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska näringsbelastningen och eutrofieringen	67
5.2 Minskning av belastningen från farliga och skadliga ämnen	69
5.2.1 Utsläppskällor, utveckling och utsläppsmål för nuvarande och nya ämnen	69
5.2.2 Nuvarande åtgärder för att minska belastningen av farliga och skadliga ämnen samt åtgärdernas tillräcklighet	72
5.2.3 Nya åtgärder inom havsvården för att minska belastningen från farliga och skadliga ämnen	75

5.2.4 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska belastningen av farliga och skadliga ämnen	77
5.3 Hållbar användning och vård av förnybara marina naturresurser	78
5.3.1 Nuvarande åtgärder för att främja hållbar användning och vård av förnybara marina naturresurser	79
5.3.1.1 Fiske.....	79
5.3.1.2 Jakt.....	85
5.3.2 Havsvårdens nya åtgärder för hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser	87
5.3.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för främjande av en hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser.....	91
5.4 Bekämpning av invasiva främmande arter.....	92
5.4.1 Nuvarande åtgärder för att främja bekämpningen av invasiva främmande arter	93
5.4.2 Havsvårdens nya åtgärder för att främja bekämpningen av invasiva främmande arter	94
5.4.3 Sammandrag av åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för bekämpning av invasiva främmande arter.....	94
5.5 Minskning av nedskräpningen	95
5.5.1 Nuvarande åtgärder för att minska nedskräpningen.....	98
5.5.2 Havsvårdens nya åtgärder för att minska nedskräpningen.....	101
5.5.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska nedskräpningen.....	115
5.6 Minskning av undervattensbuller	116
5.6.1 Nuvarande åtgärder för att minska undervattensbullret.....	118
5.6.2 Havsvårdens nya åtgärder för att minska undervattensbullret.....	120
5.6.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska undervattensbullret.....	123
5.7 Havsbottens integritet och förbättring av livsmiljöernas tillstånd	124
5.7.1 Nuvarande åtgärder för att minska fysiska skador på och förlust av havsbotten.....	124
5.7.2 Havsvårdens nya åtgärder för att minska fysiska skador på och förlust av havsbotten	128
5.7.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska fysiska skador på och förlust av havsbotten.....	135
5.8 Störningar orsakade av hydrografiska förändringar.....	136
5.8.1 Nuvarande åtgärder för att förhindra störningar orsakade av hydrografiska förändringar.....	136
5.8.2 Havsvårdens nya åtgärder för att förhindra störningar orsakade av hydrografiska förändringar.....	137
5.8.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärderna för att förhindra störningar orsakade av hydrografiska förändringar	137
5.9. Områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering.....	137
5.9.1. Nuvarande åtgärder för att främja områdesbaserat natur- och miljöskydd samt återställning och deras tillräcklighet.....	138
5.9.2. Havsvårdens nya åtgärder för att främja områdesbaserad natur- och miljöskydd, återställning samt havsplanering	148
5.9.3. Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering	157
5.10 Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd	158
5.10.1 Nuvarande åtgärder för att förbättra säkerheten i sjöfarten och bekämpningen av olje- och kemikalieolyckor	158
5.10.3 Havsvårdens nya riskhanteringsåtgärder.....	165
5.10.4 Sammandrag av åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för bättre hantering av riskerna för havets tillstånd	173

5.11 Kommunikation om havsvård	173
6 GENOMFÖRANDE AV ÅTGÄRDSPROGRAMMET	175
7 BEDÖMNING AV MÅLUPPNÅENDET OCH BEHOVET AV UNDANTAG FRÅN ATT UPPNÅ MÅLEN	182
7.1 Bedömning av uppnåendet av god status i den marina miljön.....	182
7.2 Behov av undantag från god status	199
8 BERÄKNADE KOSTNADER OCH EKONOMISK NYTTA AV PROGRAMMET SAMT MILJÖRAPPORT	204
8.1. Ekonomiska beräkningar.....	204
8.1.1. Ekonomiska nyttor av programmet.....	204
8.1.2. Programkostnader	204
8.1.3 Kostnads-nyttoanalys av programmet	206
8.2 Miljörapport: Bedömning av miljökonsekvenserna	207
8.2.1 Nollalternativet: Havsmiljöns tillstånd om enbart de nuvarande åtgärderna genomförs, inklusive vattenförvaltningsplanernas (2016–2021) åtgärder.....	209
8.2.2 Alternativ 1: Sannolika miljökonsekvenser om de nuvarande åtgärderna genomförs kompletterat med de nya åtgärderna i detta program	210
8.2.3 Sammanfattning.....	214
8.3 Gränsöverskridande konsekvenser av nya åtgärder	215
Förkortningar	217
Ordlista	219
Referenser.....	221
Bilaga I Nuvarande åtgärder som främjar havsvården	232
Sammansättning av arbetsgruppen som ansvarade för beredningen av åtgärdsprogrammet.....	246

SAMMANFATTNING

Detta program är ett förslag till uppdatering av åtgärdsprogrammet för Finlands havsförvaltningsplan för åren 2022–2027 och utgör del tre i havsförvaltningsplanen. En bedömning av havsmiljöns tillstånd, definitioner av god status i havet och övergripande mål ingår i den första delen av havsförvaltningsplanen som uppdaterades 2018. Den andra delen av havsförvaltningsplanen inkluderar havsvårdsförvaltningens övervakningsprogram, som uppdaterades 2020.

Havsförvaltningsplanen har beretts på grundval av lagen om hav- och vattenvårdsförvaltningen och statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen. Det är en nationell marin strategi som krävs enligt Europaparlamentets och -rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder inom havsmiljöpolitikens område (havsmiljödirektivet).

Åtgärdsprogrammets mål är att minska det tryck på havsmiljön som orsakas av mänsklig verksamhet samt att förbättra havsmiljöns tillstånd. Syftet med direktivet är att uppnå en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020. Eftersom god status inte har uppnåtts helt har målet varit att i detta åtgärdsprogram inkludera alla de ytterligare åtgärder som behövs för att kunna uppnå en god status i den marina miljön senast 2027, vid slutet av åtgärdsprogramperioden. De övergripande miljömålen från 2018 användes för att stödja valet av åtgärder.

Programmet handlar om begränsning av näringsbelastningen och eutrofieringen, minskning av farliga och skadliga ämnen, skydd av naturens mångfald, bekämpning av invasiva främmande arter, främjande av hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser, minskning av mänsklig miljöpåverkan på havsbottnar, förhindrande av störningar som hydrografiska förändringar orsakar, minskning av nedskräpningen i havet och på stränderna och av undervattensbullret samt reducering av risker för havsmiljön.

Havsvårdens åtgärder baseras på befintliga s.k. nuvarande åtgärder, såsom internationella överenskommelser, EU- och nationell lagstiftning och olika program och strategier som förbättrar havets tillstånd. Viktiga nuvarande åtgärder med tanke på Östersjöns tillstånd är framförallt vattenförvaltningsplanerna för 2022–2027, vilka syftar till att minska belastningen från avrinningsområdet. De nuvarande åtgärderna är dock inte tillräckliga för att uppnå havsvårdens mål och därför föreslås **65 nya åtgärder** i åtgärdsprogrammet.

Havsvårdens åtgärdsprogram genomförs i en verksamhetsmiljö som är i ständig förändring. Östersjöns ekosystem och möjligheterna att uppnå god status påverkas framförallt av klimatförändringarna. Klimatförändringen förväntas öka nederbörden och urlakningen av näringsämnen i Östersjön, framförallt vintertid, vilket innebär ett ökat behov av åtgärder för att minska belastningen. Uppvärmningen av vattnet ökar nedbrytningen av organiskt material och förvärrar syrebristen, vilket kan öka frigöringen av fosfor från syrefria bottnar och förvärra "eutrofieringens onda cirkel". Dessutom har många arter fått sämre motståndskraft mot klimatförändringen på grund av förändringar i livsmiljön som orsakas av människan. Detta kan hämma ett hållbart utnyttjande av marina naturresurser och undergräva effektiviteten av områdesvisa skyddsåtgärder. I avsnittet om förändringar i verksamhetsmiljön n granskas även förväntade förändringar inom olika marina branscher och lagstiftningar.

För att uppnå god status i Finlands havsområde vad gäller **näringsbelastning och eutrofiering** krävs ytterligare minskning av belastningen. Belastningen från Finland har under en period på drygt tjugo år minskat något eller varit oförändrad i flera havsområden. Minskningen beror i huvudsak på minskad punktbelastning medan förändringarna i den diffusa belastningen är mindre. Den diffusa fosforbelastningen har inte minskat i något havsområde, men diffusa utsläpp av kväve har en fallande trend i tre havsområden. Även om flera industrier orsakar näringsbelastning, kommer den största belastningen från jordbruket, som står för 50–80 % av fosfor- och kvävebelastningen. För att minska näringsbelastningen från land är genomförandet av åtgärderna i vattenförvaltningsplanerna avgörande och kompletteras av de 14 nya åtgärderna för näringsbelastning och minskning av eutrofiering i detta program. De nya åtgärderna syftar till att minska både belastningen och näringsmängden i havet bl.a. genom att påverka människans matvanor och genom att öka konsumtion av växt- och fiskföda. Syftet är också att främja återvinning av näringsämnen genom att minska näringsbelastningen från bl.a. husdjursgödsel samt minska diffus förorening särskilt vid kusten och i skärgården. Syftet med flera åtgärder är att bestämma mängden och kvaliteten på näringsbelastningar från vissa källor för fortsatta åtgärder. Det gäller bl.a. åtgärder som berör sjötransport och hamnverksamhet. Andra åtgärder ska främja utvecklingen av metoder för att minska havets interna näringsdepåer och insamling av död algbiomassa samt att förbättra tillförlitligheten hos metoder med vilka havsbelastande verksamhet bedöms. Många av åtgärderna kommer inte att vara fullt effektiva förrän i slutet av planeringsperioden eller under följande period.

Inga kvantitativa minskningsmål har fastställts för att minska **farliga och skadliga ämnen** från land och luft, men kvalitetsnormer har fastställts för koncentrationerna av föroreningar i den marina miljön. Målet är att uppnå koncentrationer i enlighet med miljökvalitetsnormerna. Data om belastningen samlas in via

vattenförvaltningens regelbundna inventeringar. Den största belastningen kommer från industrin, avloppsreningsverken och via långväga transport. Nuvarande lagstiftning och överenskommelser, såsom kemikalielagstiftningen, EU:s REACH-förordning, Stockholms- eller POP-konventionen om långlivade organiska föreningar och Minamatakonventionen om kvicksilver, är väsentliga för att minska belastningen. Den del av åtgärdsprogrammet som avser nya prioriterade ämnen enligt vattendirektivet ska bli färdig före utgången av 2021 och implementeras och verkställs senast 2024. Åtgärder som avser nya prioriterade ämnen enligt miljö kvalitetsdirektivet ingår inte i detta åtgärdsprogram, så det görs inte heller någon tillräcklighetsanalys av nuvarande åtgärder gällande dessa ämnen. Åtgärdsprogrammet har två nya åtgärder. De syftar till att minska mängden tungmetaller som frisätts från giftig båtbottnfärg samt utreda hur havsmiljön påverkas av skadliga ämnen i vattenutsläpp från fartygens svavelskrubbar och frågor relaterade till begränsning av utsläpp av skrubbvatten. Det är en utmaning att uppnå målen i fråga om farliga och skadliga ämnen fram till slutet av åtgärdsprogramperioden eftersom miljö kvalitetsnormen för bromerade flamskyddsmedel (PBDE-föreningar) överskrids i fisk överallt i Finland trots att användningen av dessa ämnen begränsats via Stockholmskonventionen sedan början av 2000-talet, och dessa omfattas av handlingsprogrammet för skydd av Östersjön. Långlivade ämnen och en låg kvalitetsnorm gör återhämtningen av Östersjön långsam.

Det övergripande miljömålet för **hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser** är att naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppnåendet eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd. Fiskekontroll tryggar ett hållbart fiske och fiskbeståndens biologiska mångfald. Jakten regleras så att bytesmängden är hållbar. De viktigaste nuvarande åtgärderna är verkställandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik och nationell reglering av fisket genom lagen om fiske samt genom andra åtgärder såsom fiskvägsstrategin, lax- och havsöringsstrategin samt lagstiftning, förvaltningsplaner och skydd avseende säl- och fågelbestånden. De nuvarande åtgärderna omfattar större delen av de insatser som främjar hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser och av kommersiella fiskbestånd. Åtgärdsprogrammet har fyra nya åtgärder som alla har att göra med förstärkning av fiskbestånden. Syftet med åtgärderna är att definiera god status och ett hållbart fisketryck för kustens fiskarter samt främja fiskerimässiga återställningsåtgärder, skyddet av havsharr och ål samt återhämtning av bestånden.

Målet med **bekämpningen av främmande arter** är att förhindra deras ankomst och bromsa ankomsttakten. Finlands havsområden bedöms ha god status i fråga om främmande arter eftersom inga nya, för Östersjön främmande arter kommit in i det finska havsområdet under den senaste granskningsperioden. Sammantaget är läget dock inte gott, om man betraktar utvecklingen och spridningen av redan etablerade främmande artpopulationer och spridningen av nya främmande arter till Finlands havsområde från andra delar av Östersjön. Eftersom det är praktiskt taget omöjligt att eliminera havslevande främmande arter är fokus på att stoppa ankomsten av nya främmande arter. Sjötransporten utgör den viktigaste ankomstvägen för marina arter. De viktigaste nuvarande åtgärderna är EU:s förordning om främmande arter, Finlands egen lag om främmande arter och den nationella listan över främmande arter godkänd som statsrådsförordning. Hanteringsplanerna för bekämpning av invasiva arter är centrala verktyg i genomförandet av lagstiftningen om främmande arter. Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) barlastvattenkonvention trädde i kraft internationellt 2017. Enligt tillräcklighetsanalysen är de nuvarande åtgärderna för vattenbruket tillräckliga och alla av dem åtminstone ganska effektiva. Sammantaget anses de nuvarande åtgärderna vara tillräckliga för att förhindra ankomsten av nya invasiva arter och främja skadebekämpningen. Därför föreslår åtgärdsprogrammet inga nya åtgärder avseende invasiva främmande arter. För eliminering av invasiva rovdjur i kustvatten föreslås dock en åtgärd inom ramen för tryggandet av naturens mångfald.

Nedskräpning av havet, dvs. ansamling av främmande material i havet kan vara skadligt för havslevande organismer och människan. Det övergripande målet för att minska nedskräpning i havet och på stränder är att marint avfall inte på grund av sina egenskaper skadar kust- och havsmiljön. När det gäller synligt skräp anses god status ha uppnåtts när en minskning med 30 % jämfört med 2015 års nivå uppnås fram till 2025. Målet för mikroskopiskt skräp är att uppnå en fallande trend i mängden skräp. Nuvarande åtgärder är mycket viktiga för att kunna bromsa nedskräpningen i havet. De viktigaste nuvarande åtgärderna för minskning av nedskräpningen är avfalls- och avloppsvattenlagstiftningen och miljölagstiftningen för sjöfarten samt åtgärderna i den nationella färdplanen för plast. Förbättring av nuläget förutsätter dock några ytterligare åtgärder. Därmed föreslår havsförvaltningens åtgärdsprogram elva nya åtgärder för att minska nedskräpning. De nya åtgärderna syftar bl.a. till att förbättra hanteringen av avfall och avloppsvatten samt minska skräp- och mikroplastbelastningen från sjöfart, båthamnar, vägtrafik, jordbruk och konstgräsytor. Dessutom syftar åtgärderna till att påskynda avfallshantering av övergivna glasfiberbåtar och minskning av mängden skräp som kommer ut i havet via dagvatten och av dumpning av snö.

Med undervattensbuller avses antropogent (av människan orsakat) buller i vattnet som kan ha negativa effekter på den marina miljön, särskilt marina djur. Kontinuerligt buller orsakas främst av sjöfart medan

impulsivt, dvs kortvarigt och oregelbundet buller främst av undervattensbyggande. Havsmiljöns status i fråga om undervattensbuller och annan tillförsel av energi i vattnet är tills vidare inte känd. Bullermålet är således att få kunskap om mängden och konsekvenserna av människoframkallat undervattensbuller och dess inverkan på marina djur i deras viktiga livsmiljöer och/eller under livscykel. Nuvarande åtgärder för att minska undervattensbuller inkluderar IMO-reglerna för reducering av undervattensbuller från fartygstrafik samt undersökning av intensiteten av buller av mänskligt ursprung och effekterna av olika bullerkällor. Eftersom de nuvarande åtgärderna inte är tillräckliga för att uppnå de uppsatta målen föreslår åtgärdsprogrammet fyra nya åtgärder för minskning av undervattensbuller. De nya åtgärderna syftar konkret till att minska mängden undervattensbuller genom fartbegränsningar och tekniska reformer samt att tidsmässigt och regionalt begränsa framkallandet av buller. Åtgärderna ska också identifiera bullerkänsliga områden och de bästa möjligheterna att minska undervattensbullret i deras närhet. Fortsatta utredningar kommer också att fokusera på medel och implementering av bullerminskning under vatten i anslutning till havsbyggande och fartygsteknik. Dessutom bedrivs en informationskampanj som syftar till att påverka människors attityder till undervattensbuller som framkallas vid rekreation.

Havsbottnens integritet och statusen för bentiska livsmiljöer försämras av många tryck. Störningarns orsakade av eutrofiering, såsom anoxi bedöms vara betydande och omfattande samt den största orsaken till den dåliga statusen för bentiska livsmiljöer och naturtyper. Muddringar, deponeringar av muddermassor, undervattenskablar och -rörledningar och annat byggande samt förankring orsakar fysisk störning och förlust av havsbotten. Åtgärderna är vanligtvis lokala, men skadliga för bottenförhållandena. Botten- och stranderosion orsakad av propellerströmmar och vågor från fartyg och båtar orsakar större störningar. Havsbottens integritet och statusen för livsmiljöer och naturtyper kommer att förbättras och god status bibehållas genom lagstiftning, riktlinjer, planer och handlingsprogram. Det finns åtta nya åtgärder som försöker ta itu med de identifierade problemen. Tre handlar riktat sig till identifiering av livsmiljöer och naturtyper som är känsliga för mänsklig verksamhet samt till att minska trycken i närheten av dessa. Två handlar om återställning av naturtyper, en om att minska konsekvenserna av småmuddringar och i två identifierar bästa miljötekniker för muddring och havsbyggande.

Med **hydrografiska förändringar** avses antropogena förändringar i vattenströmmar, vågbildning, salthalt och temperatur samt förändringarnas eventuella negativa konsekvenser för havsnaturen. Det handlar i huvudsak om ett lokalt tryck som uppstår när bankar och brokonstruktioner påverkar vattenströmmar eller när kraftverk eller avloppsreningsverk leder ut hett vatten i havet. Mänsklig verksamhet i Finlands havsområden har bara lokala effekter på hydrografen, så i fråga om hydrografiska förändringar bedöms statusen i den marina miljön vara god. De viktigaste nuvarande åtgärderna för att förhindra hydrografiska förändringar är vattenlagen, statsrådets förordning om vattenhushållningsärenden, MKB-förfarandet och vattenförvaltningens åtgärder. Huvuddelen av de praktiska åtgärderna är lokala. De syftar till att återställa artificiellt modifierade strömförhållanden i kustvikar och andra havsområden till sitt naturliga tillstånd antingen genom att man muddrar strömfåror i områden som vuxit igen eller genom att bygga eller återställa genomströmningsöppningar i vägbankar. De nuvarande åtgärderna är tillräckliga för att upprätthålla god status lokalt, men det finns behov av en övergripande utredning av återställningsbehoven som täcker hela kustområdet. Havsförvaltningens åtgärdsprogram föreslår dock inga nya åtgärder med avseende på hydrografiska förändringar. Åtgärden i det tidigare åtgärdsprogrammet, Lokala åtgärder för att förbättra strömförhållandena i kustområdet, kommer att fortsätta.

Havsnaturens mångfald är ett övergripande tema inom havsvården, vars centrala mål är att uppnå och upprätthålla god status i fråga om mångfald. God status för havsnaturens mångfald har ännu inte uppnåtts i Finlands havsområden. Eutrofiering, muddring, deponering, störningar och annan mänsklig verksamhet förändrar havsnaturen så att känsliga arter och naturtyper drabbas och i värsta fall försvinner från områden där trycket är störst. Därtill har bristfälligt förvaltade och skötta skyddsområden inte helt lyckats säkerställa undervattensmångfalden inom skyddsområden. Åtgärdsprogrammet syftar till att förbättra mångfaldsstatusen genom åtgärder inom områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering. Viktiga nuvarande åtgärder inom temat är förstärkning av lagstiftningen, skyddsområden och praktiska skyddsinsatser samt olika program, planer och strategier. Eftersom de nuvarande inte är tillräckliga för att uppnå god status innehåller åtgärdsprogrammet tolv nya åtgärder. Dessa tillsammans med åtgärder under andra teman minskar trycket på undervattensarter och -naturtyper/livsmiljöer. De nya åtgärderna främjar en utvidgning av nätverket av marina skyddsområden och effektivare skydd i områdena. Åtgärderna handlar också om att utreda funktionalitet och effektivitet av havsmiljörelaterade lagar samt förtydliga genomförandet av lagar och bestämmelser och främja marina aktörers ansvar för inverkan av marin verksamhet på havsnaturen. Återställnings- och restaureringsåtgärder för havsnaturen främjar ett aktivt skydd av värdefulla arter och naturtyper. Den nuvarande åtgärden för skydd av hotade naturtyper och arter kommer att fortsätta genom att planera och lansera åtgärdsprogram för sådana hotade arter och naturtyper som behöver sådana. Nya åtgärder inkluderar även utveckling av metoder för övervakning av skärgårdsfåglar i mellan- och innerskärgården samt identifiering av viktiga utsjögrund för

havsfåglar. En åtgärd för att skydda skärgårdsfåglarnas ungpåproduktion är systematisk jakt på främmande rovdjur, mink och mårhund, på skyddsområden i kustområdet. Tillståndet i östersjövikarens sydliga populationer förbättras genom att den befintliga åtgärden fortsätter. Nya åtgärder med anslutning till havsplanering säkerställer friktionsfri integration av havsplanering och -planer för att främja av god miljöstatus, hållbar blå tillväxt och hållbart nyttjande av naturresurser samt främjar arbetet för att utvärdera och följa upp effekterna av havsplaneringen och genomförandet av havsplanerna. Dessutom förnyas kuststrategin.

Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd är med i åtgärdsprogrammet för första gången som en egen helhet. Med risker avses oväntade eller slumpmässiga miljörisker för tillståndet. Temats åtgärder minskar eller eliminerar risker innan de realiserar eller minskar skadorna ifall riskerna realiserar. Risker uppstår av bl.a. sjötransporter med olja och farliga ämnen, vrak som släpper ut olja och översvämningar. Viktiga nuvarande åtgärder som reducerar riskerna är lagstiftning, bl.a. miljöskyddslagen och -förordningen för sjöfarten, kemikalielagen, lagen om hantering av översvämningrisker samt sjöfartsåtgärderna i havsförvaltningens första åtgärdsprogram, vilka fortsätter. Det är ändå viktigt att ytterligare minska riskerna. Således anvisas nio nya åtgärder för hantering av risker avseende havsmiljöns tillstånd. Deras mål är att minska eller eliminera oväntade eller slumpmässiga risker som försämrar havsmiljöns tillstånd ifall de realiserar. Åtgärderna förebygger skador eller minskar skadorna av olyckor som redan inträffat. Riskhanteringsåtgärderna gäller hantering av översvämningrisker i avrinningsområdet, reducering av olycksriskerna inom sjöfarten, riskbedömning och sanering av problematiska vrak och bekämpning av olje- och kemikalieolyckor på öppna havet samt transport av uppsamlat olje- och kemikaliehaltigt avfall till behandling och slutförvaring. Förebyggandet av risker stärks genom åtgärder kring övervakning, riktlinjer och internationellt samarbete. Realiserade risker förutsätter konkreta insatser, ändamålsenlig utrustning och tätt samarbete mellan olika sektorer och aktörer.

Kommunikationsåtgärden såsom information, rådgivning och miljöfostran liksom kommunikationsinsatserna för de tematiska åtgärderna syftar till att öka medvetenheten bland medborgare och olika yrkesgrupper om havsvården och de faktorer som påverkar havets goda tillstånd samt till att främja god praxis och tillvägagångssätt som minskar det tryck på havet som orsakas av mänsklig verksamhet.

Tillräckligheten av nuvarande och nya åtgärder för att uppnå eller upprätthålla god status före slutet av 2027 bedömdes genom en modell baserad på expertuppfattningar om nödvändiga tryckminskningar och effektiviteten av åtgärderna för att minska trycket och/eller förbättra status. För deskriptorn **naturens mångfald (K1)** bedömdes åtgärderna vara tillräckliga för att uppnå god status men statusen för tumlare, alfågel, roska, svärta, ejder och havsharr i Bottniska viken hinner inte bli god fram till 2027 och likaså tar det längre tid innan statusen för havsöring har återhämtat sig. Åtgärderna för **deskriptorn invasiva främmande arter (K2)** är tillräckliga. Beträffande **deskriptorn kommersiella fiskar (K3)** kan statusen för ål och torsk inte vara god 2027, särskilt på grund av åtgärder eller brist på åtgärder i andra delar av deras förekomstområde. Åtgärderna för **deskriptorn näringsvävar (K4)** är tillräckliga. Åtgärderna för **deskriptorn eutrofiering (K5)** kan främst riktas till att minska näringsbelastningen på land och till havs. Effekten av näringsbelastningen från land är bara en liten del av den effekt som påverkar statusen på öppna havet. Åtgärder som vidtas till havs kan minska luftburet nedfall av kväveoxider eller belastning av avloppsvatten från fartyg. Allmän eutrofiering av öppna havet och den långsiktiga ansamlingen av näringsämnen i Östersjöns djupvatten påverkar även de finska vattnen och åtgärder behövs av alla stater. Åtgärderna bedöms vara tillräckliga men god status kommer inte att uppnås på grund inneboende fördröjningar. **Deskriptorn havsbottens integritet (K6)** påverkas av eutrofiering och syrebrist, vilka förhindrar uppnåendet av god status, åtminstone i Finska viken, Skärgårdshavet och Norra Östersjön. Åtgärderna för **deskriptorn hydrografiska förändringar (K7)** är tillräckliga. Åtgärderna för **deskriptorn halter och effekter av främmande ämnen (K8)** är tillräckliga för ämnen som var med i bedömningen, men god status kommer eventuellt inte att uppnås varken för bromerade flamskyddsmedel eller för Cesium-137, vars nedbrytning tar tid i havsmiljön. Åtgärderna för **deskriptorn främmande ämnen i matfisk (K9)** är tillräckliga. Tillräckligheten av **deskriptorerna nedskräpning (K10)** och **energi och undervattensbuller (K11)** kunde inte bedömas på grund av att definitioner av god status saknas. Emellertid förväntas skräp och undervattensbuller minska avsevärt i och med åtgärderna. Tillräcklighetsanalyser gjordes även för de övergripande miljömålen.

Inom havsförvaltningen är det nödvändigt att införa **undantag** för tumlare, alfågel, roska, svärta, ejder och öring under den kvalitativa deskriptorn K1 (naturens mångfald), för gös i Skärgårdshavet, älvsik i Bottenviken, torsk och ål under deskriptorn K3 (kommersiella fiskar), för eutrofiering på öppna havet under deskriptorn K5 (eutrofiering) och för bromerade flamskyddsmedel (PBDE) och Cesium-137 på öppna havet under deskriptorn K8 (skadliga och farliga ämnen). I nästan samtliga fall är den främsta orsaken till undantag från havsvårdens statusmål att naturförhållandena inte tillåter en förbättring av havsvattens status inom den utsatta tidtabellen trots åtgärderna. En sekundär orsak till avvikelser från målen är en åtgärd eller brist på åtgärder som inte beror på nationella åtgärder. Det sistnämnda gäller framförallt tumlare, ål och torsk, vars huvudpopulationer finns utanför Finlands havsområde samt eutrofieringen på öppna havet, som kan påverkas genom att alla stater i

Östersjöns avrinningsområde vidtar åtgärder för att minska näringsbelastningen. Det är inte möjligt att uppskatta den exakta tiden för att uppnå god status för de olika delfaktorerna, men för arterna torde god status uppnås på 2030-talet och i fråga om eutrofieringen bedöms det ta decennier. Det allmänna eutrofieringsläget och bottnarnas syrebrist medverkar till att det för många bentiska livsmiljöer under deskriptorn 6 inte anses sannolikt att god status uppnås fram till 2027.

Åtgärdsprogrammets ekonomiska kostnader beräknades till ca 64 miljoner euro per år. Största delen av kostnaderna kommer från cirka tolv åtgärder med avsevärda investerings- och andra kostnader. Det handlar om åtgärderna för olje- och kemikaliebekämpning, minskning av undervattensbuller samt den geografiskt omfattande åtgärden kring återvinning av gödsel. Åtgärdernas kostnadseffektivitet bedömdes var för sig med beaktande av åtgärdens effekt på minskning av flera tryck, minskningens storleksklass samt kostnaderna.

Genomförandet av åtgärdsprogrammet beräknas förbättra havsmiljöns tillstånd, vilket bedöms ge avsevärda ekonomiska nyttor. En välmående havsmiljö i Östersjön beräknades generera nytta för mer än 400 miljoner per år. Alla dessa nyttor kommer inte att realiseras före utgången av 2027, vilket beror på att uppnåendet av god status fördröjs.

I enlighet med SMB-lagen beskriver åtgärdsprogrammets **miljörapport** eventuella miljökonsekvenser av genomförandet av det uppdaterade åtgärdsprogrammet och jämför alternativen "endast nuvarande åtgärder genomförs" och "nuvarande åtgärder samt föreslagna nya åtgärder genomförs". Det uppdaterade programmet täcker ett brett spektrum av åtgärder för olika tryck. Dess fullständiga genomförande kommer att ha positiva effekter såväl på havets ekologiska tillstånd, välbefinnandet, utnyttjandet av naturresurser som på näringarna. Genomförandet av programmet kommer att främja uppnåendet av god havstatus och öka kunskapen om hur vissa belastningar kan påverkas i framtiden. I fråga om flera belastningar blir dock effekterna på havets tillstånd förhållandevis små eller småskaliga, och därför finns skäl att granska åtgärdsprogrammet tillsammans med andra program och initiativ som påverkar havets tillstånd. Åtgärdsprogrammet anses inte ha betydande negativa konsekvenser, även om genomförandet av vissa åtgärder kommer att öka arbetsbördan bland tjänstemän. De bedömda konsekvenserna inbegriper osäkerhet, och de faktiska effekterna beror på åtgärdernas slutliga utformning och i vilken grad de genomförs. Programmets åtgärder har planerats utifrån havets nuvarande tillstånd. I fortsättningen bör man mer ingående begrunda hur åtgärdsprogrammet kan beakta framtida utmaningar och därigenom stödja hållbarhetsomställningen.

En bred beredningsarbetsgrupp var ansvarig för utarbetandet av havsförvaltningens åtgärdsprogram. Intressenterna deltog i beredningen samt i beredningsarbetsgruppen via NTM-centralernas samarbetsgrupper för vatten- och havsförvaltningen. Koordination av beredningen och samarbete med andra Östersjöländer, framförallt EU:s grannländer, skedde i Helsingforskommissionen (HELCOM) och bilateralt under beredningen.

Samråd om åtgärdsprogrammet genomförs 1.2.–14.5.2021 och det läggs fram för godkännande i statsrådet som en del av havsförvaltningsplanen i december 2021.

Åtgärdsprogrammet gäller Finlands hela havsområde från kustlinjen till den ekonomiska zonens yttre gräns. Ålands landskapsregering utarbetar ett åtgärdsprogram för sitt eget havsområde. Åtgärdsprogrammen för Åland och Fastlandsfinland sammanställs. Programmet kommer att genomföras 1.1.2022–31.12.2027.

Åtgärder i havsförvaltningens åtgärdsprogram 2022–2027	
Minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen	
1	Minskning av matproduktionens och -konsumtionens belastande vattenmiljöpåverkan (ÅP2022-EUTROF1)
2	Hållbart fiske och ökad användning av inhemsk fisk (ÅP2022-EUTROF2)
3	Återvinning av näringsämnen i gödsel vid biogasproduktion (ÅP2022-EUTROF3)
4	Hållbar användning av avloppsslamprodukter i grönbyggande (ÅP2022-EUTROF4)
5	Minskning av diffus belastning från specialväxt- och pälsdjursproduktion i skärgårds- och kustområden (ÅP2022-EUTROF5)
6	Havtorn för att minska näringsutflödet från avrinningsområdet, pilotprojekt och konsekvensstudie (ÅP2022-EUTROF6)
7	Utredning av mängden toalettavfall som uppkommer på fraktfartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF7)
8	Utredning av mängden grävatten som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF8)
9	Utredning av mängden matavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF9)
10	Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön (ÅP2022-EUTROF10)
11	Minskning av näringsämnesutsläppen från gödseltransporter i hamnarna (ÅP2022-EUTROF11)
12	Åtgärder för att minska näringsreserverna i havet och havsbotten och öka näringsupptagningen (ÅP2022-EUTROF12)
13	Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet (ÅP2022-EUTROF13)
14	Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag (ÅP2022-EUTROF14)
Minskning av belastningen från farliga och skadliga ämnen	
15	Reglering och hantering av giftig båtbottnfärg (ÅP2022-SKADLIGA1)
16	Undersökning av effekterna av vattenutsläppen från svavelskrubbar och utveckling av internationell reglering av utsläpp (ÅP2022-SKADLIGA2)
Hållbar användning och förvaltning av förnybara marina naturresurser	
17	Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter (ÅP2022-FISKAR1)
18	Skydd av havsharren (ÅP2022-FISKAR2)
19	Främjande av fiskerimässiga återställningsåtgärder för kustfiskarter (ÅP2022-FISKAR3)
20	Åtgärder för ålbeståndets återhämtning (ÅP2022-FISKAR4)
Åtgärder mot invasiva främmande arter	
	- Inga nya åtgärder
Åtgärder mot nedskräpning	
21	Utveckling av de områdesvisa insamlingsplatserna för avfall och minskning av de illegala avstjälpningsplatserna (ÅP2022-SKRÄP1)
22	Snabbare avfallshantering av övergivna glasfiberbåtar (ÅP2022-SKRÄP2)
23	Minskning av nedskräpningen på strandområden som vanligen används för rekreation genom upplysning och lämpliga avfallskärl (ÅP2022-SKRÄP3)
24	Utveckling av avfalls- och avloppsvattenhanteringen i båthamnar och inom båtlivet (ÅP2022-SKRÄP4)
25	Minskning av mikroplastbelastningen från konstgräsytor (ÅP2022-SKRÄP5)
26	Minskning av mikroplastbelastningen från vägtrafiken (ÅP2022-SKRÄP6)
27	Minskning av plastbelastningen som jordbruket orsakar (ÅP2022-SKRÄP7)
28	Minskning av nedskräpningen som sjöfarten orsakar (ÅP2022-SKRÄP8)
29	Minskning av belastningen av skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikroskräp i dag- och avloppsvatten (ÅP2022-SKRÄP9)
30	Plastpelleutsläppen i Östersjön: mängd och källor (ÅP2022-SKRÄP10)
31	Dumpning av snö i havet (ÅP2022-SKRÄP11)
Minskning av undervattensbuller	
32	Regional och/eller tidsmässig begränsning av undervattensbuller (ÅP2022-BULLER1)
33	Minskning av undervattensbuller från havsbyggnad och annan verksamhet (ÅP2022-BULLER2)
34	Minskning av undervattensbuller som handelssjöfarten orsakar (internationell) (ÅP2022-BULLER3)
35	Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (informationskampanj) (ÅP2022-BULLER4)
Förbättring av havsbottens fysiska integritet och livsmiljöernas tillstånd	
36	Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten (ÅP2022-BOTTEN1)

37	Återinföring av bandtång och kransalger (ÅP2022-BOTTEN2)
38	Uttag av vass för att öka mångfalden (ÅP2022-BOTTEN3)
39	Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten (ÅP2022-BOTTEN4)
40	Planmässighet och effektivare styrning kontroll av småmuddringar (ÅP2022-BOTTEN5)
41	Bästa miljöteknik i gräv- och sugmetoder för muddring och upptag av sand (ÅP2022-BOTTEN6)
42	Siltgardiner runt muddringar och deponeringar (ÅP2022-BOTTEN7)
43	Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar (ÅP2022-BOTTEN8)
Åtgärder mot störningar orsakade av hydrografiska förändringar	
	- Inga nya åtgärder
Områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering	
44	Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald (ÅP2022-NATUR1)
45	Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden (ÅP2022-NATUR2)
46	Utredning av havsmiljölagstiftningens funktionalitet och effektivitet i skyddet av havsnaturen (ÅP2022-NATUR3)
47	Återställnings- och restaureringsåtgärder i havsnaturen (ÅP2022-NATUR4)
48	Åtgärdsprogram för hotade marina arter och naturtyper (ÅP2022-NATUR5)
49	Förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer (ÅP2022-NATUR6)
50	Fågelinventering vid utsjögrunden (ÅP2022-NATUR7)
51	Utveckling av fågelövervakningen i inner- och mellanskärgården (ÅP2022-NATUR8)
52	Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena (ÅP2022-NATUR9)
53	Utredning av reviderings- och informationsbehov avseende havsplanerna (ÅP2022-NATUR10)
54	Program för bedömning och uppföljning av havsplanernas effekter (ÅP2022-NATUR11)
55	Förnyelse av kuststrategin (ÅP2022-NATUR12)
Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd	
56	Förstärkning av beredskapen inom olje- och kemikaliebekämpning (ÅP2022-RISK1)
57	Ekologisk vägledning och användning av miljöinformation vid olje- och kemikalieolyckor samt beaktande av riskobjekt för planering av bekämpningsåtgärder (ÅP2022-RISK2)
58	Säkerställande av insamlingskapaciteten för nya typer av olja och lägesmedvetenhet om transporterade kemikalier (ÅP2022-RISK3)
59	Effektivare bekämpning av olje- och kemikalieolyckor på öppna havet, vid kusten och på stränder (ÅP2022-RISK4)
60	Uppdatering av avfallslagen med avseende på avfallsbehandling vid olje- och kemikalieolyckor (ÅP2022-RISK5)
61	Förnyelse av proceduren för bekämpning av fartygskemikalieolyckor till en HELCOM-kompatibel verksamhetsmodell (ÅP2022-RISK6)
62	Statusbedömning och sanering av problematiska vrak (ÅP2022-RISK7)
63	Förnyelse av övervakningsflygplan som används för att upptäcka fartygsutsläpp (ÅP2022-RISK8)
64	Naturbaserade lösningar per avrinningsområde för att minska konsekvenserna av översvämningar (ÅP2022-RISK9)
Kommunikation och rådgivning om åtgärdsprogrammet	
65	Förstärkt kommunikation om havsvårdens mål (ÅP2022-KOMMUNIKATION1)

1 ALLMÄNT

1.1 Inledning

Detta samrådsdokument är ett förslag till nytt åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2022–2027 och utgör en del av uppdateringen av planen för dessa år. Detta åtgärdsprogram utarbetas i syfte att förbättra havsmiljöns tillstånd och minska miljöbelastningen. Målet har varit att uppnå god status i den marina miljön senast 2020 eller att upprätthålla god status ifall den redan uppnåtts. Målet uppnåddes dock inte i alla avseenden före utgången av 2020, så arbetet med att uppnå god status i den marina miljön kommer att fortsätta.

Åtgärdsprogrammet består av 65 åtgärder med anknytning till havsförvaltningen och har valts utifrån en granskning av kostnadseffektiviteten. Programmet innefattar dessutom en bedömning av tillräckligheten av befintliga åtgärder, dvs. nuvarande åtgärder som beslutats enligt annan lagstiftning än den som gäller havsförvaltningen, och förslag till att förbättra och komplettera de nuvarande åtgärderna.

Åtgärdsprogrammet har utarbetats på grundval av lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen. Åtgärdsprogrammet är en del av den havsplanering som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (2008/56/EG, havsmiljödirektivet). Finlands havsförvaltningsplan uppdateras i tre steg med sex års mellanrum. Första delen i planen, havsmiljöns tillstånd i Finland 2012, uppdaterades 2018. Övervakningsprogrammet uppdaterades 2020. Det åtgärdsprogram som nu uppdateras utgör den tredje delen i havsförvaltningsplanen.

Utgångspunkten för denna uppdatering är den första planeringsperiodens åtgärdsprogram och den andra planeringsperiodens första del, dvs. rapporten Havsmiljöns tillstånd i Finland 2018, som innefattar en reviderad bedömning av havsmiljöns tillstånd åren 2011–2016. Rapporten innehåller även en bedömning av belastningarna på havsmiljön, reviderade definitioner av god status i den marina miljön samt uppdaterade övergripande mål och indikatorer för uppföljning av målen. Den andra delen i Finlands havsförvaltningsplan, dvs. övervakningsprogrammet, ger i sin tur information om havsmiljöns tillstånd och mänsklig belastning på havsmiljön. Med hjälp av övervakningsprogrammet kan man också utvärdera genomförandet och effekten av detta åtgärdsprogram.

Samråd om åtgärdsprogrammet sker 1.2 - 3.5.2021. Det avslutas vid samma tid som samråden om planeringen av vattenvården och planeringen för hantering av översvämningsrisker. Alla som är intresserade av Östersjöns framtid får via samrådet möjlighet att framföra sina synpunkter på förslaget till åtgärdsprogram. Responsen från samrådet och utlåtandena ska beaktas, när så lämpligt, i slutförandet av åtgärdsprogrammet. En reviderad havsförvaltningsplan överlämnas i sin helhet till statsrådet för godkännande i slutet av 2021, och programmet ska komma igång i början av 2022.

1.2 Finlands havsförvaltningsområde

Finlands havsförvaltningsområde sträcker sig från kustlinjen till den ekonomiska zonens yttre gräns (bild 1). Åtgärdsprogrammet täcker detta område med undantag för landskapet Ålands havsområde. Ålands landskapsregering utarbetar ett eget åtgärdsprogram.

Det finska havsförvaltningsområdet är indelat i sex Östersjöbassänger: Bottenviken, Kvarken, Bottenhavet, Ålands hav, Norra (Egentliga) Östersjön och Finska viken. Bassängindelningen följer den indelning som Östersjöländerna enats om inom Helsingforskommissionen (HELCOM).

Havsområdet indelas vidare i kustvatten och öppet hav. Kustvattnen består av området mellan kustlinjen och den linje på vilken varje punkt befinner sig på ett avstånd av en sjömil från den närmaste punkten på baslinjen, dvs. från det landområde som vid medelvattenstånd är ovanför vattnet. Det öppna havsområdet sträcker sig från kustvattnens yttre gräns till den ekonomiska zonens yttre gräns. Kustvattnen är fördelade på fem vattenförvaltningsområden.



Bild 1. Finlands havsförvaltningsområde och dess fördelning på sex Östersjöbassänger samt avrinningsområdets indelning i vattenförvaltningsområden. (Källor: strandlinjedata HELCOM, övriga data SYKE.)

1.3 Åtgärdsprogrammet som en del av havsförvaltningsplanen

Planeringen av havsvården grundar sig på lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) och på statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen (980/2011). Genom dessa införlivades EU:s havsmiljödirektiv, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (2008/56/EG). Detta ramdirektiv och lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen föreskriver att ett åtgärdsprogram ska upprättas för havsvården.

Planeringen av havsvården fortskrider i tre steg:

1. bedömning av havets nuvarande tillstånd, bestämning av god status samt uppställande av miljömål och indikatorer,
2. utarbetande och verkställande av ett övervakningsprogram samt
3. utarbetande och verkställande av ett åtgärdsprogram.

Under den första planeringsperioden godkände statsrådet i december 2012 den första delen i havsförvaltningsplanen (bedömningen av havets tillstånd), i augusti 2014 den andra delen (övervakningsprogrammet) och i december 2015 den tredje delen, det åtgärdsprogram som nu uppdateras.

Dessa tre steg upprepas med sex års mellanrum, och den andra planeringsperioden inom havsvården började 2018 (bild 2). Då uppdaterades den första delen i havsförvaltningsplanen och rapporten om havsmiljöns tillstånd 2018 färdigställdes. Den andra delen i planen, dvs. övervakningsprogrammet, uppdaterades 2020. Åtgärdsprogrammet i det nu aktuella samrådet utgör den tredje delen av planen och uppdateringen slutförs 2021 och genomförs 2022–2027.

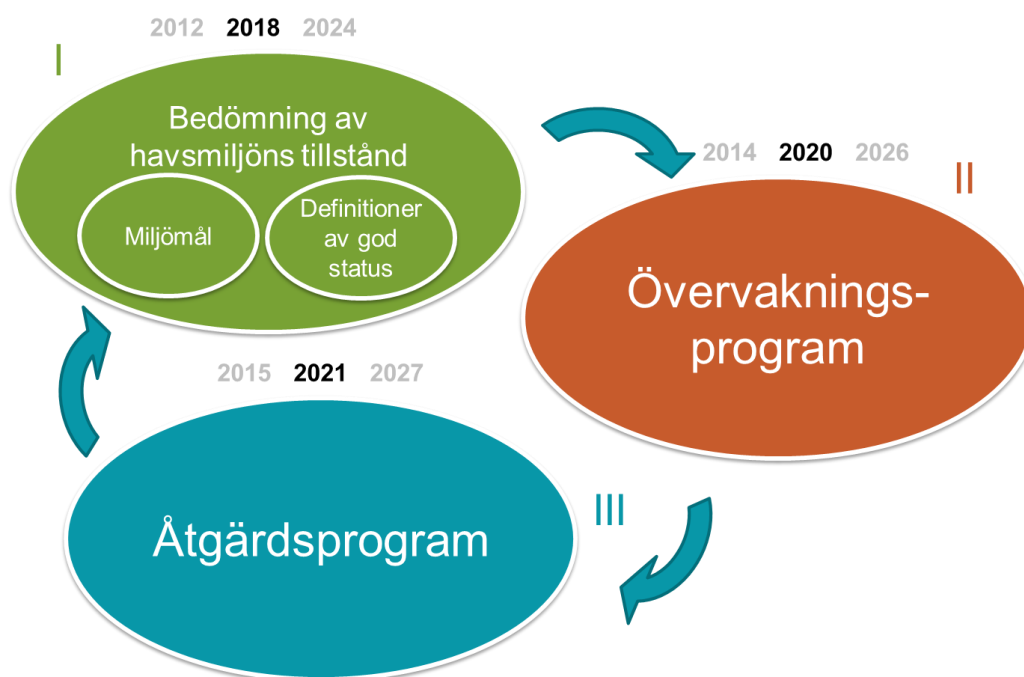


Bild 2. Havsvårdens planeringscykel och de tre delarna i planen.

2 ÅTGÄRDSPROGRAMMETS UTGÅNGSPUNKT OCH MÅL

Utgångspunkten för det föreslagna åtgärdsprogrammet är åtgärdsprogrammet från havsvårdsförvaltningens första planeringsperiod, som godkändes genom statsrådets beslut 2015, och den andra planeringsperiodens statusbedömning "Havsmiljöns tillstånd i Finland 2018".

2.1 Havsmiljöns nuvarande tillstånd och miljöbelastningen

God miljöstatus har inte uppnåtts i Finlands havsområde och inte heller i övriga delar av Östersjön. Några deskriptorer och deras komponenter visar god status, men för många deskriptorer är den dålig. För två deskriptorer (nedskräpning, energi och undervattensbuller) har statusen ännu inte kunnat bedömas. Det största problemet kan anses vara en alltför stor näringsbelastning och därav följande eutrofiering, ett problem för hela Östersjön. Denna belastning äventyrar bevarandet av naturens mångfald och näringsvävens funktion. Havsmiljöns tillstånd försämras också av andra belastningar.¹

Havsmiljöns tillstånd bedöms med hjälp av 11 kvalitativa deskriptorer¹. Miljöstatusen klassificeras antingen som god eller dålig (tabell 1). Varje deskriptor har definitioner av god status som följs upp och bedöms med hjälp av indikatorer. Fastställda tröskelvärden, verbala beskrivningar eller trendbaserade definitioner anger när god status har uppnåtts i indikatorn. Vissa indikatorer har utarbetats gemensamt av HELCOM-länderna och vissa är nationella. På dessa tillämpas Europeiska kommissionens kriterier och metodiska standarder.

Skalan för statusbedömningen varierar beroende på deskriptor och indikator. För vissa indikatorer görs bedömningen havsområdesvist och för vissa enligt kustvattentyp. Behövliga data för bedömningar och indikatorer samlas in genom regelbunden övervakning av havsområdet. Den senaste statusbedömningen täcker åren 2011–2016.¹

Tabell 1. Havsmiljökomponenternas status 2011–2016 i Finlands havsområden.

● anger god status och ● dålig status, ○ anger att ingen bedömning skett eftersom kriterier för god status saknas eller att statusen inte tydligt kan bedömas som god eller dålig utifrån data eller att det finns för få data för en bedömning. — anger att ingen bedömning behövs. I en del fall visar cirkelns sektorer andelen indikatorer med god respektive dålig status. För gräsäl har man fått samma bedömningsresultat i alla havsområden, eftersom arten rör sig över ett stort område.

Kvalitativ deskriptor av god status	Del-faktor	Del-faktorns underfaktor	Finska viken	Norra Östersjön	Ålands havsområde och Skärgårdshavet	Bottnhavet	Kvarken	Bottnviken
Eutrofiering			●	●	●	●	●	●
Halter och effekter av främmande ämnen		PBDE	●	●	●	●	●	●
		Andra farliga ämnen	●	●	●	●	●	●
		Radioaktivitet	●	●	●	●	●	●
Främmande ämnen i matfisk			●	●	●	●	●	●
Nedskräpning			○	○	○	○	○	○
Energi och undervattensbuller			○	○	○	○	○	○
Hydrografiska förändringar			●	●	●	●	●	●
Främmande arter			●	●	●	●	●	●
Kommersiell fisk		Gös	●	●	●	●	●	●
		Strömming	●	●	●	●	●	●
		Skarpsill	●	●	●	●	●	●
		Torsk	○	○	○	—	—	—
		Lax	—	—	—	—	—	●
		Abborre	●	—	●	●	●	●
Biologisk mångfald	Omfattande bentiska livsmiljöer och	Litorala livsmiljöer	●	—	●	●	●	●
		Infralitorala livsmiljöer	●	—	●	●	●	●

	havs- bottens integritet	Circulara livsmiljöer		-				
		Livsmiljöer i utsjön						
	Vatten- massans plank- tonsam- hällen	Växtplank- ton i öppna havet						
		Djurplank- ton i öppna havet						
	Fiskar	Havsöring						
		Älvsik						
	Havs- däggdjur	Gråsäl						
		Östersjö- vikare		-				
		Tumlare						-
	Havs- fåglar	Häckande havsfåglar						
		Övernint- rande havs- fåglar					-	-
	Näringsvävar							

Nedan följer en genomgång av havsmiljöns nuvarande tillstånd och mänsklig belastning på miljön per deskriptor.

Deskriptor 1: Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor (naturens mångfald)

Nuläge: Med havsmiljöns mångfald avses taxonomisk och funktionell mångfald. Det ovannämnda återspeglar arternas, underarternas eller de lokala populationernas och även naturtypernas mångfald. Det sistnämnda syftar på mångfalden i arternas funktioner och roller i det marina ekosystemet. Funktionell mångfald återspeglar även livsmiljöernas funktionalitet, t.ex. fortplantnings-, födosöks- eller viloområdenas abundans.

Statusbedömningen av naturens mångfald inkluderar följande delfaktorer: stora bentiska livsmiljöer och havsbottens integritet, vattenmassans planktonsamhällen, fiskar, havsdäggdjur och havsfåglar.

En betydande del av omfattande bentiska livsmiljöer samt djur- och planktonsamhällen har dålig status. Circulara livsmiljöer i utsjön har huvudsakligen god status i Bottniska viken. Enligt bedömningarna av bevarandestatusen för havsbottens naturtyper är flera hotade, nära hotade eller bristfälligt kända. Troligtvis har alltså bara ett fåtal livsmiljöer god status.

Vattnets status som livsmiljö återspeglas framförallt av växt- och djurplanktonsamhällena. Enligt bedömningen har Finska viken och Norra Östersjön inte god status och i Bottenhavet håller den på att försämrans. I Bottenhavet indikerar djurplankton god status men växtplankton samt en rad vattenkvalitetsindikatorer försämrade status. I Kvarnen, Bottenviken och Ålands hav är statusen god.

Vad gäller fiskar är statusen dålig för havsöring. Statusen för det europeiska ålbeståndet anses dålig och arten klassas som akut hotad i Europa. Enligt den senaste bedömningen av bevarandestatusen är nejonögat en nära hotad art.

I fråga om havsdäggdjur indikerar populationsstorleken, utbredningen, reproduktionen och näringstillståndet god status för gråsälsbeståndet och beståndet av östersjövikare i Bottniska viken. Storleken av östersjövikarens bestånd i Skärgårdshavet och Finska viken motsvarar inte definitionen av god status eftersom det inte varit möjligt att bedöma deras hälsotillstånd. Statusen för tumlare är inte god beroende på det lilla och starkt hotade beståndet.

Av de 29 häckande fågelarterna i Finlands havsområden är statusen dålig för 14. Antalet fåglar ökade under efterkrigstiden ända fram till 1990-talet, men därefter har de häckande populationerna minskat, speciellt beträffande de talrikaste arterna, ejder och gråtrut.

Belastningar: Eutrofiering och skadliga ämnen är fortfarande det största hotet mot havsnaturens mångfald. Andra hot är fysisk förlust, skada på och annan fysisk störning av livsmiljöer. Havsbotten störs t.ex. vid användning av nedsänkta kablar och rörledningar samt vindkraftverk, broar och hamnar. Effekterna av dessa, såväl som fritidsanvändning av havet, såsom småskalig muddring för fritidsliv, båtliv och fritidsfiske, är inte i alla avseenden kända. Användningen av andra ekosystemtjänster som havet erbjuder har också ökat de senaste årtiondena. Otillräcklig reglering av fisket hotar kvarvarande vilda bestånd av havsöring i hela kustområdet. Den snabba ökningen av antalet och abundansen av invasiva främmande arter sätter press på populationen av ursprungliga arter. Ökad nederbörd och ökade flöden i vattendrag till följd av klimatförändringen förväntas sänka den genomsnittliga salthalten i Östersjön, vilket ytterligare kan leda till förändringar i utbredningen av havslevande arter och utrotning av de mest marina arterna. Som ett resultat av den globala uppvärmningen blir istäcket tunnare och dess varaktighet kortare, vilket försämrar sälarnas förökningsmöjligheter. Ett allt extremare klimat kommer sannolikt också att påverka bildandet av packis och kan leda till att den försvinner i Bottenviken. Detta skulle sannolikt ha konsekvenser för områdets bottenfauna och -flora på lång sikt.

Deskriptor 2: Främmande arter som har införts genom mänsklig verksamhet håller sig på nivåer som inte förändrar ekosystemen negativt (invasiva främmande arter)

Nuläge: För främmande arter bedöms god status med en HELCOM-indikator som summerar alla nya främmande arter som kommit in i Östersjön under en sexårsperiod. Statusen är god för främmande arter om inga sådana nya arter kommit in i havsområdet under den granskade sexårsperioden. Under perioden kom inga främmande arter som var nya för Östersjön in i det finska havsområdet. På basen av detta bedöms statusen i Finlands havsområden vara god. Totalt kom dock 12 nya arter in i havsområden av andra Östersjöländer 2011–2016, så att statusen bedöms vara dålig på Östersjönivå.

Denna deskriptor visar god status för Finlands del. Åren 2011–2016 spred sig tre främmande arter till våra territorialvatten från andra delar av Östersjön, där de upptäckts tidigare. Dessa s.k. sekundärt utbredda arter var dock färre än under den föregående sexårsperioden.

Belastningar: Under de senaste 50 åren har invasiva främmande arter anlänt i en ökande takt. Detta beror på tillväxten av sjöfarten och på att nya kanaler och hamnar har öppnats. Förutom trafikens tillväxt har fartygens storlek och hastighet ökat, vilket innebär att en större mängd ballastvatten transporteras allt snabbare från hamn till hamn. Beträffande däggdjur har det nuvarande minkbeståndet sitt ursprung i minkar som rymt från pälsfarmar, men minken klarar sig nuförtiden frilevande i hela Finland. Mårdhunden har spridit sig till Finland österifrån och finns nu i nästan hela landet. Den globala uppvärmningen kan påverka överlevnaden av främmande arter från andra håll och potentiellt bidra till spridningen av arter som redan förekommer här i liten omfattning. En snabb ökning av invasiva främmande arter i fråga om antal och abundans medför också ett tryck på populationer av ursprungliga arter.

Deskriptor 3: Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar, skaldjur och blötdjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd (kommersiell fisk)

Nuläge: Statusen är god för de viktigaste kommersiella bestånden, såsom strömming och flertalet av fiskbestånden i kustvattnen. Undantag är Bottenvikens älvsikbestånd och Skärgårdshavets gösbestånd, för vilka statusen anses vara dålig, samt bestånden av skarpsill, som är nog riklig i Finland men överfiskas i hela Östersjön. Därför kan inte statusen för Östersjöns skarpsillsbestånd anses vara god. Ett annat betydande laxbestånd i Bottniska viken, beståndet i Simo älv, har inte heller nått god status.

Belastningar: Fisket är i regel den enskilt viktigaste faktorn som påverkar statusen för kommersiella fiskbestånd, men förändringar i miljöns tillstånd och förändringar i antalet konkurrerande arter eller fiskätande rovdjur har också inverkan, särskilt i kustvattnen.

Deskriptor 4: Alla delar av de marina näringsvävarna, i den mån de är kända, förekommer i normal omfattning och mångfald på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd ska kunna säkerställas och deras fulla reproduktiva kapacitet behållas (näringsvävar)

Nuläge: I Finlands havsområden är statusen god för näringsvävens toppredatorer, men på näringsvävens lägre nivåer har eutrofieringen förändrat artsammansättningen. Även om producent- och växtätarsamhällena har störts har näringsvävens funktionalitet inte förändrats och därför kan statusen för näringsvävarna anses vara god.

Belastningar: Eutrofiering, skadliga ämnen, fiske och jakt samt förändringar i salthalt och temperatur är de faktorer som påverkar Östersjöns näringsvävar mest. Den ökande förekomsten av invasiva främmande arter och tillväxten av populationerna har skapat tryck för avsevärda förändringar i näringsvävarna.

Deskriptor 5: Eutrofiering framkallad av människan reduceras till ett minimum, särskilt dess negativa effekter, såsom minskad biologisk mångfald, försämrade ekosystem, skadliga algbloomningar och syrebrist i bottenvattnet (eutrofiering)

Nuläge: Enligt en övergripande bedömning av eutrofieringsstatusen är Finlands kustvatten- och utsjöområden i ett svagt tillstånd. Beträffande kustvattnen är situationen mest oroande i Finska viken och Skärgårdshavet. På öppna havet ser det sämst ut i Finska viken, Norra Östersjön, Ålands hav och Bottenhavet. I Bottniska vikens öppna havsområden beror det försämrade tillståndet på mängden näringsämnen och direkta eutrofieringskonsekvenser (växtplankton, makroalger, siktdjup, algbloomningar) medan den svaga statusen i Finska vikens öppna havsområde och Norra Östersjön också beror på syrebristen i det bottennära vattnet, dvs. av indirekta eutrofieringskonsekvenser.

Även om alla havsområden har dålig eutrofieringsstatus enligt den övergripande bedömningen, visar enskilda indikatorer på god status i vissa öppna havs- och kustvattenområden samt i deras delområden (vattenförekomster). På kustvattentypnivån uppfyller Kvarkens och Bottenvikens yttre kustvatten samt Ålands kustvatten de goda statusmålen för totalkväve och/eller totalfosfor. När det gäller siktdjup uppnås god status också i de yttre kustvattnen av Bottenhavet och Kvarken. Å andra sidan, uppfylls inte god status för växtplankton klorofyll-a på något kustvatten- eller utsjöområde enligt riktvärdet för klorofyll-a i växtplankton, vilket är en central orsak till att eutrofieringsstatusen är dålig i alla havsområden enligt den övergripande bedömningen. Situationen har varit oförändrad i typnivåbedömningen jämfört med klassificeringen under föregående period (2008–2011/2012). Av näringsindikatorerna på öppna havet uppnås god status bara för oorganisk fosfor i Bottenviken. Statusen för bottenfaunan var god i flera kustvattenområden och i Bottniska vikens öppna havsområden.

Belastningar: Den eutrofierande kväve- och fosforbelastningen på Östersjön kommer främst via vattendrag, även om ungefär en fjärdedel av kvävet tillförs som luftburet nedfall. I Finland är jordbruket den mest betydande källan till näringsbelastning på Östersjön. Enligt de senaste bedömningarna står jordbruket för knappt 70 % av den mänskliga fosforbelastningen på vattendrag och för drygt 50 % av kväveutsläppen. Belastning kommer också via punktutsläpp från bebyggelse, industri och fiskodling samt i kustområdena via direkt urlakning och kvävenedfall från t.ex. fartygstrafiken. Enligt HELCOMs bedömning står Finland för ca 9 % av kväve- och 11 % av fosforbelastningen på Östersjön. Bland Östersjöländerna var Finlands belastning på medelnivå i proportion till landets areal men på toppnivå räknat per capita. Fosforbelastningen från vattendrag som rinner ut i Skärgårdshavet var dock anmärkningsvärt hög i proportion till arealen.

Deskriptor 6: Havsbottens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska ekosystemen inte påverkas negativt (havsbottens integritet)

Nuläge: Det finns ingen regional överenskommen verksamhetsmodell inom Östersjön för att bedöma effekterna av störningar och förlust av havsbotten på havsmiljön. Därmed måste havsbottens integritet utvärderas utifrån statusen för omfattande bentiska livsmiljöer. En femtedel av dessa uppvisar dålig status. Bentiska livsmiljöer med god status finns främst i Bottniska viken, som har liten belastning från mänsklig verksamhet och vattnet nära botten är syresatt. Havsbotten i Finska viken och Norra Östersjön lider mycket av syrebrist och har därför mestadels dålig status. Vid kusten och framförallt i grunda kustvatten är den mänskliga aktiviteten intensiv, vilket försämrar statusen. Därtill visar den ekologiska statusen enligt vattenförvaltningen och dess indikatorer en övervägande svag status för de inre kustvattnen. Detta kan ses bl.a. som ett svagt tillstånd i den sydvästra innerskärgården. Enligt hotbedömningar av havsbotten är flera naturtyper antingen hotade, nära

hotade eller bristfälligt kända. Statusen för livsmiljöer i bränningszonen, sandbottenar eller grova sediment eller flera av utsjölivsmiljöerna kunde inte bedömas på grund av kunskapsbrist.

Havsbottnen definieras som fysiskt förlorad om förändringen blir bestående och inte återhämtar sig inom 12 år. Fysisk förlust orsakas oftast av att havsbotten övertäcks eller att bottenmassor transporteras bort. Fysisk störning å andra sidan avser en förändring i havsbotten som återhämtar sig ifall den störande verksamheten upphör. Uppskattningar av effekterna av fysisk förlust eller störning av havsbotten baseras på den regionala fördelningen av den mänskliga belastningen. De metoder som nu används är inte tillräckligt exakta för att bedöma faktisk förstörelse. Mer än 200 km² av havsbotten bedöms som potentiellt fysiskt förlorade, fördelad över olika havsområden, där andelen förlorad botten varierar mellan 0,1 och 0,9 % och andelen störd mellan 13 och 43 %. Arealbedömningen inbegriper stor osäkerhet, särskilt för störd botten.

Belastningar: I finska havsområden är konsekvenserna av fysisk störning (t.ex. muddringar, deponeringar, uttag av bottenmaterial, undervattenskablar och -rörledningar och annat byggande samt skador från fartygs- och båttrafikens propellerströmmar, vågor och förankringar) för närvarande lokala. Tung bottenrålning idkas inte i Finlands havsområden. Undervattenskonstruktioner påverkar bottenförhållandena lokalt, särskilt under byggfasen.

Deskriptor 7: En bestående förändring av de hydrografiska villkoren påverkar inte de marina ekosystemen på ett negativt sätt (hydrografiska förändringar)

Nuläge: I finska havsområden har mänsklig verksamhet endast lokala effekter på Östersjöns hydrografi, så i 2018 års bedömning var statusen för den marina miljön god för denna deskriptor.

Belastningar: Med hydrografiska förändringar avses antropogena förändringar i vattenströmmar, vågbildning, salthalt och temperatur. Förändringarna beror bl.a. på olika typer av konstruktioner, såsom vägbankar, broar, dammar, vågbrytare och kajer. Uppdämning av vattendrag kan i viss mån påverka strömförhållandena i havsområdet. Muddring och deponering av muddermassor i havet kan förändra bl.a. vattenströmmar och sjögång, framförallt i skyddade vikar eller flador.

De nämnda konstruktionerna och åtgärderna kan öka eller koncentrera igenslamningen på botten och försvåra fiskens rörelse i åtgärdens influensområde. Negativa effekter av vägbankar kan minskas men inte helt elimineras genom att konstruera stora genomströmningsöppningar på lämpliga ställen. Sådana har gjorts i bankar som från början varit tillslutna.

Deskriptor 8: Halter av främmande ämnen håller sig på nivåer som inte ger upphov till föroreningseffekter (halter och effekter av främmande ämnen)

Nuläge: Statusbedömningen gäller farliga och skadliga ämnen som har fastställda tröskelvärden för god status i vatten eller organismer, framförallt fisk. Tröskelvärdena bygger i stor utsträckning på EU:s direktiv om prioriterade ämnen, som anger miljö kvalitetsnormer för bl.a. de metaller och organiska föreningar som bedömts i denna rapport. Utöver dessa omfattar bedömningen av god status även radioaktiva ämnen, oljeutsläpp och oljehalt i havsvattnet, för vilka HELCOM har fastställt tröskelvärden.

Finska havsområden är i svagt tillstånd när det gäller halten av farliga och skadliga ämnen, eftersom halterna av bromerade flamskyddsmedel (PBDE) överskrider i samtliga havsområden.

Belastningar: Intensivt jordbruk, riklig och mångsidig industri, annat näringsliv och ett stort antal invånare i avrinningsområdet orsakar hög belastning på Östersjön i form av miljögifter och andra skadliga ämnen. På grund av det låga vattenutbytet är Östersjön i praktiken slutstationen för ämnen som bryts ned långsamt. Även med hänsyn till ogynnsamma nedbrytningsförhållanden (kallt klimat, istäcke), ackumuleras mer skadliga ämnen i Östersjöns biota än vad som sker i oceanförhållanden.

Organiska miljögifter är en väsentlig grupp av farliga och skadliga ämnen. Den består av tusentals föreningar, varav en del är långlivade i miljön, giftiga och ansamlas i organismer.

Skadliga och farliga ämnen hamnar i miljön både som direkt punktbelastning från industrin, genom kommunala avloppsreningsverk i samband med olika olyckor och störningar, och som diffus belastning från t.ex. hushåll och luftburet nedfall. Kemikalier kan släppas ut i miljön under hela livscykeln för en produkt, inbegripen avfallshandling. En betydande del av de skadliga ämnena transporteras ut i havet via vattendrag.

Deskriptor 9: Främmande ämnen i fisk och havslevande djur avsedda som livsmedel överskrider inte de nivåer som fastställts i gemenskapslagstiftningen eller andra tillämpliga normer (främmande ämnen i matfisk)

Nuläge: Koncentrationer av dioxiner utgör ingen risk för människor. Halter av tungmetaller i fisk underskrider tröskelvärdena. Det är dock alltfjämt motiverat att följa rekommendationerna om intag av naturfisk eftersom halterna kan variera stort mellan arterna beroende på hur snabbt fisken växer samt dess ålder och vävnad.

Belastningar: Se deskriptor 8.

Deskriptor 10: Egenskaper hos och mängder av marint avfall förorsakar inga skador på kustmiljön och den marina miljön (nedskräpning)

Nuläge: Statusen för nedskräpning kunde inte bedömas på skalan god/dålig under perioden 2011–2016 på grund av begränsade data och avsaknad av tröskelvärden för god status. I den första bedömningen av havets tillstånd kunde statusen inte bedömas på grund av kunskapsbrist. Nedskräpningen har undersökts systematiskt sedan 2012 genom insamling av makroskräp (över 2,5 cm) på stränder, bottenkräp och mikroskräp (under 5 mm) i ytvattnet. Dataunderlaget visar tydliga tecken på områden där det mesta skräpet förekommer och om orsakerna till nedskräpning.

Belastningar: Nedskräpningen i Östersjöområdet är oftast förknippad till turism och fritidsanvändning av stränder. Skräp som observeras i havsmiljön kan också ha att göra med fiske, virkeshantering eller matavfall och av textil eller gummi från sanitets- och avloppsvatten. De sistnämnda har oftast något att göra med störningar i avloppsreningsverk. Plastskräp är vanligast inom flera områden. **Deskriptor 11: Tillförsel av energi, inbegrivet undervattensbuller, ligger på nivåer som inte påverkar den marina miljön på ett negativt sätt (energi och undervattensbuller)**

Nuläge: Bullerstatusen för Östersjön har inte gått att bedöma eftersom kunskapen om hur buller påverkar marina ekosystem fortfarande är dålig och tröskelvärden för god status inte fastställts. Värmelastens påverkan är så lokal att den inte upplevs påverka havets tillstånd.

Belastningar: Undervattensbuller kan t.ex. bero på fartygstrafik eller komma från byggande, ekolodsimpulser eller luftkanoner som används vid seismiska undersökningar. Havet tillförs värme via kraftverkens kondensvatten som en biprodukt av elproduktion eller via kylvatten från industriella processer. Konsekvenserna är oftast lokala och sträcker sig några kilometer från kraftverket.

2.2 Människlig verksamhet och dess belastning och inverkan på havsmiljön

Långvarig näringsbelastning är den mänskliga belastning som starkast påverkar havets tillstånd i hela det finländska havsområdet. Den påverkar öppna havet, kustområdena och skärgården liksom ekosystemets funktion. Även vid en kontinuerlig minskning av näringsbelastningen i hela Östersjön kan man vänta sig en mycket långsam förbättring av syreläget på öppna havet i Östersjöns huvudbassäng och Finska viken. Tillståndet förbättras däremot omedelbart i skyddade havsvikar inom den landbaserade belastningens influensområde om belastningen minskas avsevärt lokal. På lång sikt förbättras också tillståndet på öppna havet eftersom havets egna processer gradvis får bättre förmåga att binda och ta bort näringsämnen, och havets tillstånd kommer att reagera mer direkt på förändringar i den externa belastningen.

Andra mänskliga belastningar kan också vara av betydelse, framförallt vid kusten och lokalt. Livsmiljöer som är särskilt utsatta för annan mänsklig påverkan inkluderar t.ex. flador och vattenväxtdominerade grunda vikar med dåligt vattenutbyte och mycket bebyggelse i omgivningen samt bl.a. sandbankar och undervattensåsar som är eftertraktade för komplettering av grustillgångar. Bortsett från förstörda habitat är det svårt att verifiera effekterna av mänskliga belastningar. Oftast saknas data från ett tillräckligt stort område, och utan tidsserier kan jämförelser före/efter inte göras. Det börjar dock finnas bättre möjligheter till detta efter att VELMU-programmets första landsomfattande resultat publicerades 2016.

Muddringar, deponering, olika byggprojekt och ökande sjötrafik och rekreation kan lokalt förändra livsmiljöerna mer radikalt än en smygande eutrofiering. Fritids- och yrkesfisket påverkar fiskbestånden och kan förändra ekosystemets funktion ännu mer radikalt. Miljökonsekvenserna av fiske, sjöfart och vissa andra mänskliga aktiviteter har undersökts mycket. När dessa forskningsresultat beaktas kan man även med nuvarande bestämmelser förhållandevis väl reglera användningen av naturresurser hållbart och förhindra att värdefulla livsmiljöer och sällsynta arter försvinner. Regionalt exakta kartläggningsdata om bentiska habitat och samhällen samt utbredningsmodeller ger ännu bättre möjligheter att fastställa var särskilt värdefulla livsmiljöer förekommer och var de utsätts för hårdaste trycket. Detta möjliggör utveckling av ett nätverk med skyddsområden och en hållbar användning av havsområden t.ex. genom havsplanering.

Östersjön, liksom andra havsområden skräpas ned kontinuerligt. Mängden nytt skräp har inte ökat i betydande grad, men skräpet består till stor del av långlivade plaster vars allt mindre fraktioner cirkulerar i

planktonsamhällena. Framförallt syns en ökning av mängden mikrokräp i och med att plaster fragmenteras och även efter att nya material kommit ut på marknaden. Allt mindre mängder skräp kommer ut i havet från Finland, men skräp som driver från annat håll till ytterskärgården har inte minskat mycket. Det finns dock inga uppföljningsdata om hur nedskräpningen förändrats.

Likaså saknas övervakningsdata om mängden buller över eller under vattnet, framförallt om dess förändringar. Nya mätningar har dock visat regionala skillnader i mängden undervattensbuller som är skadligt för organismer. Urbaniseringen medför självfallet mer buller, och kustlivsmiljöer med större biologisk mångfald ser ut att vara mer utsatta än öppna havsområden. Resultat om dessa effekter kan dock väntas först om flera år.

Växelverkan mellan mänsklig verksamhet, belastning från den och observerade konsekvenser för organismerna och livsmiljön är komplicerad i havsmiljön (bild 4). Sambanden mellan mänsklig verksamhet och de belastningar och konsekvenser som de orsakar kan granskas med hjälp av de kvalitativa deskriptorerna. Nästan all mänsklig belastning liksom dess konsekvenser återspeglas i sista hand i naturens mångfald och de kvalitativa deskriptorer som gäller den: 1, 3, 4 och 6 (bild 3). Näringsbelastningen orsakar eutrofiering, som in sin tur försämrar naturens mångfald.

Att skilja mellan belastningar och konsekvenser är inte enkelt i ett komplext och interaktivt nätverk. Vissa teman bland de kvalitativa deskriptorerna kan betraktas som miljöbelastningar, framförallt om naturens mångfald tas som utgångspunkt för granskningen (bild 3). Invasiva främmande arter (2), nedskräpning (10) och energitillförsel och undervattensbuller (11) är snarare belastningar än konsekvenser ur växt- och djurlivets och mångfaldens synvinkel. Deskriptorerna för eutrofiering (5), hydrografiska förändringar (7), halter och effekter av främmande ämnen i miljön (8) och fiskar (9) uttrycker konsekvenser av belastningar men är på samma gång belastningar i deskriptorerna för naturens mångfald.

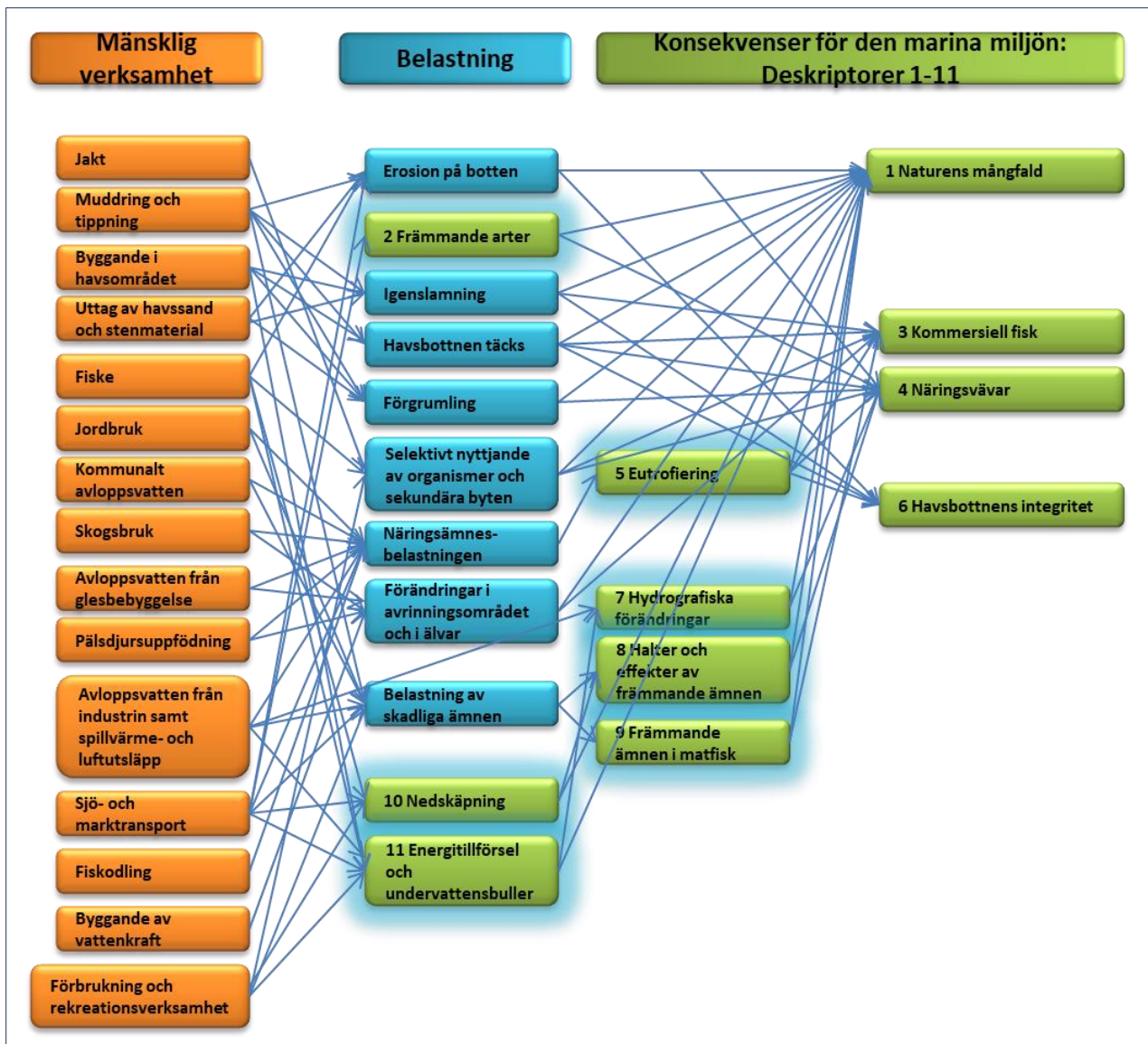


Bild 3. Sambanden mellan mest relevanta mänskliga verksamheter och orsakade belastningar och havsmiljökonsekvenser

2.3 Allmänna miljömål

Havsvårdens allmänna miljömål ligger till grund för uppdateringen av åtgärdsprogrammet. För att underlätta definitionen av åtgärder fastställs allmänna miljömål med sikte på att minska miljöbelastningar som orsakas av mänsklig verksamhet och att vidta åtgärder för skydd och återställning av naturen. Med hjälp av målen kan man fastställa den maximala belastningsnivån som möjliggör uppnåendet av god miljöstatus.

År 2012 fastställde den första delen av havsförvaltningsplanen sex allmänna miljömål, som modifierades i samband med utarbetandet av rapporten om havets tillstånd 2018 och preciserades med delmål. Alla reviderade allmänna miljömål och deras specifika delmål har grupperats under åtta huvudteman: åtgärder mot näringsbelastningen och eutrofieringen, åtgärder mot belastningen från skadliga ämnen, åtgärder mot nedsäkningen, åtgärder mot utbredningen av invasiva främmande arter, hållbar användning av marina naturresurser, naturskydd och återställning samt förbättring av dataunderlaget för havsvården.

Minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen

Mål 1. NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta ämnen minskar.

Mål 2. Delmål NÄR1, Belastningen från näringsämnen samt organiska och fasta ämnen i jord- och skogsbruket samt torvbrytningen minskar

- Mål 3. Delmål NÄR2, Näringsbelastningen från vattenbruket hotar inte uppfyllelsen eller upprätthållandet av god miljöstatus
Mål 4. Delmål NÄR3, Luftburen kvävebelastning från sjöfarten och sjötrafiken minskar
Mål 5. Delmål NÄR4, Avloppsvattenbelastningen minskar 2018–2024
Mål 6. Delmål NÄR5, Möjligheterna att kontrollera Östersjöns interna näringsdepåer förbättras

Temamålen har en direkt koppling till deskriptor 5 och en indirekt koppling till deskriptorerna 1, 4 och 6.

Åtgärder för att minska belastningen från skadliga ämnen

- Mål 7. Delmål ÄMNE1, Belastningen med kvicksilver, kadmium och nickel via vattendragen samt punktbelastningen på havet minskar
Mål 8. Delmål ÄMNE2, Nedfallet av kvicksilver, kadmium, dioxiner och polybromerade difenyletrar i Finlands havsområde minskar
Mål 9. Delmål ÄMNE3, Användningen av farliga prioriterade ämnen upphör och tillförseln utsläppen av dem i vattenmiljön minskar
Mål 10. Delmål ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts

Temamålen har en direkt koppling till deskriptorerna 8 och 9.

Åtgärder mot nedskräpning

- Mål 11. Delmål SKRÄP1, Mottagningen av sjöfartens avfall är effektivt och användarvänligt i alla hamnar
Mål 12. Delmål SKRÄP2, Mängden cigarettfimpar på Finlands urbana stränder minskar betydligt
Mål 13. Delmål SKRÄP3, Över 98 % reningseffekt för mikrokräp från avloppsreningsverk inklusive undantagsfall
Mål 14. Delmål SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå

Temamålen har en direkt koppling till deskriptor 10.

Utbredningen av invasiva främmande arter

- Mål 15. Delmål FRÄM1, Antalet arter som sprids med fartygstrafiken minskar

Målet har en direkt koppling till deskriptor 2

Hållbar användning av marina naturresurser

- Mål 16. Allmänt mål, Naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppfyllelsen eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd
Mål 17. Delmål NRES1, Styrningen av fisket säkerställer hållbart fiske av de viktigaste kustarterna och biologisk mångfald utan att äventyra uppfyllelsen av god miljöstatus
Mål 18. Delmål NRES2, Specifika återhämtnings- och förvaltningsplaner för vattendrag med havsöring förbättrar populationernas status
Mål 19. Delmål NRES3, Jaktens hållbarhet bedöms enligt ejder- och alfågelpopulationernas status

Temamålen har en direkt koppling till deskriptorerna 3 och 6 och en indirekt koppling till deskriptorerna 1, 2 och 4

Naturskydd och återställning

- Mål 20. Delmål NATUR1, Marina skyddsområden täcker minst 10 % av havsområdenas areal och utgör ett enhetligt ekologiskt nätverk
Mål 21. Delmål NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen
Mål 22. Delmål NATUR3, Störande eller skadliga mänsklig rörelser i skyddsområdena minskar
Mål 23. Delmål NATUR4, Färre vandringshinder i strömmande vatten och fler lämpliga lekplatser för vandringsfisk genom restaureringsåtgärder och förbättring av miljöförhållandena
Mål 24. Delmål NATUR5, Färre minkar och mårdhundar på häckningsplatser

Temamålen har en direkt koppling till deskriptor 1 och en indirekt koppling till deskriptorerna 3 och 4

Tema 7: Bättre dataunderlag för havsvården

- Mål 25. Delmål DATA1, Dataunderlaget om populationerna av östersjövikare i Finska viken och Skärgårdshavet är starkt och ligger till grund för skyddsåtgärder

Mål 26. Delmål DATA2, Undervattensbullrets negativa effekter för arterna är kända

Mål 27. Delmål DATA3, BSHC:s (hydrografiska kommissionen för Östersjön) Marine Spatial Data Infrastructure (MSDI)-kanal har information om Finland, bl.a. utveckling av sjökartor inklusive produkter enligt standarden IHO S-100 (International Hydrographic Organization).

Temamålen har en koppling till alla deskriptorer trots att delmålen bara påverkar enskilda deskriptorer.

Tema 8: Havsplanering

Mål 28. Allmänt mål OMR1, Havsplaneringen främjar uppnåendet av havsmiljöns goda tillstånd

Målet kan ha koppling till alla deskriptorer.

2.4 Bestämmelser och anvisningar som berör åtgärdsprogrammet

Havsförvaltningsplanen ska innehålla åtgärder för att skydda och bevara den marina miljön, förhindra att dess status försämras samt trygga och återställa de marina ekosystemen så att en god miljöstatus i den marina miljön kan upprätthållas eller uppnås. Lagen om vatten- och havsvårdsförvaltningen anger som mål att god status uppnås före 2020, men eftersom målet inte har uppnåtts måste arbetet fortsätta. Havsförvaltningsplanen ska innehålla åtgärder för att minska utsläppen i havet och förhindra och minska annan negativ inverkan på havet så att havets biologiska mångfald kan tryggas och så att de marina ekosystemen, människans hälsa och trivsel eller ett legitimt utnyttjande av havet inte utsätts för betydande risk (26 b § i lagen om vatten- och havsvårdsförvaltningen).

I åtgärdsprogrammet ska de åtgärder fastställas som krävs för att uppnå och bevara en god miljöstatus i den marina miljön. Vidare föreskrivs att åtgärdsprogrammet ska innefatta regionala skyddsåtgärder som ska främja enhetliga och representativa nätverk på de marina skyddsområdena (26 f § i lagen om vatten- och havsvårdsförvaltningen).

I åtgärdsprogrammet presenteras de åtgärder som behövs för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön och genomförandet av dem med beaktande av sociala och ekonomiska konsekvenser och kraven på hållbar utveckling samt de åtgärder som presenteras i förvaltningsplanerna. Dessutom ska det framgå hur åtgärderna bidrar till att uppnå de uppställda miljömålen (11 § i statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen).

Åtgärdsprogrammet ska innehålla åtgärder som förbättrar den marina miljöns status i enlighet med bilaga VI till ramdirektivet om en marin strategi, eller, om statusen är god, upprätthållande åtgärder. När dessa åtgärder väljs ska i tillämpliga delar beaktas

- 1) den tillåtna omfattningen av aktivitet som inverkar på den marina miljön,
- 2) den tillåtna graden av en negativ effekt som orsakar en störning i den marina miljön,
- 3) övervakningen av regional och tidsmässig aktivitet som påverkar den marina miljön,
- 4) säkerställandet av en samordnad förvaltning,
- 5) förbättringen av spårbarhet av förstöring av den marina miljön,
- 6) ekonomiska incitament för skydd och hållbar användning av den marina miljön,
- 7) förvaltningsverktyg som styr aktivitet som inverkar på den marina miljön för att återställa skadade komponenter i marina ekosystem,
- 8) medverkan av intressentgrupper och ökning av den allmänna kunskapsnivån (12 § i statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen).

De marina skyddsområdenas roll betonas. Åtgärdsprogrammet ska innehålla regionala skyddsåtgärder som främjar enhetliga och representativa nätverk av marina skyddsområden som bildats med stöd av övrig lagstiftning, och som tar hänsyn till mångfalden i ekosystemen i dessa områden. Om förvaltningen av verksamhet som inverkar på den marina miljön i Europeiska unionen eller internationellt kan påverka marina skyddsområden i betydande grad, ska dessa områden identifieras i åtgärdsprogrammet (13 § i statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen).

I åtgärdsprogrammet ska åtgärdernas verkningar granskas också i det havsområde som ligger utanför Finlands ekonomiska zon (26 f § i lagen om vatten- och havsvårdsförvaltningen).

Om internationellt samarbete föreskrivs i 26 i § i lagen om vatten- och havsvårdsförvaltningen. För att uppnå en god miljöstatus i den marina miljön ska man samarbeta med de medlemsstaterna i Europeiska unionen som delar Östersjön, för att säkerställa att havsförvaltningsplanernas mål och åtgärder är konsekventa och

samordnade. De åtgärder som behövs vid upprättandet och genomförandet av havsförvaltningsplanen ska så långt möjligt samordnas även med Ryssland och vid behov med inlandsstaterna i Östersjöns avrinningsområde.

I EU-samarbetet kring genomförandet av havsmiljödirektivet togs det fram en anvisning om åtgärdsprogrammen, GD10 "Programmes of measures (Articles 13 & 18) and Exceptions (Article 14) under the MSFD - Recommendations for implementation and reporting for the Article 17 updates in the 2nd cycle"². Den har följts vid uppdateringen av programmet.

3 UTARBETANDET AV ÅTGÄRDSPROGRAMMET

3.1 Nationellt arbete för att upprätta programmet

Planeringen av havsvården förutsätter brett samarbete och samordning mellan olika förvaltningsområden och myndigheter. Havsvården samordnas med planeringen av vattenvården och hanteringen av översvämningssrisker, och genomförandet koordineras med genomförandet av naturvårds-, livsmedelssäkerhets- och fiskerilagstiftningen samt miljöskyddslagstiftningen för sjöfarten.

Miljöministeriet ansvarar för planeringen av havsvården och bereder havsförvaltningsplanen i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet (JSM) och kommunikationsministeriet (KM). Planen bereds i ett brett samarbete över förvaltningsgränserna. Finlands miljöcentral och NTM-centralerna är viktiga aktörer i planeringen av havsvården. Av NTM-centralerna har NTM-centralen i Egentliga Finland till uppgift att samordna planeringen. Övriga ministerier (bl.a. inrikesministeriet och försvarsministeriet), myndigheter och inrättningar medverkar i havsvårdsplaneringen inom ramen för sitt verksamhetsområde.

För att säkerställa samarbetet och samordningen i havsvårdsplaneringen tillsatte miljöministeriet 2017 en riksomfattande uppföljningsgrupp för vatten- och havsvården där de centrala ministerierna, andra myndigheter, inrättningar och intressenter är företrädade. Gruppens uppgift är att styra och följa upp genomförandet av planeringsuppgifterna på statsrådsnivå. Miljöministeriet har därtill tillsatt en expertgrupp med uppgift att bereda en preliminär bedömning av statusen i den marina miljön, miljömålen och indikatorerna samt bereda och genomföra övervakningsprogrammet.

Detta åtgärdsprogram bereddes av en brett sammansatt arbetsgrupp utsedd av miljöministeriet som under ministeriets ledning bistod översynen av havsförvaltningsplanens åtgärdsprogram. Vid sidan av miljöministeriet deltog jord- och skogsbruksministeriet och kommunikationsministeriet i beredningen av åtgärderna. Viktiga samarbetsparter i gruppen var Närings-, trafik- och miljöcentralerna, Finlands miljöcentral, Forststyrelsen, Naturrensinstitutet, Transport- och kommunikationsverket, Traficom, Gränsbevakningsväsendet, Trafikledsverket, Livsmedelsverket, Tukes och räddningsverken. Även andra organisationer och intressenter har varit med i arbetet. Den arbetsgrupp som bistod översynen av åtgärdsprogrammet utsåg undergrupper för behandling av åtgärder mot näringsbelastningen och eutrofieringen, åtgärder mot farliga och skadliga ämnen, hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser, åtgärder mot nedskräpning, åtgärder mot undervattensbuller, åtgärder mot fysisk skada på och förlust av havsbotten, störningar orsakade av hydrografiska förändringar, natur- och miljöskydd baserat på områdesplanering och -skydd samt återställning och hantering av havsmiljörisiker. Undergrupperna hade till uppgift att identifiera nuvarande åtgärder, bedöma tillräckligheten av dem samt bereda nya åtgärder och utarbeta programinnehåll. I arbetet medverkade även experter inom olika områden, t.ex. miljökonsekvensbedömning.

I kust- och avrinningsområdena utgjorde de regionala arbetsgrupperna för vatten- och havsvård en viktig plattform där de regionala intressenterna samlades. Genom arbetsgrupperna säkrades informationsdelningen och intressenternas möjligheter att delta i havsvårdsplaneringen redan i det skede då programförslaget utarbetades. NTM-centralerna ansvarar för organisering av verksamheten i de regionala arbetsgrupperna.

3.2 Samordning av havsvårds- och vattenvårdsplaneringen

Planeringen av havsvården har särskilda beröringspunkter med planeringen av vattenvården. Båda utgår från ett ramdirektiv och det finns likheter i planeringssystemen. Deras gemensamma mål är att minska eutrofieringen, halterna och effekterna av främmande ämnen, bevara havsbottens integritet och minska de hydrografiska förändringarna. Kustzonen, som omfattar kustvattnen från kustlinjen till en sjömil från baslinjen, är ett gemensamt tillämpningsområde för de två planeringssystemen.

Lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen förutsätter att man vid planeringen av havsvården respektive vattenvården beaktar målen och åtgärderna i det andra planeringssystemet. Denna programperiod i likhet med de tidigare godkänner statsrådet vattenförvaltningsplanerna (för 2022–2027) samtidigt med detta program. Planeringen av havsvården har samordnats med vattenförvaltningsplanerna och målen för kustvattnens ekologiska status är utgångspunkt då åtgärder tas fram inom havsvården.

I förvaltningsplanerna presenteras åtgärder för att minska näringsbelastningen och utsläppen och urlakningen av skadliga och farliga ämnen i avrinningsområdet samt åtgärder för att stärka vandringsfiskarnas livscykel. Åtgärder som bidrar till en positiv utveckling i kustvattnen är på samma gång nuvarande åtgärder i havsvården och en del av detta program. Åtgärderna inom vattenvården är således en viktig grund för havsvården.

Vattenvården har haft som mål att upprätthålla en god status eller uppnå den senast 2015. Den utsatta tiden kan på vissa villkor förlängas till 2021 eller 2027. En grund för att avvika från statusmålen kan t.ex. vara belastningen från långväga närings- och skadliga ämnen som kommer utanför Finlands gränser. I flera kustvattenområden bedöms god status vara uppnådd senast 2027. Förändringarna i det marina ekosystemet sker dock så sakta att statusen sannolikt inte hinner bli god i alla havsområden ännu 2027 även om alla behövliga åtgärder vidtas innan dess.

Havsvården har haft som mål att upprätthålla en god status eller uppnå den före utgången av 2020. Någon annan utsatt tid har inte angetts i lag, men då flera deskriptorer visar att god status inte har uppnåtts före utgången av 2020 måste planeringen av havsvården och genomförandet av åtgärderna fortsätta. Avvikelser från målen för havsvården kan närmast grundas på externa faktorer. Exempel på dessa grunder är en av naturen framkallad omständighet, force majeure samt insatser eller brist på sådana som inte är en följd av nationella åtgärder. Hållbar utveckling och de sociala och ekonomiska konsekvenserna av åtgärderna ska tas i beaktande vid planeringen av åtgärder för havsvården.

Planeringen av vattenvården respektive havsvården samordnas genom ett tätt samarbete på ministerie-, ämbetsverks- och expertnivå. Verksamheten i de samarbetsgrupper som inrättats för ett effektivare intressent-samarbete och deltagande i vattenvården har utvidgats så att de också fungerar som regionala samarbetsgrupper för havsvården.

3.3 Samarbete med Åland

Åland utgör ett eget vatten- och havsförvaltningsområde. Ålands landskapsregering utarbetar havsförvaltningsplanens åtgärdsprogram för de åländska havsområdena. Programmet lutar sig starkt mot vattenförvaltningsplanens åtgärdsprogram.

Ansvariga för samarbetet och samordningen av åtgärdsprogrammen mellan Fastlandsfinland och Åland var miljöministeriet och NTM-centralen i Egentliga Finland på fastlandssidan och Ålands landskapsregering på den åländska sidan. Representanter för landskapsregeringen deltog även i samarbetet och koordinationen inom havsvårdsplaneringen mellan Finland, Sverige och Estland samt i HELCOM-samarbetet inom samma tema.

3.4 Internationellt samarbete

Finland hade ett tätt samarbete med andra Östersjöländer när åtgärdsprogrammet bereddes. Bilateral kontakt fanns med Estland och framförallt Sverige. Vid mötena informerade man varandra om hur programarbetet fortskrider och diskuterade möjligheterna att enhetligt och gemensamt utarbeta och genomföra åtgärder. Deltagarna företrädde de ansvariga myndigheterna i respektive stat, dvs. miljöministerierna i Estland och Finland samt Miljödepartementet och Havs- och vattenmyndigheten i Sverige.

Koordination och samarbete som gäller hela Östersjöområdet sker i HELCOM, kommissionen för skydd av Östersjön. HELCOM GEAR-gruppen, som inrättats för implementering av ekosystemansatsen, ansvarar för samarbete och koordination i Östersjöområdet i enlighet med havsmiljödirektivet. Genom HELCOM sker också samarbete med länder utanför EU, såsom förutsätts i direktivet. I Östersjön gäller det Ryssland.

Informationsutbyte och samordning för beredningen av åtgärdsprogram sker i HELCOM GEAR, som under 2021 gör ett sammandrag av HELCOM-EU-ländernas åtgärdsprogram. Uppdateringsarbetet avseende medlemsländernas åtgärdsprogram och HELCOMs handlingsprogram för Östersjön (Baltic Sea Action Plan) har samordnats, och bl.a. åtgärdernas tillräcklighet har bedömts med samma metod i HELCOM och i Finland.

På EU-nivå samordnas genomförandet av havsmiljödirektivet och utarbetandet av åtgärdsprogram i koordinationsgruppen för marin strategi (Marine Strategy Coordination Group, MSCG). Koordinationsgruppen och

dess arbetsgrupp POMESA (Program of measures, economic and social assessment) uppdaterade rekommendationen om åtgärdsprogram², och den fastställdes vid MSCG:s möte i juni 2020.

4. OMVÄRLDSFÖRÄNDRINGAR 2022–2027

4.1 Naturlig variation och klimatförändringar

Östersjöns ekosystem påverkas starkt av klimataktorer både långsiktigt och årtidsmässigt. Förändringar i Östersjöns dynamik som beror på vädervariationer kan dölja förändringar orsakade av mänsklig verksamhet. Samtidigt gör de det svårt att identifiera och kontrollera mänskliga aktiviteter som försämrar havsmiljöns tillstånd. På längre sikt förändrar klimatförändringen vår omvärld, vilket påverkar genomförandet och effekten av åtgärderna i programmet och gör uppnåendet av miljömålen ännu mer utmanande.

4.1.1 Klimatet och vädervariationerna påverkar Östersjöns ekosystem

Den globala uppvärmningen höjer lufttemperaturen även i Östersjöområdet. Östersjön värms upp snabbare än världshaven på grund av det nordliga läget och den begränsade vattenvolymen. Under de senaste hundra åren har Östersjöns ytvatten blivit 1,2 grader varmare medan världshavens ytemperatur samtidigt ökat med 0,5 grader i genomsnitt.

Östersjön uppvisar dock stora temperaturvariationer. Efter nästan hundra år av långsam temperaturökning var ytvattentemperaturen 1978–1987 nästan lika låg som på 1800-talet till följd av de kalla vintrar och svala somrar som inföll under den perioden. Därefter har temperaturen ökat igen, och under flera år på 2000-talet har Östersjön haft rekordhög ytvattentemperaturer (bild 4).

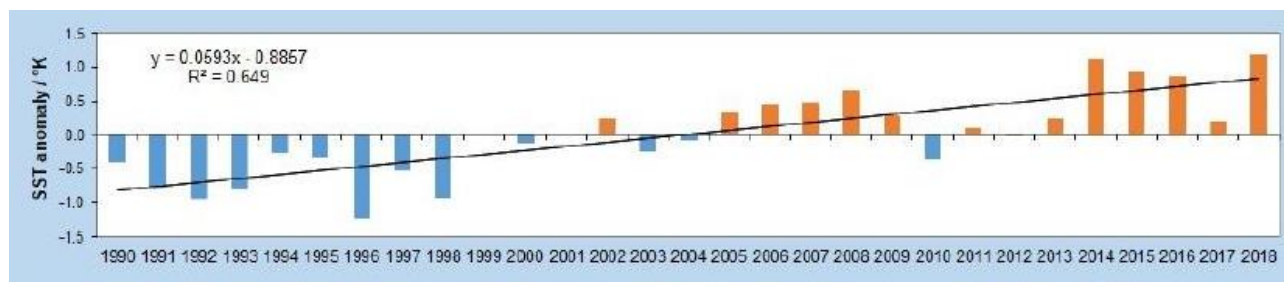


Bild 4. Förändring av Östersjöns ytvattentemperatur 1990–2018. År med blå stapel är kallare och år med orange stapel är varmare än genomsnittet. Periodens högsta temperaturer uppmättes på 2010-talet.³

Klimataktorer påverkar starkt på vinterns stränghet. Under milda vintrar kan det hända att Bottenhavet inte fryser till alls och Finska viken bara delvis. Istäckets största utbredning har minskat med cirka 40 % från 1800-talet. I synnerhet har flera mycket milda vintrar inträffat på 1990- och 2020-talet (bild 5), och 2020 var Östersjöns istäcke endast 37 000 km², det minsta sedan mätningarna började 1720.

Istäcket eller bristen på is påverkar uppblandningen av vattnet vintertid och därigenom även förhållandena följande vår. Temperatursprångskiktet (termoklinen) som uppkommer under försommaren på 12–20 meters djup isolerar det varma, belysta och produktiva ytskiktet från det djupare, näringsrika vattnet. I egentliga Östersjön ligger saltsprångskiktet (haloklinen) nedanför termoklinen, på ca 40–80 meters djup. Det förhindrar effektivt uppblandning av djupare vatten med ytvattnet som innehåller mer syre, varvid syrelösa områden uppkommer. I syrelösa förhållanden kan bottensedimentet inte binda fosfor, utan den ansamlas i stora mängder i djupvattnet särskilt i Östersjöns huvudbassäng och i Finska viken. Under vinterstormar kan betydande mängder fosfor från övre delen av haloklinen blandas upp med vattenmassan ovanför i Östersjöns huvudbassäng och i Finska viken kan upp blandningen nå botten på vintern. Om varma och vindstilla perioder råder under följande sommar kan kraftiga blomningar av blågrönalger uppstå, såsom skedde 2014 och 2018. Denna näringsdepå på djupt vatten, främst i Östersjöns huvudbassäng, bromsar upp förbättringen av Östersjöns tillstånd oavsett effektiva nedskärningar av den externa näringsbelastningen.

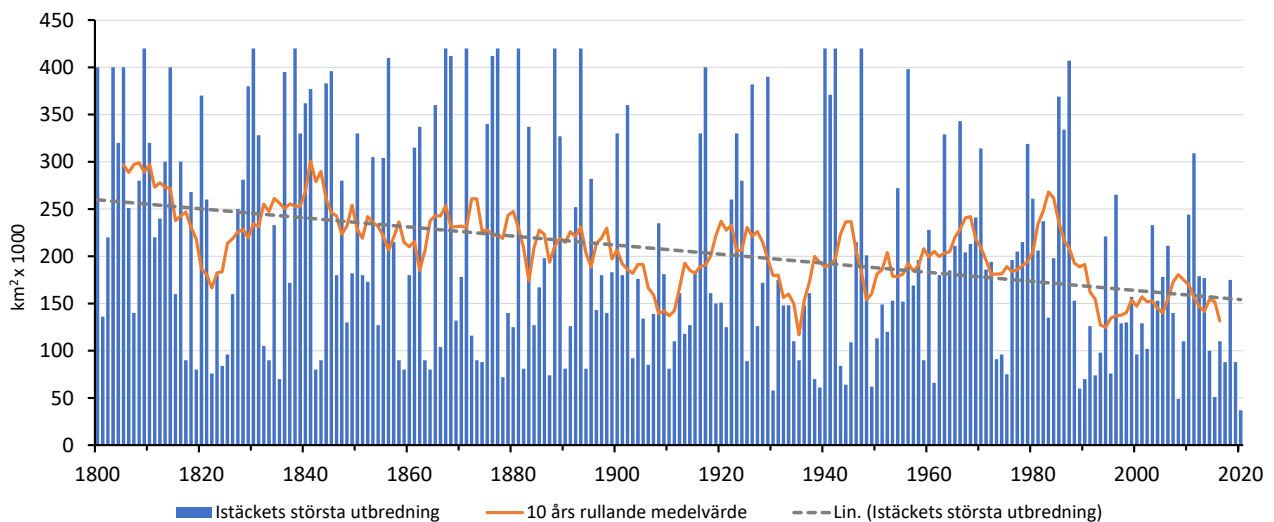


Bild 5. Istäckets största utbredning i Östersjön 1800–2020 (blå stapel). Röd linje: 10 års glidande medelvärde; streckad grå linje: linjär trend. På 1800-talet var istäcket i snitt 236 000 km², på 1900-talet 192 000 km² och 2000–2020 141 000 km².^{4,5,6}

Fosforhaltigt vatten kan stiga upp till ytskiktet även på sommaren. I samband med "uppvällningar" orsakade av vindarna, stiger näringsrikt vatten från vattenmassan under termoklinen upp till ytvattnet, vilket leder till algbloomning särskilt i Finska viken. I Bottniska viken saknas haloklinen nästan helt och syrelöshet förekommer inte i samma skala. Därmed har algbloomningen varit mindre i Bottniska viken än i Östersjöns huvudbassäng eller Finska viken.

Tidvis får Östersjön vatten med högre salthalt som saltpulser genom de danska sunden. Pulsen för in stora mängder syre, bidrar till sedimentens bindning av fosfor och väcker liv i bottenfaunan på djupt vatten. På samma gång blir det möjligt för många marina växt- och djurarter, såsom torsk, att sprida sig norrut och österut. Saltpulserna har också skadliga effekter. Tungt Nordsjövatten skjuter det syrelösa och näringsrika vattnet i Gotlandsbassängen norrut, ända till Finska viken, där det kan försämra syreläget och öka mängden löst fosfor i vattnet.

På 2000-talet har vi haft två perioder med särskilt kraftigt inflöde av saltvatten. En konstant försämring av syreläget från 1995 och framåt bröts genom den stora saltpulsen i januari 2003. Situationen var bättre ett par år, men därefter försämrades syreläget i Egentliga Östersjön och förblev dåligt ända till 2014.

I februari–mars 2014 strömmade återigen stora mängder salt och syrerikt vatten in i Östersjön, vilket i augusti 2014 förbättrade syreläget i det bottenära vattnet i Södra och Mellersta Östersjön. I december 2014 fick Östersjön ytterligare en saltpuls, uppskattningsvis den tredje största i mäthistorien. I juni 2015 kunde man se hur den hade förbättrat syreläget och sänkt fosforhalterna fram till östra Gotlandsbassängen.⁷

Saltpulserna under 2014 förbättrade inte heller syreläget i Östersjön under lång tid, och syrebristen har ökat kontinuerligt. Glesare saltpulser kombinerat med hög produktionsnivå och den därav följande rikliga sedimenteringen av organiskt material har lett till en situation där Östersjön 2018–2020 hade mer syrefattigt vatten än någonsin i mäthistorien (bild 6).

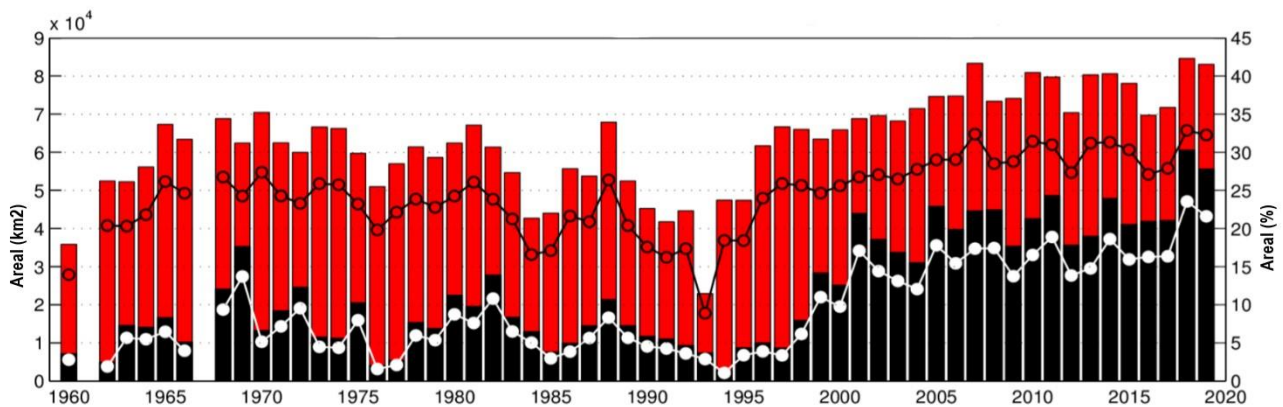


Bild 6. Syrelösa (svart stapel) och syrefattiga (<2 ml/l, röd stapel) vattenområden i egentliga Östersjön (inkl. Finska viken och Rigabukten) 1960–2019. Syrefattigt vatten omfattade 2018–2019 över 80 000 km², vilket utgör mer än 40 % av dessa områden.⁷

Saltpulsernas ankomst påverkas kraftigt av klimatfaktorer, särskilt variationer i lufttryck och vindförhållanden i Nordatlanten, Nordsjön och Södra Östersjön. Den långsamma sötningen av Östersjön på grund av klimatförändringen kan också göra det svårare för saltpulser att tränga igenom de danska sunden. Hur den globala klimatförändringen kommer att påverka förekomsten av saltpulser kan man dock ännu inte förutspå.

4.1.2. Klimatförändringens inverkan på Östersjöns eutrofiering

I Östersjöregionen har den genomsnittliga årliga lufttemperaturen nära vattenytan stigit med 0,08–0,11 °C per decennium sedan 1870-talet medan ökningen globalt varit 0,05 °C per decennium. Den globala uppvärmningen beräknas förbli stark även under de kommande decennierna. Beroende på klimatscenario kommer temperaturen på ytvattnet att stiga med 2–3 °C i Egentliga Östersjön och med upp till 3–4 °C i Bottniska viken.⁸

Temperaturökningen beräknas påverka mer vinter- än sommarförhållandena. Detta leder till att snötäcket minskar och nederbörden ökar. Att havet täcks av is under kortare tid äventyrar ungrproduktionen för östersjövikare och påverkar vårens produktionsdynamik. Att växtperioden förlängs medför förändringar även i jordbruket: odlade växtarter och metoderna för bekämpning av växtskadegörare och -sjukdomar förändras. Då behovet av bekämpning ökar kan mängden skadliga ämnen som kommer ut i vattnen öka. Den stigande temperaturen påskyndar fysiologiska processer och skadliga ämnen kan ha en förhöjd effekt på organismerna.

På grund av klimatförändringen väntas nederbördsmängderna öka med 10–15 % fram till 2100 jämfört med 1971–2000 och särskilt vinterregnen kommer att öka. Kvävebelastningen ökar dock inte, förutom i Finska viken, där ökningen är 3 % och en minskning på 12 % behövs för att uppnå god status. Däremot beräknas fosforbelastningen öka betydligt de närmaste decennierna och under andra halvan av seklet. Eftersom fosforbelastningen ökar till följd av klimatförändringen behöver den minskas med ungefär en fjärdedel i Finska viken och Bottenhavet och med nästan en tredjedel i Skärgårdshavet för att belastningen inte ska överskrida målnivån 2050–2079 (bild 7). Reduktionsmålen kan uppnås genom en rad ytterligare jordbruksåtgärder, såsom mer inriktad gödsling, större växttäckte vintertid, näringsupptagande växter, gipsbehandling av åkrar och sådan placering av slam att näringsämnen inte kommer ut i vattendragen.⁹

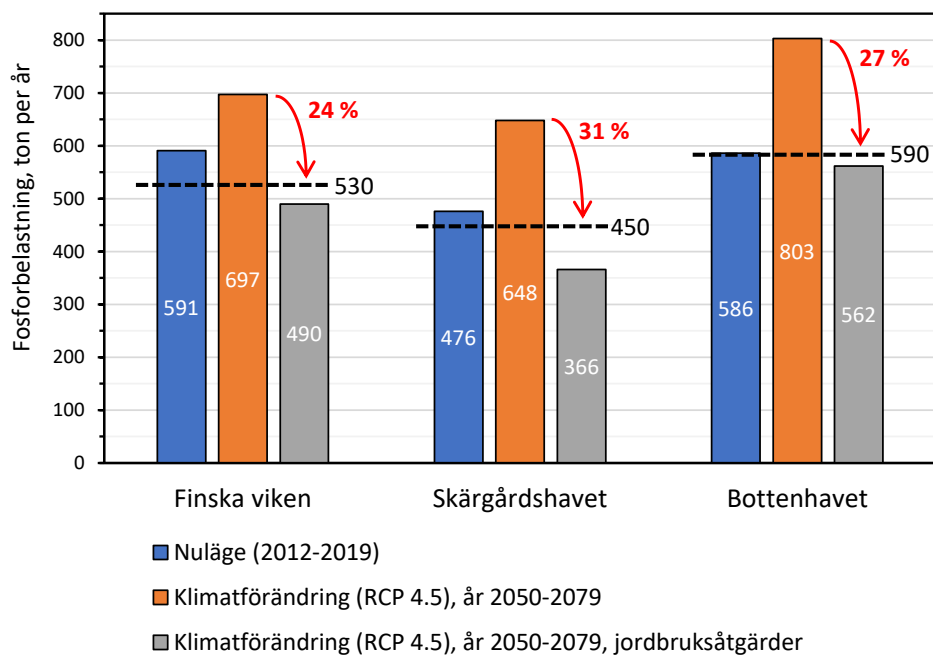


Bild 7. Fosforbelastningen på Finska viken, Skärgårdshavet och Bottenhavet i nuläget (2012–2019; blå stapel) och 2050–2079 då klimatet förändras (IPCC-scenario RCP4.5), jordbruket fortsätter som nu och övriga belastningskällor är oförändrade (orange stapel) samt då klimatet förändras och extra åtgärder vidtas i jordbruket (grå stapel). Belastningsmålet indikeras med en streckad linje och den procentuella minskning som behövs för att uppnå målet då klimatet förändras anges med röda procenttal. I Bottenviken (ej med på bilden) medför klimatförändringen inte någon ökad fosforbelastning (Källa: SYKEs vattencentral, Markus Huttunen 21.9.2020).

Det finns redan direkta belegg för att milda vintrar och riklig nederbörd påverkar urlakningen av näringsämnen. I Finland var vintern 2019–20 den varmaste under mäthistorien men också osedvanligt regnig, och fosfortillförseln i Skärgårdshavet under december–januari var dubbelt så stort som vintermånadsgenomsnittet 2000–2019.¹⁰ I februari var fosforbelastningen nästan tio gånger större än tioårsmedelvärdet (bild 8).

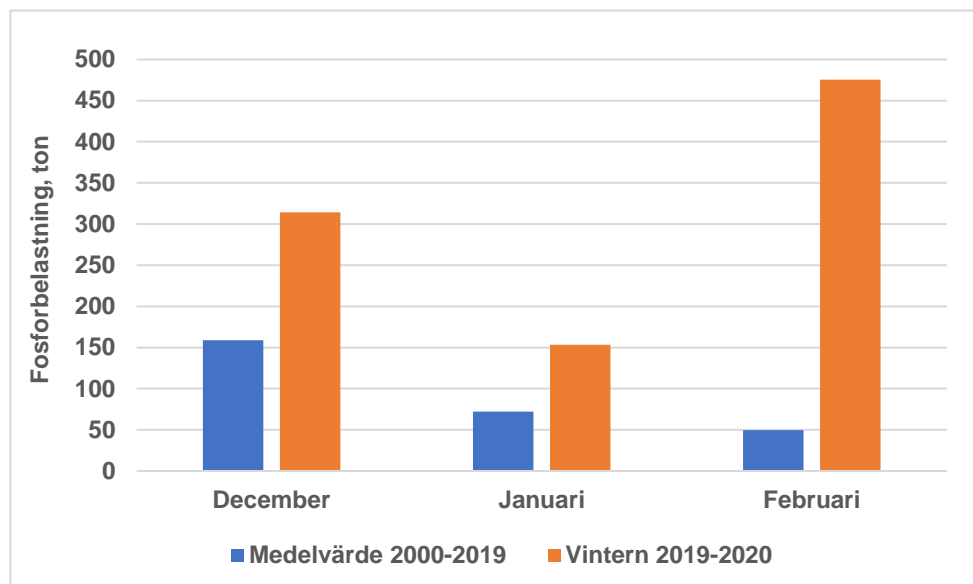


Bild 8. Fosforbelastning från vattendrag som rinner ut i Skärgårdshavet, december, januari och februari 2000–2019 (blå stapel) och 2019–2020 (orange stapel)¹⁰.

Ökad fosforhalt och fler heta dagar gynnar blågrönalger (cyanobakterier), och algblomningarna förutspås öka i framtiden.¹¹ Nuförtiden har sänkorerna i Östersjöns huvudbassäng så mycket syrelöst och fosforhaltigt vatten att en del tidvis strömmat ut till sänkorerna i Ålands hav och därifrån ända till Bottenhavet. Detta har lett till en fallande kväve/fosfor-kvot i Bottenhavet sedan 1990-talet¹², och stora algblomningar har också förekommit i Bottenhavet under de varmaste somrarna.

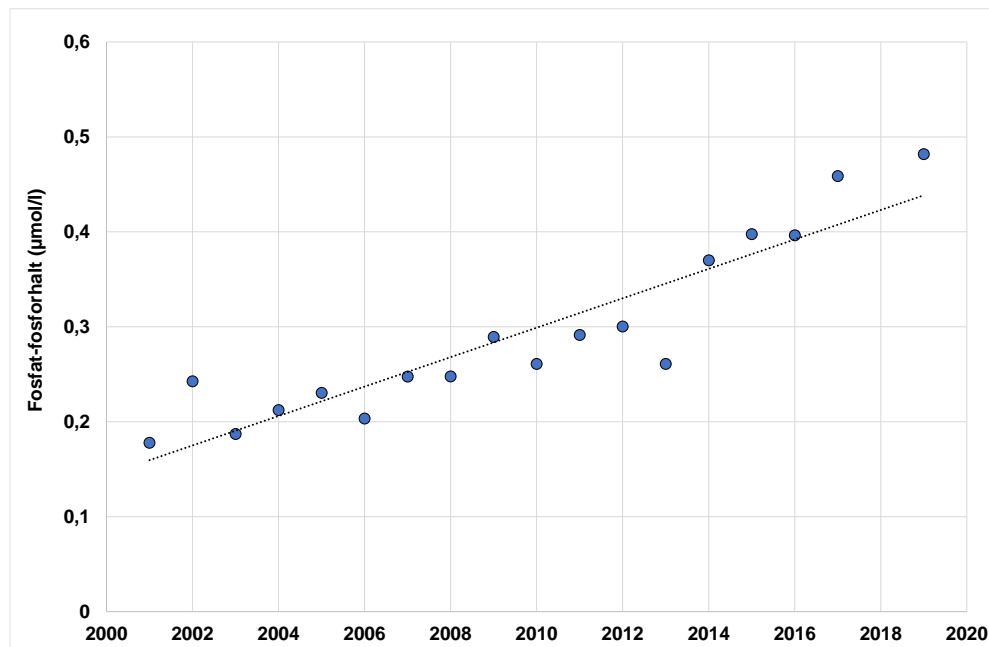


Bild 9. Fosfatfosforhalter i ytvattnet i mellersta Bottenhavet vintern 2001–2019.¹²

4.1.4. Sammanfattning

Av människan framkallade förändringar i livsmiljön har försämrat många arters tolerans mot klimatförändringar, vilket kan försvåra hållbart utnyttjande av marina naturresurser och försvaga effekten av regionala skyddsåtgärder. Klimatförändringen kan påverka Östersjöns ekosystem och uppnåendet av målet om en god status i den marina miljön. Klimatförändringen förväntas öka nederbörden och tillförseln av näringsämnen i Östersjön framförallt under vintern. Vattenuppvärmningen ökar å andra sidan nedbrytningen av organiskt material och förvärrar syrebristen. Detta kan öka frisättningen av fosfor på syrelösa bottnar och förvärra "den onda cirkeln" av eutrofieringen¹³ och leda till svårare algblomningar.

I Finlands havsområde är fenomenet sannolikt starkast i Finska viken, som påverkas av det syrelösa vattnet från Östersjöns huvudbassäng, och av Skärgårdshavet, till vilket rinner mycket vatten från jordbruksdominerade områdena i sydvästra Finland. Bottniska viken skyddas av en bättre uppblandning av vatten och Bottenviken dessutom av den stora mängden organiskt kol i vattnet från åar och älvar, vilket kan minska områdets primärproduktion.¹⁴ På senare tid har dock situationen i Bottenhavet försämrats oroväckande.

Klimatförändringen förvärrar många Östersjöproblem och tvingar till ännu starkare och bättre riktade åtgärder. Nya modellstudier som täcker hela Östersjön ger dock en stark signal om att genomförande – eller inget genomförande – av HELCOMs åtgärdsprogram för Östersjön kommer att ha en större inverkan på Östersjöns tillstånd och framtid än själva klimatförändringen.^{15,16} Östersjön är alltså inte dömd att eutrofieras med klimatförändringen om näringsutsläppen från land kan minskas avsevärt.

Ett marint ekosystem i gott tillstånd har naturlig motståndskraft mot klimatförändringar och andra av människan framkallade tryck. Friska havsbottnar binder näringsämnen och skadliga ämnen och en mångfaldig näringsväv är mindre benägen för fluktuationer än en artfattig. Att förbättra Östersjöns tillstånd och bevara den biologiska mångfalden är därför det bästa sättet att skydda sig mot klimatförändringen.

4.2. Utveckling av lagstiftningen

Bland lagstiftningsprojekten kan ändringar i miljöskyddslagen för sjöfarten, markanvändnings- och bygglagen och EU:s REACH-förordning samt reformering av naturvårdslagen öka förutsättningarna för att uppnå havsvårdens mål (tabell 2).

Tabell 2. Lagstiftningsändringar i sikte under åtgärdsprogrammets genomförandeperiod.

Förändring	Anknytningar till havsvårdens mål
<p>Ändringar i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009)</p> <p>År 2021 väntas en regeringsproposition med förslag till ändringar av miljöskyddslagen för att genomföra unionens reviderade fartygsavfallsdirektiv (2019/883). Direktivet syftar till att harmonisera unionens fartygsavfallsreglering. I Finland påverkas främst små båt-hamnar. Samtidigt skulle regleringen av oljeutsläpps-avgifter förtydligas och därtill föreslås en svavelutsläppsavgift som administrativ sanktion för brott mot svavelutsläppsrestriktionerna samt krav gällande fartygens lastöverföringar och bränsleleveranser. En begränsning av ballastvattenregleringen föreslås för vissa isbrytare.</p>	<p>Effekterna är positiva för miljöskyddet. De ändringar som föreslås enligt direktivet om fartygsavfall kommer att öka effektiviteten i avfallshanteringen, särskilt i små hamnar. Ändringarna gällande oljeutsläpps- och svavelutsläpps-avgifter kommer att stärka lagens sanktionssystem, vilket kan förebygga överträdelser av utsläppsförbuden och -restriktionerna. Lastöverföringsregleringen stärker framförallt myndigheternas möjligheter att få information om lastöverföringar mellan fartyg och tankning så att man kan ingripa operationerna vid behov ur miljöskydds-synpunkt. Att begränsa tillämpningen av barlastvattenregleringen skulle spara 3 miljoner euro, om anläggningar för behandling av barlastvatten inte installeras på vissa isbrytare. Förslagets miljökonsekvenser är dock små eftersom dessa isbrytare inte kommer att användas utomlands.</p>
<p>Ändringar i avfallslagen (646/2011)</p> <p>Reformen av avfallslagen pågår och regeringen ska lämna en proposition till riksdagen under hösten 2020. Ändringar som följer av det reviderade avfallsdirektivet och de nationella målen för cirkulär ekonomi införs i avfallslagen.</p> <p>EU:s direktiv om att minska miljöpåverkan av vissa plastprodukter (s.k. SUP-direktivet) implementeras nationellt 2021.</p>	<p>I reformen av avfallslagen skärps bl.a. de separata kraven på insamling av avfall, tillsynen över avfallshanteringen förbättras och den cirkulära ekonomin stärks. Bättre avfallshantering minskar nedskräpningen och den illegala avfallsbehandlingen, vilket också bidrar till att minska nedskräpningen av havet och mängden skadliga ämnen som hamnar till havs.</p> <p>Införlivandet av SUP-direktivet utökar producentansvaret i avfallshanteringen till att gälla bl.a. fiskeredskap och tobaksprodukter som innehåller plast. Målet är att minska förbrukningen av engångsplast och nedskräpningen samt förbättra renhållningen i nedskräpade områden.</p>
<p>Reform av naturvårdslagen (1096/1996) och -förordningen (160/1997)</p> <p>Arbetet för att reformera naturvårdslagen pågår och regeringens proposition väntas vara klar under höst-sessionen 2021. Reformen ska främja skyddet av naturens mångfald genom att förbättra lagstiftningens funktionalitet och effektivitet, öka naturvårdens legitimitet samt effektivisera och tydliggöra administrativa förfaranden. Målet är också att klargöra naturvårdslagens roll som en del av annan miljölagstiftning.</p>	<p>Reformen möjliggör nya metoder för skydd av arter och naturtyper och erbjuder möjligheter för att främja skyddet av naturens mångfald även genom frivilliga insatser och ekonomiska incitament.</p>
<p>Ändringar av markanvändnings- och bygglagen (132/1999)</p> <p>En omfattande reform av markanvändnings- och bygglagen pågår och regeringens proposition planeras vara klar under höstsessionen 2021.</p>	<p>Syftet är att reformera markanvändnings- och bygglagen så att reformen beaktar utvecklingsbehov som uppstår av framtida utmaningar vid planering av byggande samt av förändringar i den regionala förvaltningens strukturer. Dessutom är målet att förenkla systemet för planering av markanvändningen, utveckla systemet för förvaltning av byggandet och förtydliga förberedande, beslutsfattande och verkställande uppgifter i enlighet med markanvändnings- och bygglagen.</p>

	<p>Huvudmålen i regeringsprogrammet är bl.a. ett klimatneutralt samhälle, stärkande av naturens mångfald, bättre kvalitet på byggandet och främjande av digitaliseringen.</p> <p>Vid planeringen av markanvändningen och byggandet bör man förbereda sig för ökande extrema väderfenomen och andra förändringar och risker orsakade av klimatförändringen och säkerställa att de ekologiska förbindelserna bibehålls.</p> <p>Inga förändringar planeras för reglering av havsplaneringen i samband med denna reform.</p>
<p>Ändringar i REACH-förordningen (EG/1907/2006)</p> <p>Ändringar i REACH-förordningen för att begränsa användningen av avsiktligt tillsatta mikroplaster ska enligt planerna sättas i kraft 2021.</p>	<p>EU förbereder en ändring av REACH-förordningen för att begränsa användningen av avsiktligt tillsatta mikroplaster. Begränsningarna skulle t.ex. gälla kosmetika, hygienartiklar och vissa gödselprodukter. Att begränsa tillsatsen av mikroplaster kunde minska bl.a. mikroplast som hamnar i dag- och avloppsvatten och havet.</p>

4.3. Betydande projekt

Stora projekt i havsområdet eller vid kusten som förutsätter miljökonsekvensbedömning bedöms ha främst lokala konsekvenser, som i vissa fall också är momentana (tabell 3). Även om havsmiljön bara påverkas inom ett begränsat område, kan konsekvenserna vara betydande för vissa arter eller naturtyper. Det bör också vara möjligt att bedöma och ta hänsyn till det övergripande trycket på den marina miljön, som projektet bara är en del av, till exempel när man fattar byggbeslut.

Tabell 3. Betydande byggprojekt (med förbehåll för en miljökonsekvensbedömning) som genomförs eller eventuellt genomförs under åtgärdsprogramperioden.

Förändring	Effektiviteten baserat på utförda miljökonsekvensbedömningar
<p>Kärnkraft</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hanhikivi kärnkraftverk, Fennovoima – Olkiluoto kärnkraftverk, enhet 3, Industrins kraft 	<p>Effekterna är främst lokala.</p> <p>Negativa effekter under konstruktionen inkluderar vattengrumlighet, ökad tillförsel av suspenderat material och kväve, utsläpp av eventuella skadliga ämnen till vatten, undervattensbuller, bottenförändringar och förstörda livsmiljöer (bl.a. förstöring av fiskens lekområdet). Fågellivet störs.</p> <p>Under drift medför intaget och utsläppet av kylvatten strömningseffekter samt värmebelastning främst i ytvattnet. Värmeeffekten intensifierar växtplankton- och vattenväxtproduktionen och kan förstärka eutrofieringen. Därtill kan det finnas mindre radioaktiva utsläpp.</p>
<p>Havsbaserade vindparksprojekt i Bottenviken och Bottenhavet</p> <ul style="list-style-type: none"> – Suurhiekkä, vindpark (byggtidsfristen förlängd till 2029) – Maanahkiainen, vindkraftspark, Brahestad (har ej nått byggfasen) <p>Dessutom pågår MKB-förfarandet för:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tahkoluoto, vindparksutbyggnad, Björneborg 	<p>Effekterna är främst lokala.</p> <p>Negativa effekter under konstruktionen inkluderar vattengrumlighet, ökad tillförsel av suspenderade ämnen och kväve, utsläpp av eventuella skadliga ämnen till vatten, undervattensbuller, bottenförändringar och förstörda livsmiljöer (bl.a. förstöring av fiskens lekområdet). Fågellivet störs.</p> <p>Konsekvenser under drift är förändrade strömningförhållanden, undervattensbuller, elektromagnetisk strålning från elöverföring och förändring av livsmiljön på havsbotten.</p>
<p>Vägbank mellan Riutunkari, Uleåborg och Huikku, Karlsö (miljötilstånd 2020, överklagat)</p>	<p>Effekterna är främst lokala.</p> <p>Negativa effekter under konstruktionen inkluderar vattengrumlighet, ökad tillförsel av suspenderade ämnen och kväve, utsläpp av eventuella skadliga ämnen till vatten, undervattensbuller, bottenförändringar och</p>

	<p>förstörda livsmiljöer (bl.a. förstöring av fiskens lekområden). Fågellivet störs.</p> <p>Vägbanken försvagar vattenflödet och ökar därmed ackumuleringen av suspenderade ämnen. Erosionen som orsakas av isens rörelser under vintern blir mindre. Detta kan bidra till ökad vassbevuxenhet och igenväxning av stränder, vilket i sin tur kan försämra statusen för hotade vattenväxtpopulationer både på öar och på fastlandet.</p>
Ajos hamn, muddring av sjö- och infartsleden samt hamnbassängen (miljötillstånd 2020)	De viktigaste negativa miljöeffekterna under byggandet är vattens grumlighet orsakad av muddring och deponering och därav eventuellt följande negativa konsekvenser för fisk- och fågelpopulationerna, fisket, växtligheten och bottenfaunan. Muddrings- och deponeringsarbetet orsakar också buller. Konsekvenserna bedöms vara kortvariga och lokala.
<p>Vattenbruksanläggningar (tillväxt 600–1000 t/år)</p> <p>-Lännenpuolen Lohi Oy, Loukeenkari, Gustavs (MKB-bedömning gjord)-Offshore Fish Finland Oy, Luvia (lagakraftvunnet miljötillstånd)</p> <p>-Ekofish Ab, Larsmo (utanför kustvattnen, miljötillstånd 2020, överklagat)</p> <p>-Laitakarin Kala Oy, Haukipudas (lagakraftvunnet miljötillstånd)</p> <p>Andra projekt planeras också vilka kan kräva ett MKB-förfarande.</p>	De mest betydande miljökonsekvenserna av vattenbruksanläggningar kommer från näringsbelastningen. Konsekvenserna är oftast lokala och kommer i stor utsträckning från fiskutfodringen. Om planerna på nya stora anläggningar förverkligas ökar dock den näringsbelastning som vattenbruket orsakar. Näringsbelastningen ökar eutrofieringen och påverkar bl.a. bottenförsämningen. Belastningen regleras med miljötillstånd och minskas genom olika åtgärder. Mikroplaster frigörs från anläggningarnas konstruktioner. Inga skadliga effekter har identifierats från användningen av antifoulingmedel och andra kemikalier eller läkemedel för att hindra påväxt. Användningen av främmande arter regleras i stor utsträckning genom lagstiftning och negativa konsekvenser har inte konstaterats.

4.4 Branschernas utveckling

De branscher som utnyttjar eller använder havsområdet är inte statiska under åtgärdsprogramperioden och i många fall kan dessa förändringar förutses. Branschernas tillväxt eller tillbakagång påverkar även de belastningar och konsekvenser som berör havsmiljön. Tabell 4 beskriver på övergripande nivå branschernas förändring inom den närmaste framtiden.

Tabell 4. Branschernas förändring inom den närmaste framtiden.^{1,17} Produktionens utveckling bedöms vara ökande ↗, minskande ↘ eller oförändrad →, variera mellan olika produkter ↗↘ eller vara osäker eller motstridig (?). Åren som bedömningen gäller anges inom parentes.

Bransch	Bedömd utveckling i Finland	Mer information
Jordbruk	↗↘ (2030)	
Skogsbruk	Avverkningar ↗ 12 % (~2016–2030)	
Kommersiellt fiske	↗	
Vattenbruk	↗ ¹⁸	
Havsbaserad vindkraft	↗ (2030)	Kapacitetsökning i hela Östersjön 130-390 % (~2016–2030), tillväxt inom havsbaserade vindkraftsparker 350 %
Sjöfart	↗	Tillväxt i hela Östersjön 3–28 % (2016–2030)
Upptagning av havssand och grus	↗ ¹⁹	

Turism och rekreation	↗	Kryssningsfartygsflottan i hela Östersjön ökar 14 % (2016–2030)
Kommunal avloppshantering	↗ ? (2030)	

Det finns många lösningar för att minska de negativa miljökonsekvenserna i havsmiljön och nya utvecklas hela tiden. Inom t.ex. sjöfarten försöker man aktivt minimera de negativa konsekvenserna, vilket har drivit fram betydande affärsverksamhet i Finland. Reglering av luftutsläpp från fartyg har skapat lokal finländsk efterfrågan på svavelskrubbar och katalysatorer för fartyg. Finländska fartyg hörde till de första i Europa som tog i bruk nya typer av båtmotorer, lågutsläppsbränslen och vindkraftsdrivna rotorsegel. Sedermera har den utländska efterfrågan ökat markant. Det finska sjöfartsklustret, dvs. sjöfartsrelaterade näringar och branscher, är en föregångare framförallt vid utvecklingen av digitala lösningar.

5 HAVSVÅRDENS ÅTGÄRDER

Åtgärdsprogrammet består av befintliga åtgärder, dvs. nuvarande åtgärder, och av havsvårdens nya åtgärder. En nyckelfråga vid fastställandet av nya åtgärder var om de nuvarande åtgärderna är tillräckliga för att upprätthålla eller uppnå en god status i den marina miljön före åtgärdsprogramperiodens utgång i slutet av 2027, dvs. så att de övergripande miljömålen uppnås. Kriterierna vid urvalet av åtgärder var att de ska komplettera nuvarande åtgärder, vara kostnadseffektiva och främja måluppnåendet betydligt.

EU:s rekommendation om åtgärdsprogrammen definierar nuvarande och nya åtgärder enligt följande:

Havsvårdens nuvarande åtgärder

- Åtgärder som är väsentliga för uppnåendet eller upprätthållandet av en god status i den marina miljön enligt ramdirektivet om en marin strategi, som har beslutats enligt någon annan lagstiftning och som har verkställts.
- Åtgärder som är väsentliga för uppnåendet eller upprätthållandet av en god status i den marina miljön enligt ramdirektivet om en marin strategi, som har beslutats enligt någon annan lagstiftning men som inte har verkställts eller bara delvis verkställts.

Havsvårdens nya åtgärder

- Nya åtgärder för att uppnå eller upprätthålla en god status som grundar sig på verkställandet av gällande EU-lagstiftning och internationella konventioner men överträffar det som förutsätts i EU-lagstiftningen och internationella konventioner.
- Nya åtgärder för att uppnå eller upprätthålla en god status som inte grundar sig på gällande EU-lagstiftning eller internationella konventioner.

Granskningen av de nuvarande åtgärderna gäller främst lagstiftningsrelaterade, administrativa, ekonomiska och politiska styrmedel. Åtgärder för att förbättra statusen i Östersjön och inlandsvattnen har vidtagits med stöd av den nationella lagstiftningen och internationella konventioner samt olika program, strategier och åtgärderna ända sedan 1960- och 1970-talen. Genom dessa har det skett betydande framsteg, t.ex. när det gäller att kontrollera punktutsläpp av näringsämnen och skadliga ämnen, vilket minskat belastningen från industrier och samhällen betydligt. Lagstiftning om skydd av vattnen och Östersjön och vatten- och havsnaturen samt olika program och strategier listas i tabell B i bilaga 1.

Finland har förbundit sig till flera internationella konventioner som främjar skyddet av den marina miljön (tabell A, bilaga 1). Den viktigaste för skyddet av Östersjön är konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö (ofta kallad HELCOM efter det verkställande organet). Finland är också fördragsslutande part i Ospar-konventionen om skydd av den marina miljön i Nordostatlanten. Sjöfarten regleras av internationella sjöfartsorganisationen IMO. Internationella havsforskningsrådet ICES främjar havsforskning och insamlar oberoende information om fiskbestånd och den marina miljön. Långväga gränsöverskridande utsläpp regleras inom ramen för CLRTAP-konventionen²⁰ (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution). Internationella konventioner om havsskydd och havsvård som Finland förbundit sig att följa listas i tabell A, bilaga 1. Därtill har EU-länderna godkänt en strategi och ett handlingsprogram för Östersjöområdet som också väsentligt främjar skyddet av Östersjön.

EU-lagstiftningen sträcker sig från ramdirektiven om vatten- och havsförvaltningen till naturvårdslagstiftningen och annan reglering som gäller olika branscher och främjar miljöskyddet. Branschspecifik och övergripande nationell miljöskyddslagstiftning samt underliggande EU-direktiv listas i tabell C i bilaga 1.

Relevanta åtgärder i vattenförvaltningsplanerna, som också kan uppfattas som åtgärder inom havsförvaltningen, listas i tabell D, bilaga 1.

Detta omfattande kapitel har indelats i olika avsnitt enligt viktigaste miljöbelastningar och teman. Varje avsnitt följer samma ordning i vilken de negativa effekterna av den aktuella belastningen i den marina miljön, särskilt deras effekter på arter och livsmiljöer i Östersjön samt tryckrelaterade eller tematiska statusmål och övergripande miljömål presenteras. Därefter presenteras de viktigaste nuvarande åtgärderna och en bedömning av deras tillräcklighet för att uppnå miljö- eller statusmålet. I viss mån bedöms också läget för befintliga åtgärder vad gäller genomförandet och behovet av effektivisering eller bättre inriktning med tanke på havsvården. Dessutom bedömer texten i viss utsträckning tillståndet för genomförandet av befintliga åtgärder och behovet av effektivare eller bättre fokuserad havsförvaltning. Varje avsnitt slutar med ett sammandrag av de nuvarande och nya åtgärderna. Övergripande havsskyddsprogram eller internationella konventioner som kan räknas till de befintliga åtgärderna listas inte i detta sammanhang men finns i tabell A i bilaga 1. Lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017, MKB-lagen) och statsrådets förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (277/2017) samt lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005) (SMB-lagen) är nuvarande åtgärder som i praktiken gäller alla teman och nämns därför inte specifikt för varje tema.

Presentationsbladen om de nya åtgärderna har ett enhetligt informationsinnehåll. De beskriver åtgärdens innehåll och listar åtgärdsansvariga och övriga deltagare. Dessutom anges tidtabellen för genomförandet, åtgärdens regionala omfattning samt vilka allmänna miljömål och kvalitativa deskriptorer åtgärden påverkar.

Som en allmän regel har varje ny åtgärd ett ansvarigt organ vars uppgift är att främja och övervaka genomförandet av åtgärden. Deltagarna deltar i genomförandet av åtgärden, vilket innebär att olika slags processer och projekt som bidrar till genomförandet främjas liksom finansieringen av dessa. Deltagarlistan är inte exkluderande och många av åtgärderna är öppna för alla lämpliga organ.

5.1 Minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen

Belastningskällor och cirkulation/transport av näringsämnen i havsekosystemet

Havsområdena övergöds av näringsämnen som tillförs via vattendrag och diken i avrinningsområdet, punktutsläpp (kommunala reningsverk, industrier, fiskodling) och luftburet nedfall. Eutrofieringsstatusen påverkas också av strömnings- och uppblandningsförhållandena i kustvattnen och de öppna havsområdena samt hur näringsämnena cirkulerar och transporteras i havsekosystemet inklusive deras förflyttning mellan vattnet och botten sedimentet.

I de flesta av havsområdena kommer merparten av näringsbelastningen via vattendragen i avrinningsområdet, där huvudkällorna är jordbruk och annan diffus belastning (skogsbruk, glesbebyggelse, luftburet nedfall, dagvatten). I vissa områden, såsom i den inre skärgården i Skärgårdshavet, har även diffust utsläpp från holmarna betydelse. Punktutsläppen påverkar främst lokalt, i närheten av utsläppskällorna. Näringsämnena transporteras också genom naturlig urlakning. Med detta avses näringsämnena som sköljs ut från avrinningsområdet till vattnen utan mänsklig påverkan.

Framförallt kväve tillförs även via luftburet nedfall i havet. Merparten av kvävenedfallet i Finlands havsområden kommer från mänsklig verksamhet, men en liten del har naturligt ursprung. År 2017 stod det luftburna kvävenedfallet för ca 30 % av den totala kvävebelastningen på Östersjön. De främsta nedfallskällorna är jordbruk, väg- och sjötrafik samt energi- och annan industri. Ungefär 90 % av det finländska luftburna ammoniaknedfallet i Östersjön kommer från jordbruket. Av kväveoxidnedfallet kommer ungefär hälften från trafiken och hälften från industrin och energiproduktionen. Största delen av kvävenedfallet i Finlands havsområden är långväga föroreningar som inte kommer från Finland. Finland står för 4 % av luftburna kvävenedfallet i hela Östersjön.²¹

Finlands havsområden tillförs näringsämnena även med vattenströmmar från andra havsområden. Detta har betydelse särskilt i de yttre kustvattnen och i ytterskärgården. En central eutrofieringsfaktor, framförallt i Finska viken och Skärgårdshavet, utgörs av havets interna näringsdepåer, dvs. näringsämnena som ansamlats i botten sedimentet till följd av tidigare belastning. De kan frigöras från sedimentet på grund av syrebrist eller sjögång (i grunda vatten) och bibehålla havets eutrofierade tillstånd. Fenomenet kallas också för "intern belastning", men det är ett vilseledande begrepp eftersom bara extern belastning kan tillföra vattnen nya

näringsämnen. Alla bottnar till vilka finkornigt material lägger sig frisätter näringsämnen i viss utsträckning, men betydelsen av de interna näringsdepåerna är i områden där rikliga mängder organiskt material avlagras på bottnen och betydande mängder näringsämnen frisätts. Särskilt i Finska viken stiger fosfor från botten nära vattenskikt till ytskikten genom uppvällning och vintertid via uppblandning. Till Finska viken, framförallt det öppna havsområdet, kommer också en betydande mängd näringsämnen från vattenskikten under haloklinen i Östersjöns huvudbassäng. Fenomenet kan förstärkas i samband med att Östersjön får saltpulser.

Näringsämnen elimineras också från havsekosystemet. Med tiden begravs framförallt fosfor i sedimenten, och strömmar transporterar näringsämnen från Östersjön till Nordsjön. Kväve avläsnas till följd av bakterieverksamhet (denitrifikation) i botten sedimentet i gränssytan mellan syresatt och syrelöst vatten. Detta anses vara den viktigaste processen för att avlägsna kväve från vattnekosystemet. Å andra sidan binder de blågröna algerna kväve, vilket ökar mängden kväve i vattnet. Betydande mängder näringsämnen försvinner även med fiskefångsterna. År 2014 tog fångsterna ut en mängd motsvarande 7 % av den människoframkallade kvävebelastningen och 25 % av fosforbelastningen.

Eutrofieringstillståndet i Finlands havsområden och dess inverkan på havsekosystemet

I en stor del av **Finlands öppna havsområden** har eutrofieringstillståndet försämrats på 2010-talet. Enligt den senaste statusbedömningen¹ var tillståndet dåligt i alla av Finlands öppna havsområden 2011–2016 medan den föregående bedömningen (2007–2011) fortfarande visade god status för en del av Bottenvikens öppna havsområde. Enligt vattenvårdens ekologiska klassificering har **statusen i Finlands ytvatten** försämrats överallt utom i Finska viken. Enligt den ekologiska klassificeringen 2012–2017 hade bara 13 % av kustvattnen i Finland en god status. I den förra klassificeringen var antalet kustområden med god status dubbelt så stort. För tillfället finns inga kustområden med hög ekologisk status. I östra Finska vikens kustvatten har dock många vattenförekomster förbättrats från otillfredsställande status till måttlig. Något som bidragit till detta är den minskade avloppsvattenbelastningen från S:t Petersburg och att fosforutsläppen från Luga (Laukaanjoki) nu är under kontroll. En ännu viktigare faktor i Finska viken är troligen det faktum att förhållandena för s.k. intern belastning inte var lika gynnsamma på 2010-talet som i början av 2000-talet.²²

Övergödning på grund av en alltför stor extern näringsbelastning i förhållande till Östersjöns naturliga förhållanden (saltsprångskikt, lång fördröjning) och de resulterande interna näringsämneslagren, orsakar skadliga förändringar i Östersjöns ekosystem. Eutrofieringen påverkar många andra kvalitativa deskriptorer, såsom biologisk mångfald (K1), kommersiella fiskarter (K3), näringsvävar (K4) och havsbottnens integritet (K6).

Bottendjurs-, makroalgs- och vattenväxtsamhällena samt **fiskfaunan** har förändrats till följd av eutrofieringen. Bottendjuren lider särskilt av syrebristen, som är en av eutrofieringens följdverkningar. Eutrofieringen gynnar flera karpfiskar (mörtfiskar), vilket märks i skärgårdsområdena, där karpfiskbestånden blivit större. Förändringar som beror på eutrofiering har även observerats i **växt- och djurplanktonsamhällenas** sammansättning i Finska viken, Ålands hav och norra delen av Östersjöns huvudbassäng.

Eutrofieringen påverkar även de prioriterade marina naturtyperna i habitatdirektivet. Försämringen av statusen för **kustens laguner, estuarier, stora grunda vikar** och **smala brackvattensvikar** beror på accelererande igenväxning och vassbevuxenhet till följd av eutrofiering. Dessa eutrofieringsrelaterade förändringar i kustvattnen utgör ett betydande hot mot de hotade **kransalgerna**. På motsvarande sätt lider **undervattensrev** och **sandbankar** av igenslamning som organiskt material medför och av snabbväxande algers kvävande effekt. Uppnåendet av målen i handlingsplanerna för att förbättra statusen för hotade livsmiljöer^{23,24,25} beror på effektiviteten av åtgärder relaterade till näringsbelastning och eutrofiering.

Av fågelarterna drabbas **tordmulen** och **sillgrisslan** tidvis av massdöd i östra Finska viken. Orsaken har bl.a. misstänkts vara algtoxiner. Ökad tillförsel av näringsämnen och fasta ämnen är också till skada för vandringsfiskar i Östersjön. Rom och embryon av höstlekande **lax, öring** och **sik** utsätts för belastande suspenderat material och näringsämnen som kommer från vattendragen vintertid.

5.1.1 Näringsbelastningens utveckling och minskningsbehov

Från Finland tillfördes Östersjön 2010–2019 i snitt 3 400 ton fosfor och 81 000 ton kväve per år (tabell 5). En del kommer från mänsklig verksamhet och en del från naturlig urlakning. Det är en utmaning att tillförlitligt beräkna deras relativa andel, men uppskattningsvis kommer ca 50–75 % av fosfor- och kvävebelastningen från mänsklig verksamhet. Människans andel av den totala belastningen varierar beroende på havsområde. Den är klart minst i Bottenviken (50–80 %), som i stället har den största naturliga urlakningen (tabell 5).

År 2018 stod Finland för 11 % av fosforbelastningen och 9 % av kvävebelastningen i Östersjön.²⁶ Den klart största belastningen kom från Polen (fosfor 28 %, kväve 35 %). Ryssland var den näst största fosforkällan (15

%). De största kvävekällorna efter Polen var Sverige och Ryssland, som hade ungefär lika stor belastningsandel (12 % och 11 %). Fosfor- och kvävebelastningen från övriga länder varierade mellan 3 % och 9 % 2018.

Tabell 5. Tillförsel av fosfor (P) och kväve (N) från Finland i olika havsområden i snitt per år som total belastning (inkl. naturlig urlakning), belastning från mänsklig verksamhet och naturlig urlakning, som sköljs ut från avrinningsområdet utan mänsklig påverkan. Siffrorna inkluderar även luftburet nedfall från Finland som uppstått av fartygsavgaser och den andel av nedfallet i inlandsvatten som transporterats ut i havet. Diffus belastning anges som medelvärde för 2010–2019 (luftburet nedfall och fartygstrafik 2012–2017) och punktbelastningsdata är från 2019.

HAVSOMRÅDE	Total belastning på havet (ton)		Mänsklig verksamhet belastning på havet (ton)		Naturlig urlakning (ton)	
	P	N	P	N	P	N
Finska viken	590	16500	450	12000	140	4500
Skärgårdshavet	480	8900	370	6600	110	2300
Bottenhavet	580	17100	450	12900	130	4200
Kvarken	210	5100	160	3700	50	1400
Bottenviken	1580	33 600	990	17700	590	15900
Alla havsområden	3400	81 000	2400	53 000	1000	28000

Allmänna miljömål för näringsbelastningen och belastningsutvecklingen

Miljömål har fastställts för att minska näringsbelastningen och eutrofieringen¹. Det allmänna miljömålet (NÄ-Rallmän) anger belastningstaket, dvs. den nivå som inte får överskridas vid god status. Belastningstak har angetts för varje havsområde och för Finlands hela havsområde (tabell 6). Trots att belastningstaken bestämts på grundval av flera års belastningsdata har det senare visat sig att taken inbegriper betydande osäkerhet. Detta beror på att väderförhållandena under bestämningsperioden var atypiska, vilket avsevärt påverkade mängden diffus belastning. Metoden för bestämning av belastningstaken avviker dessutom från HELCOMs metod. Av dessa skäl kommer belastningstaken att justeras de närmaste åren och behandlas inte mer detaljerat i detta sammanhang.

Utöver belastningstaken har man fastställt sektorsspecifika mål om en fallande trend i belastningen från jord- och skogsbruk, torvproduktion, vattenbruk, sjöfart och sjötrafik samt avloppsvatten från bebyggelse. Dessutom ska kontrollen över interna näringsdepåer förbättras (tabell 6).

Tabell 6. Allmänt miljömål för minskning av näringsbelastningen och sektorsspecifika delmål samt indikatorer för måluppföljning 2018–2024.

Mål och kod			Indikatorer
Allmänt mål: Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta ämnen minskar			HELCOM-indikator för mätning av näringsbelastningens utveckling och en kompatibel nationell indikator som beskriver P- och N-belastningens utveckling i Finlands havsbassäng (summan av vattendragens ämnesflöden och punktbelastningen) i förhållande till belastningstaket.
	Belastningstak P (t/år)	Belastningstak N (t/år)	
Bottenviken	1400	33100	
Kvarken	190	5900	
Bottenhavet	590	17000	
Skärgårdshavet	450	8500	
Finska viken	530	15000	
Hela havsområdet	3160	79500	
NÄR1: Belastningen från näringsämnen samt organiska och fasta ämnen i jord- och skogsbruket samt torvbrytningen minskar			HELCOM-indikatorn som mäter näringsbelastningens utveckling och kompatibla nationella indikatorer
NÄR2: Näringsbelastningen från vattenbruket hotar inte uppfyllelsen eller upprätthållandet av god miljöstatus			Sammanställda övervakningsdata om belastningen från vattenbruket minst var sjätte år För det ekologiska tillståndet i sådana vattenförekomster där akvakultur är den centrala belastaren
NÄR3: Luftburen kvävebelastning från sjöfarten och sjötrafiken minskar			Sjöfartens kväveutsläpp till luft
NÄR4: Avloppsvattenbelastningen minskar 2018–2024			P- och N-belastningen på Östersjön från Finlands avloppsreningsverk, trend 2018–2024 P- och N-belastningen på Östersjön från glesbebyggelse, trend 2018–2024 P- och N-belastningen på Östersjön från industrin, trend 2018–2024 P- och N-belastningen på Östersjön från fartygsavloppsvatten, trend 2018–2024 Mängden avloppsvatten som fartyg och småbåtar lämnar på land (mängden avfall som lämnas i hamnarnas mottagningsutrustning).
NÄR5: Förbättra möjligheterna att kontrollera Östersjöns interna näringsdepåer			Antalet utredningar av temat och deras omfattning Pilotprojekt där man testar metoder för att hantera den interna belastningen

Den bästa uppfattningen om belastningsförändringarna får man genom att titta på förändringar över en längre tid (bild 10). Fosfor- och kvävebelastningen har en fallande trend 1995–2019 när man betraktar den totala belastningen i Finlands havsområden (VEMALA-modellering, bild 10). Den fallande trenden beror i huvudsak på punktbelastningen, som relativt sett sjunkit mer än den diffusa belastningen. I motsats till kväve har den diffusa fosforbelastningen inte någon fallande trend. Belastningsutvecklingen varierar dock avsevärt i havsområdena (bild 10). Finska viken och Skärgårdshavet har fått en klar minskning av punktbelastningen för både fosfor och kväve, vilket syns som minskad total belastning med undantag för fosforbelastningen i Skärgårdshavet. I Skärgårdshavet har den diffusa belastningen inte minskat, men i Finska viken visar den diffusa kvävebelastningen en fallande trend. I Bottenhavet har den totala fosforbelastningen gått ned, vilket beror på minskad punktbelastning, men den diffusa belastningen har inte blivit mindre. I Kvarken har fosforbelastningen inte förändrats, men kvävebelastningen visar en svagt nedåtgående trend. I Bottenviken har fosforbelastningen gått svagt nedåt, vilket åtminstone delvis beror på minskad punktbelastning. Enligt VEMALA-resultaten har den diffusa kvävebelastningen i Bottenviken gått svagt nedåt, men den totala kvävebelastningen är oförändrad. Resultat från övervakningen av vattendragens ämnesflöden och MetsäVesi-projektet visar dock att kvävetillförseln från torvmarker har ökat i vattendragen, vilket innebär att även Bottenviken får ett ökat inflöde av kväve. Det luftburna kvävedofallet har minskat i alla havsområden under de tio senaste åren (bild 10).

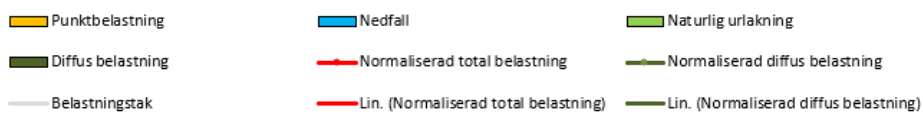
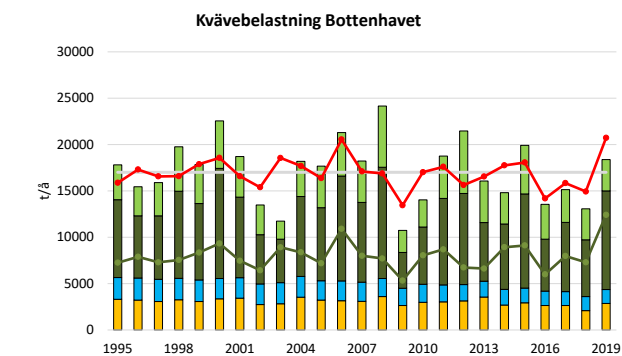
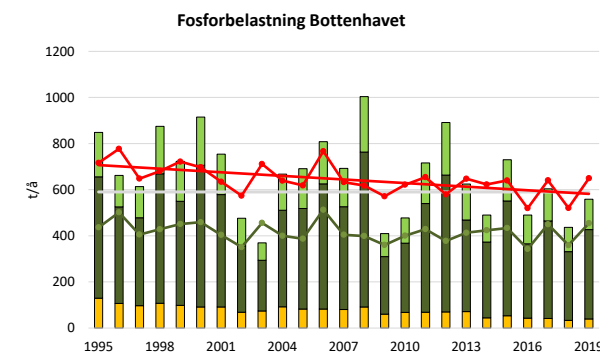
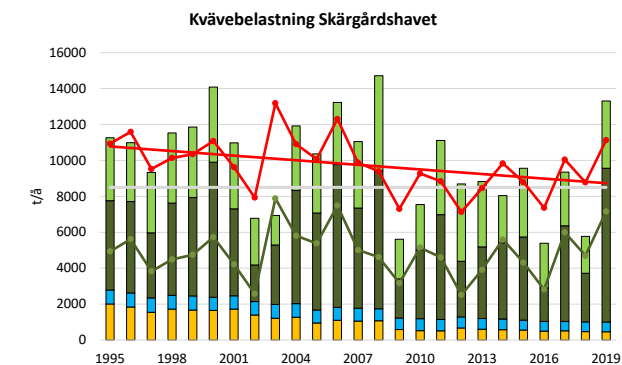
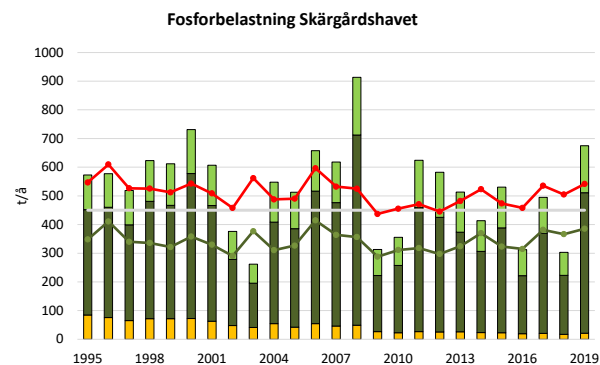
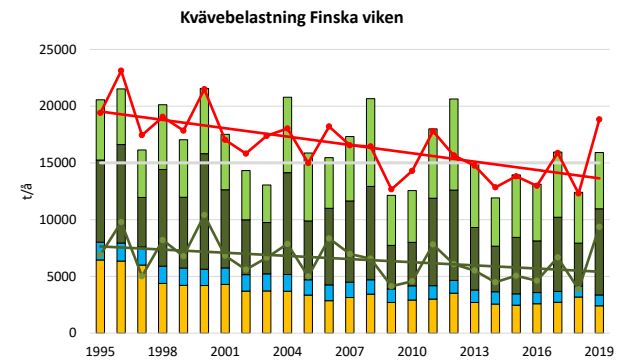
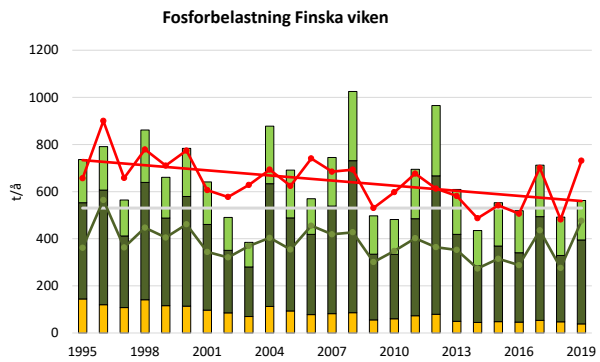
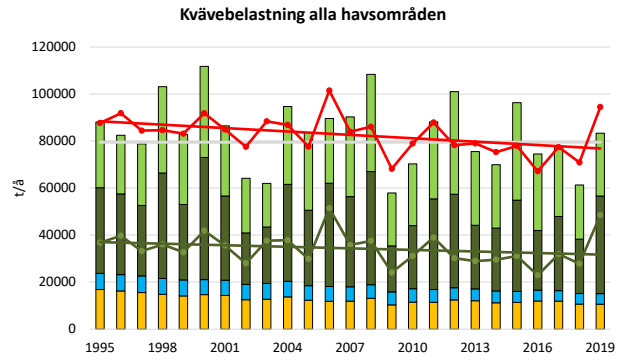
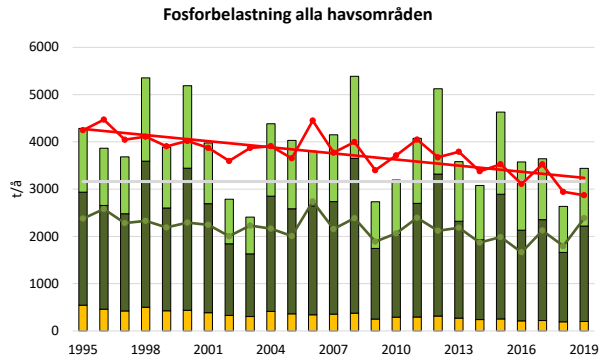
Baserat på resultaten måste näringsbelastningen fortfarande minska avsevärt för att målet om god status i havet ska uppnås i fråga om eutrofieringen. Detta stöds av det faktum att havets tillstånd inte har förbättrats under de senaste åren, med undantag av Finska vikens kustvatten, och även i Finska viken är det långt till god status. En reduktion är nödvändig även på grund av den ökade diffusa belastningen som klimatförändringen

medför. Enligt modelleringsresultaten²⁷ kommer framförallt den diffusa fosforbelastningen att öka avsevärt under de följande trettio åren i och med klimatförändringen (tabell 7). Klimatförändringens inverkan på näringsbelastningen granskas utförligare i avsnitt 4.1.2.

Tabell 7. Nuvarande tillförsel av fosfor (P) och kväve (N) från Finland i havet samt modellens prognos över medelbelastningen 2021–2050 (VEMALA, genomsnittligt klimatscenario RCP 4.5 med antagandet att verksamheten i belastande sektorer och de nuvarande åtgärderna fortsätter likadant som nu samt relativ belastningsökning beräknad utifrån detta. Naturlig urlakning ingår i både den nuvarande och den modellerade belastningen.

Havsområde	Nuvarande belastning (* (t))		Modellerad belastning 2021–2050 medeltal (t)		Belastningsökning 2021–2050 medeltal (t)	
	P	N	P	N	P	N
Finska viken	590	16 500	660	17 300	12	5
Skärgårdshavet	480	8 900	600	9 400	25	6
Bottenhavet	580	17 100	730	17 300	26	1
Kvarken	210	5 100	230	4 900	10	-
Bottenviken	1580	33 600	1460	32 000	-	-
Alla havsområden	3400	81 000	3700	81 000	9	0

(* Diffus belastning 2010–2019 medelvärde, luftburet kvävenedfall från Finland och från nedfall som uppstått av fartygsavgaser i Finlands havsområde 2012–2017. Punktbelastningsdata från 2019.



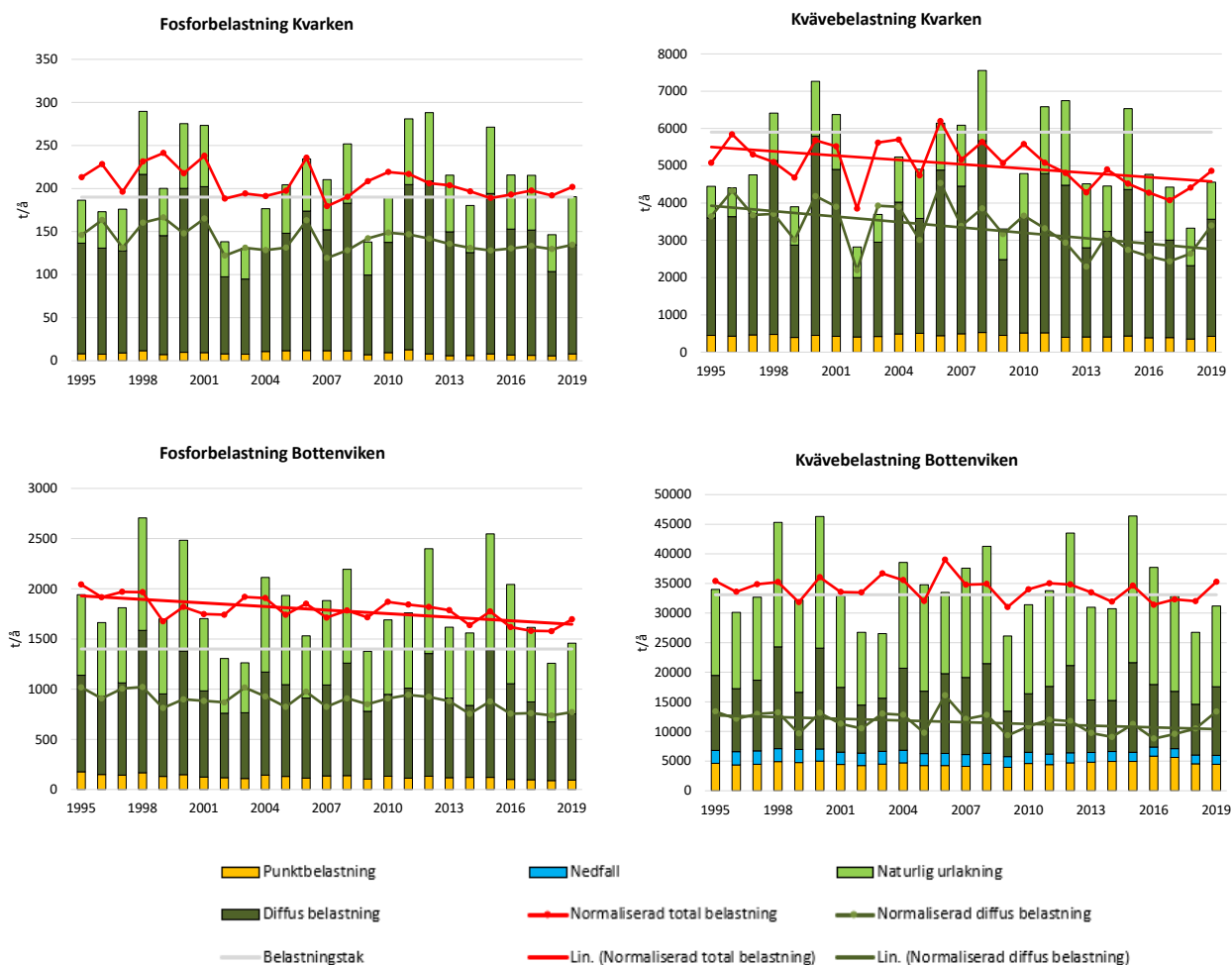


Bild 10. Tillförsel av totalfosfor och -kväve från Finland i Finlands hela havsområde samt olika havsområden 1995–2019 beräknad med VEMALA-modellen. Staplarna visar punktbelastning (avloppsvatten från tätbebyggelse, industrier, fiskodling, torvproduktion), diffus belastning (jord- och skogsbruk, glesbebyggelse, dagvatten) och naturlig urlaktning som ton per år. Kvävebelastningen inkluderar även luftburet nedfall från land och fartyg. Linjerna för normaliserad total belastning och diffus belastning beaktar den flödesrelaterade variationen i diffus belastning. Ifall förändringen i total eller diffus belastning är statistiskt signifikant anges den med en rak linje (Lin.). Belastningstaket anges med en grå linje.

Behov av minskning av näringsämnen i öppna havet

År 2013 fastställde HELCOM landsspecifika belastningstak för öppna havet i Östersjön, dvs. gränser för mängden näringsbelastning.²⁸ Belastningstaken beräknades med belastningen 1997–2003 som referens. För Finlands del är fosfortaket 3250 ton/år och kvävetaket 87 000 ton/år inklusive luftburna kvävenedfallet från Finland. Finlands reduktionsmål gäller belastningen i Finska viken, men även i övriga havsområden ska den hålla sig under referensperiodens belastning. Eventuella belastningsminskningar i de övriga havsområdena får dessutom dras av från reduktionsmålet för Finska viken enligt koefficienter för varje havsområde. Belastningstaken uppdateras just nu (2020) med anledning av förändringar i data.

Enligt HELCOMs senaste bedömning, utifrån data fram till 2017, ska Finland minska **fosforbelastningen** med 102 ton i Bottenhavet (Skärgårdshavet räknas som en del av Bottenhavet) och med 353 ton i Finska viken.²⁹ Därmed behöver Finland nu göra en större minskning av den totala fosforbelastningen än vad som förutsattes av det reduktionsbehov som HELCOM fastställde 2013. Detta beror på att fosforbelastningen i Skärgårdshavet har ökat jämfört med referensperioden. Finland ska minska **kvävebelastningen** med 129 ton i Bottenviken och med 1 741 ton i Finska viken, men i Bottenhavet har kvävereduktionsbehovet fyllts.

Även målen för god status på öppna havet visar alltså att näringsbelastningen måste reduceras avsevärt, vilket förutsätter en ännu mer målmedveten satsning på vattenskyddsåtgärder.

5.1.2 Nuvarande åtgärder för att minska näringsbelastningen och deras tillräcklighet

I det här avsnittet behandlas per bransch eller belastningskälla nuläget, utvecklingen, reduktionsmålen och regleringen samt tillräckligheten av de åtgärder som beslutats med stöd av annan lagstiftning. Nuvarande belastning från sektorerna per havsområde visas i tabell 8.

Tabell 8. Tillförsel av fosfor (a) och kväve (b) från Finland i olika havsområden och Finlands hela havsområde som ton och procent per belastningssektor. Diffus belastning anges som medelvärdet 2010–2019 och punktbelastningsdata är från 2019. Fartygstrafikens utsläpp innefattar allt luftburet kvävenedfall från fartygens kväveutsläpp i Finlands havsområde 2012–2017 som medeltal. Uppskattningarna av fosfordnedfallets storlek är osäkra, och därför har luftburet fosfordnedfall i insjöarna och havet inte inkluderats i tabell a. I HELCOMs beräkningar används det fasta värdet 5 kg/km² för luftburet fosfordnedfall, som t.ex. i Skärgårdshavet motsvarar 6 % av den människoframkallade fosforbelastningen.

a. Fosfor

	Fosforbelastningens mängd och andel i olika havsområden											
	Finska viken		Skärgårdshavet		Bottenhavet		Kvarken		Bottenviken		Hela havsområdet	
	ton	%	ton	%	ton	%	ton	%	ton	%	ton	%
Kommunala avloppsreningsverk	43	10	9	2	12	3	8	5	23	2	95	4
Industri	16	4	< 1	< 1	11	3	< 1	< 1	35	4	62	3
Vattenbruk	2	< 1	13	4	4	1	0	0	5	1	24	1
Torvproduktion	< 1	< 1	< 1	< 1	2	< 1	1	1	5	1	8	< 1
Jordbruk	300	73	320	87	350	80	120	76	480	50	1600	68
Gles- och fritidsbebyggelse	40	10	22	6	37	8	18	11	60	6	170	7
Skogsbruk	8	2	3	1	20	5	10	6	350	37	390	17
Dagvatten	1	< 1	< 1	< 1	1	< 1	< 1	< 1	1	< 1	4	< 1
Totalt	450		370		450		160		990		2400	

b. Kväve

	Kvävebelastningens mängd och andel i olika havsområden											
	Finska viken		Skärgårdshavet		Bottenhavet		Kvarken		Bottenviken		Hela havsområdet	
	ton	%	ton	%	ton	%	ton	%	ton	%	ton	%
Avloppsvatten från tätbebyggelse	2600	23	430	7	2100	18	410	11	2200	13	7800	15
Industri	310	3	14	< 1	290	2	7	< 1	1100	6	1750	3
Vattenbruk	22	< 1	134	2	44	< 1	0	0	43	< 1	250	< 1
Torvproduktion	23	< 1	2	< 1	37	< 1	23	1	122	1	200	< 1
Jordbruk	4800	43	4400	67	6600	55	2900	78	6700	39	26000	50
Gles- och fritidsbebyggelse	380	3	160	2	360	3	140	4	480	3	1500	3
Skogsbruk	350	3	100	1	470	4	200	5	4300	25	5400	10
Dagvatten	60	1	19	< 1	37	< 1	11	< 1	41	< 1	200	< 1
Andelen luftburet nedfall i inlandsvatten som når havet	1200	11	50	1	70	1	6	< 1	1400	8	3300	6
Luftburet nedfall i havet* 2012–2017 ²¹	1000	10	560	9	1600	13	**	**	790	5	4000**	8
Fartygstrafikens utsläpp	500	5	660	10	630	5	**	**	230	1	2000**	4
Totalt	12000		6600		12900		3700		17700		53000	

*Luftburet nedfall i havet: För Bottenvikens del ingår hälften av nedfallet från Finland eftersom spridningsmodeller visar att utsläppen från Finland sprids jämnt över hela Bottenviken inklusive Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon. I övriga havsområden beaktas hela det luftburna nedfallet från Finland - det stannar huvudsakligen inom Finlands havsområden.

**Bedömning saknas för Kvarkens del. Uppgifter om Kvarken saknas även i siffrorna för hela havsområdet.

Kommunala avloppsreningsverk

I havsområdena har avloppsvatten från tätbebyggelse de senaste åren stått för 2–10 % och 7–23 % av den fosforbelastning som kommer från Finland och orsakas av mänsklig verksamhet (tabell 2). Andelen för avloppsvatten från tätbebyggelse är störst i Finska viken (tabell 8). År 2019 tillfördes Finlands kustvatten 95 ton fosfor och 7 700 ton kväve från kommunala avloppsreningsverk. Belastningen har minskat avsevärt. Mellan perioden 1997–2003 och 2018 har fosforbelastningen minskat med 14 ton (49 %) och kvävebelastningen med 3 200 ton (26 %). Minskningen av belastningen beror på en allmän förbättring av reningseffekten och på att små, illa fungerande reningsverk har lagts ned och att deras avloppsvatten numera leds till större reningsverk. Även organiskt material hamnar i vattendragen från de kommunala reningsverken och när material bryts ned förbrukas syre. Den syreförbrukning som avloppsvatten orsakar i havet är praktiskt taget obetydlig nuförtiden.

Utsläppen av näringsämnen i avloppsvatten från tätbebyggelse regleras genom miljöskyddslagen och -förordningen samt förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse. Enligt miljöskyddslagen behövs miljötillstånd för behandling och avledande av avloppsvatten från tätbebyggelse då personekvivalenten är minst 100 personer. Behandlingen av avloppsvatten från färre än 100 personer regleras i miljöskyddslagen om avloppsvatten från glesbebyggelse. Kommuner kan utfärda miljöskyddsföreskrifter om sådant avloppsvatten. Den maximala nivån av näringsbelastningen från avloppsvatten regleras i statsrådets förordning om avloppsvatten från tätbebyggelse. Förordningen införlivar EU:s avloppsvattendirektiv och anger minikrav för reningseffekten på t.ex. näringsämnen. Slam- och miljöansvarsdirektiven samt EU:s förordning om begränsning av fosfater i tvättmedel är exempel på andra EU-direktiv som styr behandlingen av kommunalt avloppsvatten. I Finland kom det första frivilliga vattenskyddsavtalet på riksnivå när miljöministeriet, Finlands Kommunförbund rf och Finlands Vattenverksförning rf ingick ett rekommendationsavtal om att till 2015 minska näringsbelastningen från avloppsvatten. Avtalets fosformål överträffades i och med att reningsverken lyckades minska fosforutsläppen med 27 procent 2012–2015. Kväveutsläppen minskade med 10 %. En förlängning av avtalet enligt miljöministeriets Green Deal-modell förbereds just nu.

Vid stora reningsverk (med en personekvivalent på över 10 000) är reningseffekten för fosfor i snitt 96 % och vid de mindre över 90 %. Vissa reningsverk har redan en så hög reningseffekt att den blir svår att höja utan stora kostnader. I en del reningsverk kan reningseffekten för fosfor dock alljämt förbättras. Ett effektivt sätt är också att lägga ned dåligt fungerande reningsverk och att avleda avloppsvattnet via nya överföringsavlopp till större, effektivt fungerande centralreningsverk.

Ifall vattnets status kan förbättras genom kväverening ska sådan föreskrivas i miljötillståndet för kommunala avloppsreningsverk. I praktiken har dessa reningsverk sina utlopp och influensområden vid kusten söder om Kvarken. Deras avloppsvatten leds direkt till vattendrag som påverkar tillståndet i Östersjön. Om avloppsreningsverket har en personekvivalent på över 10 000 ska reningseffekten då vara minst 70 % enligt direktivets minimikrav. Vid mindre reningsverk kan en mindre reningseffekt föreskrivas och i allmänhet avlägsnas minst 20% av kvävet vid biologiska reningsverk.

Den tredje planeringsperioden av vattenförvaltningen syftar till att minska belastningen på kommunalt avloppsvatten genom ett antal åtgärder och styrmedel (bilaga 1 och [vattenförvaltningsplaner](#)) för att minska belastningen från kommunalt avloppsvatten, bl.a. genom att förbättra och effektivisera verksamheten i reningsverken, förbereda sig för exceptionella situationer, effektivisera avlägsnandet av näringsämnen via metoderna i Green Deal-avtalet, koncentrera reningen av avloppsvattnet till stora och effektiva reningsverk, förbättra skicket av avloppsnäten, minska omfattningen av kombinerade avloppssystem och effektivisera hanteringen och behandling av dagvatten.

Havsvårdens åtgärdsprogram framhäver vikten av att åtgärderna för vattenvården genomförs till fullo och att det frivilliga rekommendationsavtalet förlängs som Green Deal-avtal för att få ett så bra reningsresultat som möjligt. Särskilt avlägsnandet av kväve borde effektiviseras ytterligare genom att reningseffekten höjs till minst 70 % i alla reningsverk med en personekvivalent på över 10 000 som ligger vid kusten söder om Kvarken och påverkar kustvattnen. Därtill borde en reningseffekt för kväve på 90 % eftersträvas i de större reningsverk som påverkar kustvattnen och har tekniska och ekonomiska förutsättningar för detta. Särskilt med tanke på exceptionella situationer är det viktigt att sanera avloppsnätet och att förbättra driftsäkerheten i avloppsnäten och reningsverken. Även om reningen av fosfor ligger på en hög nivå i genomsnitt bör åtgärder för att höja reningseffekten inriktas på anläggningar där effekten är under 95 %. Reningsverken uppmuntras att förbättra reningsresultaten så att de överträffar gränserna i miljötillståndet via metoderna i det frivilliga Green Deal-avtal som nu förbereds samt att ge förbindelser om skyddet av Östersjön som de också vidhåller.

Havsvårdens åtgärdsprogram 2022–2027 innehåller en åtgärd för avloppsvatten från tätbebyggelse som berör näringsutsläpp från avloppsslambaserat grönbyggnade.

Industri

De senaste åren har industrin stått för 2–6 % av den människoframkallade fosfor- och kvävebelastningen som kommer från Finland direkt eller via vattendrag till havet, med undantag av Skärgårdshavet och Kvarken, där industrins andel är mindre än 1 % (tabell 8). År 2019 tillfördes Finlands havsområden 130 ton fosfor och 2 400 ton kväve från industrin. Belastningen var störst i Bottenviken. Fosforbelastningen från industrin har minskat med tre fjärdedelar sedan andra hälften av 1980-talet och kvävebelastningen med en tredjedel. Största delen av industrins spillvatten renas i anläggningarnas egna reningsverk eller leds till kommunala avloppsreningsverk. Merparten av belastningen från industrin kommer från massa- och pappersindustrin.

Industrin och energiproduktionen påverkar havet via luften då kväveoxider bildas i kraftverkens förbränningsprocesser och en del senare hamnar i havet som luftburet kvävednedfall. År 2018 stod energiproduktionen för 25 % av Finlands luftburna kvävednedfall i Östersjön.

Näringsbelastningen från industrin begränsas genom miljö tillstånd enligt miljölagstiftningen med tillämpning av bästa tillgängliga teknik. För aktörer som inte behöver något miljö tillstånd kan enskilda föreskrifter utfärdas enligt miljöskyddslagen om anläggningen är belägen vid ett vattendrag. Industriutsläppsdirektivet³⁰, som har införlivats genom miljöskyddslagen, minskar belastningen under kommande år. Dess mål är att utsläppen minskar, både till vatten och till luft. Gränser för kväveutsläpp till luft har fastställts i EU:s direktiv om utsläppstak.³¹

I vattenförvaltningsplanerna anvisas styråtgärder för industrin. I dessa betonas bl.a. förebyggande och hantering av störningar och olyckor (bilaga 1 och [vattenförvaltningsplanerna](#)). Åtgärderna syftar främst till att minska utsläppen av skadliga ämnen, men påverkar i viss mån även näringsbelastningen. Havsvårdens åtgärdsprogram 2022–2027 innehåller inte nya åtgärder för industrin.

Vattenbruk

I Finland är vattenbruket nästan uteslutande fiskodling, och står för 4 % av fosforbelastningen och 2 % av kvävebelastningen i Skärgårdshavet. I övriga havsområden utgör den 0–1 % av den människoframkallade belastningen (tabell 8). Den årliga fosforbelastningen från fiskodlingen i hela Finland har de senaste åren varit ca 24 ton och kvävebelastningen 240 ton (tabell 8). Fosforbelastningen från fiskodling har minskat med 74 % jämfört med början av 1990-talet och kvävebelastningen med 64 %.

Miljöskyddslagen och vattenlagen innehåller de viktigaste nationella bestämmelserna som styr fiskodlingen och dess näringsbelastning. Fiskodlingsanläggningarna behöver tillstånd enligt miljöskyddslagen för uppfödning samt tillstånd enligt vattenlagen för att bygga anläggningar eller hålla konstruktioner på ett vattenområde eller att avleda vatten till anläggningen. Fiskodlingen styrs delvis av lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen samt naturvårdslagen och avfallslagen. Två planer och strategier som styr fiskodlingen är miljöministeriets miljöskyddsanvisning för fiskodling, som uppdaterades 2020³², och jord- och skogsbruksministeriets och miljöministeriets nationella styrplan för vattenbrukslokalisering³³, som ministerierna antog i juni 2014. Planen försöker styra vattenbruket till områden där det inte äventyrar vatten- och havsförvaltningsplanernas mål om god status. Styrplanen ska uppdateras i närtid.

I december 2014 fattade statsrådet ett principbeslut om vattenbruksstrategin, där målet är att öka fiskodlingen fram till 2022 med beaktande av vatten- och havsvårdens mål. Ett genomförande av strategin förutsätter i praktiken att den utökade verksamheten förläggs till platser med goda utspädningsförhållanden så att miljökonsekvenserna av näringsbelastningen minimeras. Det är dock en utmaning att sammanjämka målen för vattenbruksstrategin och den blå bioekonomin med målen för vatten- och havsvården.

De föreslagna vattenvårdsåtgärderna syftar till att minska belastningen från fiskodling och styra odlingen till områden där olägenheterna från belastningen är så små som möjligt. Inom vattenvården föreslås flera olika åtgärder och styrmedel inom fiskodlingen, varav byggande av cirkulationsanläggningar och förläggning av nätbassänganläggningar enligt styrplanen är centrala för havsområdet. Dessa åtgärder fanns med redan i den andra perioden men är fortfarande mycket aktuella. En ny åtgärd i havsområdet är att behovet av effektivare vattenskydd för nätkasseanläggningar ska bedömas när tillstånden ses över. Förfarandet är i sig ingen ny praxis utan behovet av effektivare miljöskydd bedöms alltid från fall till fall då tillstånden ses över. En annan ny åtgärd är utbildning och rådgivning. Vattenskyddet inom fiskodlingen ska också effektiviseras genom styrmedel, som i havsområdet föreslås gälla bl.a. lämpliga tekniker och tillvägagångssätt för förhållandena vid

Finlands kust och utveckling av foder och utfodringsmetoder samt god fiskhållning. Därtill ska styrplanen för vattenbrukslokalisering uppdateras. Användning av foder tillverkat av fisk från Östersjön och växtråvara odlad i Östersjöområdet främjas. Återvinning och uttag av näringsämnen som kompletterande vattenskydds metod utreds.

När det gäller uppnåendet av målen för havsvården är det särskilt viktigt att utveckla och skapa förutsättningar för etablering av anläggningar som medför mindre belastning, t.ex. cirkulationsanläggningar. Då användningen av fiskmjöl från fisk i Östersjön bedöms ska man tänka på att en övergång till "Östersjöfoder minskar näringsbelastningen på Östersjönivå bara om fisken till fiskmjölet inte hade fångats annars. Den lokala belastningen från fiskodlingsanläggningar finns kvar i vilket fall som helst. Genom användning av Östersjöfoder kan man dock öka mängden strömming i livsmedelskedjan eftersom den mindre strömmingen som passar till fiskmjöl inte används som råvara i inhemska fiskprodukter.

Den första planeringsperiodens åtgärd för att främja ibruktagande av fiskfoder som framställts av råvara producerad i Östersjöområdet och ökat nyttjande av karpfiskar som människoföda har genomförts delvis eftersom s.k. Östersjöfoder tillverkas sedan 2016.

I havsvårdens åtgärdsprogram 2022–2027 föreslås en åtgärd som berör fiskodling där syftet är att förbättra konsekvensanalysen av fiskodling och annan punktbelastning.

Torvproduktion

Fosforbelastningen från torvutvinning är liten i alla havsområden. Kväve- och fosforbelastningen från torvutvinning utgör i samtliga områden högst 1 % av den människoframkallade kvävebelastningen (tabell 8). Torvutvinning är en betydande belastning i vissa mindre inlandsvatten, men en mycket liten del av denna belastning transporteras till havsområdet. Finlands havsområden tillfördes i snitt ca 8 ton fosfor och 200 ton kväve per år från torvproduktion 2010–2019. Torvproduktionen har minskat betydligt sedan det förra åtgärdsprogrammet utarbetades och trenden väntas fortsätta.

Verksamheten i torvutvinningsområdena regleras med miljötillstånd enligt miljöskyddslagen. Vattenvårdens mål har blivit en viktig faktor i tillståndsprövningen. Därtill styrs verksamheten av statsrådets principbeslut om hållbart och ansvarsfullt nyttjande och skydd av myrar och torvmarker samt av vattenförvaltningsplanerna. De viktigaste bestämmelserna för miljöskydd och metoder för att minska miljöolägenheterna i torvutvinning har sammanställts i miljöministeriets miljöskyddsanvisning för torvproduktion från 2015³⁴ och i kontrollanvisningen från 2020³⁵.

Vattenförvaltningsplanerna innehåller många åtgärder och styrmedel för att minska näringsbelastningen från torvutvinning (bilaga 1 och [vattenförvaltningsplanerna](#)). Översilning året runt är redan en vanlig vattenskydds metod och blir vanligare, vilket kommer att minska belastningen. Havsvårdens åtgärdsprogram 2022–2027 innehåller åtgärder för torvproduktionen utan alla åtgärder för att minska dess belastning ingår i vattenvårdens åtgärdsprogram.

Jordbruk

Jordbruket orsakar den största näringsbelastningen på kustvattnen i Finland. Jordbrukets andel av den människoframkallade fosforbelastningen på kustvattnen varierar mellan 50 och 87 % beroende på havsområde och mellan 39 och 78 % av kvävebelastningen (tabell 8). Största delen av näringsbelastningen kommer från land via vattendragen. Finlands kustvatten tillfördes i snitt 1 560 ton fosfor och 26 000 ton kväve per år från jordbruket 2010–2019.

Förutom de näringsämnen som når vattendragen direkt ger jordbruket upphov till utsläpp av ammoniak i luften, varav en del faller ned i inlandsvattnen och havet, vilket orsakar kvävebelastning. Den främsta ammoniak källan är husdjursspilling. Jordbrukets andel av det totala luftburna kvävednedfallet från Finland är 65 % och av ammoniaknedfallet 90 %.³⁶

Man strävar efter att minska näringsbelastningen från jordbruket framförallt via åtgärder i miljöersättnings systemet och normstyrning. Normstyrningen sker bl.a. via nitratförordningen, miljötillstånd för djurstall och anmälningsförfarandet. Belastningsrisken kan också påverkas med investeringsstöd och andra delar av jordbruksstödet och dess villkor (inkl. kompletterande villkor).

Jordbrukets miljöersättnings system och vattenvården

Jordbrukets miljöersättningsystem har varit den viktigaste åtgärden för vattenskyddet inom jordbruket sedan 1995 och åtgärder i jordbrukets stödsystem är en central del av vattenvårdens jordbruksrelaterade åtgärder.

Det nuvarande programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014–2020 styr miljöersättningsåtgärder mot genomförande av vattenskyddsåtgärder mer exakt än hittills. Under följande finansieringsperiod (2021–2027) i EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska miljöfrågorna beaktas ännu noggrannare som ett inslag i alla stödformer. Miljöstyrning eftersträvas också genom investeringsstöd, rådgivning, utbildning, samarbetsprojekt och informationsförmedling samt i fortsättningen även via villkorlighet och miljösystem. Avrinningen av näringsämnen och suspenderat material ut i vattendrag förhindras bl.a. genom växttäcken på åkrar vintertid, skyddsremor, skyddszoner, minskad användning av näringsämnen, effektiviserad användning av gödsel och reglerbar dränering samt avledning av dräneringsvatten från åkrar via våtmarker till vattendrag. Nya jordbruksåtgärder i vattenvården är nya vattenskyddsmetoder såsom användning av gips, strukturkalk eller träfiber. Målet är att förbättra markstrukturen samt minska erosionen och urlakningen av fosfor. Tillämpning av dessa föreslås för stora arealer i vattenvårdens åtgärdsprogram. Spridning av gödsel vintertid upphörde redan innan nitratförordningen trädde i kraft men gödsel och näringsämnen i gödsel är allmänt ett problem i områden med koncentrerad husdjursproduktion där åkerarealen inte räcker till för gödselspridning.

De åtgärder som föreslås för jordbruket i förvaltningsplanerna för vattenvården är i nyckelposition även när det gäller att åstadkomma de för havsvården nödvändiga minskningarna i näringsbelastningen. De i förvaltningsplanerna för vattenvården föreslagna åtgärder visas i en förteckning i bilaga 1. Mer detaljerad information om åtgärder ges i själva [vattenförvaltningsplanerna](#). Eftersom jordbruket är den största belastningskällan är det särskilt viktigt att minska belastningen från jordbruket. Ett problem med fosforbelastningen är att rikligt med fosfor har ansamlats i åkrarna på grund av årtionden av höga gödselsrekommendationer. Denna fosfor kommer att spolats ut i vattendragen under en lång tid framåt även om man inom jordbruket har vidtagit åtgärder för att minska fosformängderna och belastningen.

Det nuvarande miljöersättningsystemet som togs i bruk våren 2015 har utvecklats i en positiv riktning bland annat vad gäller inriktningen av åtgärder och rådgivningen i anslutning till dem. I framtiden är det dock viktigt att kunna styra stöden ännu tydligare till riskområden för vattenmiljöbelastningen. Övergång till att kompensera miljöfördelarna i stället för kostnader och inkomstbortfall skulle möjliggöra utveckling av ett effektivare och mer sporrande miljöersättningsystem. Eftersom stödsystemen för jordbruket ingår EU:s befogenheter förutsätter en ändring att man påverkar EU-lagstiftningen. Det är också viktigt att effektivisera återvinningen av näringsämnen såväl inom jordbruket som på andra sektorer. Värdefulla näringsämnen i gödsel från husdjursproduktion borde användas effektivare än idag bland annat genom att utveckla bearbetningen av gödsel särskilt i områden med koncentrerad husdjursproduktion och genom att stöda en balanserad regional utveckling av växt- och husdjursproduktionen och samverkan mellan dessa sektorer.

Normstyrning av jordbruket

Finland införlivar nitratdirektivet genom nitratförordningen. Syftet med förordningen är att förebygga och minska utsläpp som härrör från användning, lagring och hantering av stallgödsel och andra gödselmaterial samt från djurproduktion i ytvatten, grundvatten, mark och luft. Kväveutsläppen till luft regleras också av industriutsläppsdirektivet³⁰ ifall antalet djur i svin- och fjäderfäproduktion överskrider gränserna i direktivet.

Enligt 202 § i miljöskyddslagen kan kommunen meddela miljöskyddsföreskrifter. Föreskrifterna kan bl.a. gälla fastställande av zoner och områden där användningen av stallgödsel och gödselmedel begränsas, samt åtgärder för förbättrande av vattens och den marina miljös status som behövs enligt förvaltningsplanen för vattenvården eller havsförvaltningsplanen.

För husdjursstall behövs miljötillstånd eller beslut i ärendet ifall antalet individer överstiger gränsen för tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet. Miljötillstånds- och anmälningsförfarandet reglerar bl.a. lagring och användning av gödsel samt behandling av avloppsvatten.

I jordbruket kommer anmälan eller tillstånd enligt vattenlagen i fråga främst vid dikning.

Havsvårdens jordbruksåtgärder

Den första planeringsperiodens åtgärd *Effektivare återvinning av näringsämnen* (EUTROF1) har t.ex. främjat utnyttjandet och användningen av näringsämnen från gödsel och reningsverkens slam samt ökat kännedomen om näringsneutralitetsbegreppet bl.a. genom Ranku-projektet. Åtgärden *Förbättring av känsliga arters livsmiljöer i strömmande vatten som rinner ut i havet* (EUTROF4) har strävat efter att utveckla nya metoder för att minska belastningen av suspenderat material och näringsämnen framförallt i strömmande vatten t.ex. genom en biokolbaserad reningsmetod. *Spridning av gips på åkrarna för att minska näringsämnesbelastningen*

(EUTROF5) var en åtgärd då man i samband med projekt spred gips framförallt i Skärgårdshavets och Finska vikens avrinningsområde. Sedan hösten 2020 har gips spridits på åkrarna i Skärgårdshavets avrinningsområde med finansiering från vattenskyddets effektivitetsprogram.

Havsvårdens åtgärdsprogram 2022–2027 har tre åtgärder som helt eller delvis påverkar belastningen från jordbruket.

Skogsbruk

Skogsbrukets andel av den människoframkallade belastningen i Finlands havsområden har de senaste åren varit 1–5 % för fosfor och 1–6 % för kväve med undantag för Bottenviken. Där stod skogsbruket för 37 % av den människoframkallade fosforbelastningen och 25 % av kvävebelastningen (tabell 8). Skogsbrukets höga belastningstal i Bottenviken beror på nya beräkningar³⁷ enligt vilka en stor del av belastningen från skogsbruket orsakas av gamla diken i sumpskog, och det finns många sådana i avrinningsområdet. Skogsbruket tillförde Finlands havsområden i snitt 130 ton fosfor och över 2 400 ton kväve per år under perioden 2010–2019.

Bestämmelser som styr vattenskyddet inom skogsbruket ingår i vattenlagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen, skogslagen och motsvarande förordningar. Vattenlagen gäller endast vattenhushållningsprojekt såsom dikning. Det viktigaste vattenlagsbaserade tillsyns- och styrinstrumentet är dikningsanmälningar. Vattenskyddet inom sumpskogbruket i privata skogar styrs främst med hjälp av den temporära lagen om finansiering av hållbart skogsbruk. I projekt för vård av torvmarksskog som genomförs med stöd av lagen om finansiering av hållbart skogsbruk ingår alltid en utredning om de åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till vattenskyddet. Kemera-finansieringssystemet förnyas och just nu bereds ett skogsbruksincitamentsystem för 2020-talet.³⁸ Den nuvarande Kemera-lagen beräknas gälla fram till utgången av 2023, då det nya skogsbruksincitamentsystemet träder i kraft.

I den nationella skogsstrategin 2025³⁹ fastställs mål och principer för vattenskyddet inom skogsbruket. I konsekvensbedömningen av det nationella skogsprogrammet 2015, som föregick skogsstrategin, konstateras att det är osannolikt att den totala belastningen av kväve och fosfor från skogsbruket skulle öka jämfört med den nuvarande nivån till följd av att åtgärderna i programmet genomförs. Praktiska anvisningar för vattenskyddsåtgärder inom skogsbruket ingår i den frivilliga skogscertifieringen samt i Tapios vattenskyddsrekommendationer och rekommendationer för en god skogsvård. Därtill har Forststyrelsen och skogsbolagen egna vattenskyddsanvisningar. Både skogscertifieringssystemen (PEFC och FSC) uppdateras just nu och de nya standarderna träder i kraft efter godkännandet och införandet har en övergångstid. Vattenhushållningsstrategin för jord- och skogsbruket 2011–2020 (uppdateras 2021) samt riksprogrammet för vattenhushållningen inom jord- och skogsbruk syftar till att minska näringsbelastningen från jord- och skogsbruket till 2030 genom vattenhantering per avrinningsområde så att även klimatförändringens påverkan beaktas. I granskningen beaktas också annan markanvändning i avrinningsområdet.

I vattenvården föreslås ett flertal åtgärder och styrmetoder för skogsbruket (bilaga 1 och [förvaltningsplanerna](#)). Åtgärderna i de vattenförvaltningsplatser som ska godkännas 2021 minskar den årliga fosforbelastningen från jordbruket framförallt i Bottenvikens avrinningsområde. Tidsspannet är dock långt eftersom det inte finns snabba minskningslösningar för belastningen från de stora områdena med gamla diken. Det är viktigt att de föreslagna åtgärderna för vattenvården genomförs. I havsvårdens åtgärdsprogram 2022–2027 föreslås inga nya skogsbruksåtgärder utan dessa ingår i vattenvårdens åtgärdsprogram.

Glesbebyggelse

Med glesbebyggelse avses permanentbostäder och fritidsfastigheter utanför tätorter. En stor del av dessa är inte anslutna till avloppsnät. Avloppsvatten från glesbebyggda områden utanför avloppsnätet utgör för närvarande 6–11 % (fosfor) och 3–4 % (kväve) av den människoframkallade näringsbelastningen på havet (tabell 8). Havet belastades med i snitt 170 ton fosfor och 1 500 kväve per år 2010–2019 från glesbebyggelsen. Byggandet av avloppsvattensystem har minskat belastningen på senare år, men det finns inga exakta bedömningar av minskningen.

Reningskrav och belastning vad gäller avloppsvatten i områden utanför avloppsnätet i glesbebyggelse regleras i 16 kap. i miljöskyddslagen och statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet (157/2017), som upphävde den tidigare förordningen från 2011. Enligt bestämmelserna är den vägledande reningsnivån jämfört med obehandlat avloppsvatten minst följande: organiska ämnen 80 %, totalfosfor 70 % och totalkväve 30 %. Om fastigheten är belägen på högst 100 meters avstånd från ett vattendrag eller från havet eller på ett grundvattenområde skulle den ha uppfyllt reningskraven före utgången av oktober 2019. I övriga områden ska avloppssystemet uppfylla kraven då det byggs en vattenklosett eller

görs stora tillståndspliktiga reparations- eller ändringsarbeten som gäller vatten- och avloppsanläggningar eller annan stor renovering som kräver bygglov. Kommuner kan i miljöskyddsföreskrifter ställa strängare reningskrav på grund av lokala miljöförhållanden. Kommunens behöriga myndighet får bevilja tillstånd att avvika från reningskraven för högst fem år i sänder.

I glesbebyggelse kan ännu bättre reningsresultat uppnås i områden där avloppssystemet byggs ut så att avloppsvattnet leds till kommunala reningsverk.

Effektivisering, drift och underhåll av det fastighetsspecifika systemet för behandlingen

av avloppsvattnet samt centraliserade avloppssystem i glesbebyggda områden är vattenvårdens åtgärder för att minska belastningen från glesbebyggelsen (bilaga 1 och [förvaltningsplanerna](#)). I havsvårdens åtgärdsprogram föreslås inga åtgärder för behandlingen av avloppsvatten från glesbebyggelse utan de ingår i vattenvårdens åtgärdsprogram.

Vägtrafik

I trafiken bildas kväveoxider vid förbränning av bränsle och en del av dessa hamnar i inlandsvattnen och havet som luftburet kvävenedfall. Vägtrafiken i Finland står för mindre än 25 % av kvävenedfallet och ca 1–2 % av kvävebelastningen i havet. Utsläppen från vägtrafiken har minskat till cirka en tredjedel under de senaste 20 åren.

Utsläppen från fordon regleras i EU-förordningar. Bindande gränsvärden för utsläpp från nya person- och paketbilar samt tunga fordon har fastställts som s.k. Euronormer.⁴⁰ Utsläppskraven för utsläpp på den s.k. katalysatornivån trädde i kraft 1993 (normen Euro 1). I EU-förordningen som trädde i kraft 2007 sammanslogs normerna Euro 5 och Euro 6 för personbilar. Normen Euro 5 trädde i kraft för tunga fordon 2009 och för personbilar år 2011. Normen Euro 6 trädde i kraft 2014 och dess ikraftträdande minskar framför allt kväveoxidutsläppen.

I Miljöstrategi för trafiken 2013–2020⁴¹, som publicerades av kommunikationsministeriet 2013, definieras de viktigaste miljömålen och miljöriktlinjerna för alla trafikslag. Förutom att begränsa klimatförändringen och minska hälsoriskerna från trafiken siktar strategin också på att minska kväveutsläppen från trafiken och skydda Östersjön. Att påverka trafikprestationen och människornas val av färdmedel särskilt i stadsregionerna, förnya bilbeståndet och främja nya drivmedel och fordonstekniker med ännu lägre utsläpp är de viktigaste metoderna enligt strategin. Målet är att minska kväveoxidutsläppen från vägtrafiken med 25 % före utgången av 2021 jämfört med läget år 2011. Målet har uppfyllts eftersom utsläppen minskat med ca 40 % perioden 2011–2020.

Miljöstrategin för trafiken definierar inte några egentliga, konkreta åtgärder, och därför är det viktigt att satsa på det praktiska genomförandet av de strategiska riktlinjerna. Havsvårdens åtgärdsprogram har inte egna åtgärder för att minska utsläppen från vägtrafiken eftersom den befintliga normregleringen och ett fullständigt genomförande av riktlinjerna i miljöstrategin betraktas som tillräckliga.

Sjötrafik och hamnar

Fartygstrafiken ger upphov till utsläpp i havet och luften. Utsläpp i luften kommer från fartygsdriften och är bl.a. avgaser, varav en del faller ned i havet. En del utsläpp orsakas av normal verksamhet, en del av olaglig aktivitet, då ämnen och avfall trots förbud eller begränsningar av utsläppen släpps ut i havet. Gråvatten, en del vatten från lastrumsrengöring och avgasrening samt sönderdelat matavfall får släppas ut i havet enligt nuvarande regler. Östersjön är ett kontrollområde för oljeutsläpp enligt MARPOL-konventionen, vilket innebär att det utsläppta vattnet får innehålla högst 15 ppm (miljondelar) olja. Betydande utsläppsrestriktioner finns även för skadliga ämnen, toalettavfall och avfall. Fartyg framkallar undervattensbuller samt vågsvall och turbulenta strömningar, som kan erodera stränder och fysiskt förändra havsbotten.

Fartygsutsläpp regleras i Finland med en miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009) och en kompletterande statsrådsförordning (76/2010). Dessa införlivar internationella överenskommelser om fartygsutsläppsförbud och -restriktioner samt Europeiska unionens regelverk. Bland de centrala instrumenten finns Internationella sjöfartsorganisationen IMO:s MARPOL-konvention om förhindrande av förorening från fartyg⁴² och konventionen om skydd av Östersjöområdet, s.k. Helsingforskonventionen.

Fartygstrafiken orsakar eutrofierande utsläpp till luften via avgaser och direkt via avloppsvatten och bl.a. matavfall. Kväveutsläpp uppstår framförallt av fartygsavgaser och därav följande luftburna kvävenedfall, vilka belastar havet med kväve betydligt mer än avloppsvattnet och matavfallet. Däremot står avloppsvatten för en klart större andel av fartygens fosforbelastning än vad avgaserna gör. Fartygens kväveutsläpp i Finlands

havsområden uppskattas till 2 000 ton per år och alla Östersjöfartygs sammanräknade andel av kvävebelastningen i Finlands havsområden är 1–10 % (tabell 8). Större delen av kväveoxidutsläppen kommer från fartyg under finsk (11 %), svensk (8 %) och dansk (8 %) flagg. Det finns hittills ingen exakt uppskattning av belastningen från fartygens grävatten och matavfall.

Fartygens kväveoxidutsläpp regleras internationellt utifrån luftvårdsbilagan (bilaga VI) till MARPOL-konventionen. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) utsåg Östersjön till ett kontrollområde för utsläpp av kväveoxider (NECA). För nya fartyg tillämpas ett utsläppsreduktionskrav på 80 %, som träder i kraft 2021. Beslutet innebär att fartygens kväveoxidutsläpp kommer att minska till en bråkdel av de nuvarande när fartygsbeståndet förnyas under de följande 30 åren.

Fartygens brännolja innehåller mycket svavel, som släpps ut i luften med avgaserna. Nuvarande åtgärder innefattar svavelreglerna i MARPOL-konventionens luftvårdsbilaga och EU:s svaveldirektiv (uppdaterad 2016/802), som trädde i kraft 1.1.2015. Alla finska hamnar ska ordna mottagning av avfall från avgasrening enligt svavelreglerna för sjöfarten. Detta kontrolleras genom hamnens avfallshanteringsplan.

För att minska olägenheterna av avgaser och minska beroendet av olja har Finland starkt främjat användningen av flytande naturgas (LNG) som bränsle för fartygen och byggt infrastruktur som möjliggör användningen av LNG. LNG-användningen stöder övergången till koldioxidsnåla bränslen. Metankällan till gasmotorer kan vara en fossil, biobaserad eller helt syntetisk produktionskedja, varvid de sjömotorer som nu byggs snabbare kan övergå till koldioxidsnåla bränslen i stället för en hastig övergång till nya typer av kraftkällor. Metan som fartygsbränsle ger möjlighet till en kontrollerad övergång från fossila till bio/syntetiska bränslen. Detta förutsätter dock att den förnybara energiproduktionen kan säkerställa tillräcklig mängd bränsle för fartygstrafiken. Fartygens metanutsläppsmängder ska också uppmärksammas eftersom metan är en mycket stark växthusgas och utsläppen kan ha negativ påverkan på åtgärder för minskning av växthusgasutsläppen.

Ett totalt förbud mot utsläpp av obehandlat toalettavfall har varit i kraft i Finlands inre och yttre territorialvatten sedan 2005. Utanför territorialvattnen får obehandlat toalettavfall bara släppas ut på vissa villkor. Behandlat toalettavfall får släppas ut i havet på ett avstånd av över 3 sjömil (5,5 kilometer) från närmaste strand (fastland, ö, skär eller grund), dvs. inre territorialvattnets yttre gräns. Nya passagerarfartyg har inte fått släppa ut något toalettavfall fr.o.m. juni 2019 och bestämmelsen ska också gälla för äldre passagerarfartyg fr.o.m. juni 2021.

Enligt en utredning 2019 beräknas fartygen släppa ut 573 ton kväve och 119 ton fosfor med avloppsvattnet i hela Östersjön. Det innebär 0,04 % av kvävebelastningen och 0,3 % av fosforbelastningen på Östersjön. Andelarna är små, men en betydande del av avloppsvattnet släpps ut under sommaren och innehåller näringsämnen i mestadels direkt användbar form för alger. Det finns inga exakta bedömningar av belastningen från Finland. De passagerarfartyg som trafikerar mellan Finland och Sverige och mellan Finland och Estland tömmer avloppsvattnet i hamnarna, varifrån det transporteras till reningsverk.

Östersjön har utsetts till ett specialområde enligt bilaga IV till MARPOL-konventionen. I specialområdet ska fartygen rena toalettavfallet från minst 70 % av kvävet och minst 80 % av fosfor innan det släpps ut i havet, ifall det inte avlämnas i hamn. För nya fartyg trädde regeringen i kraft 1.7.2019. För befintliga fartyg kommer den att träda i kraft 1.7.2021.

Havsvårdens åtgärdsprogram har fyra åtgärdsförslag som avser sjötrafik och ett som avser sjöfart/hamnar. Åtgärderna syftar till att utreda mängden grävatten och matavfall på fartygen samt mängden toalettavfall på fraktfartyg och därav följande näringsbelastning på Östersjön. Ambitionen är att säkerställa efterlevnad av reglerna för kvävekontrollområdet i Östersjön och minska näringsbelastningen från fartygens gödseltransporter i hamnarna.

Båtliv

Näringsbelastningen från båtar består av toalettavfall och grävatten samt kväveutsläpp i avgaserna. Båtlivet står uppskattningsvis för mindre än 0,6 % av fosforbelastningen och mindre än 0,13 % av den årliga kvävebelastningen i Skärgårdshavet.⁴³ Båtlivet har liten betydelse för den totala näringsbelastningen, men lokalt kan betydelsen vara påtaglig. Belastningen sker delvis under sommarmånaderna, då vattnet är varmt och det ofta är brist på näringsämnen i vattnet, vilket gör att all extra belastning påskyndar eutrofieringen. Det finns inga uppskattningar av det luftburna kvävedofallet från båtarnas avgaser. Båtarnas utsläpp av toalettavfall regleras i miljöskyddslagen för sjöfarten. En båt med vattentoalett ska vara utrustad med behållare för toalettavfallet, dvs. septitank. Båten ska också ha ett system för sugtömning av tanken till en behållare eller ett avloppssystem på land. Från fritidsbåtar borde det alltså i princip inte komma ut toalettavfall i havet. Enkäter visar dock att en liten del av båtarna tömmer sitt toalettavfall i havet minst varannan gång. Huvudorsaken är det inte finns tillräckligt med platser för tömning av septitankar eller att tömningen inte fungerar. Fler tömningsplatser och

bättre underhåll ingår därför i de nya åtgärderna för att minska näringsbelastningen från båtarnas svart- och grävatten samt nedskräpningen.

Dagvatten

Med dagvatten avses regn- och smältvatten som avleds till vattendrag från bebyggda områden, såsom vägar, gator, hustak, och från parkerings- och lagerområden. Näringsämnen, suspenderade och skadliga ämnen från luften och från mänsklig verksamhet hamnar i vattendragen med dagvattnet. Dagvattnets andel av den människoframkallade näringsbelastningen var klart under 1 % i alla havsområden (tabell 8). Genom dagvattnet tillfördes Finlands havsområden i snitt 4 ton fosfor och drygt 170 ton kväve per år 2010–2019. Uppskattningarna av dagvattenbelastningen inbegriper osäkerhet och bör preciseras. Det finns inga exakta uppgifter om mängden dagvattenbelastning i havet eller belastningstrenden. Klimatförändringen kan dock antas leda till ökade dagvattenmängder och därav följande översvämningar. Dagvattenbelastningen medför en liten eutrofieringseffekt med tanke på hela Östersjön, men lokalt kan konsekvenserna för vattnene vara betydande.⁴⁴ Därför blir en övergripande dagvattenhantering ännu viktigare i framtiden.

Bestämmelser om avledning och hantering av dagvatten finns i markanvändnings- och bygglagen, lagen om vattentjänster och lagen om hantering av översvämningssrisker. Avsikten är att genom markanvändnings- och bygglagen och lagen om vattentjänster bl.a. förbättra den övergripande hanteringen av dagvattnet för att det ska vara enklare att göra förberedelser för översvämmade avlopp vid stora regnmängder och för att förebygga förbiledning av avloppsvattnet till vattendrag. Kommunförbundets dagvattenhandledning ger praktisk hjälp för planering av övergripande dagvattenhantering och tolkning av dagvattenlagstiftningen.

Vattenvården har en åtgärd för effektivisering av dagvattenhanteringen och -behandlingen (bilaga 1), vilket avser åtgärder som lagts fram i kommunernas planer för hanteringen av dagvattnet. Även om dagvattnet i allmänhet har liten betydelse för näringsbelastningen och eutrofieringen bör man se till att utarbeta och genomföra planerna för dagvattenhanteringen. Det finns inte separata avloppssystem för dagvattnet och avloppsvattnet i närapå alla stads- och industriområden. På grund av de kombinerade avloppssystemen hamnar dagvatten, särskilt i gamla städer, i avloppsreningsverk där de vid riklig nederbörd kan komma att överbelasta reningsprocessen och göra att avloppsvatten kommer ut i vattendragen förbi processen. Separeringen av regnvattnet och avloppsvattnet bör beaktas särskilt vid planeringen av hanteringen av dagvattnet. Den effektivaste metoden att minska uppkomna dagvattenmängder är markinfiltrering. I vissa områden kan dagvattnet hållas kvar i sedimenteringsbassänger och konstgjorda eller naturliga våtmarker. När dessa inkluderas i bl.a. nya detaljplaner ökar det naturens mångfald även lokalt.

Havsvårdens åtgärdsprogram innehåller en åtgärd för att minska näringsbelastningen från dagvatten samt makro- och mikrokräp och skadliga ämnen i dagvattnet. Satsningar bör emellertid göras på att genomföra de befintliga åtgärderna.

Betydelsen av sedimentet, vattenutbytet och det luftburna nedfallet för näringsförhållandena i Finlands havsområden

Östersjöns olika delbassängers förmåga att binda näringsämnen varierar kraftigt. Exempelvis har Bottenviken en utmärkt förmåga att binda fosfor från avrinningsområdet och Bottenhavet i bottensedimentet eftersom syreläget på botten i regel är gott. Därför håller sig fosforhalterna mycket låga i Bottenviken. Då bottens förmåga att binda näringsämnen är svag eller har varierande förmåga att binda näringsämnen, har delbassängernas vattenutbyte och interna näringsströmmar mellan botten och vattnet en betydligt större inverkan på variationen i eutrofieringsförhållandena än den årliga näringsbelastningen. Detta gäller särskilt Finska viken, som är en tröskellös förlängning av huvudbassängen i Östersjön och står nedanför saltsprångskiktet (haloklinen) i direkt kontakt med det djupa vattnet och den stora depån av näringsämnen i huvudbassängen. Näringshalterna i det djupa vattnet i Östersjöns huvudbassäng ökar framförallt under långvariga syrefria perioder som gör att näringsämnena samlas i haloklinen och i vattenskikten nedanför.

Djupt, näringsrikt vatten från huvudbassängen rör sig tidvis långt in i Finska viken. Särskilt när det råder östanvind strömmar vatten i ytskiktet ut från Finska viken medan det på botten strömmar in saltrikt vatten från Östersjöns huvudbassäng, vilket stärker stratifieringen och förhindrar att vattenskikten blandas upp. Bottennära vatten byts inte ut, vilket medför omfattande syrefrihet och ökar mängden näring som sedimenten frisätter i bottennära vatten.

I Östersjöns huvudbassäng och i de djupaste delarna av Finska viken kan vinterstormar få den stratifiering som grundar sig på skillnader i salthalten att upplösas och näringsämnen, särskilt fosfor, att blandas upp i de högre vattenskikten. Näring som nått ytvattnet höjer eutrofieringsgraden och ökar också blomningarna av blågrönbakterier under den följande växtperioden. Utöver Finska viken påverkar vattenskiktens uppblandning i huvudbassängen näringsläget för Skärgårdshavet och även i mindre grad Bottenhavet. Fosforhalten i Finska

viken har en stigande långtidstrend. I östra Finska viken förefaller det som om fosforhalten ändå skulle ha börjat minska efter början av 2000-talet, vilket främst torde förklaras av de kraftigt sänkta fosforutsläppen från Ryssland samt av att en exceptionellt stor mängd näringsämnen frigjordes från botten i början av 2000-talet.

Det luftburna kvävedofallet utgör en betydande andel, ca 30 %, av den externa totala kvävebelastningen i Skärgårdshavet och Bottenhavet. I dessa områden sjönk kvävedofallet betydligt på 1990-talet och något ännu i början av 2000-talet. Det minskade luftburna nedfallet är en följd av den allmänna minskningen av kväveutsläpp i Europa. Även för Finska viken observerades minskningar i kvävehalterna på 1990-talet. Att utsläppen minskade under den ekonomiska recessionen i Ryssland och Östeuropa i början av 1990-talet hade antagligen särskilt stor inverkan på Finska viken.

Att näringsbelastningen på Östersjön har pågått länge, den allmänna eutrofieringen och den stora fosfordepån under haloklinen bromsar upp förbättringen av statusen i Östersjöns huvudbassäng, Finska viken och Skärgårdshavet och delvis även Bottenhavet. Dessa interna faktorer hämmar statusförbättringen och påverkar särskilt sådana kustvattenområden i Finska viken och Skärgårdshavet där den lokala näringsbelastningen har en liten betydelse. I den första periodens åtgärd om betydelsen av Östersjöns interna näringsdepåer och möjligheterna att minska dem utredes nuläget för Östersjöns interna näringsdepåer och möjligheterna att kontrollera dem. Det nya programmet *Åtgärder för att minska näringsreserverna i havet och havsbotten och öka näringsupptagningen* (ÅP2022-EUTROF12) är en fortsättning på den förra åtgärden.

Är de nuvarande åtgärderna tillräckliga?

Även om alla ovan behandlade behandlingskällor och branscher påverkar belastningen är hanteringen av näringsutsläpp från jordbruket är det avgörande för att motverka eutrofieringen framförallt i kustvattnen. Åtgärder för jordbruket och andra belastande sektorer i framförallt avrinningsområdet planeras och genomförs inom vattenvården. Fullständigt genomförande av förvaltningsplanerna är ett absolut villkor för att få ned belastningen och uppnå och upprätthålla god status. Därtill är det viktigt att Finland utövar påverkan i organen för Östersjösamarbetet, särskilt i HELCOM samt via EU:s strategi för Östersjöområdet, för att även de övriga länderna ska uppnå de mål för minskning av belastningen som avtalats i åtgärdsprogrammet för skyddet av Östersjön.

Beträffande eutrofieringen är det möjligt att nå bättre status med nuvarande åtgärder. Att nå god status med dessa åtgärder ter sig dock osannolikt i flertalet havsområden trots att satsningen på t.ex. minskad näringsbelastning i vattenvården är klart större än tidigare. Ett viktigt skäl till att målet troligen inte uppnås är tidsfördröjningen mellan genomförandet och effekten av åtgärderna, både i avrinningsområdet och i havet. Försvårande omständigheter är också klimatförändringen samt näringstillförseln från Östersjöns huvudbassäng, särskilt i Finska viken men även Skärgårdshavet och Bottenhavet, och interna näringsdepåer lokalt. Att tillståndet försämrats i Bottenhavet är en ytterligare utmaning med avsikt att uppnå målen och en god status.

Eftersom de nuvarande åtgärderna inte ensamma räcker till för att minska belastningen föreslås nya åtgärder i åtgärdsprogrammet för att minska näringsbelastningen och eutrofieringen.

5.1.3 Nya åtgärder inom havsvården för att minska näringsbelastningen

I havsvårdens åtgärdsprogram föreslås 14 nya åtgärder för att minska näringsbelastningen och eutrofieringen. Minskning av näringsbelastningen ingår i två åtgärdsförslag som även påverkar andra tryck och teman och beskrivs där (5.5 Minskning av nedskräpningen, 5.7. Havsbottens fysiska integritet och förbättring av livsmiljöernas tillstånd).

De nya åtgärderna syftar bl.a. till att öka konsumtionen av vild fisk och därigenom öka näringsuttaget från havet. Åtgärderna syftar också till att minska näringsbelastningen från stallgödsel och främja återvinning av näringsämnen samt minska diffust utsläpp i havet framförallt från kusten och skärgården. Flera åtgärder har som mål att utreda mängden näringsbelastning från vissa källor för vidare åtgärder. Det gäller bl.a. åtgärder som har att göra med sjötrafik och hamnverksamheter. Åtgärder främjar minskning av havets interna näringsdepåer och metodutvecklingsarbete för insamling av död algmassa samt tillförlitlighet i analysmetoder för havsbelastande verksamhet. Det finns också en åtgärd av styrmedelstyp för att minska näringsbelastningen och eutrofieringen genom att påverka kosthållningen.

Minskning av matproduktionens och -konsumtionens belastande vattenmiljöpåverkan

Åtgärdsbeskrivning

Matproduktionen orsakar ca 60 % av genomsnittsfinländarens näringsbelastning på Östersjön. Enligt Östersjöräknaren (<https://www.syke.fi/itamerilaskuri>)⁴⁵ uppskattas animalisk mat stå för ca 75 % av kostens näringsämnesavtryck. Det stora näringsämnesavtrycket för animalisk mat förklaras av att en stor del av åkerarealen i Finland används inom husdjursproduktion. En betydande del av all producentjordbruksmark används för produktionen av mjölkprodukter och nötkött. Matproduktionen medför också växthusgasutsläpp.

Produktionen av mjölk, kött och andra animaliska jordbruksprodukter står för den största delen av åkrarnas växthusgasutsläppsbelastning. Uppvärmningen påskyndar Östersjöns eutrofiering på många sätt och därför är minskade klimatutsläpp också viktigt för Östersjön.

Vegetabilisk och fiskbaserad kost har mindre näringsbelastnings- och växthusutsläppskonsekvenser än blandad kost. Dessutom ger det positiva hälsoeffekter.

Du kan effektivt minska ditt eget näringsämnesavtryck genom att öka andelen inhemsk vild fisk och vegetarisk mat i din kost. Vild fisk är det effektivaste alternativet bl.a. därför att eutrofierande fosfor och kväve försvinner från vattenmiljön med fiskarna. Eutrofierande utsläpp och växthusgasutsläpp vid fångst av vild fisk beror på fångstsättet, som varierar per fiskart. Hållbart fångad småfisk som går i stim är den miljövänligaste proteinkällan när all miljöpåverkan beaktas⁴⁶. I Finland har vi t.ex. strömming, skarpsill och siklöja, också karpfiskar (mörtfiskar) är en miljövänlig proteinkälla. Odlad fisk har ett större näringsämnes- och koldioxidavtryck än vild fisk. I fråga om odlad fisk spelar det också roll om den odlats till havs eller i en cirkulationsvattenanläggning på land.

Matsvinn ökar näringsämnesavtrycket och klimatutsläppen. Matsvinnet i finländska hushåll är uppskattningsvis 120–160 miljoner kilo per år och nästan fyra gånger mer i livsmedelskedjan.

Förändring av konsumtionsvanorna, t.ex. kosthållningen, minimerat matsvinn och jordbrukets vattenskyddsåtgärder är centrala för att minska matproduktionens eutrofierande effekt. När man tar hand om åkerjordens bördighet och underhåller och ökar kolförråden kan det minska tillförseln av näringsämnen och organiska ämnen till vattendrag samt klimatpåverkan.

För att minska utsläppen från matproduktion och -konsumtionen behövs det åtgärder som styr hushåll och producenter av offentlig måltidsservice att välja livsmedel med litet näringsämnes- och koldioxidavtryck samt offentlig styrning som t.ex. förstärker livsmedelsbranschens insatser och investeringar för en miljövänligare kost.⁴⁷ I fortsättning bör miljöpåverkan även beaktas i näringsrekommendationerna.

Åtgärden ska uppmuntra konsumenterna att äta mer vegetariskt och öka andelen vild fisk i sin kost samt minska matsvinnet. Ambitionen är också att med olika typer av politiska åtgärder styra jordbruket mot mindre näringsbelastning och växthusgasutsläpp.

Följande insatser ingår:

- Att öka konsumenternas kunskap om hur de med egna matval kan minska näringsbelastningen i våra vatten och växthusgasutsläppen på samma gång. För detta mål kommer Östersjöräknaren att ses över och förbättras. Kostavsnittet uppdateras och mer information kommer att ges om andra konsumtionsrelaterade belastningskällor som man kan påverka med egna val, såsom matsvinn.

	<ul style="list-style-type: none"> - Ett system för utredning och uppföljning av matsvinnets verkliga mängd och art tas fram. - Jordbruksproducenter och företag uppmuntras till miljövänligare livsmedelsproduktion och produktutveckling. - Miljö- och klimatåtgärderna i reformen av EU:s jordbrukspolitik ska genomföras mer ambitiöst. - Miljövänliga livsmedelsinköp i måltidsservice (skolor, daghem, arbetsplatser) ska främjas. Detta kan göras med tydliga kriterier. Vi ska främja utarbetandet av sådana och verka för att ännu miljövänligare mat erbjuds. - Miljövänliga matval kan främjas med matfostran. Vi tar med i matens miljöpåverkan i läroplanen för matfostran (bl.a. barnens delaktighet, utveckling av samarbetet mellan måltidsservice, skolor och småbarnspedagogik). 												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: JSM och MM Deltagare: SYKE, NRI, UKM, MTK, THL och konsumenterna												
Tidsplan	2022–2027, löpande												
Regional omfattning	Finlands havsområde												
Koppling till allmänt miljömål	NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar. NÄR1, Belastningen från näringsämnen samt organiska och fasta ämnen i jord- och skogsbruket samt torvbrytningen minskar NÄR2, Näringsbelastningen från vattenbruket hotar inte uppfyllelsen eller upprätthållandet av god miljöstatus.												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald</td> <td>Främmande arter</td> <td>Kommersiell fisk</td> <td>Näringsvävar</td> <td>Eutrofiering</td> <td>Havsbottnen</td> </tr> <tr> <td>D1 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>D2 <input type="checkbox"/></td> <td>D3 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>D4 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>D5 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>D6 <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen	D1 <input checked="" type="checkbox"/>	D2 <input type="checkbox"/>	D3 <input checked="" type="checkbox"/>	D4 <input checked="" type="checkbox"/>	D5 <input checked="" type="checkbox"/>	D6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen							
D1 <input checked="" type="checkbox"/>	D2 <input type="checkbox"/>	D3 <input checked="" type="checkbox"/>	D4 <input checked="" type="checkbox"/>	D5 <input checked="" type="checkbox"/>	D6 <input checked="" type="checkbox"/>								
	<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska förändringar</td> <td>Främmande ämnen</td> <td>Främmande ämnen i matfisk</td> <td>Nedskräpning</td> <td>Energi och buller</td> <td></td> </tr> <tr> <td>D7 <input type="checkbox"/></td> <td>D8 <input type="checkbox"/></td> <td>D9 <input type="checkbox"/></td> <td>D10 <input type="checkbox"/></td> <td>D11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och buller		D7 <input type="checkbox"/>	D8 <input type="checkbox"/>	D9 <input type="checkbox"/>	D10 <input type="checkbox"/>	D11 <input type="checkbox"/>	
Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och buller									
D7 <input type="checkbox"/>	D8 <input type="checkbox"/>	D9 <input type="checkbox"/>	D10 <input type="checkbox"/>	D11 <input type="checkbox"/>									

ÅP2022-EUTROF2	
Hållbart fiske och ökad användning av inhemsk fisk	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Fisket tar årligen ut betydande mängder näringsämnen från havsekosystemet (t.ex. ca 700 ton P/år från alla Finlands vattendrag). Dessutom är det statligt understödda reduktionsfisket bland de kostnadseffektivaste vattenskyddsåtgärderna när man betraktar på näringsuttaget (bl.a. KiertoVesi-projektet⁴⁸). Ökat fiske av underutnyttjade arter, hållbart och marknadsmässigt, främjar näringsuttaget från havsekosystemet. Fiske av andra arter än rovfisker balanserar fisketrycket, bidrar till ekologisk balans i artsammansättningen och främjar god status i havsekosystemet. När hållbart fångade inhemska fiskarter i ökad grad blir en del av finländarnas kost kan det indirekt minska den externa näringsämnestillförseln i avrinningsområdet (import av fisk, kött, foder till fiskodling). Om kött från intensiv uppfödning ens delvis ersätts av inhemsk fisk i kosthållningen bidrar det på sikt till minskade utsläpp av näringsämnen från jordbruket ifall behovet av åkerareal för köttproduktion minskar. Strömming är den mest fångade arten i Finlands kommersiella fiske, men bara 3 % av den årliga fångsten konsumeras i Finland. 40 % av strömmingsfångsten blir pälsdjursfoder, men volymerna minskarna på grund av pälsbranschens utveckling. Strömming är miljövänlig mat där tillgången också är bättre och mindre säsongsbetonad jämfört med många andra vilda fiskarter. Strömmingsfisket är hållbart: ca 95 % av den strömming och skarpsill som fångas i Finlands havsområde uppfyller MSC-certifikatskriterierna. På senare år har användningen av karpfisk främjats i livsmedelsindustrin, nya</p>

	<p>konsumentprodukter har kommit ut på marknaden och efterfrågan på dem och råvaran ökar.</p> <p>Det finns också potential att öka fångsten av nors och dess användning som livsmedel. Priset på nors är förhållandevis bra (i bästa fall dubbelt mot matströmning), den går i stim inom räckhåll för kustfiskarna och norsfisket ser inte ut att lida av sälarna. Åtgärdens mål är att utveckla fisket av strömning och andra underutnyttjade fiskbestånd, såsom karpfiskar, nors och spiggfiskar, samt värdekedjorna för en ökad konsumtion av inhemsk vild fisk.</p> <p>Åtgärdens mål är förenligt med programmet för främjande av inhemsk fisk, Finlands mål för blå tillväxt, havs- och fiskerieringens innovationsprogram samt resultaten från BlueAdapt-projektets blå bioekonomiarena i Egentliga Finland. Åtgärden stöder "Minskning av matproduktionens och -konsumtionens belastande vattenmiljöpåverkan" genom att öka konsumentens tillgång till vild fisk (ÅP2022-EUTROF1).</p> <p><u>Stråvan är att uppnå målen med följande insatser:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vi ökar strömmingsfångstens livsmedelsandel. Detta sker genom start av regionala och riksomfattande utvecklingsprojekt som kan få bort flaskhalsar för konsumtion av strömning genom att förbättra fiskets lönsamhet, strömmingens kvalitet, hållbarhet och image som livsmedel. I första hand ska fartyg, fångstredskap och -sätt utvecklas så att andelen fångad fisk av livsmedelskvalitet kan höjas. 2. Vi främjar konsumtionen av karpfiskar (mörtfiskar) och nors. Ambitionen är att också utreda hälsoeffekterna av nors och vilka faktorer som påverkar livsmedelsanvändningen. 3. Vi ökar den inhemska efterfrågan och förädlingen genom att satsa på utveckling av primärproduktionens hanteringsanläggningar, logistik och sortiment samt genom att förbättra image och efterfrågan av underutnyttjade fiskbestånd. Ambitionen är att förbättra lönsamheten genom ökad förädlingsgrad, offentlig upphandling och export av fiskprodukter samt göra det lättare att få fiskemöjligheter inom kommersiellt fiske. Insatserna kan bl.a. främjas med stöd från Europeiska havs- och fiskerifonden samt programmet för främjande av inhemsk fisk. 4. Åtgärden utvecklar modellen för statligt finansierat reduktionsfiske så att den marknadsmässigt styr och uppmuntrar till konsumtion av fångsten i stället för nuvarande maximering av uttaget, som förhindrar konsumtion av reduktionsfångsten. Målet är att karpfisket sker som normalt kommersiellt fiske utan offentligt fiskerelaterat stöd. Förändringen kräver bättre fiskemöjligheter samt effektivisering och automatisering av logistik och fiskhanteringslösningar. Därtill utreds hur fisket av karpfiskar påverkar artsammansättningen, näringskretsloppet och ekosystemen så att vi säkerställer hållbara fiskemetoder, och vi ska fortsätta utvecklingen av lösningar för att förebygga olägenheter som sälar och andra djur förorsakar kustfiskerieringen.
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: JSM</p> <p>Deltagare: MM, John Nurminens stiftelse, regionala fiskeaktionsgrupper och fiskerihushållningscentraler, fiskare, företag verksamma i produktionskedjor och -produktutveckling, NTM-centralerna och andra intressenter.</p> <p>Utredningar: NRI, SYKE</p>
Tidsplan	2022–2026
Regional omfattning	Skärgårds- och Bottenhavet, kanske även andra havsområden
Koppling till allmänt miljömål	NÅRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar.

Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF3	
Återvinning av näringsämnen i gödsel vid biogasproduktion	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Fosfor och kväve är livsviktig växtnäring. Om de används mer än vad växten behöver och det redan finns mycket kväve och fosfor i jorden ökar risken för kväve- och fosforbelastning på vattendragen. Dessutom kan utsläppen av kväve i luften öka. Fosfor är en ändlig naturresurs och tillverkningen av kvävegödsel förbrukar mycket energi. En del konstgödsel kan ersättas med återvunna näringsämnen såsom gödsel. Att utnyttja gödsel som sådant på fler gårdar och ett större område försvåras av husdjurs- och växtproduktionens differentiering och husdjursproduktionens regionala koncentration.</p> <p>Åtgärdens mål är att öka cirkulationen av näringsämnen, framförallt fosfor, i gödsel från områden med näringsöverskott till områden med näringsunderskott inom biogasproduktionen. Förädling av näringsämnen i gödselbaserade rötrest till lättfraktade och -hanterliga gödselbaserade ökar förutsättningarna att ersätta konstgödsel med dessa. Detta kräver att produktion, förädling och användning av biogas och rötrest främjas på olika plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lagstiftningen och stödsystemen vidareutvecklas • en fungerande marknad skapas och säkerställs • rådgivning, utbildning och kommunikation till bl.a. jordbrukare, rådgivare och myndigheter • kvaliteten på återvunna näringsämnen säkras liksom användbarheten <p>Denna åtgärd 1) stöder identifiering och igångsättning av behövliga lagprojekt och stödsystem samt 2) främjar projektfinansiering för projekt som bidrar till mer forskning, användning och kommunikation i fråga om återvunna näringsämnen. Åtgärden har en koppling till och främjar vattenvårdens jordbruksåtgärder för gödselbearbetning och återvinning av näringsämnen och organiskt material (inkl. gödsel).</p> <p>Ökad biogasproduktion kan öka vår produktion av förnybar energi och Finlands energioberoende. I processen bildas biogas samt rötrest med näringsämnen och organiskt material, och kostnadseffektiv och hållbar utvinning av dessa som växtnäringskälla är ett väsentligt element i biogasanläggningar.</p> <p>Biogas kan produceras av gödsel och många andra organiska material. Oftast utvinns flera råvaror samtidigt i processen. Valet av råvaror påverkar såväl biogasproduktionen som rötresternas näringsinnehåll och användbarhet i växtproduktionen. I Finland uppkommer ca 15 miljoner ton gödsel per år (systemet Suomen normilanta). Utifrån djurantalen i husdjursuppfödningen är gödselmängden störst på nötgårdar, men även svin och fjäderfä ger upphov till avsevärda mängder och dessa är starkt koncentrerade till västra Finland.</p> <p>I områden där få av husdjuren utfodras med vallväxter erbjuder växtbiomassa som råvara till biogas jämte gödsel en möjlighet att öka vallarealen. Detta kan minska risken för att erosionskänsliga åkrar belastar vattendrag. Vall bidrar till bättre markstruktur, vilket likaså påverkar belastningsrisken.</p> <p>Lokalt kan en biogasanläggning för en eller flera gårdar effektivisera näringskretsloppet och utvinningen av gödselenergi. Rötrest kan i sig användas som gödsel på gårdens eller samarbetsgårdens åkrar enligt skiftets bördighet</p>

	<p>och växternas näringsbehov, om det finns tillfälle. N- och P-haltiga gödsel-fraktioner kan separeras för bättre fördelning av kvävet och fosfor på just sådana skiften där de behövs. Flytande fraktioner kan oftast användas för något ändamål i närområdet, men fosforhaltiga torrfraktioner kan behöva transporteras längre bort.</p> <p>Inte ens det räcker alltid ifall området har en stark koncentration av husdjursproduktion där mängden gödsel fosfor klart överstiger växtproduktionens behov.⁴⁹ Då bör en del av gödseln bearbetas till ett koncentrerat gödsel-fabrikat, vilket möjliggör transport av näringsämnen till ett större område där de kan utnyttjas. Detta minskar risken för urlakning och behovet av konstgödsel och effektiviserar näringskretsloppet. Det största behovet av en sådan avancerad bearbetning finns i området som täcks av NTM-centralen i Österbotten (minst 60 %), i Södra Österbotten och Satakunta (ca 30 %) och Egentliga Finland (13 %). Dessutom har Södra och Norra Savolax ett litet överskott på gödsel-fosfor.^{50, 51} Enskilda kommuner och gårdar kan dock ha en mycket an-norlunda närings-situation än genomsnittet i området. Nu bearbetas bara ca 6 % av gödselmängden i Finland enligt Naturresursinstitutets bedömning⁴⁹. Un-gefär 1 % går till biogasproduktion och gödselbaserade rötresten förädlas knappt alls till koncentrerade gödsel-fabrikat.</p> <p>Kostnadseffektiv vidareförädling av rötresten till gödsel-fabrikat kräver större enheter. Tillverkade gödsel-fabrikat, t.ex. kornaktiga, ska innehålla rätt pro-portioner av näringsämnen i en för växter användbar form och de får inte inne-hålla skadliga ämnen. Dessutom ska priset vara konkurrenskraftigt.</p> <p>Gödsel i biogasproduktion och förädling av rötresten till gödsel-fabrikat torde även minska trycket på höstspridning av gödsel, som inbegripen en förhöjd risk för belastning av vattenmiljön. Även då återvunna näringsämnen an-vänds ska man dock se till att de ges efter behov, balanserat och används på rätt sätt i rätt tid. Lagring kräver särskild noggrannhet. Återvinning och effekti-vare användning av näringsämnen kräver delaktighet och engagemang av såväl förvaltningen, företagen, samhällena och jordbrukarna som enskilda medborgare.</p>												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: JSM</p> <p>Deltagare: MM, ANM, forskningsinstitut, MTK, industrin, lantbrukshandeln, lantbruksföretagare, rådgivningsorganisationer, NTM-centraler, RFV, konsument- och andra organisationer.</p>												
Tidsplan	2022–2027, löpande												
Regional omfattning	Finlands havsområde												
Koppling till allmänt miljömål	<p>NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar.</p> <p>NÄR1, Belastningen från näringsämnen samt organiska och fasta ämnen i jord- och skogsbruket samt torvbrytningen minskar</p>												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mång-fald</td> <td>Främmande arter</td> <td>Kommersiell fisk</td> <td>Näringsvävar</td> <td>Eutrofiering</td> <td>Havsbottnen</td> </tr> <tr> <td>K1 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K2 <input type="checkbox"/></td> <td>K3 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K4 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K5 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K6 <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mång-fald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Biologisk mång-fald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen							
K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>								
<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska för-ändringar</td> <td>Främmande äm-nen</td> <td>Främmande äm-nen i matfisk</td> <td>Nedskräpning</td> <td>Energi och under-vattensbuller</td> <td></td> </tr> <tr> <td>K7 <input type="checkbox"/></td> <td>K8 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K9 <input type="checkbox"/></td> <td>K10 <input type="checkbox"/></td> <td>K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska för-ändringar	Främmande äm-nen	Främmande äm-nen i matfisk	Nedskräpning	Energi och under-vattensbuller		K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>		
Hydrografiska för-ändringar	Främmande äm-nen	Främmande äm-nen i matfisk	Nedskräpning	Energi och under-vattensbuller									
K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>									

ÅP2022-EUTROF4	
Hållbar användning av avloppsslamprodukter i grönbyggande	
Åtgärdsbeskrivning	I avloppsreningsverkens reningsprocess uppkommer slam, som innehåller näringsämnen, organiskt material och även skadliga ämnen. År 2016 gick 48 % av detta slam till grönbyggande (parker, vägbankar), 41 % till jordbruk, 4 %

	<p>till landskapsgestaltning på avstjälningsplatser och 5 % till lagring. 73 % av slammet behandlades på biogasanläggningar innan det gick vidare.⁵²</p> <p>När produkter av slam från reningsverk används i grönområden och längs vägar är det en möjlig fosfor- och kväveutsläppskälla. Uppskattningarna av utsläppens storlek inbegriper dock stor osäkerhet och kunskapen om dem är dålig.</p> <p>Trots att fosfor i dessa slambaserade substrat binds till svårösliga järn- eller aluminiumföreningar konstaterade Kangas & Salo (2010)⁵³ att urlakningen av näringsämnen per hektar är större än för jordbruksmark. För att minimera urlakningen bör alltså ett slambaserat substrat fås gräsbevuxet före höstens och vinterns avrinning.</p> <p>Den belastande effekten av avloppsslam som används i grönbyggande minskas genom att sträva efter snabb bindande växttäckning och därmed en minskning av erosion och urlakning av näringsämnen. Detta gör användningen av slam från reningsverk mindre betydande som belastningskälla. Dessutom innehåller slammet en rätt liten mängd näringsämnen jämfört med andra potentiella källor till diffusa utsläpp såsom konstgödsel och annan gödsel i jordbruket. Kangas & Salo (2010)⁵³ bedömde att detta slambaserade grönbyggande motsvarar 2,5 % av fosforbelastningen och 0,7 % av kvävebelastningen i Nyland. Motsvarande siffror på landsnivå var 1,3 % och 0,3 %.</p> <p>Lokalt kan denna utsläppskälla dock vara relevant och situationen kan delvis ha förändrats på senare år. Slam från reningsverk behandlas numera allt oftare centraliserat på biogasanläggningar, vilket gör att stora mängder slambaserade rötresten kan uppstå i vissa områden. Förut var det vanligt att använda slam från reningsverk till landskapsgestaltning på avstjälningsplatser, men EU har förbjudit deponering av organiskt avfall på avstjälningsplatser. År 2016 kom ca 40 % av reningsverkens slam till användning på åkrar, men därefter kan volymen ha minskat på grund av begränsningar i användningen av gödsel med sådant slam vid kontraktsodling, vilket ökar trycket på att använda det i grönbyggande. Avrinningen av näringsämnen vid regn ökar i och med klimatförändringen, även från grönområden och vägbankar där man använt näringsämnehaltigt slam från reningsverk.</p> <p>Användning vid grönbyggande i parker kan anses ha den minsta risken eftersom spridningen av slammet regleras och målet är ett snabbt växttäck. Mängden som sprids i vägbankar vid vägbyggnad styrs bara genom rekommendationer och växttäckningen uppstår inte nödvändigtvis lika snabbt som i parkerna. Därför kan avrinningen per hektar vara större där än i parkerna.</p> <p>Sammanfattningsvis kommer åtgärden att utreda utsläppen av näringsämnen från grönbyggande, regional variation av mängden slam och utsläpp samt utsläppens storlek i relation till andra utsläppskällor. Ett småskaligt utsläppsfältprov med rötresten av slam från reningsverk sker 2021 i projektet Sustainable Biogas. Eventuella fortsatta studier kan inriktas utifrån detta. Därtill utreds tillräckligheten av den nuvarande regleringen och vägledningen sett till avrinningen av näringsämnen inom olika användningsområden (parker, vägbyggnad). Dessa uppdateras vid behov och centrala intressenter informeras.</p>						
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: John Nurminens stiftelse, NTM-centralerna, forskningsinstitut</p>						
Tidsplan	2022–2025						
Regional omfattning	Finlands havsområde						
Koppling till allmänt miljömål	<p>RAVallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar</p> <p>NÅR4: Avloppsvattenbelastningen minskar 2018–2024</p>						
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="520 1984 663 2029">Biologisk mångfald</td> <td data-bbox="663 1984 815 2029">Främjande arter</td> <td data-bbox="815 1984 967 2029">Kommersiell fisk</td> <td data-bbox="967 1984 1118 2029">Näringsvävar</td> <td data-bbox="1118 1984 1286 2029">Eutrofiering</td> <td data-bbox="1286 1984 1453 2029">Havsbottnen</td> </tr> </table>	Biologisk mångfald	Främjande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
Biologisk mångfald	Främjande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen		

Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF5	
Minskning av diffus belastning från specialväxt- och pälsdjursproduktion i skärgården och kustområdena	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Största delen av näringsbelastningen på havet kommer med åar och älvar från avrinningsområdet, men näringsämnen kommer också från avrinningsområden som gränsar till havet och från skärgården. Eftersom det finns få sjöar och havet är nära hamnar avrinningen snabbt där. Retention av fosfor och suspenderade ämnen hinner inte ske i någon betydande grad. Dessa områden kan vara betydande för näringsbelastningen ifall där finns specialväxtproduktion som kräver riklig gödsling eller t.ex. pälsproduktion såsom vid Österbottenskusten. Specialväxtproduktionen har minskat på många ställen, men till följd av långvarig produktion kan det finnas åkrar med mycket hög fosforhalt. Pälsdjursgödsel är mycket fosforhaltigt, vilket skapar utmaningar för användningen.</p> <p>För att minska belastningsrisken effektivt behövs mer exakt kunskap om de mest belastande områdena och deras betydelse. För utredning av detta genomförs ett projekt där risken för belastning på vattendrag utreds på några öar i Skärgårdshavet och vissa kustområden samt vid Österbottenskusten framförallt i samband med odling av specialväxter och pälsproduktion. Projektet ska även göra belastnings- och vattenkvalitetsmätningar. Resultaten kan utnyttjas i belastningsmodellering, där det nu bara finns en liten mängd tillgängliga mätdata om bl.a. specialväxtproduktion. Kunskaperna kan senare tillämpas i hela landet. När riskfaktorerna är bättre kända kan man vidta riktade åtgärder för att minska belastningen i området, t.ex. inom stödsystemen eller separata projekt. Det behövs också rådgivning och information.</p> <p>Ett projekt ska främja användning av jordförbättringsmedel på de utvalda områdena i Skärgårdshavet. Det utnyttjar och kompletterar KIPSI-projektets (Kipsin levitys Saaristomeren valuma-alueen pelloille) verksamhetsmodell. Eftersom gips inte lämpar sig för alla skiften ges jordbrukarna, till skillnad från KIPSI, även möjlighet att använda strukturkalk och fiberfabrikat. Valet av lämpligt ämne beror bl.a. på skiftets egenskaper, läge och produktionssätt samt tillgången till jordförbättringsmedel. Dessutom är ambitionen att genomföra ett eller flera pilotprojekt i området för att testa effekten av innovativa vattenskyddsmetoder på intensiv odling av tidig potatis eller annan specialväxtproduktion. Metodvalet sker genom konkurrensutsättning av projekt.</p> <p>Förutom precisering av risken för vattendragsbelastning från pälsdjursgödsel i Österbotten genomförs ett projekt där jordbrukare kan prova fiberfabrikat för att minska vattendragskonsekvenserna på skiften med grova jordarter där det under tidigare decennier spridits mycket pälsdjursgödsel och där jordens P-tal är högt.</p> <p>Åtgärden fokuserar på att minska mängden diffusa utsläpp direkt i havet och kompletterar vattenvårdens åtgärder för nya vattenskyddsmetoder i jordbruket (gips, strukturkalk och fiber) och rådgivning om effektivare vattenskydd och användning av näringsämnen på pälsfarmer.</p>
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: JSM och MM</p> <p>Deltagare: kustens NTM-centraler, lantbruksföretagare, rådgivningsorganisationer, leverantörer av jordförbättringsmedel, forskningsinstitut</p>

Tidsplan	2022–2025					
Regional omfattning	Finlands hela havsområde eller kustvattnen					
Koppling till allmänt miljömål	NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar. NÄR1, Belastningen från näringsämnen samt organiska och fasta ämnen i jord- och skogsbruket samt torvbrytningen minskar					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF6	
Havtorn för att minska näringsutflödet från avrinningsområdet: pilotprojekt och konsekvensanalys	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Näringsämnen och suspenderade ämnen som belastar och eutrofierar Skärgårdshavet och Finlands övriga havsområden kommer till största delen från åkrar i avrinningsområdet. Näringsämnen urlakas från åkern via ytavrinning eller täckdiken, suspenderade ämnen främst via ytavrinning. Avsikten är att minska ytavrinningen och erosionen, bl.a. genom skyddsremsor och -zoner där det ska finnas en flerårig, ogödslad vall som inte behandlats med växtskyddsmedel. Målet är att minska erosionen och urlakningen av näringsämnen som binds i suspenderade ämnen och av bekämpningsmedel. Skörd och slätter av skyddszonerna ska ske årligen.</p> <p>Vedväxter kan vara effektiva för att binda näringsämnen och minska erosionen. Deras rötter binder jord och tar upp fosfor från djupare jordskikt än gräs. Vedväxters fosfor- och kväveupptagning har studerats i liten omfattning.⁵⁴ Åtgärden syftar till att utreda effektiviteten av vedväxter som näringsupptagare och erosionsminskare. En potentiell vedväxt är havtorn, som växer vild i ytterskärgården men även trivs i andra miljöer. I Kina har havtorn planterats över stora områden som uppbindningsväxt på eroderad mark med gott resultat. Åtgärden ska stödja den pilotstudie av framförallt havtorn som inleddes 2019. Provområdet är åkanter i Skärgårdshavets avrinningsområde. Senare kommer havtorn eventuellt att testas vid åkrar i skärgården för minskning av näringsbelastning och erosion. Förutom vattenskydd är ekonomiskt utnyttjande av havtorn ett mål. För att fleråriga vedväxter som beskärs vid skörd, såsom havtorn, ska vara möjliga även i skyddszoner bör lagstiftningen om skyddszoner ses över.</p> <p>På fem gårdar i Egentliga Finland planterades våren 2020 inhemska havtornsplantor (3 300 st.) längs åkanter och vid havsstranden för att minska avrinningen av kväve- och fosforhaltiga näringsämnen till områdets åar och därifrån ut i Skärgårdshavet. Havtorn binder jord effektivt och använder tillrinande näringsämnen från åkrarna för att växa. De kommande åren ska följande studeras och bevakas: 1) kväve- och fosforuttaget i skörden samt förändringar i jordens P-halt i olika skikt, 2) utvecklingen av jordens humushalt, mikrober och andra kvalitetsfaktorer, 3) inverkan på lakvattenkvaliteten, bl.a. halten av näringsämnen och suspenderade ämnen, 4) kvalitetsfaktorer vid havtornsskörd som stöd för jordbrukarnas utkomst och 5) möjligheten att kopiera konceptet till ett större område. Övergripande mål är att minska lakvattenbelastningen och utveckla lantbruksföretagarnas biinkomster baserat på havtornproduktion och vidareförädling. Alla buskar i Tyrniraki-projektet är finska sorter.</p> <p>Projektet baseras på en långtidsstudie av havtorn vid Åbo universitets enhet för Livsmedelskemi och livsmedelsutveckling. Arbetet har resulterat i</p>

	publikation av mer än hundra vetenskapliga studier om havtorn (livsmedelskemi, nutrition, teknologi m.m.).					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Åbo universitets enhet för livsmedelskemi och livsmedelsutveckling Andra deltagare: Åbo universitet (geografi, biologisk mångfald, biologi, Turku AMK, Ammattiopisto Livia, lantbruksföretagare, havtornsnyttjare, NTM-centralen i Egentliga Finland, Egentliga Finlands förbund, MTK-Egentliga Finland, Centrum Balticum					
Tidsplan	2022–2024 (projektets andra fas) Havtornsodlarna har åtagit sig att sköta havtornsodlingarna i minst tio år. Målet är att bedriva utvecklings- och forskningsverksamhet under hela perioden.					
Regional omfattning	Skärgårdshavet och dess avrinningsområde Den första fasen har genomförts på fem gårdar i Egentliga Finland: Vahdonjoki, Paattistenjoki, Bjärnä å, Piikkiölahti. Omfattningen av den andra fasen beror på forskningsresultaten.					
Koppling till allmänt miljömål	NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar. NÄR1, Belastningen från näringsämnen samt organiska och fasta ämnen i jord- och skogsbruket samt torvbrytningen minskar					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF7	
Utredning av mängden toalettavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Finland har föreslagit att HELCOMs aktionsplan för Östersjön (BSAP) ska uppdateras vad gäller toalettavfall från fraktfartyg. Ifall Östersjöländerna kan enas om förbud mot att fraktfartyg tömmer toalettavfall i Östersjön skulle det kunna leda till att Helsingforskonventionens avtalsparter lägger fram ett gemensamt förslag till ändring av protokoll IV till IMO:s MARPOL-konvention så att regleringen även omfattar fraktfartyg. Det finns dock inte någon exakt kunskap om mängden och belastningen av toalettavfall från fraktfartyg i Östersjön. Kunskapen är väsentlig för att gå vidare med förslaget.</p> <p>Åtgärden ska</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kalkylmässigt och via enkäter utreda hur mycket toalettavfall som uppkommer på fraktfartyg samt hur det behandlas och töms i Östersjön och i hamnarnas mottagningsanordningar. I ljuset av dessa siffror bedöms hur mycket svartvatten och däri näringsämnen Östersjön tillförs. 2. Aktivt främja förhandlingar kring temat inom HELCOM och verka enligt förhandlingsresultatet.
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: KM Deltagare: Traficom och MM
Tidsplan	2022–2027
Regional omfattning	Finlands havsområde
Koppling till allmänt miljömål	NÄR4, Avloppsvattenbelastningen minskar 2018–2024.

Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF8						
Utredning av mängden grävatten som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Finland har föreslagit att HELCOMs aktionsplan för Östersjön (BSAP) ska uppdateras vad gäller grävattenutsläpp. Ifall Östersjöländerna kan enas om förbud mot grävattenutsläpp i Östersjön skulle det kunna leda till att Helsingforskonventionens avtalsparter lägger fram ett gemensamt förslag till ändring av IMO:s MARPOL-konvention så att regleringen även omfattar grävattenutsläpp.</p> <p>Åtgärden ska</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kalkylmässigt och via enkäter utreda hur mycket grävatten som uppkommer på fartyg (både passagerar- och fraktfartyg) samt hur det behandlas på fartyget (eventuellt blandas med svartvatten/matavfall) och hur mycket som töms i Östersjön/hamnarnas mottagningsanordningar. I ljuset av dessa siffror bedöms hur mycket grävatten och däri näringsämnen Östersjön tillförs. 2. Aktivt främja förhandlingar kring temat inom HELCOM och verka enligt förhandlingsresultatet. 					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: KM Deltagare: Traficom och MM</p>					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	NÄR4: Avloppsvattenbelastningen minskar 2018–2024					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF9						
Utredning av mängden matavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Finland har föreslagit att HELCOMs aktionsplan för Östersjön (BSAP) ska uppdateras vad gäller matavfall. Ifall Östersjöländerna kan enas om ett förbud mot att matavfall töms i havet skulle det kunna leda till att Helsingforskonventionens avtalsparter lägger fram ett gemensamt förslag till ändring av protokoll V till IMO:s MARPOL-konvention.</p> <p>Åtgärden ska</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kalkylmässigt och via enkäter utreda hur mycket matavfall som uppkommer på fartyg (både passagerar- och fraktfartyg) samt hur det behandlas 					

	<p>på fartyget (eventuellt blandas med gråvatten/svartvatten) och hur mycket som töms i Östersjön samt avlämnas i hamnarnas mottagningsanordningar. I ljuset av dessa siffror bedöms hur mycket matavfall och däri näringsämnen Östersjön tillförs.</p> <p>2. Aktivt främja förhandlingar kring temat inom HELCOM och verka enligt förhandlingsresultatet.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: KM Deltagare: Traficom och MM					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	NÄR4, Avloppsvattenbelastningen minskar 2018–2024.					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF10						
Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Kontrollområdet för utsläpp av kväveoxider (NECA) i Östersjön träder i kraft 1.1.2021. Regleringen gäller bara nya fartyg, som ska utrustas antingen med katalysator (SCR) eller på annat sätt, t.ex. genom val av bränsle (LNG) eller avgasåtervinningsteknik (EGR) i tvåtaktsdieselmotorer, uppfylla TIERIII-kraven på att fartygens utsläpp av kväveoxider minskar med 80 % från TIERI-nivån.</p> <p>Överensstämmelsen med NECA-regleringen övervakas genom hamnstatskontroller av de fartyg som omfattas.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: KM Deltagare: Traficom					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	NÄR3, Luftburen kvävebelastning från sjöfarten och sjötrafiken minskar					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF11						
Minskning av näringsämnesutsläppen från gödseltransporter i hamnar						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Sjötransporter av gödselmedel var tidigare en okänd belastningskälla i Östersjön och lyftes fram av Östersjökommissionen 2017. Utsläppen varken följs upp eller rapporteras, så den exakta storleken är inte känd. Årligen transporteras ca 33 miljoner ton gödselmedel genom Östersjön (2014 års statistik). Fraktavtalen tillåter i allmänhet 0,5–1 % svinn, så utsläppen under ett år kan uppgå till tusentals ton.</p> <p>Finska hamnar omfattas av miljötillståndsförfarandet och tillstånden innehåller villkor om dagvattenkontroll och viss teknik för att minska utsläppen av näringsämnen. De fosfor- och kvävehalter som upptäckts vid kontrollerna har dock varit så höga att den nuvarande tekniken och sätten att minska damningen inte kan anses tillräckliga för begränsningen av näringsämnesutsläpp, åtminstone inte i alla hamnar. Genom övervakning av dagvatten har man beräknat att de årliga utsläppen av fosfor och kväve i havet i en enskild hamn i värsta fall varit högre än den årliga belastningen av ett avloppsreningsverk i en medelstor stad.</p> <p>Åtgärden ska minska utsläpp som orsakas av gödseltransporter i hamnarna när gödsel faller ned på lastområdet eller vinden för ut det i havet vid lastning och lossning. Utsläpp i havet sker också när fartygen tömmer vatten från rengöring av lastrummen, vilket är tillåtet 12 sjömil från de yttre terrängpunkterna och är nuförtiden praxis även i Östersjön.</p> <p>Utsläppen av näringsämnen kan minskas genom bättre lastningsrutiner såsom att välja rätt lossningshöjd eller undvika lossning i hård vind. Införande av bästa praxis kräver inte nödvändigtvis några investeringar utan ökad medvetenhet och utbildning av personal. En del åtgärder, såsom övergång till en sluten lastningskedja, kan å sin sida kräva större, långsiktiga investeringar.</p> <p>Man kan också minska utsläppen från gödseltransporter genom krav på införande av utsläppssnål teknik samt lastningspraxis i samband med att verksamhetsutövare förnyar miljötillstånd. Ifall utsläpp från dagvatten fortsätter att vara höga kan man kräva att hamnarna vidtar behövliga åtgärder.</p> <p>Åtgärden ska öka branschens medvetenhet samt främja och införa bättre teknik och praxis för att tillsammans med hamnaktörerna stoppa utsläppen av näringsämnen. Olika hamnar, även utanför Finland, har utvecklat god praxis och kunnande, som kommer att delas och utnyttjas av branschens aktörer. Samarbete för att minska utsläppen av näringsämnen bedrivs med hamnbolag och med städer som äger hamnarna. Dessutom förbättras bl.a. hamnarnas mottagningssystem där vatten från rengöring av lastrummen kan lämnas ansvarsfullt.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM och KM</p> <p>Deltagare: Traficom, John Nurminens stiftelse, Rederierna i Finland rf, Finlands Skeppsmäklare rf, hamnoperatörer, hamnar och hamnbolag, städer som äger hamnar, gödseltillverkare, RFV, NTM-centraler som övervakar hamnars miljötillstånd</p>					
Tidsplan	2022–2026					
Regional omfattning	Finlands hela kustområde					
Koppling till allmänt miljömål	NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar.					
	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>

Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	
---	---	--	--	--	---	--

ÅP2022-EUTROF12

Åtgärder för att minska näringsreserverna i havet och havsbotten och öka näringsupptagningen

Åtgärdsbeskrivning	<p>Åtgärder i avrinningsområdet för att minska näringsbelastningen spelar en central roll i förbättringen av havets tillstånd. Därutöver finns det behov av åtgärder till havs som tar ut näringsämnena ur havsekosystemet eller binder dessa så att de inte används av primärproducenterna.</p> <p>Denna åtgärd ska stödja och pilottesta fysikaliska, kemiska och biologiska metoder som befinner sig i ett försöksskede samt främja potentiella nya metoder.</p> <p>Metoder som är potentiella påverkar hydrodynamiken (inpumpning av vatten, pumpsyresättning av vattenmassor), tillför ämnen (t.ex. ämnen som binder fosfor), påverkar näringsväven (fiske) eller påverkar bindningen eller uttaget av näringsämnena (odling).</p> <p>Pumpningen sänker densiteten i botten nära vatten och skapar horisontala strömmar, vilket i lyckade fall (Lännerstasundet utanför Stockholm, Byfjorden utanför Göteborg) haft väsentlig betydelse för ett förbättrat syreläge och minskad fosforhalt^{55,56}. Å andra sidan kan pumpningens värmande effekt på det botten nära vattnet, områdets topografi, tekniska problem eller för låg styrka innebära att pumpningen inte ger någon väsentlig förbättring av vattenkvaliteten (Sandöfjärden⁵⁵). Ett exempel på inpumpning är försöken att förbättra tillståndet i den nästan helt slutna Tölöviken genom inpumpning av havsvatten från Humallahti.⁵⁷</p> <p>Som ett exempel på ämnestillförsel i Sverige har aluminium matats direkt in i botten sedimentet i en liten svensk havsvik, vilket har minskat frisättningen av fosfor från botten.⁵⁸ Kyrksviken i Sverige och Kolkka i Nådendal har mangel tillsatts vattnet genom helikopterspridning, i syfte att binda fosfor till det kalkstenbaserade materialet och minska utsläppet av fosfor från botten till vattnet (projektet SEABASED).</p> <p>Åtgärden ska fortsätta på försöksbasis i olika typer av kustvattenområden och fokusera på metoder som minskar havets interna näringsdepåer eller binder näringsämnena till botten och som har visat sig ge positiva resultat såsom ökad syrehalt eller minskad halt av näringsämnena.</p> <p>Åtgärden ska utveckla och fördjupa expertstödverksamheten och projekt-samarbetet mellan universitet, yrkeshögskolor, forskningsinstitut och restaureringsaktörer.</p> <p>Därtill genomförs studier och utredningar av hur fångsten av fritt nyttjad fisk (mört, nors) påverkar näringsväven och näringsämnena. Åtgärden har koppling till åtgärdsförslagen om Hållbart fiske och ökad användning av inhemsk fisk (ÅP2022-EUTROF2) och om Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag (ÅP2022-EUTROF14).</p> <p>Avslutningsvis ska åtgärden utarbeta anvisningar för genomförande och uppföljning samt effekt- och riskbedömning av restaureringsåtgärder. Den praktiska vägledningen kommer att underlätta genomförandet av liknande projekt samt tillhörande anmälningar och tillståndsansökningar. Anvisningarna tas fram i samarbete med SEABASED-projektet och HELCOM-arbetet.</p>
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: SYKE</p> <p>Deltagare: NTM-centraler, forskningsinstitut, universitet, stiftelser, kommuner</p>

Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	kustvatten					
Koppling till allmänt miljömål	NÄR5, Möjligheterna att kontrollera Östersjöns interna näringsdepåer förbättras					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF13	
Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Ökad näringsbelastning i vattenmiljön leder till växande primärproduktion, som bl.a. visar sig som en ökning av mängden planktonalger och makroskopiska alger, särskilt ettåriga fintrådiga alger samt vattenväxter. Döda fintrådiga alger lossnar från sitt substrat och bildar ofta större samlingar till följd av vågsvall och strömmar. Död algmassa förekommer nära botten i djupare vatten samt som drivande ansamlingar i ytvattnet.</p> <p>Död algmassa i ytvattnet driver ofta mot kusten t.ex. in i små havsvikar. När algerna bryts ned frigörs näringsämnen som lokalt orsakar eutrofiering. Nedbrytningen förbrukar syre, vilket leder till att syret tar slut i algmassan och ofta även i det underliggande vattenskiktet, i grunt vatten även från botten. Detta har negativa konsekvenser för hela den lokala livsmiljön och dess biologiska mångfald: många känsliga arter kan drabbas. Dött organiskt material som över tid samlas på stranden och i strandvattnet kan helt omvandla livsmiljön. Många sandbottnade vikar och sandstränder har exempelvis vuxit igen så att hela livsmiljön förändrats. Algmassor som driver in mot stränderna och strandvattnet är en olägenhet särskilt med tanke på fritidsbruk. Hittills har insamling av död algmassa utförts av privatpersoner på sina egna stränder.</p> <p>Denna åtgärd syftar till att utreda problemets omfattning i olika kustvattenområden och att effektivisera insamlingen av algmassor.</p> <p>Åtgärden ska</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Utveckla en kartbaserad mobilapplikation med vilken vem som helst kan rapportera upptäckter av algmassa och hur mycket alger som ansamlats. Applikationens syfte är att samla information samt motivera och aktivera människor till att samla in algmassa och dela information om detta. Ett ytterligare sätt att samla in alger är t.ex. organisering av talkoläger. 2. Främja utveckling av en apparat/metod för insamling av algmassa. Detta skulle vara en praktisk lösning i områden där algmängderna är så stora att de inte kan samlas in för hand eller i områden som inte är i privat bruk. Dessutom utreds möjligheterna att ordna insamling på affärsmässig grund. 3. Undersöka möjliga negativa konsekvenser av insamling av alger bl.a. för havslevande organismer och vad man ska beakta för att minimera konsekvenserna. 4. Utreda hur den insamlade algmassan kan användas och utnyttjas så att belastningen på havet eller andra olägenheter av detta minimeras 5. Bearbeta en guide för vanliga människor om insamling och vidarebehandling av algmassa.
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: SYKE

	Deltagare: kustens NTM-centraler, aktiva privatpersoner, Håll Skärgården Ren rf, vattenskyddsföreningar					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	kustvatten					
Koppling till allmänt miljömål	NÄR5, Möjligheterna att kontrollera Östersjöns interna näringsdepåer förbättras					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbotten K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-EUTROF14	
Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Konsekvensbedömning och modellering av belastning i vattendrag</p> <p>Strömnings- och vattenkvalitetsmodeller används för att bedöma konsekvenser av ny belastande verksamhet såsom fiskodling och utsläpp av avloppsvatten i vattendrag. I Finland utvecklas och tillämpas miljöförvaltningens modeller av SYKE. Modeller har utvecklats för olika områden, t.ex. Skärgårdshavet, Bottenhavet och Finska viken. SYKEs FICOS-modell fungerar hittills bara i kustvattenområdena. Modellen täcker ännu inte Kvarnen eller Bottenviken. Modellens avsnitt om vattenströmmar tillämpas av Meteorologiska institutet, som vidareutvecklat den.</p> <p>Andra modeller som används i Finlands kustvatten är YVA-SYKE, en 3D-strömnings- och vattenkvalitetsmodell som har använts vid flera modelleringar i Skärgårdshavets, Finska vikens, Bottenhavets och Bottenvikens kustvatten. Modelleringssystemet Environmental Fluid Dynamics Code (EFDC) Explorer ver.8 har använts för liknande ändamål i Bottenviken. Strömningsmodellerna har använts för att beräkna transport och utspädning av ämnen samt deras influensområde. Ökad tillgång av näringsämnen och deras användning för alg tillväxt har oftast bedömts statistiskt. I SYKEs FICOS-modell finns en komponent som modellerar algers tillväxtpotential utifrån näringsämnenas användbarhet.</p> <p>Modellernas osäkerhet</p> <p>Strömningsmodellering har bl.a. tillämpats i syfte att förutspå hur skadliga ämnen transporteras i havet efter en miljöolycka. Normal strömningsmodellering har en rätt stabil vetenskaplig grund. Hur realistisk en lokal strömningsmodell är beror dock på bottenpografins noggrannhet, väderinformationen och kopplingen till hela havsområdets strömningsfält. Biogeokemiska modeller inbegriper osäkerhet på grund av svårigheten att tillförlitligt beakta lokala förhållanden. I Östersjön är utmaningen bl.a. en variation i andelen användbar algnäring, kraftig årstidsvariation och samtidig sommarbegränsning av huvudnäringsämnen kväve och fosfor.</p> <p>Ett nyckelproblem är svårigheten att verifiera modellresultatets riktighet. Ofta beskriver modellerna endast influensområdets omfattning och den årliga variationen samt förändringar i vissa vattenkvalitetsindikatorer sett till nuläget, men den förutspådda långtids- och samlade effekten samt ekologiska responsen förblir osäker. Modellens resultat är också i väsentlig grad beroende av de inmatade antagandenas riktighet och samlade effekt.</p> <p>Utvecklingsbehov</p> <p>Med ovan beskrivna enkla haltökningsmodeller är det närapå omöjligt att bedöma den belastande verksamhetens inverkan på områdets ekologiska</p>

	<p>status. För att bedöma de ekologiska konsekvenserna behövs det strömnings- och vattenkvalitetsmodeller över ett större havsområde med beräkningar av de viktigaste biologiska variablerna (bl.a. växtplankton, makrofyter i strandzonen), näringskretslopp, sedimenteringshastighet och sedimentprocesser. Det är viktigt att modellera projektens långtidseffekt och olika projektsamlade effekt. Modellernas funktionalitet ska testas och verifieras med observationsdata innan modellerna används till att förutspå nya belastande verksamheters inverkan på havsområdenas eutrofiering och uppnåendet av god ekologisk status. Begränsningarna i den nuvarande modelleringen behöver också bedömas med hjälp av experter.</p> <p>Verifiering av biologiska metoder för näringsuttag</p> <p>Det har föreslagits flera biologiska metoder för att minska konsekvenserna av näringsbelastningen eller kompensera för nya belastningskällor. Bland dessa finns reduktionsfiske, alg- eller musselodling och s.k. Östersjöfoder. Metodernas konsekvenser har hittills bara bedömts utifrån mängden näringsämnen i fisk eller andra organismer som tas ut. Eftersom åtgärderna inbegriper levande komponenter ska konsekvensbedömningen beakta effekterna i hela havsekosystemet. Åtgärderna kan ha indirekta effekter som ökar eutrofieringen t.ex. via näringsväven. I synnerhet Östersjöfodrets verkliga effekt på eutrofieringen beror på många faktorer. Det behövs en genomgripande bedömning av vilka konsekvenser användningen av Östersjöfoder har för att man ska kunna fatta beslut utifrån en samsyn.</p> <p>Sammanfattningsvis siktar åtgärden på att förbättra modelleringen av belastande vattenmiljöpåverkan så att ny verksamhet inte äventyrar uppnåendet av god status i den marina miljön. Bedömningar som gjorts med osäkra modelleringar kan leda till överdimensionerade ökningar av näringsbelastningar och därigenom försämra havets tillstånd. Åtgärden innehåller även en genomgripande konsekvensbedömning av biologiska metoder för näringsuttag, framförallt användningen av s.k. Östersjöfoder.</p>												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: SYKE Deltagare: VARELY och övriga NTM-centraler												
Tidsplan	2022–2024												
Regional omfattning	Finlands havsområde												
Koppling till allmänt miljömål	RAVallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar NÄR2, Näringsbelastningen från vattenbruket hotar inte uppfyllelsen eller upprätthållandet av god miljöstatus												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Främmande arter K2 <input type="checkbox"/></td> <td>Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/></td> <td>Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/></td> <td>Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	
	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>							
Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>									

5.1.4 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska näringsbelastningen och eutrofieringen

Näringsbelastningen och eutrofieringen minskas genom nuvarande åtgärder och havsvårdens nya åtgärder. Nuvarande åtgärder behandlas i avsnitt 5.1.2. ovan. Förslagen till nya åtgärder beskrivs i avsnitt 5.1.3. Nuvarande åtgärder och förslagen till nya åtgärder i programmet sammanfattas i tabell 9.

Tabell 9. Nuvarande och nya åtgärder i havsvårdens åtgärdsprogram för att minska näringsbelastningen.

Nuvarande åtgärder

Riksomfattande strandskyddsprogrammet (1990)
Lagen om verkställighet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (1139/1994)
Markanvändnings- och bygglagen (132/1999)
Lagen om vattentjänster (119/2001)
Statsrådets förordningar 40/2005 och 1001/2019 om minskning av försurning, övergödning och marknära ozon
Förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse (888/2006)
Lagen om gödselafabrikat (539/2006) – och tillhörande förordningar
Hållbart på kusten -Finlands kuststrategi (2006)
Förordningen (EG) nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttfordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon
Miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009)
Statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten (76/2010)
Statsrådets förordning om sättande i kraft av 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention om förhindrande av förorening från fartyg (FördrS 51/1983)
Lagen om hantering av översvämningsrisker (620/2010)
Vattenlagen (587/2011)
Dagvattenhandledning (2012)
EU-förordningen om begränsning av fosfater i tvättmedel (259/2012/EU)
Statsrådets principbeslut (30.8.2012) om hållbart och ansvarsfullt nyttjande och skydd av myrar och torvmarker
Miljöstrategi för trafiken 2013–2020
Restaureringsstrategi för vattnen (2013)
Miljöskyddslagen (527/2014) och -förordningen (713/2014)
Kommunernas miljöskyddsföreskrifter
Havsplaneringsdirektivet (2014/89/EU) och direktivenliga havsplaner som färdigställs 2021
Statsrådets förordning (1250/2014) om begränsning av vissa utsläpp från jordbruk och trädgårdsodling (nitratförordningen)
Jordbrukets stödsystem 2014–2020, 2021–2027
Nationell styrplan för vattenbrukslokalisering (2014)
Temporär lag om finansiering av hållbart skogsbruk (34/2015) (Kemera-lagen)
Miljöskyddsanvisning för torvproduktion (2015)
Statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet (157/2017)
Kontrollanvisning vid torvutvinning (2017)
Statsrådets principbeslut om Finlands strategi för Östersjöområdet 2017
Forststyrelsen Skogsbruk Ab:s miljöhandledning (2018)
Vattenhushållningsstrategi för jord- och skogsbruket 2011–2020
Nationella skogsstrategin 2025
TAPIO Rekommendationer om skogsvård (2019) och arbetshandledning för vattenskydd (2013)
Frivillig skogscertifiering (PEFC och FSC)
Effektivitetsprogram för vattenskydd 2019–2023
Riksomfattande handlingsprogram för vattenhantering inom jord- och skogsbruket 2030
Miljöskyddsanvisning för fiskodling (uppdaterad 2020)
Nationellt luftvårdsprogram 2030
Vattenskyddsavtal mellan miljöministeriet, Finlands Kommunförbund och Finlands Vattenverksförening rf om att i avloppsvatten från tätbebyggelse minska näringsämnen som eutrofierar ytvattnen (under beredning)
Effektivare återvinning av näringsämnen (EUTROF1)
Utveckling och fullskaligt utnyttjande av miljöersättningssystemet inom jordbruket (EUTROF2)
Främjande av ibruktagande av fiskfoder som framställts av råvara producerad i Östersjöområdet och ökat nyttjande av karpfiskar som människoföda (EUTROF3)
Förbättring av känsliga arters livsmiljöer i vattendrag som rinner ut i havet (EUTROF4)
Spridning av gips på åkrarna för att minska näringsämnesbelastningen (EUTROF5)
Betydelsen av interna depåer av näringsämnen i Östersjön och möjligheter att minska dem (EUTROF6)
Kommunikation om målen för och åtgärderna inom havsvården (KOMMUNIKATION 1)
Åtgärder och styrmedel inom vattenvården

Nya åtgärder
Minskning av matproduktionens och -konsumtionens belastande vattenmiljöpåverkan (ÅP2022-EUTROF1)
Hållbart fiske och ökad användning av inhemsk fisk (ÅP2022-EUTROF2)
Återvinning av näringsämnen i gödsel vid biogasproduktion (ÅP2022-EUTROF3)
Hållbar användning av avloppsslamprodukter i grönbyggande (ÅP2022-EUTROF4)
Minskning av diffus belastning från specialväxt- och pälsdjursproduktion i skärgårds- och kustområden (ÅP2022-EUTROF5)
Havtorn för att minska näringsutflödet från avrinningsområdet, pilotprojekt och konsekvensstudie (ÅP2022-EUTROF6)
Utredning av mängden toalettavfall som uppkommer på fraktfartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF7)
Utredning av mängden gråvatten som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF8)
Utredning av mängden matavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF9)
Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön (ÅP2022-EUTROF10)
Minskning av näringsämnesutsläppen från gödseltransporter i hamnarna (ÅP2022-EUTROF11)
Åtgärder för att minska näringsreserverna i havet och havsbotten och öka näringsupptagningen (ÅP2022-EUTROF12)
Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet (ÅP2022-EUTROF13)
Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag (ÅP2022-EUTROF14)

5.2 Minskning av belastningen från farliga och skadliga ämnen

När det gäller farliga och skadliga ämnen har havets tillstånd inte förändrats väsentligt jämfört med förra perioden. Miljöstatusen är alltså dålig eftersom tröskelvärdena för gruppen bromerade flamskyddsmedel (PBDE-föreningar) överskrids i alla finska havsområden. Halterna av många andra föreningar är också förhöjda, men de är inte högre än tröskelvärdet för god status. Man ser en minskning av halterna i vatten, sediment och fisk för många av de föreningar som förbjudits eller begränsats. Å andra sidan upptäcks nya skadliga ämnen som ersatt förbjudna ämnen och har liknande egenskaper som de tidigare. Deras effekter är inte tillräckligt kända för att tröskelvärden ska kunna anges. Statusen är god i fråga om skadliga ämnen i fiskar avsedda som livsmedel, men man bör alltså följa konsumtionsrekommendationerna och relaterade undantag eftersom variationerna i halterna kan vara stora beroende på fiskens tillväxttakt, ålder eller vävnad.

Trots den dåliga miljöstatusen är det positivt att halterna av många farliga ämnen i havet har minskat på lång sikt efter att användningen begränsats eller förbjudits. I många fall är problemet dock att långlivade ämnen finns kvar i miljön trots att utsläppen har upphört. Halterna för radioaktivt cesium minskar också.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU, s.k. miljökvalitetsdirektivet⁵⁹, har införlivats nationellt genom statsrådets förordning 1308/2015⁶⁰.

Miljökvalitetsnormerna för ämnen som specificerades som farliga och skadliga för vattenmiljön i förordningen 1308/2015 trädde i kraft för **gamla prioriterade ämnen** i december 2015 (ämnen i direktivet 2008/105/EG⁶¹). Målet är att god kemisk ytvattenstatus i fråga om dessa uppnås senast 22.12.2021. Miljökvalitetsnormerna för **nya ämnen** trädde i kraft 22.12.2018. För dessa ämnen ska god kemisk status för vatten och god status för havet uppnås senast 22.12.2027.

5.2.1 Utsläppskällor, utveckling och utsläppsmål för nuvarande och nya ämnen⁶²

Inför vattenvårdens andra planeringsperiod 2016–2021 slutfördes 2013 en inventering av belastningen från skadliga ämnen.⁶³ Den kompletterades med en belastningsinventering av nya prioriterade ämnen vilken slutfördes 2018⁶⁴. Inventeringen var ett samarbete mellan SYKE och NTM-centralerna. Belastningsinventeringarna stöder vatten- och havsvårdsplaneringen, utarbetandet av åtgärdsprogram och bedömningen av deras effekt.

En central grupp av farliga och skadliga ämnen utgörs av långlivade organiska föreningar som ansamlas i organismer. Dessa kommer ut i miljön från punktkällor eller diffust. Punktblastning kommer bl.a. från industrier

och kommunala avloppsreningsverk samt via olyckor och störningar. Källor till diffus belastning är bl.a. hus-hällen, luftburna nedfallet och jordbruket. Farliga ämnen hamnar fortfarande i vattenkosystemet trots att användningen av vissa sådana ämnen minskat eller upphört då användningen har begränsats. Produkter kan släppa ut kemikalier i miljön under hela sin livscykel avfallsbehandlingen medräknat. En betydande del av de skadliga ämnena transporteras ut i havet via vattendrag.

Användningen av **PFOS-ämnen** (perfluoroktansulfonat, PFOS-föreningar och -derivat) har minskat till en bråkdel efter millennieskiftet i och med begränsningarna. Industrin gör inte längre några direkta PFOS-utsläpp i ytvattnen. Avloppsreningsverk är en rätt betydande men minskande källa till PFOS-utsläpp i ytvattnen. Kustvattnen tillförs i stort sett lika mycket PFOS via vattendragen som via direkta utsläpp från kommunala avloppsreningsverk.

Läkemedel har identifierats som potentiella nya skadliga ämnen för vattenmiljön, och flera sådana finns med i den senaste förteckningen över ämnen som ska övervakas enligt miljö kvalitetsdirektivet. Detta är linje med EU:s färdplan för en strategi om läkemedel i miljön och den europeiska One Health-handlingsplanen mot antimikrobiell resistens. Ett stort antal olika läkemedel och deras nedbrytningsprodukter hamnar i vattenmiljön via avloppsreningsverk. Höga halter av bl.a. metoprolol, hydroklortiazid och bezafibrat har uppmätts i renat avloppsvatten i Finland. Läkemedel kan också komma ut i havsmiljön från t.ex. fiskodling samt husdjursuppfödning på land. Internationella och nationella studier om bl.a. utsläppen och förekomsten av läkemedel i kustvattnen har genomförts eller påbörjats i Östersjöregionen och Finland. Därmed kommer dataunderlaget om läkemedel att förbättras.

Bland identifierade föreningar är **nonylfenol** (NP) och dess **etoxilater** (NPE) ytaktiva ämnen som numera främst används i färgtillverkning och som genom begränsningar minskat i användning till några procent av mängden som användes i början av 2000-talet. Användningen av NP och NPE i tvätt- och rengöringsmedel samt textil- och skinnbearbetning förbjöds 2005. Begränsningar har också minskat användningen av **ftalater** (DEHP, DBP och BBP) som plastmjukgörare liksom användningen av kortkedjade klorparaffiner (SCCP) för bearbetning av bl.a. metaller och skinnprodukter. Användningen av **hexabromcyklododekan** (HBCD) som flamskyddsmedel i produkter av polystyren kommer sannolikt att minska i EU och Finland. Användningen av **organiska tennföreningar** har förbjudits stegvis och i Finland används de inte längre i båtbottnfärg. Användningen av **polybromerade difenyletrar** (PBDE) som flamskyddsmedel upphörde praktiskt taget eller har varit obefintlig sedan början av 2000-talet.

Industrins utsläpp av **tungmetallerna** kvicksilver, kadmium, bly och nickel i kustvattnen har minskat betydligt sedan 1980-talet, men utsläpp från samhällen har inte förändrats på samma sätt. Industrins och samhällenas andel av de totala punktutsläppen varierar per havsområde. I regel är industrins utsläpp av tungmetaller större än i samhällen i Bottenviken och Bottenhavet men i Finska viken är situationen motsatt för kvicksilver och nickel. I dagsläget är inflödet av tungmetaller i Östersjön via vattendragen klart större än direkta utsläpp från industri och samhällen. En särskild utmaning med tanke på urlakning av tungmetaller är dräneringen av sura sulfatjordar vid Österbottens kust, som årligen leder till att stora mängder metaller, som t.ex. kadmium och nickel, kommer ut i vattendragen och innerskärgården.

PAH-föreningar (polyaromatiska kolväten) är oftast oljebaserade eller bildas vid förbränning. Fastställda miljö kvalitetsnormer för PAH-föreningar finns bara för benso[a]pyren och fluoranten i blötdjur och för antracen i vatten. Dessa utgör indikatorföreningar för den större gruppen av PAH-föreningar. Det finns få data om PAH-halter i blötdjur från Östersjön.

Fartyg kan använda **avgasrenare** eller s.k. svavelskrubbar för att uppfylla svavelutsläppskraven i MARPOL-konventionen och EU:s svaveldirektiv. Skrubbern har funktionellt antingen ett öppet eller ett slutet kretslopp som arbetsprincip. I en skrubber med öppet kretslopp används stora mängder havsvatten för att rena fartygets avgaser från svavel, och det förbrukade vattnet släpps ut tillbaka i havet. Förutom svaveloxider innehåller vattnet då även tungmetaller som kvicksilver, kadmium, koppar, bly, nickel, selen, zink och vanadium samt PAH-föreningar. I en skrubber med slutet kretslopp tillsätts lut i vattnet för att neutralisera svavlet i avgaserna. Skrubbervattnet renas innan det leds ut i havet. För närvarande kan utsläpp till vatten från svavelskrubbar bara övervakas genom att man granskar skrubberloggarna då fartyget är i hamn. Missfärgning av vattnet intill skrubberfartyg har även upptäckts i finska hamnar, vilket sannolikt orsakas av sot (bild 11 och 12).

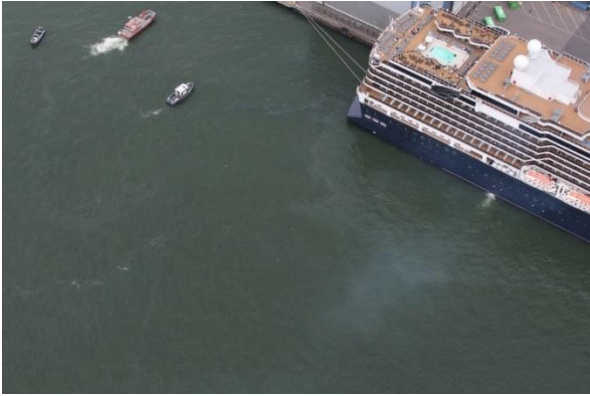


Bild 11. Missfärgning i Helsingfors hamn orsakad av vattenutsläpp från en svavelskrubber vid start av fartygets maskiner (Gränsbevakningsväsendet).

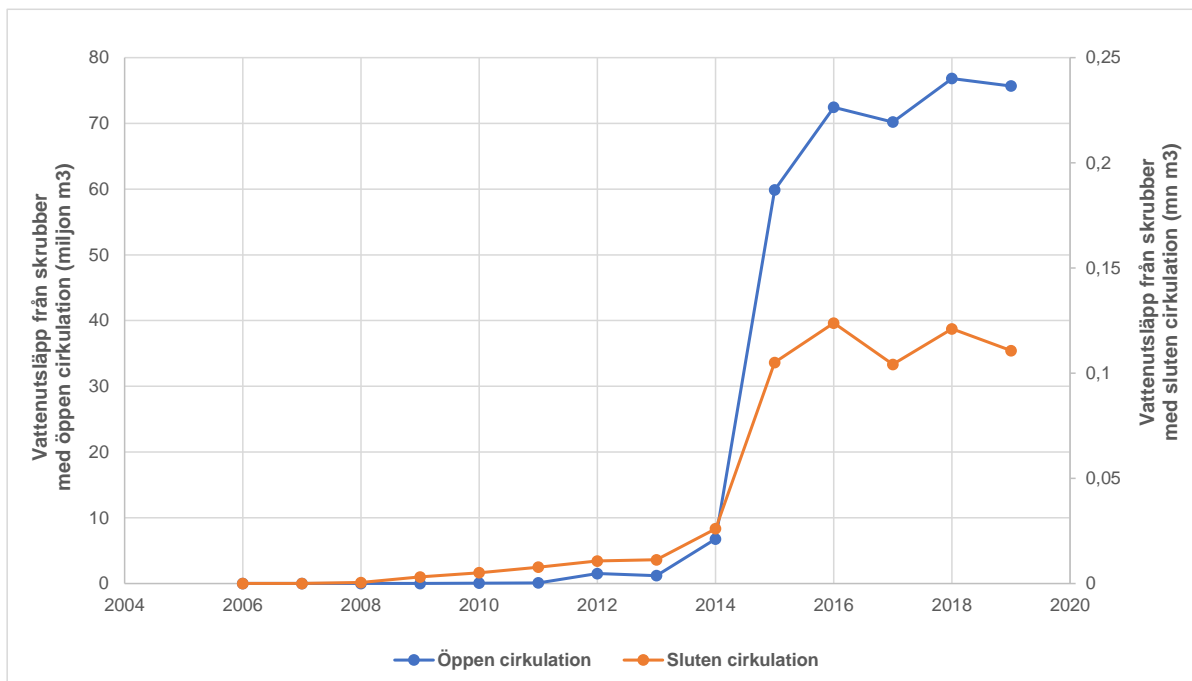


Bild 12. Vattenutsläpp från svavelskrubbar (per miljoner m3) i Östersjön 2006–2018 (Källa: Meteorologiska institutet)

Gränsöverskridande **luftburet nedfall**, direkt i havet eller via urlakning från avrinningsområdet, utgör en betydande källa till långväga ämnen såsom kvicksilver eller de i Finland numera förbjudna PCB-föreningarna. Nedfall är den främsta vägen för dioxiner till Finlands vattenmiljö. Luftnedfallet av PFOS- och HBCDD- i Finland har inte bedömts kvantitativt, men utifrån belastningsinventeringen är dess andel av PFOS-belastningen möjligen liten jämfört med andra utsläppskällor såsom förorenad mark och kommunala avloppsreningsverk.

Mål för minskning av mängden skadliga ämnen

I rapporten Havsmiljöns tillstånd i Finland 2018 fastställdes mer specifika delmål för grupper av skadliga ämnen, utsläppskällor eller -vägar (tabell 10).

Tabell 10. Allmänna miljömål för minskning av belastningen från farliga och skadliga ämnen samt indikatorer för målföljning 2018–2024.

Mål och kod	Indikatorer
ÄMNE1: Belastningen med kvicksilver, kadmium och nickel via vattendragen samt punktbelastningen på havet minskar	Belastning med kvicksilver, kadmium och nickel via vattendrag samt punktbelastning från industrin och avloppsreningsverken (ton/år). Trend 2018–2024 och nivå i förhållande till tidigare belastningsnivå.
ÄMNE2: Nedfallet av kvicksilver, kadmium, dioxiner och polybromerade difenyletrar i Finlands havsområde minskar	Nedfallet av kvicksilver, kadmium, dioxiner och polybromerade difenyletrar i havet (ton/år). Trend 2018–2024 och nivå i förhållande till tidigare belastningsnivå.
ÄMNE3: Användningen av farliga prioriterade ämnen upphör och utsläppen av dem i vattenmiljön minskar	Användning (kg/år) av farliga prioriterade ämnen. Trend 2018–2024 och nivå i förhållande till tidigare användningsnivå (en del av indikatorn "Utsläpp av skadliga och farliga ämnen från tillståndspliktig verksamhet").
ÄMNE4: Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts	Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor bygger på statsförvaltningens gemensamma strategi och arbetsorganisation Övningsverksamheten är regelbunden

5.2.2 Nuvarande åtgärder för att minska belastningen av farliga och skadliga ämnen samt åtgärdernas tillräcklighet

Vattenförvaltningsplaner

Vattenvårdens åtgärdsprogram redogör närmare för de åtgärder som syftar till att ytterligare minska belastningen från utsläpp av farliga och skadliga ämnen i vattenmiljön. Minskningen av belastningen gäller i huvudsak avlopps- och spillvatten från samhällen och industrianläggningar för vilka utsläppsgränser fastställs i miljötillståndsvillkoren. Utsläppsvillkoren ska grunda sig på bästa tillgängliga teknik (BAT) och branschspecifika BAT-slutsatser publicerade av EU. Typen och mängden av farliga och skadliga ämnen i avlopps- och spillvatten från tillståndspliktiga anläggningar utreds genom obligatoriska kontroller och fristående forskningsprojekt (bl.a. HAZBREF och CWPharma). Frivilliga kontroller ska ge kunskap om bl.a. mikroplaster och läkemedelsrester i vattnet. Effektivare förbehandling på industrianläggningar som är anslutna till vattentjänstverks avloppssystem ska bidra till att minska utsläpp som kommer från dem. Ett annat mål är att minska mängden skadliga ämnen som kommer med dagvattnet.

Användningen och utsläppen av vissa farliga och skadliga ämnen har upphört eller minskat genom reglering, men riskerna för vattenmiljön kan minskas ytterligare t.ex. genom att ämnen ersätts med mindre skadliga ämnen.

Centrala metoder för att minska utsläppen är ett fullständigt genomförande av bl.a. EU-direktiven, REACH-förordningen, POP-konventionen och konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar.

Listan över prioriterade ämnen enligt miljökvalitetsdirektivet (2013/39/EU) och miljökvalitetsnormerna för dessa har inte kompletterats efter att direktivet antogs, dvs. efter 2013. Listan över ämnen, som enligt direktivet ska övervakas godkändes i augusti 2020, varefter EU-kommissionen påbörjade granskningen av listan över prioriterade ämnen i oktober 2020.

Överallt förekommande och utbredda farliga och skadliga ämnen (ubikvitära eller UBI-ämnen) som är långlivade, ackumulerande och giftiga kan finnas kvar i vattenmiljön i decennier med halter som utgör en väsentlig risk.

Miljökvalitetsdirektivet innehåller särskilda skyldigheter i anslutning till dessa, bl.a. när det gäller beaktande av långväga gränsöverskridande föroreningar ifall man i ett visst läge inte kan uppnå en god status i vattnen med nationella åtgärder. Den luftburna långväga belastningen är betydande i vårt avrinningsområde och havsområde, och Finlands påverkansmöjligheter är marginella när det gäller att begränsa den, vilket påverkar framförallt kvicksilver- och dioxinhalterna. Enligt en utredning⁶⁵ är det luftburna nedfallet av PFOS litet jämfört med andra utsläppskällor i tätbefolkade områden, såsom PFOS-förorenad mark och kommunala avloppsreningsverk, medan det i glesbefolkade områden är en större väg/källa till utsläpp i ytvattnen.

Inför utarbetandet av ett direktivenligt kompletterande övervakningsprogram för nya prioriterade ämnen och ett preliminärt åtgärdsprogram för dessa uppmättes halter av främmande ämnen i abborrar och musslor från kustvattnen, i strömningar från öppna havet samt i ytvattnet både till havs och på inlandsvatten. Miljöbelastningen (inkl. luftburet nedfall) av de nya prioriterade ämnena bedömdes. Enligt resultaten verkar flertalet av dessa nya ämnen inte utgöra en fara för vattenmiljön i Finland. Exempelvis förekommer flamskyddsmedlet HBCDD i sjöar och vattendrag, men halterna bedöms vara ofarliga, och merparten av bekämpningsmedlen bland prioriterade ämnen observerades inte alls. Dioxiner och dioxinliknande PCB-föreningar överskred inte heller miljökvalitetsnormerna i de undersökta områdena. Även om flertalet övervakade ämnen inte gör skada finns det skadliga mängder kvicksilver och ämnen från PBDE-flamskyddsmedel och ytbehandlingsmedel i Finlands vattennatur.

Kvicksilverhalten i strömning på öppna havet är numera så liten att den inte ger anledning till oro. Miljökvalitetsnormen för PBDE (polybromerade difenyletrar) överskrids i fisk överallt i Finland trots att dessa ämnen inte längre används. Situationen är likadan i hela Europa. Ämnesgruppen har en mycket låg miljökvalitetsnorm (0,0085 µg/kg färskvikt i fisk) eftersom det finns få toxikologiska data om dess skadlighet och normen därför bestämts med stora säkerhetsfaktorer. Gränsvärden för PBDE-föreningar i livsmedel har inte fastställts.

Oroväckande bland nya prioriterade ämnen är redan förbjudna PFOS, som har använts i ytbehandlingsmedel och släckningsskum men fortfarande sipprar ut i miljön. En stor mängd PFOS-liknande PFAS-föreningar (per- och polyfluorerade alkylföreningar) har tagits i bruk just som ersättare till förbjudna PFOS. PFOS-halten i fisk överskrider ställvis miljökvalitetsnormen (9,1 µg/kg färskvikt). Olika PFAS-föreningar hittades allmänt i vattendragen över hela landet, södra Finland hade överlag högre halter i vattnet än norra Finland. Således transporteras föreningarna ut i havet via vattendragen.

Ett slutgiltigt åtgärdsprogram enligt artikel 11 i vattendirektivet (2000/60/EG) för de nya prioriterade ämnena ska inrättas senast den 22 december 2021 och genomföras och göras helt operationellt så snart som möjligt efter den dagen, dock senast den 22 december 2024. En god kemisk status beträffande de nya ämnena ska uppnås senast den 22 december 2027.

Internationella överenskommelser

Långlivade organiska föreningar (nedan POP-föreningar) regleras genom 2001 års Stockholmskonvention. Den förbjuder eller begränsar kraftigt produktion, handel, användning och utsläpp av de POP-föreningar som konventionen innefattar. Konventionen omfattar bl.a. de alltjämt oroande bromerade flamskyddsmedlen (PBDE) och perfluoroktansulfonat och dess derivat (PFOS). Halterna av övriga POP-föreningar har i regel minskat och ligger under miljökvalitetsnormen.

Finland har med avseende på Stockholmskonventionen publicerat en nationell genomförandeplan för skyldigheterna enligt konventionen och en nationell handlingsplan för att minska utsläppen av oavsiktligt producerade POP-föreningar⁶⁶. Det pågår en uppdatering av planerna och ett utkast har publicerats 2017.

ECE:s (FN:s ekonomiska kommission för Europa) konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP²⁰) tillfördes 1998 ett protokoll om POP-föreningar (bl.a. klordekon, lindan, hexabrombifenyl samt vissa polyaromatiska kolväten (PAH-föreningar))⁶⁷. Konventionen (FördrS 15/1983²⁰) och protokollet (CLRTAP-POP⁶⁷) har satts i kraft genom republikens presidents förordning (68/2003). Under konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar antogs i december 2009 ett nytt protokoll med begränsningar för fler ämnen, bl.a. pentabromdifenyleter (PeBDE) och perfluoroktansulfonat (PFOS).

Begränsningar och skyldigheter enligt Stockholmskonventionen och UNECE (United Nations Economic Commission for Europe, FN:s ekonomiska kommission för Europa) har inkluderats i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 850/2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv (EEG) 79/117. I och med det reviderade POP-protokollet ändrades POP-förordningen (EG) 850/2004 genom förordningen (EG) 519/2012, som gäller i Finland som sådan.

Andra bestämmelser om kemikalier

REACH⁶⁸ är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals). Genom begränsningsförfarandet kan EU-kommissionen fastställa villkor eller förbud som gäller tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ett ämne, om ämnet medför en betydande risk för hälsan eller miljön. Användning av de allra farligaste ämnena kräver tillstånd. Tillståndsförfarandet gäller ämnen som har allvarliga och långvariga effekter på människors hälsa eller miljön. Sådana är t.ex. cancerframkallande ämnen och föreningar som är långlivade och ackumulerande i miljön. Europeiska kemikaliemyndigheten behandlar tillståndsansökningarna och tillstånden beviljas av kommissionen.

En annan viktig förordning är CLP⁶⁹ (Classification, Labelling and Packaging of substances and mixtures). Förutom dess artiklar om klassificering, märkning och förpackning har den artiklar med vilka ändringar gjorts i REACH-förordningen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden reglerar förebyggandet av miljöskador.

Internationella åtgärder för kvicksilverkontroll sattes igång via beslutet 25/5 (2009) i FN:s miljöprogram, och en internationell konvention om kvicksilver undertecknades i Minamata i Japan i oktober 2013. I Finland trädde den i kraft genom statsrådets förordning 64/2017 om sättande i kraft av Minamatakonventionen om kvicksilver. Konventionen förbjuder tillverkning, export och import av de mest betydande produkterna från och med 2020, t.ex. batterier, strömställare, kosmetik och mätinstrument som innehåller kvicksilver. Användningen av amalgam vid lagning av tänder ska minimeras. Inom klor-alkaliindustrin ska användningen av kvicksilver upphöra senast 2025. Kvicksilverutsläpp till luft från stora utsläppskällor som koleldning och avfallsförbränning ska begränsas. Konventionen begränsar den internationella kvicksilverhandeln samt produktionen av kvicksilver och ställer krav på hållbar avfallshantering och säker förvaring av kvicksilver. Det största användningsområdet för kvicksilver, extraktion av guld från jordmaterial i småskalig guldbrytning, begränsas. Kvicksilver regleras även i EU:s kvicksilverförordning (852/2017).

Kemikalielagen 599/2013 och kemikaliEFörordningen 675/1993 innehåller bestämmelser om övervakningen av EU:s kemikaliedirektiv (POP-, REACH-, CLP-, biocid- och kvicksilverförordningen) och nationellt genomförande i övrigt. Lagen om växtskyddsmedel (1563/2011) tillämpas på tillsynen över efterlevnaden av EU:s växtskyddsmedelsförordning och på annat genomförande av den. Uppdaterad kemikalielagstiftning finns på www.ymparisto.fi/FI-Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Kemikaalilainsaadanto.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (industriutsläppsdirektivet; samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) reglerar förorenande branscher genomgripande, dvs. energiindustrin (t.ex. förbränningsverk (≥ 50 MW), avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar), metallproduktion och -förädling, mineralindustrin och kemiindustrin (vissa anläggningar som använder organiska lösningsmedel, anläggningar som producerar titandioxid, avfallshantering). Industriutsläppsdirektivet har införlivats genom miljöskyddslagen 527/2014 och miljöskyddsförordningen 713/2014. En utvärdering av direktivet påbörjades inom EU genom ett offentligt samråd sensommaren 2020.

Enligt industriutsläppsdirektivet (Industrial Emissions Directive, IED) ska bästa tillgängliga teknik (BAT) användas på anläggningarna. Europeiska kommissionen fastställer slutsatser om bästa tillgängliga teknik via referensdokument (BAT-dokument) med utsläppsgränser för respektive teknik. Dessa slutsatser kan användas som referensram vid fastställande av villkor i miljötillståndsbeslut. BAT-dokumenterna finns på adressen <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/>

Handlingsprogrammet för Östersjön, som ingår i genomförandet av konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen, HELCOM), identifierar ämnen eller grupper av ämnen som orsakar särskild oro. Bland dessa finns kvicksilver, PBDE, PFOS och perfluoroktansyra (PFOA). En uppdatering av handlingsprogrammet har påbörjats inom HELCOM. I likhet med EU-lagstiftningen om farliga och skadliga ämnen har man vid uppdateringen identifierat läkemedel och mikroplaster som potentiella skadliga ämnen i vattenmiljön.

I Finland har användningen av identifierade och reglerade farliga och skadliga ämnen minskat väsentligt eller helt upphört. Trots begränsningarna är långlivade och långväga ämnen alltjämt en miljörisk.

Radioaktivitet

Den viktigaste Östersjöindikatorn för radioaktivitet från mänsklig verksamhet är cesium (^{137}Cs), vars halter i havet ökade till följd av kärnkraftsolyckan i Tjernobyli 1986. Merparten (80 %) av dagens konstgjorda radioaktivitet härrör från Tjernobyli. En liten del (<0,1 %) av Östersjöns konstgjorda radioaktivitet härrör från områdets kärnkraftverk, och utsläppen från dem har minskat under perioden 1990–2015. På senare år har utsläppen hållit sig klart under de högsta tillåtna årsvärdena som myndigheterna fastställt och radioaktiviteten i Östersjön minskar.

Vattnet i Östersjön har renats förhållandevis snabbt efter Tjernobyliolyckan under tiden som cesiumisotopernas halvering och sedimentering pågått. Mest luftburet nedfall ackumulerades i Bottenhavet och östra Finska viken, där ^{137}Cs -halten i sedimenten långsamt sjunker, men i och med den långa fysikaliska halveringstiden tar det ytterligare flera decennier innan man kommer ned till samma nivå som före olyckan. Risker för miljökonsekvenser minskar då cesium halveras och begravs i sedimenten. Konsekvenserna är störst för djupare sedimentlager och organismer i vilka cesium anrikas genom näringskedjan. De högsta halterna har uppmätts i rovfiskar, och det tar ytterligare några decennier innan halterna i gädda minskar till nivån före Tjernobyli. Halten i statusindikatorn strömming överskrider fortfarande tröskelvärdet $2,5 \text{ Bq kg}^{-1}$ i alla våra havsområden.

Nya åtgärder för att minska radioaktiviteten i havsmiljön ingår inte i detta program eftersom en minskning inte anses möjlig genom sådana åtgärder.

Analys av de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet

Ovannämnda direktiv, förordningar, internationella överenskommelser och nationell lagstiftning är av stor vikt när man ska begränsa användningen och utsläppen av farliga och skadliga ämnen. Globalt samarbete är nödvändigt för att kunna begränsa användningen, utsläppen och den långväga transporten av farliga och skadliga ämnen. Det är ytterst osannolikt att en god status i marin miljö uppnås enbart genom Finlands åtgärder mot utsläppen av långlivade, ackumulerande och giftiga ämnen.

Åtgärder som avser nya prioriterade ämnen enligt miljö kvalitetsdirektivet ingår inte i detta åtgärdsprogram, så det ges inte heller någon tillräcklighetsanalys av nuvarande åtgärder gällande dessa ämnen.

5.2.3 Nya åtgärder inom havsvården för att minska belastningen från farliga och skadliga ämnen

I havsvårdens åtgärdsprogram föreslås två nya åtgärder som ska minska belastningen från farliga och skadliga ämnen. Minskning av dessa ingår dessutom i temat 5.10. Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd, där riskhanteringen påverkar andra tryck och teman såsom beskrivs i avsnittet. Flertalet av de åtgärder som syftar till att minska belastningen av farliga och skadliga ämnen genomförs i avrinningsområdet och ingår inte i detta program utan finns i stället med i vattenvårdens åtgärdsprogram.

Havsvårdens åtgärdsprogram har dock två nya åtgärder. Målet är att minska mängden tungmetaller som frisätts från giftig båtbottnfärg och att utreda konsekvenserna av skadliga ämnen i vattenutsläpp från fartygens svavelskrubbrar samt frågor kring utsläppsbegränsningar.

ÅP2022-SKADLIGA1	
Reglering och hantering av giftig båtbottnfärg	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Biocidprodukter används för att skydda människor, djur, material och föremål mot skadliga organismer; skadedjur eller mikrober. Inom kort får bara sådana biocidprodukter som överensstämmer med EU:s biocidförordning säljas och användas i Finland. Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) ansvarar för godkännandet av biocidprodukter.</p> <p>Båtbottnar är nästan undantagslöst målade med biocidbaserade produkter (s.k. antifoulingprodukter) för att organismer såsom alger och djur med kalkskal inte ska sätta sig fast på skrovet. Produkternas effekt bygger på att små mängder av ett för organismerna giftigt ämne hela tiden frisätts från den målade ytan och förhindrar påväxt. Det verksamma ämnet är oftast dikoppa-oxid⁷⁰. Dessutom innehåller produkterna i allmänhet miljöfarlig zink.</p>

	<p>I Finland släpper båtar ut ca 17 t koppar/år, vilket är betydligt mer än utsläppen som orsakas av massa- och pappersindustrin (7 t/år), metallindustrin (2 t/år), avloppsvatten från tätbebyggelse (2 t/år) eller gruv- och utvinningsverksamhet (0,2 t/år).⁷¹</p> <p>I båtar med giftig båtbottnfärg blir kopparn upplöst i havet, men kan också hamna där då båtbottnen tvättas i hamn eller gammal bottenfärg avlägsnas, om man inte tar hand om färgrester och tvättvatten på lämpligt sätt.</p> <p>EU-lagstiftningen kommer inom kort att ställa strikta krav på användningen av antifoulingprodukter. Båtunderhåll inklusive tvätt ska utföras i ett avgränsat område där tvättvatten samlas upp och renas innan det töms i ett avlopp eller i miljön. Finländska båthamnar och vinterförvar är dåligt förberedda på den striktare lagstiftningen, och hamnarna har i allmänhet inte tvättplatser som uppfyller kraven. Enligt allmän praxis tvättas båtarna direkt i hamnen eller på vinterförvaringsplatsen så att tvättvattnet sipprar ner i jorden eller rinner ut i havet.</p> <p>I småbåtshamnar har höga koppar- och zinkhalter uppmätts i jordmånen och sedimentet, vilket är en följd av användningen av antifoulingprodukter.⁷² Kopparhalterna i jordmånen har observerats överskrida riktvärdet 200 mg/kg för förorenad mark. Enligt miljöministeriets anvisning om uppläggning av sediment kan sedimenten ställvis klassas som icke uppläggbara (gränsen för uppläggning i havet är 90 mg/kg dw).</p> <p>I havsvattnet vid småbåtshamnar har man under båtsäsongen uppmätt upp till tre gånger större kopparhalter än i referensområdena.^{73, 74} Halterna överskrider gränsvärdet för vad som anses ofarligt för organismer (2,6 µg/l).</p> <p>I Finland är havstulpan den mest betydande påväxtorganismen på båtbottnar. Den sätter sig fast i larvstadiet runt månadsskiftet juli–augusti. Man kan enkelt stoppa påväxten t.ex. genom att inom ett par veckor efter att larven satt sig tvätta botten med borste, båtvtätt eller högtryckstvätt utan rengöringsmedel. Mekanisk rengöring sker dock i liten utsträckning och i stället används biocidbaserade antifoulingprodukter, som är mycket giftiga för vattenorganismer.</p> <p>I Finland används antifoulingprodukter med en kopparhalt på över 20 %. Enligt de senaste studierna skulle man i Östersjön kunna stoppa påväxt av havstulpan med lägre kopparhalt och -urlakningshastighet än i dag.⁷⁵</p> <p>Antifoulingprodukter är också en betydande mikroplastkälla.⁷⁶ De innehåller 10–50 % plastpolymerer, som kommer ut i miljön då användning och tvätt nöter bort färg.</p> <p>Åtgärden ska minska olägenheterna av antifoulingprodukter på fem fronter:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Kopparhalten i antifoulingprodukter begränsas till högst 7 % och urlakningshastigheten till högst 3,3 µg/cm²/d. 2) Användningen begränsas så att giftig båtbottnfärg bara används i båtar över 6 meter. 3) Avfallshanteringen i båthamnar och på vinterförvaringsplatser utvecklas, och tvättplatser enligt kraven i EU-lagstiftningen byggs för båtarna. 4) Tillsynen över användningen och begränsningen av antifoulingprodukter främjas så att färgrester och tvättvatten inte kommer ut i havsmiljön. 5) Båtagare uppmuntras att övergå till båtbottnentvätt i stället för att använda giftig bottenfärg.
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvariga: Tukes (1, 2 och 5) och kommunerna (3 och 4) Deltagare: SYKE, kustens NTM-centraler
Tidsplan	2022–2027
Regional omfattning	kustområdet

Koppling till allmänna miljömål	nej					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald D1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input checked="" type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-SKADLIGA2						
Undersökning av effekterna av vattenutsläppen från svavelskrubbar och utveckling av internationell reglering av utsläpp						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Inom Internationella sjöfartsorganisationen IMO har man börjat diskutera reglerna för vattenutsläpp från fartygens svavelskrubbar samt en utvärdering av berörda riktlinjer. Eventuella regeländringar syftar också till harmonisering av hittillsvarande nationella begränsningar av vattenutsläppen. Finland deltar aktivt i detta IMO-arbete.</p> <p>Hur skadliga ämnen i vattenutsläpp från svavelskrubbar påverkar havsmiljön i Östersjön är något som bör utredas mer. Fastställande av utsläppsgränser för vattenutsläpp från svavelskrubbar i Östersjön förutsätter dessutom utredning av restriktionernas ekonomiska konsekvenser och avvägning av kostnaderna och nyttorna. Beroende på resultatet av IMO-förhandlingarna bör Finland även utreda möjligheten att nationellt begränsa vattenutsläppen i känsliga kustvatten och/eller i hamnområden. Restriktioner är t.ex. möjliga i hamnarnas miljötillstånd.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: KM</p> <p>Deltagare: Traficom, MM, Gränsbevakningsväsendet, Meteorologiska institutet, SYKE, kustens NTM-centraler</p>					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	<p>ÅMNE1, Belastningen med kvicksilver, kadmium och nickel via vattendragen samt punktbelastningen på havet minskar</p> <p>ÅMNE3, Användningen av farliga prioriterade ämnen upphör och utsläppen av dem i vattenmiljön minskar.</p>					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

5.2.4 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska belastningen av farliga och skadliga ämnen

Havsvårdens åtgärdsprogram består av befintliga åtgärder och nya åtgärder inom havsvården. De nuvarande åtgärderna behandlas ovan i avsnitt 5.2.2. Förslagen till nya åtgärder beskrivs i avsnitt 5.2.3. De nuvarande åtgärderna och förslagen till nya åtgärder i programmet sammanfattas i tabell 11.

Med tanke på förbättring av statusen i den marina miljön bör nuvarande åtgärder som gäller farliga och skadliga ämnen genomföras effektivare, men framförallt bör internationella konventioner som begränsar gränsöverskridande långväga luftföroreningar genomföras effektivare globalt.

Tabell 11. Nuvarande och nya åtgärder i havsvårdens åtgärdsprogram för att minska belastningen från farliga och skadliga ämnen.

Nuvarande åtgärder
Republikens presidents förordning (68/2003) om ikraftträdande av protokollet till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föroreningar (FördrS 15/1983).
Republikens presidents förordning om sättande i kraft av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar (FördrS 34/2004)
Nationell genomförandeplan (NIP) och nationell handlingsplan (NAP) för att minska oavsiktligt producerade POP-föreningar
Lagen (92/2010) och förordningen (93/2010) om sättande i kraft av de bestämmelser i internationella konventionen om kontroll av skadliga påväxthindrande system som hör till området för lagstiftningen
Minamatakonventionen om kvicksilver (FördrS 64/2017)
Lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i ändringarna i bilaga IV till 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (271/2017)
Statsrådets förordning om sättande i kraft av 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention om förhindrande av förorening från fartyg (FördrS 51/1983)
EU:s reviderade fartygsavfallsdirektiv (EU 2019/883)
Statsrådets förordning om sättande i kraft av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördrS 2/2000)
Statsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön (1022/2006) och statsrådets förordning (1380/2015) om ändring av den
Kemikalielagen (599/2013)
Lagen om växtskyddsmedel (1563/2011)
Miljöskyddslagen (527/2014) och -förordningen (713/2014)
Statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet (157/2017)
Förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse (888/2006)
Frivilligt avtal mellan miljöministeriet, Finlands Kommunförbund och Finlands Vattenverksförenings rf om att i avloppsvatten från tätbebyggelse minska näringsämnen som eutrofierar ytvattnen (Under beredning)
Havsskyddslagen (1415/1994)
Markanvändnings- och bygglagen (132/1999)
Lagen om vattentjänster (119/2001)
Vattenlagen (587/2011)
Lagen om hantering av översvämningsrisker (620/2010)
Miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009)
Räddningslagen (379/2011)
Finlands strategi för sjötrafiken 2014–2022
SYKEs lägesbildssystem Boris
Statsrådets principbeslut om Finlands strategi för Östersjöområdet 2017
Nationellt luftvårdsprogram 2030
Utredning om läkemedel i havsområdet (SKADLIGA1)
Utredning om mängden dioxin- och furanbelastning som hamnar i Östersjön via Kymmene älv och om förändringar i belastningen (SKADLIGA2)
Kommunikation om målen för och åtgärderna inom havsvården (KOMMUNIKATION 1)
Åtgärder och styrmedel inom vattenvården
Nya åtgärder
Reglering och hantering av giftig båtbottnfärg (ÅP2022-SKADLIGA1)
Undersökning av effekterna av vattenutsläppen från svavelskrubbar och utveckling av internationell reglering av utsläpp (ÅP2022-SKADLIGA2)

5.3 Hållbar användning och vård av förnybara marina naturresurser

Förnybara marina naturresurser utnyttjas genom jakt och fiske. Förutom arterna som jagas och fiskas påverkar användningen av naturresurserna den biologiska mångfalden och vissa hotade arter. Ett övergripande miljömål är att naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppnåendet eller upprätthållandet av

havsmiljöns goda tillstånd. Styrningen av fisket tryggar hållbart fiske och biologisk mångfald, och jakten på marina arter dimensioneras så att bytesmängden är hållbar. I det finska havsområdet har fiske en liten inverkan på havsbotten eftersom bottentrålning inte bedrivs i Finland.

Detta kapitel fokuserar på att bedöma om den nuvarande regleringen av fisket är tillräckligt med fokus på specifika målarter. Frågan om hållbart utnyttjande och förvaltning av marina resurser behandlas dock ur ett bredare perspektiv, som också omfattar förvaltning av oavsiktliga bifångster, skydd av hotade arter och tillräckligheten av nuvarande åtgärder för att reglera jakt på marina arter. Tillståndet för alla fisk- och viltbestånd varierar naturligt. Förutom havets fysikalisk-kemiska egenskaper påverkas bestånden av biologiska faktorer, såsom rovdjurens fångstkot och förhållandena i fortplantningsområdet. Förutom människoframkallat exploateringstryck, till betydande tryckkällor räknas även eutrofiering, skadliga ämnen, främmande arter och, i fallet med vandringsfisk, vattenbyggnad. Vidare kan betydande och omfattande miljöförändringar, såsom klimatförändringen, ha en stark inverkan på djurbeståndens status och utveckling eller till och med på artsammansättningen.

5.3.1 Nuvarande åtgärder för att främja hållbar användning och vård av förnybara marina naturresurser

5.3.1.1 Fiske

Fiske och regleringsåtgärder för kommersiella arter enligt EU:s gemensamma fiskeripolitik I Finland har antalet kommersiella fiskare i havsområdena redan länge varit i minskning och 2018 fanns det bara 1 125 fiskare som anmälde fångst. År 2019 uppgick den totala fångsten till knappt 140 000 ton. Merparten av fångsten är strömming, följt av skarpsill. Nästan hela strömmingsfångsten och merparten av skarpsillsfångsten fångas i Bottniska viken, Skärgårdshavet, Ålands hav och Finska viken. Hela laxfångsten fångas numera i Finlands kustvatten eftersom drivgarnsfiske på öppna havet förbjudits. Torsk fiskas i närområdet, främst Åland, och fångsten är bara några tiotals ton per år. Många av fiskbestånden på kusten, såsom gös, sik, gädda och abborre är viktiga för yrkesfisket, men också för fritidsfisket.

Som medlem i Europeiska unionen genomför Finland sin fiskeripolitik inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP eller CFP, Common Fisheries Policy). I och med GFP har Europeiska unionen exklusiv behörighet för bevarande av levande naturresurser i havet. GFP:s mål är att fiskeresurserna används hållbart, att havsmiljön skyddas mot negativa konsekvenser av fiske och att fiskets sociala och ekonomiska hållbarhet garanteras.

Finlands lag och förordning om fiske är de viktigaste nationella bestämmelserna om fiske. Den reviderade fiskelagen trädde i kraft i början av 2016, och syftar till att organisera ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt för utnyttjande och vård av fiskeresurserna och som baserar sig på bästa tillgängliga information. Detta säkerställer en hållbar och diversifierad avkastning, en naturlig livscykel för fiskbestånden samt mångfalden och skyddet av fiskbestånd och annat vattenliv.

Lagen om nationellt verkställande av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik, som trädde i kraft 2017, är också en viktig lagstiftning för kommersiellt fiske. I enlighet med denna lag delas Finlands fiskekvoter i överlåtbara nyttjanderätter, dvs. tioåriga kvotandelar med operatörsspecifika årliga fiskekvoter för kommersiella fiskare. Lagen har också infört märkning av byteslax.

Reglering av de kvoterade kommersiella arterna torsk, strömming, skarpsill och lax

De viktigaste kommersiella fiskeresurserna i Östersjön är bestånden av s.k. kvotarter – torsk, strömming, skarpsill och lax – som utöver Finland fiskas av övriga EU-länder runt Östersjön samt Ryssland. För kvotarternas del har GFP som mål att utnyttja fiskbestånden i enlighet med dess maximala hållbara avkastning (Maximum Sustainable Yield, MSY).

Kvotfiske regleras i huvudsak inom ramen för GFP, men alla kvoterade fiskarter i EU regleras också nationellt. Ett centralt instrument i regleringen av kvotfisket är den högsta fångstmängd som tillåts i ett visst bestånd under ett år (Total Allowable Catch, TAC). TAC bestäms årligen och har landsvisa kvoter. Fisket regleras också genom tekniska fiskebestämmelser, t.ex. om tillåtna fångstredskap, deras tekniska egenskaper och tillåtna fångsttider. För vissa fiskbestånd har man utarbetat fleråriga förvaltningsplaner som syftar till ett kunskapsbaserat och långsiktigt hållbart fiske. Fiskefartyg har beviljats fiskelicenser där de tillåtna fångstarterna och -redskapen fastställs för varje fartyg. Den nationella regleringen kan inte stå i konflikt med eller vara mer

tillåtande än fiskeriregleringen på EU-nivå. Nationell reglering kan användas för att begränsa tillåtna fiskeområden eller fångsttider.

Statusen för östra **torskbeståndet** utvecklades i en något positivare riktning på 2000-talet, men sedan dess har torskens tillväxt försvagats. Saltpulserna 2014, 2015 och 2016 innebar en tillfällig förbättring, men därefter har lekbiomassan minskat till den lägsta nivån sedan 1946, det första året i tidserien för det analyserade beståndet. Förutom fisket påverkas statusen för torskbestånden i betydande grad av naturförhållandena i Östersjön, såsom syrelösa bottenar i torskens kärnområden, näringsbrist och stor parasitmängd. I bedömningen av bevarandestatusen för arter i Östersjön⁷⁷ listades torsken som sårbar (VU). De nuvarande åtgärderna på Östersjönivå har inte varit tillräckliga för att garantera en positiv utveckling i torskbestånden, och det är osäkert om det finns metoder som kan förbättra statusen för det östra beståndet. Ett riktat fiske av det östra torskbeståndet förbjöds och fiske av det västra torskbeståndet begränsades avsevärt 2020 och 2021. Torskfångsten i Finlands närområde är liten, så de åtgärder som vidtas i Finland kan inte märkbart påverka torskbeståndens tillstånd.

År 2017 sammanförde ICES **strömmingsbestånden** i Bottenhavet och Bottenviken i sin beståndsbedömning till Bottniska vikens strömmingsbestånd. Inställningar och parametrar som användes vid modelleringen av det sammanförda fiskbeståndet reviderades och nya referensvärden har beräknats för beståndet. ICES har inte kunnat ge uppskattningar av beståndets tillstånd under 2019 och 2020 och TAC för Bottniska viken har fastställts på grundval av en försiktighetsstrategi. Strömmingens fiskdödlighet i Östersjöns huvudbassäng och Finska viken har i efterhand räknat minskat i flera år i linje med MSY-principen och beståndets storlek har också börjat minska under de senaste åren. Trots detta anger en ICES-klassificering från 2018 att beståndet utnyttjas hållbart i enlighet med EU:s flerårsplan. **Beståndet av skarpsill** har också fiskats mer än MSY-nivån de senaste åren, men storleken på beståndet har varit högre än referensnivåerna. Detta retrospektiva överfiske av strömmings- och skarpsillsbestånden inträffade trots att deras TAC fastställdes i enlighet med vetenskapliga råd. Detta återspeglar osäkerheten i samband med uppskattningar av fiskbestånden. Utnyttjandet av skarpsills- och strömmingsbestånden bygger på en flerårig plan för att säkerställa fiskets långsiktiga hållbarhet.

I motsats till andra kvoterade fiskarter inom EU regleras fisket av **lax** särskilt mycket även nationellt. År 2017 reviderades laxförordningen, som reglerar finskt kustfiske av lax i Bottniska viken tidsmässigt och regionalt. Dessutom har vissa tillsynskrav, striktare än EU:s regelverk, föreskrivits. Sådana krav ingick bl.a. i den nationella lax- och havsöringsstrategin som fastställdes 2014. Dessa åtgärder har stärkt våra laxbestånd och för beståndet i Torne älv är statusen god. Statusen har också stärkts i Simo älv, men för att beståndet där ska uppnå god status behövs vattenkvalitetsförbättrande åtgärder i avrinningsområdet. Regleringen av laxfisket bör granskas som en helhet tillsammans med miljöns tillstånd i älvområdena, och nuvarande restaureringsåtgärder i avrinningsområdet bör förstärkas, förbättras och förnyas.

År 2020 drog Europeiska kommissionen tillbaka sitt förslag om hållbart utnyttjande av laxbestånden i Östersjön. Utarbetandet av ett flerårigt förvaltningsprogram pågår dock inom bl.a. Östersjöns regionala fiskerisamarbetsforum (BALTFISH) med sikte på hållbart utnyttjande av laxbestånden i Östersjön.

Reglering av fisket av icke kvoterade kommersiella arter

I Finland utnyttjas framförallt kustbestånd, såsom av abborre, gädda, sik och gös, i fritidsfisket. Fritidsfisket har en särskild ställning inom friluftslivet och det finns ca 320 000 fritidsfiskare som fiskar ute på havet. Deras totala fångst uppgår till ca 4 000 ton. Kastspö och nät är de populäraste fångstredskapen. Dessutom är vandringfiskar mycket eftertraktade arter inom fritidsfisket.

Varken kommersiellt eller fritidsbetonat fiske av kustarter regleras med fiskekvoter, utan med hjälp av minimimått på fiskarna, begränsningar av maskstorleken på fångstredskapen, begränsningar av antalet fångstredskap samt regionala och tidsmässiga begränsningar. Den nya fiskelagen ger regionala fiskerimyndigheter möjlighet att besluta om fiskebegränsningar i sin region.

Ett särdrag i Finlands havsområde är det privata ägandet i kustvattnen. Särskilt i södra och västra Finland är vattenområdena mycket splittrade och antalet små enskilda vattenfastigheter är mycket stort. Det är vattenområdets ägare som har fiskerätten och bestämmer över den och även ska ta ansvar för vården av fiskbestånden. Det splittrade ägandet av vattenområden har lett till att samma bestånd fiskas i flera fiskerättsinnehavares områden. Bestämmelserna om fisket varierar stort. Därtill finns det betydande skillnader i aktiviteten bland vattenområdenas ägare. Det har visat sig svårt att göra en övergripande planering och reglering av fisket där man tar hänsyn till fiskens livscykel och statusen för beståndet, särskilt i fråga om vandringfiskar. Målet med den reviderade fiskelagen som trädde i början av 2016 är att trygga en naturlig livscykel och fortplantning genom att möjliggöra nödvändiga fiskebegränsningar och andra åtgärder. Användningen och vården av fiskresurserna grundar sig på nationella och regionala förvaltningsplaner som bygger på tillräckligt stora

vattenområden, vetenskaplig kunskap och en inkluderande process. Målet är att öka vikten av de nyinrättade fiskeriområdenas planer för nyttjande och vård i förvaltningen av fiskevattnen och i främjandet av åtgärder som gäller fiskarterna. Avsikten är att framförallt stärka skyddet av hotade fiskbestånd, och i fortsättningen används både förordningar och förvaltningsbeslut i NTM-centralerna vid regleringen.

I den förra förordningen om fiske var minimimåttet för gös 37 cm. I början av 2016 ändrades detta till 42 cm som allmänt minimimått i Finland. Genom ett undantag fick kommersiella fiskare i grupp I fånga gös som mäter 37 cm i kustvattnen i Skärgårdshavet och i andra områden utanför Finska viken och gös som mäter 40 cm i Finska viken ända till slutet av 2018. Sedan dess är minimimåttet 40 cm i Skärgårdshavet och Bottniska viken och 42 cm i övriga områden. Gösar som inte uppfyller fångstmåttet ska släppas fria, men bara en mycket liten del av dem som fastnar i näten överlever. Däremot klarar sig gösar som omedelbart befrias från ryssja betydligt bättre. Fiske med nät regleras via begränsningar av knutavstånd. Regleringen beslutas av delägarlagen och fiskeriområdena. Flera fiskeriområden i Finska viken har 45 eller 50 mm som minsta knutavstånd för fiske av gös. I Skärgårdshavet och vid södra Bottenhavskusten (ICES-ruta 47) är det minsta tillåtna knutavståndet för gösfiske oftast 43 eller 45 mm. En del fiskeriområden i Skärgårdshavet har inte någon begränsning av knutavståndet trots att fiskeridödligheten är stor, och därför har även yngre åldersgrupper av gös fångats där. Fiskerivån har sannolikt överskridit MSY-nivån, och de senaste forskningsresultaten visar att könsmognadsstorleken för gös minskat under de senaste decennierna, uppenbarligen till följd av intensivt fiske. Fångsten och fiskeansträngningen i kommersiellt gösfiske vid kusten har minskat stadigt sedan början av 2000-talet. I fritidsfisket vid kusten har gösfångsten också minskat, men uppgifter om fiskeansträngningen är inte tillgängliga. Genom mindre fiskeansträngning och större knutavstånd på näten skulle fångsten bli större än i dag. Gösbeståndet kan vara rikligt sett till antalet individer, men om tillväxtpotentialen inte utnyttjas kommer avkastningen att bli sämre. Genomförändringar som eventuellt redan skett i gösbeståndet minskar dess produktivitet och bromsar återhämtningen. Bedömningen av statusen i gösbestånden bör utvecklas så att den tydligare bygger på kriterierna för god status i bestånd av kommersiella arter. För att utveckla statusbedömningen och målen avseende bestånden av gös och vissa andra kustarter startas en ny åtgärd för perioden 2022–2027 med målet att förbättra statusen för gösbestånden via starkare reglering.

Höjningen av minimimåttet var en åtgärd i rätt riktning med tanke på hållbart utnyttjande av gösbestånden. Det finns dock ännu inte tillräckligt mycket kunskap om åtgärdens tillräcklighet i Skärgårdshavet eftersom förändringar i fiskbestånd sker rätt långsamt. Dessutom har näten i huvudsak fortfarande samma knutavstånd (43–45 mm) som före höjningen av minimimåttet. Om regleringen av nätens maskstorlek i gösfisket ändras så att den motsvarar det ändrade minimimåttet skulle en hållbar fiskerivån sannolikt uppnås snabbare. En klar förbättring av situationen borde kunna märkas före åtgärdsperiodens slut 2027 ifall regleringen av knutavståndet kan skärpas. I insjövattnen och utanför Finland har åtgärder för reglering av gösfisket visat sig ha en positiv effekt på bestånden, t.ex. på avkastning, medelstorlek för fångad fisk och antalet stora individer, som är värdefulla ur leksynpunkt. Möjligheten att under lektiden freda områden där gösen fortplantar sig bör i större omfattning och mer systematiskt utnyttjas som en vårdåtgärd, där man utnyttjar ny kunskap om var fortplantningsområdena ligger och när lektiderna infaller.

Gös har planterats ut i kustvattnen, men det finns ingen exakt kunskap om resultaten eftersom gösbestånden har en naturlig variation. Man har försökt styra utplanteringen av gös med syftet att det i havsområdesplanteringar bara skulle användas planteringsfisk som härstammar från havsområdet. I praktiken har utplanteringar gjorts med lättillgängligare insjögösar, som till sin genetiska struktur avviker från havsområdets ursprungliga gösbestånd. Om denna praxis fortsätter äventyras den ursprungliga genetiska mångfalden i havsområdets gösbestånd samt eventuellt också bevarandet av de lokalt anpassade bestånden.

Sik fiskas med nät och ryssjor. Sikfångsten består huvudsakligen av två typer av sik, vandrande (älvsik) och havslekande. Med ryssja och fälla får man i huvudsak älvsik. De fiskade älvsikarna härstammar i betydande grad från utplanteringar. I nuläget utplanteras ca 8 miljoner sommargamla och uppskattningsvis ca 30 miljoner nykläckta sikyngel i Finlands kustområde och i vattendrag som rinner ut där. För sik har inget minimimått fastställts, men fisket regleras genom begränsningar av nätens knutavstånd. Efter en ändring av förordningen om fiske som trädde i kraft 2013 är det minsta tillåtna knutavståndet vid fiske av sik med nät i regel 43 mm. Undantagsvis kan nät med finare maskor användas i Bottenviken (27–35 mm beroende på område) och i Kvarnen (40 mm) för att det ska vara möjligt att fiska lokal skärgårdssik och sandsik. Som fiske efter sik med nät betraktas ett fiske där minst hälften av fångstens vikt utgörs av sik. Enligt förordningen om fiske (1360/2015) fredas sik i älv och bäck som mynnar ut i havet från och med den 1 september till och med den 30 november.

Man har observerat en minskning av medelstorleken för vandrande **älvsikshonor**, framförallt i de norra delarna av Bottenviken. Andelen unga sikar i fångsten har ökat under en längre tid. Denna förändring har dock stannat upp under de allra senaste åren. Troligtvis har intensivt fiske med småmaskiga nät förändrat sammansättningen av älviksbeståndet i Bottniska viken och ökat andelen långsamt växande individer. Detta innebär

att fisketrycket på älvsik i Bottniska viken är större än MSY-nivån, och således har fisket inte reglerats tillräckligt, åtminstone inte innan den sikfiskereglerande förordningen trädde i kraft 2013. Enligt resultaten från en övervakningsrapport som publicerades 2020 syns effekten av den sedan 2013 reglerade maskstorleken som en positiv utveckling i Bottenhavet, men regleringen har inte förbättrat situationen för älvsiken i Bottenviken. Andelen sikar som gör en kort födosöksvandring har sannolikt ökat i lekpopulationerna i Bottenviken. Den mindre maskstorlek (40 mm) som tillåts i Kvarken jämfört med övriga Bottniska viken och ett betydande kustfiske enligt dagens mått kan möjligen ha påverkat lekpopulationernas storleksfördelning i Bottenviken och medverkat till att effekterna av sikfiskeregleringen inte syns i lekpopulationerna eller havsfångsten i Bottenviken trots att maskstorleken reglerats. I Finska viken är läget väsentligt annorlunda eftersom merparten av sikfångsten bygger på utplanteringar. I sådana områden i Finska viken där nätens knutavstånd har begränsats till 45 eller 50 mm ligger sikfisket nära den optimala nivån för denna reglering. Ändringen av nätens maskstorlek i samband med den sikfiskereglerande förordningen var måttlig. Statusen i sikbestånden, fångstmängden och fångstens ålders- och storleksfördelning påverkas också av många andra faktorer. De observerade förändringarna stöder dock tanken att reglering av nätfisket kan vara ett sätt att påverka ålders- och storleksfördelningen av fångad älvsik liksom fångstmängden regionvis. Reproduktionen för **havsledande sik** har drabbats på många ställen i Bottenhavet och Kvarken, men i Bottenviken är bestånden alltjämt starka. Sälpopulationerna i Östersjön har mångdubblats under några decenniers tid. Då sälarnas födosökning ökat den naturliga dödligheten hos sik innebär detta sannolikt att värdet av sikfångsten knappast alls kan påverkas genom reglering av fisket.

Andra viktiga arter i kommersiellt fiske och fritidsfiske är **abborre, gädda och lake** samt framöver eventuellt mört, braxen och andra **karpfiskar** i och med satsningen på fiske av dem. Fisket av dessa arter regleras inte separat med undantag för allmänna begränsningar av maskstorleken i fångstredskap och eventuella lokala fiskebegränsningar. **Flundran** är en betydande kommersiell fiskart på Östersjönivå, men eftersom bestånden försvagats har den numera inte så stor betydelse i Finland. Minskningen beror sannolikt på förändringar i miljöförhållandena. Fisket av dessa arter torde i regel ligga på en hållbar nivå även om uppgifterna om arterna är bristfälliga. Arten **nejonöga** fångas särskilt av fritidsfiskare, men i viss omfattning även av kommersiella fiskare. Merparten fångas med ryssja under höstens lekvandring. Nejonöga är en fredad art från senvåren till början av hösten. Storleken på fångsten varierar betydligt mellan åren, men de senaste decennierna har en nedåtgående trend observerats i de flesta vattendragen. Bestånden av nejonöga har lidit särskilt av byggandet i vattendrag. I den senaste nationella bedömningen av bevarandestatusen listades nejonöga som en nära hotad art (NT).⁷⁸ Arten skulle gynnas av restaureringar i vattendrag. Det saknas vetenskaplig kunskap om fiskeridödlighetens betydelse som regulator av nejonögabestånden. En mer omfattande bedömning av statusen och regleringsbehoven avseende dessa kustarter pågår inom åtgärden FISKAR1, som startade perioden 2016–2021. För flera kustarter har antalet lämpliga förökningsområden minskat och statusen försämrats till följd av mänsklig verksamhet. Även kustarters fortplantningsområden kan restaureras och för att främja sådan verksamhet tillsätts en ny åtgärd för perioden 2022–2027.

Vård och skydd av hotade fiskarter

Många av de hotade och sårbara fiskarterna är vandringsfiskar (lax, havsöring, älvsik och ål). Förutom av fisket påverkas dessa bestånd av förändrade och försämrade livsmiljöer under fortplantningstiden och förhindrat tillträde till fortplantningsområdena. Dammar och andra konstruktioner i vattendragen förhindrar fiskarnas tillträde till fortplantnings- och födosöksområden.

Utplanteringar av vandringsfisk har i regel syftat till att kompensera förlorad fångst i t.ex. utbyggda älvar eller att förbättra fångsten snarare än till att återställa eller upprätthålla bestånden. Därför kan utplanteringarna i många fall inte betraktas som en åtgärd med sikte på att uppnå god status.

För återupplivningen av vandringsfiskbestånd har det utarbetats en nationell fiskvägsstrategi, som godkänts genom statsrådets principbeslut. Syftet med strategin är att stärka livskraften hos hotade eller sårbara vandringsfiskbestånd bl.a. genom att flytta fokus från utplanteringar till återställande och upprätthållande av fiskarnas naturliga fortplantningscykel. Andra åtgärder är bl.a. förbättring av fiskarnas vandringsmöjligheter i utbyggda älvar samt främjande av potentiella fortplantningsområden t.ex. med hjälp av fiskvägar. Ett annat mål är att öka kostnadseffektiviteten och delaktigheten vid byggande av fiskvägar samt genomslagskraften av myndigheternas verksamhet. Genom stöd- och återställningsplanteringar har man lokalt strävat efter att uppnå god status i vandringsfiskbestånd. Åtgärder som stödjer naturlig reproduktion har dock ännu inte genomförts i tillräcklig omfattning. I den av statsrådet år 2014 godkända lax- och havsöringsstrategin presenteras konkreta åtgärder för uppnåendet av en god status. Därtill bör fiskvägsstrategin genomföras mer effektivt. Förutom laxbestånden skulle detta bl.a. främja statusen för bestånden av havsöring, sik, ål och nejonöga.

Statusen för **laxbestånden** varierar stort mellan olika delar av Östersjön till följd av de nuvarande åtgärderna. Tillståndet är särskilt svagt i de södra laxbestånden, och i norra Östersjön är tillståndet inte heller helt

tillfredsställande i alla avseenden. Laxen är listad som sårbar (VU) i bedömningen av arternas bevarandestatus både nationellt och i Östersjön⁷⁸. Att laxen betraktades som sårbar i den nationella bedömningen berodde främst på att laxälvarna är för få. Mätt enligt yngelproduktionen har laxbeståndet i Torne älv mellan Finland och Sverige förbättrats betydligt, och utvecklingen i Simo älv har också varit positiv, framförallt i yngeltäthet. År 2014 vandrade särskilt mycket lax upp i Torne älv och även på senare år har antalet vandringsfiskar varit förhållandevis högt. Liksom andra vandringsfiskar påverkas laxbeståndet inte bara av fisket utan även av att fortplantningstidens livsmiljöer förändras och försämras och att tillträdet till fortplantningsområdena förhindras.

Betydande mängder lax utplanteras varje år. I Östersjöområdet utplanterades 2017 sammanlagt 4,3 miljoner smolt, varav Finland planterade ut 1,57 miljoner. Merparten av smolten i Östersjön kommer från området vid Bottniska viken. En del utplanteringar är obligatorisk kompensation för negativa konsekvenser av utbyggda vattendrag, framförallt laxälvar. Avkastningen från laxplanteringarna har dock minskat avsevärt sedan 1990-talet.

År 2017 uppskattades den naturliga smoltproduktionen i laxälvarna vid Östersjön till ca 3,5 miljoner yngel, ca 85 % av den uppskattade yngelproduktionskapaciteten. Merparten av den naturliga produktionen kommer från älvar som rinner ut i Bottniska viken. Under de senaste 15 åren har mängden naturliga yngel ökat gradvis i många av dessa älvar. Däremot har den naturliga yngelproduktionen varit oförändrad eller minskat något i flertalet av de vattendrag som mynnar ut i Östersjöns huvudbassäng. Enligt de senaste beräkningarna skulle vildlaxälvarna vid Östersjön i det skick de är idag som mest kunna producera ca 4,1 miljoner smolt.

I Finland är **havsöringsbestånden** i ett svagare tillstånd än i någon annan kuststat vid Östersjön, och 2019 listades våra naturliga havsöringsbestånd som starkt hotade (EN) i den nationella bedömningen av arternas bevarandestatus⁷⁸. Havsöringen har ursprungligen fortplantat sig i nästan alla finska älvar eller åar som mynnar ut i Östersjön, men numera finns ursprungliga vandringsbestånd uppskattningsvis bara kvar i 15 vattendrag, av vilka 9 mynnar ut i Finska viken eller närområdet och resten i Skärgårdshavet eller Bottniska viken. Största delen av de naturliga bestånden hade dock försvunnit fram till 1970-talet, främst till följd av vandringshinder som dammbyggen, försämrade livsmiljöer för ynglen och fisket i havs- och mynningsområden. På senare tid har det äntligen kommit signaler om en positiv utveckling. I området vid Finska viken har statusen för naturliga bestånd utvecklats i något positivare riktning de senaste åren då man tagit bort vandringshinder, restaurerat livsmiljöer och reglerat fisket. I Bottniska viken är situationen fortfarande dålig.

År 2019 utarbetades en återhämtnings- och förvaltningsplan för Finlands ursprungliga havsöringsbestånd på Östersjösidan i enlighet med den lax- och havsöringsstrategi som statsrådet godkänt. Planen har antagits som en av förvaltningsplanerna för de nationella fiskeresurserna. Enligt den nya lagen om fiske, som trädde i kraft 2016, är vild öring med fettfena fredad i alla havsområden från och med 2019. Påföljden vid fångst av en fredad öring är 3 200 euro. Minimimåttet är 50 cm för en öring med bortklippt fettfena som utplanterats för fiskeribehov. Fortfarande blir dock en avsevärd andel av smolten bifångst vid nätfiske av andra arter. Nuvarande åtgärder för att återuppliva havsöringsbestånden har inte varit tillräckliga. Man kan dock förvänta sig att den senaste tidens åtgärder har positiva effekter som syns med fördröjning. Vi behöver fortfarande restaurera havsöringsälvar, effektivisera vattenskyddet och reglera fiskets påverkan, vilket den nya lagen och förordningen om fiske ger tillfälle till. Även annan lagstiftning som påverkar havsöringsbeståndens livskraft ska utvärderas vad gäller tillräcklighet och översynsbehov. Den nationella lax- och havsöringsstrategin är tänkt att uppdateras under 2021 bl.a. för att främja skyddet och havsöringsbeståndens återhämtning.

Havslevande harrbestånd, dvs. havslekande och havsvandrande **harr**, är akut hotade (CR) och riskerar att försvinna. De viktigaste faktorerna bakom beståndens svaga tillstånd är sannolikt förändringar som skett i livsmiljön, såsom eutrofiering och igenslamning av lekområden, samt klimatförändringen. I och med att havsharrrens reproduktionskapacitet har minskat kan beståndets tillstånd även försämrats av ökad naturlig dödlighet till följd av de stärkta säl- och skarvbestånden i kustområdet. Fisket kan bedömas ha försvagat tillståndet förut, men numera bedrivs det knappt något harrfiske. Enligt förordningen om fiske 1360/2015 är harr helt fredad i havet. Forststyrelsen har förberett en användnings- och förvaltningsplan för havsharrbestånden och utrett möjligheterna till fortsatta åtgärder för att förbättra beståndets livskraft. Det finns en fåtalig population vid Krunit i Bottenviken och därifrån har man tagit föräldradjur till odlingsanläggningar i syfte att öka och bevara beståndet. Våren 2020 kartläggs harrrens gamla fortplantningsområden i Bottniska viken av Naturresursinstitutet, och utifrån detta söks lämpliga utplanteringsplatser som en del av en åtgärd (FISKAR2) för havsförvaltningsperioden 2016–2021. De nuvarande åtgärderna har inte varit tillräckliga för att bevara och öka livskraften för harr, och därför kommer åtgärden FISKAR2 att förstärkas och fortsätta perioden 2022–2027. På grund av harrbeståndets svaga tillstånd och bristen på data är det svårt att använda riktade åtgärder, men en minskad tillförsel av näringsämnen och suspenderade ämnen från avrinningsområdet förbättrar förhållandena i fiskars fortplantningsområden i både vattendragen och havsområdet.

Fångsterna av **älvsik** och **havslekande sik (sandsik)** har minskat under de senaste trettio åren. I den nationella bedömningen av bevarandestatusen listades bestånden av älvsik som starkt hotade (EN) och havslekande sik som sårbar (VU)⁷⁸. Fisketrycket gäller framför allt älvsik. Fångsten är vanligtvis en blandning av olika bestånd och typer av sik, vilket gör det svårt att rikta skyddet. Sikfångsten och/eller fångsten per enhet är dåliga indikatorer av statusförändringar i bestånden. Indikatorer som beskriver lekbeståndens status, såsom uppskattning av antalet sikar som vandrar upp i lekälvarna, skulle vara lämpligare framförallt i övervakningen av älvsiksbestånden.

Dessutom försvårar uppdämning, rensning och reglering av älvar reproduktionen i älvsiksbestånden. I flera älvar i kustområdet som förlorat de ursprungliga naturliga bestånden på grund uppdämning och eutrofiering har utplanteringar lett till att älvsiken börjat fortplanta sig naturligt. Sikens reproduktionscykel har i någon mån även kommit igång i älvar utan ursprungligt sikbestånd i och med utplanteringar där eller i havsområdet.

Ålen i Östersjön har listats som akut hotad (CR). Antalet ålar som av naturen vandrar till vår kust har blivit försumbart till följd av den försämrade statusen för det europeiska ålbeståndet. Antalet vandrande ålyngel vid Europas kust har minskat till ungefär en hundradedel sedan början av 1980-talet. Man kan inte med säkerhet säga vad som orsakat detta. Ålfisket har inte kvoterats på EU-nivå. På senare år har det framgått att smuggling av glasål från Sydeuropa till Asien är ett utbrett problem.

I Finland gäller sedan 2018 ett årligt förbud mot ålfiske i fyra månader mellan oktober och januari. Finland har utarbetat den nationella ålförvaltningsplan som förutsätts av EU. Planens centrala åtgärd är utplantering av ål. Ungefär 60 % av de ålyngel som fångas i naturen utplanteras för närvarande vid kusten och i insjövattnen med fri vandringsförbindelse till havet. En rätt betydande del av ålynglen utplanteras dock i insjövattnen där vandringsförbindelsen i praktiken är bruten, varvid utplanterings fördelar för det europeiska ålbeståndet kan ifrågasättas. Utplanteringarna finansieras till största delen av vattenområdenas ägare. Dessutom reglerar delägarlagen ålfisket lokalt. En ny nationell åtgärd för effektivare skydd av ålen är det bevarandevärde som infördes 2019 genom en förordning. Bevarandevärdena tros öka skyddet mot olovligt fiske och samtidigt på ett allmänt plan signalera att hotade fiskarter och fiskarter på tillbakagång har ett bevarandevärde och att olovligt fiske är klandervärt. Bevarandevärdet för ål är 3 510 euro/st.

De nuvarande internationella och nationella åtgärderna har inte varit tillräckliga för att återuppliva ålbeståndet, även om det i det här skedet är svårt att bedöma resultaten av den nationella ålförvaltningsplanen och effekterna av fiskeförbudet och bevarandevärdet. Fokus i genomförandet av den gällande ålförvaltningsplanen bör flyttas från utplantering till främjande av naturlig fortplantning. Man bör utvärdera resultaten och ta upp förvaltningsplanen till ny granskning. I granskningen bör man bl.a. bedöma den nuvarande planens funktionalitet och effektivitet samt bedöma vilka åtgärder som behövs i ljuset av den senaste vetenskapliga kunskapen. Därtill bör man om möjligt söka flexibla lösningar som kan stärka effekten av den nuvarande planen. För detta startas en ny nationell åtgärd för perioden 2022–2027. Vid genomförandet av fiskvägsstrategin bör man beakta och främja ålens möjligheter att vandra ned i vattendragen ända till havet.

Hantering av fiskets bifångster

I fiskeredskap dör förutom fiskar även sälar och sjöfåglar. Bland sälar dör förmodligen några individer i nät varje år. Merparten av de sälar som dör i fiskeredskap är **gråsäl** som fastnat i ryssjor, i Bottenviken även **vikare**. Dessa individer är främst kutar eller hanar i dåligt skick som inte har lika stor betydelse för populationens reproduktionskapacitet som honor i fertil ålder. Det finns ingen exakt kunskap om det verkliga antalet sälar som blivit bifångst eller problemets omfattning eftersom bifångstrapporteringen från fiskare har varit svag. Vilken betydelse bifångstproblemet har för gråsälspopulationernas status är inte heller tillräckligt känt. Gråsälspopulationen har dock ökat under hela 2000-talet. När det gäller vikare, särskilt i Finska viken och i Skärgårdshavet, kan även en liten ökning av dödligheten ha negativa konsekvenser för populationerna. Det finns ingen tillgänglig information om antalet vikare som eventuellt dött i fiskeredskap. Även **tumlare** kan dö i redskap. Visserligen påträffas tumlare nuförtiden endast sporadiskt i Finlands havsområden, men observationer görs ändå varje år. Tumlarpopulationen i Östersjön har av International Union for Conservation of Nature (IUCN) bedömts som akut hotad (CR). Därtill ingår arten i bilaga IV till habitatdirektivet (art som kräver strikt skydd).

Bifångstdödligheten hos sjöfåglar i Östersjön är störst i de södra delarna, där en stor mängd sjöfåglar som häckar i Östersjön eller kommit dit från annat håll övervintrar och där det samtidigt bedrivs mycket nätfiske. Minst tusentals om inte tiotusentals **alfåglar** har uppskattats drunkna i näten i södra Östersjön varje år. IUCN har klassificerat alfågel som en globalt sårbar (VU) art. Av fåglarterna har bestånden av **tobisgrissla** minskat överallt i Östersjön, och i Finland har den häckande populationen försvagats betydligt under 2000-talet. Därför har den häckande populationen i Östersjön klassificerats som nära hotad (NT). En orsak till nedgången är fiskenätsdödligheten i södra Östersjön under vintern. Data om bifångstproblemet omfattning för fåglarnas del har inte samlats in systematisk i Finlands havsområde, men den allmänna uppfattningen är att

fiskeredskapsdödigheten i Finlands havsområde inte haft någon väsentlig inverkan på nedgången i sjöfågelpopulationerna. Alfågel torde vara den art som oftast fastnar i näten i Finlands havsområden. För alfågel är problemet störst om vårarna när tio- eller hundratusentals individer som flyttar till häckningsområden i norra Ryssland äter och vilar i kustområdet vid Finska viken. På senhösten går höstflyttningen däremot klart mer över ytterskärgården, där just inget nätfiske bedrivs så sent.

I definitionen av en allmän **god status** för både sälar och sjöfåglar ingår att arternas utbredning ska motsvara deras naturliga förekomstområden, att deras populationer ska vara livskraftiga och att havsområdenas tillstånd eller användningen av områdena inte äventyrar bevarandet av arterna, populationerna och samhällena på lång sikt. När det gäller sälar nämns vidare att antalet jagade sälar och antalet sälar som dör i samband med bifångst inte ska äventyra en god status för sälbestånden. Därtill är ett mål i förvaltningsplanen för Östersjöns sälstammar (2007) att antalet sälar som blir bifångst i fisket ska utredas och minskas.

Då antalet kommersiella fiskare blivit färre har fisket med redskap minskat betydligt i alla Finlands havsområden under de senaste tjugo åren, vilket antagligen också minskar antalet bifångster. Man har genom redskapstekniska metoder strävat efter att minska bifångstdödigheten hos sälar liksom de olägenheter som sälarna orsakar fisket, och stöd för utbyte av fiskeredskap har betalats ur EU:s fiskerifond. Nuförtiden tas ungefär hälften av den lax som fångas med ryssja och även en betydande del av siken med sälsäkra s.k. push up-ryssjor, vars mynning försetts med mekaniska hinder som gör att sälarna inte kommer in i ryssjan. Hindren fungerar bra åtminstone för vuxna gråsäl som är i god kondition, så för denna art finns det fungerande tekniska lösningar för att minska bifångstdödigheten. När det gäller den mindre vikaren finns det ingen tillförlitlig information om hur väl hinder i ryssjorna fungerar. Således bör uppföljningen av antalet sälar som blir bifångst effektiviseras. I en paragraf (62 §) i den nya lagen om fiske, som trädde i kraft i början 2016, föreskrivs fiskare skyldighet att rapportera om bifångster, men rapporteringen har inte riktigt kommit igång. Särskilt för den hotade östersjövikaren i Finska viken och Skärgårdshavet bör man i det första skedet utreda hur stort problemet med bifångstdödigheten är och i det följande skedet utifrån den genomförda utredningen ta fram lösningar som kan bygga på utveckling av fisketekniken samt av bestämmelserna om fiske.

Finland är med i förbudet mot drivgarnsfiske, som trädde i kraft 2008, och bidrar därmed till att minska bifångstdödigheten hos tumlare. I Finland gjordes också en tvåårig kontrollinsats avseende fisket, och i den typ av fiske som övervakades upptäcktes inga tumlarbifångster. Utifrån den information som finns tillgänglig är de nuvarande åtgärderna tillräckliga för tumlarens del, men åtgärderna bör ses över bl.a. i ljuset av data som kommer från projektet SAMBAH Life+

Bifångstproblemets omfattning bör också utredas för sjöfåglarnas del, åtminstone som en engångsutredning, och vid behov kan "riktad övervakning" eventuellt ordnas då det finns problem. Bifångst av fåglar inom kommersiellt fiske utreds nu genom fångstanmälningsblanketterna, men för att få en heltäckande bild bör utredningen utvidgas till att även omfatta fritidsfisket. Med hjälp av mer exakt information skulle man i framtiden kunna bedöma behovet av eventuella åtgärder.

5.3.1.2 Jakt

Reglering av jakten på arter som förekommer till havs

Gråsäl kan jagas under jakttiden inom ramen för den regionala kvoten. Antalet jagade gråsäl har på senare år uppgått till ca 300–600 individer per år, inklusive kvoten för Åland. En stamförvaltningsplan har utarbetats för östersjövikaren. Sedan augusti 2015 har licensjakt på **vikare** varit möjlig i förvaltningsområdet Bottenviken-Kvarnen, som har den tätaste populationen av östersjövikare bland Finlands havsområden och där antalet individer ligger över gränsen 10 000. I HELCOM har man enats om detta antal som miniminivå för att en reglerad jakt ska bli möjlig ([HELCOMs sälrekommendation 27–28/2](#), "Limit Reference Level"). Av de egentliga havsänderna jagas endast **ejder** och **alfågel**. Enligt statistiken har jaktbytet på senare år uppgått till ca 1 000–7 000 individer per år i ejderjakten medan det har varierat mellan 8 000 och 19 000 individer i alfågeljakten, där merparten av jaktbytet i hela Östersjön tas i Finland. Till havs jagas också flera andra vattenfågelarter, såsom skrakar och knipor, men jaktbytet har varit litet jämfört med jakten i inlandet. I jakten på **grågås** tas några tusen individer varje år.

Ett allmänt och operativt mål är att naturresurser används hållbart utan att äventyra uppnåendet av havsmiljöns goda tillstånd (tabell 12).

De förstärkta säl- och skarvpopulationerna orsakar dock konflikter mellan olika parter och att hantera dessa har visat sig vara en ovanligt stor utmaning. Östersjöns ekosystem med dess näringsvävar har förändrats av eutrofieringen och andra miljöförändringar, vilket kan ha förändrat sälarnas och skarvarnas påverkan. I ljuset

av de senaste forskningsresultaten har storskarven en lokal påverkan på fiskbestånden. Sälar och skarvar påverkar även fiskbeståndens återhämtningsmöjligheter.

Förutom jakttiden regleras säljakten även med regionala kvoter och jaktlicenser. Det av jord- och skogsbruksministeriet fastställda största tillåtna antalet för kvoterad jakt på gråsäl har på senare år varit 1 050 individer på fastlandet. Av detta har bara några tiotals procent realiserats varje år. Gråsälsbeståndet i Östersjön har ökat under hela 2000-talet. Antalet påträffade gråsälar vid räkningar i Finland och i närområdet var länge stabilt men ökade i räkningen 2019. På populationsnivå har den nuvarande reglerade jakten på sälar inte påverkat sälstammarnas status i någon större omfattning, och därför kan man anse att jakten är på en hållbar grund. Andelen unga gråsälshonor i jaktbytet har dock ökat medan andelen honor i fertil ålder i gråsälsbeståndet har minskat jämfört med 2000-talets första år. Den uppföljning av gråsälarnas hälsa och kondition under fortplantningstiden som görs i anslutning till havsvårdens övervakning bygger i huvudsak på prov som samlats in vid jakt. Detsamma gäller licensjakten på vikare i Bottenviken. Utifrån förvaltningsplanen för Östersjöns sälstammar (2007) kan man ingripa i säljakten ifall populationens status förutsätter detta.

Jakten på sjöfåglar regleras med jakttider och jägarspecifika kvoter. Jakt tillåts endast på hösten, med undantag för jakt på guding (ejderhane), som får jagas 1–15.6 i den yttre skärgårdszonen. Fågeldirektivet förbjuder fågeljakt under vårflyttningen och fortplantningstiden, och nuförtiden är även vårjakt på ejder och alfågel förbjuden i Fastlandsfinland. Kustens ejderbestånd har gått kraftigt tillbaka och i 2019 års bedömning av bevarandestatusen listades ejdern som starkt hotad i Finland (EN)⁷⁸. Finland har genom en förordning förbjudit jakt på åda (ejderhona) i tre år (2019–2021). Åtgärden är tillräcklig ifall den förlängs tills kustens ejderbestånd har återhämtat sig. Riktlinjer om centrala åtgärder för vård av ejderbestånd ingår i en internationell stamförvaltningsplan som är under arbete i AEWA (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds). Till följd av en kraftig minskning i beståndet listade IUCN alfågeln som en globalt sårbar art (VU) 2018. Huvuddelen av världens alfågelbestånd övervintrar i Östersjön och häckar i norra Ryssland. Deras huvudsakliga flyttväg går över Finska viken. Den största orsaken till nedgången torde vara att reproduktionskapaciteten har försvagats, eventuellt till följd av klimatförändringen. I Östersjön är t.ex. bifångstdödligheten och oljeutsläppen i havet de viktigaste människoframkallade faktorerna utanför häckningstiden. Även jakten har bedömts ha betydelse. Människoframkallat tryck på alfågeln bedöms och riktlinjer för åtgärder gällande förvaltning och vård av beståndet ges på ett heltäckande sätt i AEWA:s stamförvaltningsplan från 2015. Planen anger jakten som ett hot som orsakar eller kan orsaka en relativt långsam men betydande minskning av alfågelbeståndet. Där konstateras att jakten, om den fortsätter, ska vara hållbar. I Östersjön jagas ejder knappt någon annanstans än i Finland och merparten av länderna vid flyttvägarna och i övervintringsområdet har pausat alfågeljakten. Finland har genom en förordning förbjudit jakt på alfågel i tre år (2018–2020) i inlandet och fastställt en dagskvot på fem alfåglar per jägare i havsområdet under samma tid. Det finns oenighet om åtgärdernas tillräcklighet. Då nya restriktiva åtgärder vidtas bör det centrala målet vara en gynnsam skyddsnivå för alfågelbeståndet. Regleringen av grågåsjakten är på en hållbar grund eftersom bestånden har ökat trots jakten.

Ett mål i havsförvaltningsplanen är att minska antalet minkar och mårdhundar på fåglarnas häckningsskär (NATUR5). Jakten har alltså även till uppgift att främja havsvården genom att minska de negativa konsekvenserna av främmande arter (se 5.9.2).

5.3.1.3 Analys av de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet

Den nuvarande regleringen av strömmings- och skarpsillsfisket genom internationellt samarbete är funktionell och bestånden har i huvudsak god status. Torskbestånden i Östersjön har inte god status, men åtgärder i Finlands havsområden torde i praktiken inte ha någon betydelse för statusen. Styrmedel som påverkar torskbeståndens status bör avtalas i det internationella samarbetet. Regleringen av laxfisket är funktionell i sin helhet, och i Finland har god status uppnåtts i den ena av de två viktigaste vildlaxälvarna och i den andra är det mycket nära till god status. Problemen i kustens kommersiella fiskbestånd gäller särskilt gösfisket i Skärgårdshavet och älvsiksfisket i Bottenviken, men den senaste tidens ändringar av fiskeregleringen torde bidra till att utvecklingen går i en bättre riktning. Förändringarna sker långsamt och i den pågående åtgärden *Utredning om möjligheterna och behovet att effektivisera regleringen av fisket av kustarter* (FISKAR1) bedöms behovet och möjligheterna att förstärka åtgärderna. I samma åtgärd bedöms även regleringsbehoven avseende andra kustarter. Åtgärden FISKAR1 fortsätter perioden 2022–2027 och preciseras med indikatorer och definitioner av god status för kommersiella kustarter. Perioden 2022–2027 införs även en ny åtgärd för att främja restaurering av kustfiskarters fortplantningsområden (ÅP2022-FISKAR3). Statusen i naturliga bestånd av den hotade havsöringen är alltså dålig trots att det finns små tecken på en positiv utveckling i Finska viken. De nuvarande åtgärderna har haft positiv effekt på statusen i havsöringsbestånden, men en heltäckande god status kommer inte att hinna uppnås perioden 2022–2027. Den nationella lax- och havsöringsstrategin är tänkt att uppdateras under 2021 bl.a. för att främja skyddet och havsöringsbeståndens återhämtning. Framförallt de svagaste bestånden skulle gynnas av en gemensam flerårig plan för laxbestånden i Östersjön. Havsharr är alltså en akut hotad art och de nuvarande åtgärderna har inte varit tillräckliga för att bevara och öka dess

livskraft. Åtgärden med målet att skydda havsharren, FISKAR2, fortsätter perioden 2022–2027. Vad gäller den akut hotade ålen behövs det brett internationellt samarbete, och inom ramen för detta startas perioden 2022–2027 en ny nationell åtgärd för återupplivning av ålbeståndet. Säljakten har inte äventyrat sälbeståndens goda status (ÅP2022-FISKAR4). Jakten på sjöfågelarter som är på tillbakagång har begränsats genom temporära förordningar, och det finns skäl att fortsätta och vid behov förstärka åtgärderna tills bestånden återhämtar sig.

Tabell 12. Allmänna miljömål som gäller användningen av marina naturresurser och indikatorer för måluppföljning 2018–2024.

Användning av marina naturresurser	Indikatorer
Allmänt mål: Naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppfyllelsen eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd	Kommersiella fiskbestånds utveckling Havsdäggdjurspopulationernas utveckling Havsfågelpopulationernas utveckling
NRSE1: Styrningen av fisket säkerställer hållbart fiske av de viktigaste kustarterna och biologisk mångfald utan att äventyra uppfyllelsen av god miljöstatus	Gös- och älvsikbeståndens utveckling åren 2018–2024". Någon tydlig indikator för överfiske av halv vuxen gös finns ännu inte, men lämplig metodik bereds i en ICES-arbetsgrupp.
NRSE2: Specifika återhämtnings- och förvaltningsplaner för vattendrag med havsöring förbättrar populationernas status	Havsöringspopulationernas utveckling 2018–2024 Märkta utplanterade havsöringar fångade kortare än minimimåttet 2018–2024
NRSE3: Jaktens hållbarhet bedöms enligt ejder- och alfågelpopulationernas status	Ejder- och alfågelpopulationernas utveckling 2018–2024 i förhållande till jaktbytet av ejder och alfågel

5.3.2 Havsvårdens nya åtgärder för hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser

De nuvarande åtgärderna omfattar större delen av de insatser som främjar hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser och av kommersiella fiskbestånd. Nedan beskrivs fyra nya åtgärder för att stärka fiskbestånden. JSM är ansvarig i alla fyra och styr insatserna med hjälp av övriga deltagare. Åtgärderna ska definiera god status och hållbart fisketryck för kustarterna och främja fiskerimässiga restaureringsåtgärder samt skyddet av havsharr och ål och beståndens återhämtning. Hållbar användning och vård av marina naturresurser ingår i två andra åtgärdsförslag med koppling till temat 5.1 Minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen (*Hållbart fiske och ökad användning av inhemsk fisk* ÅP2022-EUTROF2) och 5.9 Områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering (*Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena* ÅP2022-NATUR9).

ÅP2022-FISKAR1						
Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Kommersiella fiskarter bör utnyttjas hållbart. Havsmiljödirektivet förutsätter uppföljning av statusen för kommersiella fiskbestånd och att referensnivåer sätts för dessa. Viktiga kommersiella kustarter i Finland är bl.a. gös, abborre och sik.</p> <p>Statusbedömningen av kustarterna i vårt havsområde bygger främst på lång fångststatistik och på fångstprovtagning. Av bestånden har man endast bedömt gös och abborre i Skärgårdshavet, vilket skett sedan 1980-talet. Där är det kommersiella gös- och abborrfisket intensivt, och i Kvarken framförallt abborrfisket. Därför fokuserar definitionen av ett hållbart fisketryck på dessa områden.</p> <p>I den första åtgärdsfasen (FISKAR1 2016–2021) bedömdes nuläget för kustbestånden av abborre, gädda, lake, flundra, nejonöga, braxen och mört utifrån befintliga data och kunskaper. Då granskades också regleringsbehovet och möjligheterna till starkare reglering av kustfisket.</p> <p>I den följande åtgärdsfasen (FISKAR1 2022–2027) beräknas referensnivåer för gös, abborre och havslekande sik i de viktigaste fiskeområdena utifrån kommissionens kriterier (fiskeridödlighet, lekbestånd samt ålders- och storleksfördelning). Avsikten är att åtgärden genomförs som ett eget projekt i samarbete med andra Östersjöstater.</p> <p>Behovet av starkare åtgärder för styrning eller reglering av kustfisket i de viktigaste fiskeområdena bedöms utifrån de nya beräkningarna av god status. Samtidigt bedöms om den nuvarande uppföljningen av kustarter är tillräcklig eller behöver utvecklas.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: JSM</p> <p>Deltagare: Naturresursinstitutet och NTM-centralernas fiskerimyndigheter</p>					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	kustvatten					
Koppling till allmänt miljö-mål	<p>Allmänt mål, Naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppfyllelsen eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd</p> <p>NRSE1, Styrningen av fisket säkerställer hållbart fiske av de viktigaste kustarterna och biologisk mångfald utan att äventyra uppfyllelsen av god miljöstatus</p>					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-FISKAR2	
Skydd av havsharren	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Tillståndet för marina harrbestånd i Finlands kustområde är svagt i nuläget. I kustområdet förekommer både havslekande och lekvandrande havsharrbestånd. Populationerna är små och det saknas exakt kunskap om deras existens. Naturresursinstitutet odlar ett havslekande harrbestånd i Bottenviken som kan användas för stödutplantering ifall grupper av föräldradjur för olika</p>

	<p>havsområden eller delpopulationer inte kan etableras med insamlade vilda föräldradjur.</p> <p>Åtgärden kartlägger havsharrens tidigare förekomstområden i Bottniska viken och bedömer livsmiljöns status framförallt för rom- och yngelfasen. Kunskapen om nuläget i delpopulationerna preciseras per havsområde. Ny kunskap från kända förekomstområden i Sverige utnyttjas som bedömningsunderlag och ambitionen är att samarbeta med andra projekt.</p> <p>Möjligheterna att återställa och restaurera havsharrens förekomstområden utreds. Stödutplanteringarna inriktas på områden där det utifrån livsmiljökartläggningen finns förutsättningar för naturlig reproduktion i populationen eller för restaurering och naturligt underhåll av fortplantningsområden. Resultaten av stödutplanteringarna och påverkande faktorer följs upp. Behovet av regionala fiskebegränsningar för att skydda lokala havsharrbestånd bedöms i samband med stödåtgärderna. Ifall behov av lokala begränsningar konstateras bedöms deras effekt.</p> <p>Starkare skarv- och sälbestånd i havsharrens förekomstområden kan genom ökat fångsttryck hota lokala naturliga bestånd samt bestånd som återupplivas eller återställs via utplantering. Storskarvarnas och sälarnas eventuella fångst av havsharr utreds.</p> <p>En målbild för återupplivningen av havsharrbestånd samt övervakningsåtgärder fastställs. Den aktuella förvaltningsplanen för havsharr, godkänd 2020, genomförs.</p> <p>Åtgärder mot eutrofieringen främjar tillståndet i väsentliga livsmiljöer för havsharren. För att skydda anadroma havsharrbestånd ska man se till att vattenkvaliteten är gynnsam i vattendrag dit havsharr lekvandrar (vattenvårdsåtgärd). Diffus belastning via vattendrag försämrar också havsharrens marina livsmiljöer.</p>												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: JSM</p> <p>Deltagare: NRI, Forststyrelsen, NTM-centralernas fiskerimyndigheter, relevanta fiskeriområden med tanke på havsharrens förekomstområden</p>												
Tidsplan	2022–2027												
Regional omfattning	kustvattnen, Bottenhavet, Kvarken och Bottenviken												
Koppling till allmänt miljömål	NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Främmande arter K2 <input type="checkbox"/></td> <td>Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/></td> <td>Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/></td> <td>Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/></td> <td>Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/></td> <td>Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	
	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input checked="" type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>							
Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>									

ÅP2022-FISKAR3	
Främjande av fiskerimässiga återställningsåtgärder för kustfiskarter	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Eutrofiering, strandbebyggelse och muddringar har försämrat de för fiskar begränsade, viktiga förekomstområdena vid kusten. Försämrad fiskproduktion kan stödjas med fiskerimässiga restaureringsåtgärder och eventuella tillfälliga fiskebegränsningar.</p> <p>Fiskerimässiga restaureringar har skett i strömmande och inlandsvatten med positiva resultat. På senare tid har fiskerimässiga restaureringar även skett i kustområdet, främst flador och glon, och de första uppföljningsresultaten</p>

	<p>väntas snart. I Sverige har man fått bra erfarenheter av konstgjorda alluviala ängar som lekområden för gädda. Med växande kunskapsunderlag om fungerande fiskerimässiga restaureringar vid kusten är det möjligt att utöka verksamheten och därigenom även effekten. Restaureringarna ska i första hand förbättra statusen i de lokala kustfiskbestånden i Finlands kustvatten.</p> <p>Ett centralt element är förlängning av försöksverksamheten inom fiskerimässiga restaureringar vid kusten. Verksamheten prioriterar restaurering av 1) viktiga fortplantningsområden (flador, glon och andra småvatten) för vårlekande fiskarter som abborre och gädda samt 2) viktiga rev för havslekande sik och havsharr.</p> <p>Produktivitetsanalysmetoder för restaureringsverksamheten utvecklas. Målet är att resultaten av fiskerimässiga restaureringar vid kusten framöver ska kunna mätas på lokal nivå. Dessutom bedöms möjligheterna att öka resultaten i restaureringarna genom eventuella situationsanpassade fiskebegränsningar under kortare tid.</p> <p>Potentialen i olika verksamhets- och finansieringsmodeller (t.ex. resultatbaserad finansiering) bedöms i syfte att främja restaureringsverksamheten vid kusten. Kunskaper om restaureringsmöjligheter och metoder delas med kustens fiskeriområden.</p> <p>Åtgärden har koppling till vattenvården, där det finns åtgärdsförslag om restaureringar i småvatten.</p>												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: JSM</p> <p>Deltagare: NRI, Forststyrelsen, NTM-centralerna, fiskeriområdena, lokala aktörer och vattenområdenas ägare</p>												
Tidsplan	2022–2027												
Regional omfattning	kustvattnen												
Koppling till allmänt miljömål	Allmänt mål, Naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppfyllelsen eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald</td> <td>Främmande arter</td> <td>Kommersiell fisk</td> <td>Näringsvävar</td> <td>Eutrofiering</td> <td>Havsbottnen</td> </tr> <tr> <td>K1 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K2 <input type="checkbox"/></td> <td>K3 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K4 <input type="checkbox"/></td> <td>K5 <input type="checkbox"/></td> <td>K6 <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen							
K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>								
<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska förändringar</td> <td>Främmande ämnen</td> <td>Främmande ämnen i matfisk</td> <td>Nedskräpning</td> <td>Energi och undervattensbuller</td> <td></td> </tr> <tr> <td>K7 <input type="checkbox"/></td> <td>K8 <input type="checkbox"/></td> <td>K9 <input type="checkbox"/></td> <td>K10 <input type="checkbox"/></td> <td>K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller		K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>		
Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller									
K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>									

ÅP2022-FISKAR4	
Åtgärder för ålbeståndets återhämtning	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Läget för det europeiska ålbeståndet är kritiskt. Bakom detta ligger överfiske, dammbyggen i vattendrag och miljöförändringar. Olika åtgärder har vidtagits för att rädda beståndet, t.ex. 4 månaders fiskeförbud, andra fiskebegränsningar, utplanteringar och restaurering av vattendrag. Trots åtgärderna är de senaste årens svagt positiva beståndsutveckling otillräcklig. Internationella havsforskningsrådet ICES rekommenderar att all mänsklig belastning som orsakar åldödlighet ska minskas.</p> <p>Det planeras eller vidtas redan åtgärder för återupplivning av ålbeståndet både på nationell och internationell nivå. Målet är att verksamheten på olika nivåer ska utgöra en naturlig funktionell helhet. Åtgärder som främjar återupplivningen av ålbeståndet är bl.a. ändamålsenliga och effektiva fiskebegränsningar, prioritering av strategier som stöder naturlig reproduktion i stället för utplanteringar, målinriktat genomförande av eventuella utplanteringar,</p>

	<p>möjligheter för ålar att vandra upp- och nedströms och andra lämpliga åtgärder för finländska förhållanden.</p> <p>Den nationella ålförvaltningsplanen, som bygger på rådets förordning 1100/2007, ska uppdateras. Vid uppdateringen av den utplanteringsbetonade nationella planen beaktas åtgärder på internationell nivå samt kontaktytor mot relevanta nationella processer såsom arbetet för vandringsfiskar. Kommissionen har analyserat medlemsländernas nationella ålförvaltningsplaner, som bygger på ovannämnda förordning. Analysens betydelse och inverkan med avseende på de nationella planerna kan ännu inte bedömas fullt ut.</p> <p>Det finns planer på en skraddarsydd överenskommelse om ålen inom ramen för FN:s konvention om skydd av flyttande vilda djur (CMS, Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals). År 2020 beslutade CMS COP13 att utarbeta ett särskilt handlingsprogram för ålen (action plan). Staterna har ombetts ge synpunkter på det kommande handlingsprogrammets struktur och omfattning. CMS-arbetet beaktas på ändamålsenligt sätt nationellt, och Finland påverkar i sin tur CMS-arbetet för att få till stånd gemensamma riktlinjer.</p> <p>Samordning av åtgärder för ålbeståndets återhämtning på Östersjönivå har diskuterats i processen för uppdatering av HELCOMs aktionsplan för Östersjön (BSAP). Exempelvis är ålfisket i de danska sunden kritiskt med tanke på beståndets återhämtning i hela Östersjön. Östersjöländernas koordinerade åtgärder skulle främja resultaten i skyddet av ålen på Östersjönivå.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: JSM</p> <p>Deltagare: MM, ANM, NRI, NTM-centralernas fiskerimyndigheter, fiskeriområdena, andra intressenter och aktörer</p>					
Tidsplan	2022–2027, löpande					
Regional omfattning	kustvattnen					
Koppling till allmänt miljö-mål	<p>Allmänt mål, Naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppfyllelsen eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd</p> <p>NRSE1, Styrningen av fisket säkerställer hållbart fiske av de viktigaste kustarterna och biologisk mångfald utan att äventyra uppfyllelsen av god miljöstatus</p>					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<p>Biologisk mångfald</p> <p>K1 <input checked="" type="checkbox"/></p>	<p>Främmande arter</p> <p>K2 <input type="checkbox"/></p>	<p>Komersiell fisk</p> <p>K3 <input checked="" type="checkbox"/></p>	<p>Näringsvävar</p> <p>K4 <input type="checkbox"/></p>	<p>Eutrofiering</p> <p>K5 <input type="checkbox"/></p>	<p>Havsbottnen</p> <p>K6 <input type="checkbox"/></p>
	<p>Hydrografiska förändringar</p> <p>K7 <input type="checkbox"/></p>	<p>Främmande ämnen</p> <p>K8 <input type="checkbox"/></p>	<p>Främmande ämnen i matfisk</p> <p>K9 <input type="checkbox"/></p>	<p>Nedskräpning</p> <p>K10 <input type="checkbox"/></p>	<p>Energi och undervattensbuller</p> <p>K11 <input type="checkbox"/></p>	

5.3.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för främjande av en hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser

Hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser främjas genom befintliga åtgärder och havsvårdens nya åtgärder. De nuvarande åtgärderna behandlas i avsnitt 5.3.1 ovan. Förslagen till nya åtgärder beskrivs i avsnitt 5.3.2. De nuvarande åtgärderna och förslagen till nya åtgärder i åtgärdsprogrammet sammanfattas i tabell 13.

Tabell 13. Nuvarande och nya åtgärder i havsvårdens åtgärdsprogram för att främja hållbar användning och förvaltning av marina naturresurser.

Nuvarande åtgärder
Jaktlagen (615/1993)
Förvaltningsplan för Östersjöns sälstammar (2007)
Finlands nationella förvaltningsplan för ål (2008)

Förordning (1224/2009) om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen
Nationell fiskvägsstrategi (statsrådets principbeslut 8.3.2012)
Förordning (1380/2013/EU) om den gemensamma fiskeripolitiken
Nationell lax- och havsöringsstrategi för Östersjöområdet (statsrådets principbeslut 16.10.2014).
Lagen om fiske (379/2015)
Förordningen om fiske (1360/2015)
Förordningen (EU) 2016/1139 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön
Lagen om verkställighet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (1048/2016)
Statsrådets förordning om begränsningar av laxfisket (236/2017).
Specifika återhämtnings- och förvaltningsplaner för havsöringsvattendrag – ursprungliga havsöringspopulationer (2019)
Införande av ålen i bilaga II till CMS (arter med sådan status att de skulle gynnas av internationellt samarbete)
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om förbud mot jakt på småskrake under jaktåren 2018–2021 (713/2018)
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om begränsning av jakt på alfågel under jaktåren 2018–2021 (711/2018)
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om begränsning av jakt på ejder 2019–2021 (613/2019)
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om jakt på östersjövikare som sker med stöd av jaktlicens under jaktåret 2019–2020 (898/2019)
Jord- och skogsbruksministeriets förordning om jakt på gråsäl som sker med stöd av regionala kvoter under jaktåret 2019–2022 (897/2019)
Förvaltningsplan för havsharr 2020
Utredning om möjligheterna och behovet att effektivisera regleringen av fisket av kustarter (FISKAR1)
Skydd av havsharren (FISKAR2)
Nya åtgärder
Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter (ÅP2022-FISKAR1)
Skydd av havsharren (ÅP2022-FISKAR2)
Främjande av fiskerimässiga återställningsåtgärder för kustfiskarter (ÅP2022-FISKAR3)
Åtgärder för ålbeståndets återhämtning (ÅP2022-FISKAR4)

5.4 Bekämpning av invasiva främmande arter

År 2012 bedömdes att statusen för den marina miljön i huvudsak var god beträffande främmande arter (statsrådets beslut 2012). Inga främmande arter som är nya för Östersjön kom till Finlands havsområde under den nya granskningsperioden enligt rapporten om havsmiljöns tillstånd 2018. Utifrån detta bedöms statusen i Finlands havsområden alltjämt som god vad gäller främmande arter. Här ska dock konstateras att den övergripande situationen inte är bra, om man betraktar utvecklingen och spridningen av redan etablerade främmande arter samt på spridningen av nya främmande arter till Finlands havsområde från andra delar av Östersjön. Därmed ska åtgärdsprogrammet säkerställa att god status upprätthålls och uppnås till alla delar. Det är praktiskt taget omöjligt att bli av med havslevande främmande arter, och därför fokuserar det förebyggande arbetet på att stoppa ankomsten av nya främmande arter.

Det grundläggande målet i havsförvaltningsplanen är att förebygga invasiva främmande arters ankomst, och delmålet är att minska ankomsttakten. Målet i både EU- och nationell lagstiftning om främmande arter är att förebygga, minimera och mildra de invasiva arternas negativa konsekvenser för naturen, samhället och ekonomin. I planeringen av havsvården har samma mål preciserats som målet att främmande arter inte ska ha någon negativ effekt på de ursprungliga arterna och funktionella grupperna, nivåerna i näringsväven och ekosystemets funktion eller livsmiljöerna. Delmålet som anges i rapporten Havsmiljöns tillstånd 2018, att minska antalet arter som sprids med fartygstrafiken, är i linje med IMO:s barlastvattenkonvention.

Bekämpningsåtgärderna nedan fokuserar bara på havslevande vattenorganismer medan exempelvis åtgärder mot invasiva främmande däggdjur, såsom mot mink och mårhund i skärgården och på stränderna, behandlas i avsnitt 5.9.

5.4.1 Nuvarande åtgärder för att främja bekämpningen av invasiva främmande arter

I EU-förordningen om invasiva främmande arter fastställs regler genom vilka man kan förebygga, i så hög grad som möjligt minska och lindra de skadliga effekter som avsiktlig eller oavsiktlig introduktion av invasiva främmande arter och spridningen av dessa har för naturens mångfald. Finlands egen lag om främmande arter och statsrådsförordningen med en nationell förteckning över främmande arter kompletterar bekämpningen av invasiva arter i Finland. Finlands nationella hanteringsplaner för bekämpning av invasiva arter är centrala styrmedel i genomförandet av lagstiftningen om främmande arter. Genom dessa planer styrs bekämpningen av invasiva arter till primära bekämpningsområden där arterna bekämpas med kostnadseffektiva metoder. På Östersjönivå har HELCOM-parterna beslutat om åtgärder beträffande främmande arter i handlingsprogrammet för Östersjön.

Främmande arter sprids med barlastvatten och sediment i fartygens tankar. Internationella sjöfartsorganisationen IMO antog barlastvattenkonventionen redan 2004 och den trädde i kraft i september 2017. Konventionen och bestämmelserna inom dess lagstiftningsområde har satts i kraft nationellt med lagarna 472/2016, 473/2016 och 474/2016, som trädde i kraft i september 2017. För att underlätta och harmonisera genomförandet av konventionen har Östersjöländerna inom ramen för HELCOM tagit fram ett gemensamt riskbaserat verktyg som stöd för beviljandet av befrielse och dispenser. Ifall riskanalysen visar att det inte finns någon risk för att arter sprids kan förvaltningen befria fartyg från användande av behandlingsanläggningen för barlastvatten på en viss rutt. Analysverktyget har också tagits i bruk av OSPAR-parterna i Nordsjön. Huruvida IMO:s barlastvattenkonventionen är en tillräcklig åtgärd för att bekämpa de främmande arter som sprids med barlastvattnet och sediment från fartyg kan bedömas först när konventionen har varit i kraft internationellt i några år.

Främmande arter förflyttar sig även som påväxt på fartygsskrov (s.k. biofouling). IMO-regelverket håller på att uppdateras i fråga om förhindrande av påväxt. De nuvarande riktlinjerna är från 2011. Finland har aktivt medverkat i förhandlingarna om uppdateringen via korrespondensgruppen i IMO:s PPR-underkommitté (Pollution Prevention Response). Riktlinjerna väntas bli antagna under 2022. När regelverket godkänns påbörjas eventuellt förhandlingar inom IMO för en enhetlig obligatorisk reglering. Det finns ett tryck på att anta de nya riktlinjerna och införa en enhetlig reglering eftersom flera länder redan ställer krav på t.ex. tvätt av fartygsskrov. Finland har inte föreskrivit om nationella krav eller åtgärder för bekämpning av organismer som sätter sig fast på fartygsskrov, men regleringsbehovet bör ses över när IMO-riktlinjerna har antagits.

Svartmunnad smörbult, silverruda och vitfingrad brackvattenskrabba riskerar att förändra proportionerna mellan olika arter och orsakar till och med förändringar på ekosystemnivå. Lokala förändringar har redan observerats. I fråga om dessa arter har de nuvarande åtgärderna inte varit tillräckliga. Det går inte längre att bli av med arterna, men man kan begränsa spridningen och reducera antalet arter genom fiske/fångst och uppmuntra till användning av dessa fiskar som föda. Information om arternas skadlighet ges på den nationella portalen om främmande arter i syfte att förhindra förflyttningsutplantering i insjövattnet och anda havsområden. EU:s förteckning över främmande arter inkluderar den invasiva **ullhandskrabban**, som förekommer så sporadiskt i finländska vatten att den inte orsakat skada här och inte heller gett anledning till bekämpningsåtgärder i Finland. Allmänheten ombeds dock anmäla observationer av arten till den nationella portalen om främmande arter.

Utifrån en tillräcklighetsanalys sommaren 2020 är de nuvarande åtgärderna inom **vattenbruket** tillräckliga för att minska antalet främmande arter, och alla nuvarande åtgärder bedömdes åtminstone vara ganska effektiva. Regnbågslaxen är alltjämt den viktigaste odlade matfisken i Finland. Yngeluppfödningen sker huvudsakligen i inlandsvatten, men den egentliga produktionen bedrivs i havsområdena. Regnbågen har förökats i liten utsträckning i Finland, utan att bilda etablerade vilda bestånd, och såvitt man känner till varken utplånad eller trängt ut ursprungliga fiskarter här. Peledsik introducerades i Finland 1965 genom romkorn från en fiskodlingsanläggning i närheten av S:t Petersburg. Den har dock inte befunnits orsaka egentlig skada och inte heller spridit sig till nya områden på naturlig väg.

Enligt vattenbruksstrategin 2022 är fiskar som rymmer från fiskodlingar inte något betydande problem. Förvisso kan införande av nya arter i produktionen förändra läget. Den främsta beredskapen mot detta är att nya odlade arter införs kontrollerat med hjälp av riskbedömningar i samarbete med naturresursinstitutet, varvid EU-bestämmelserna om invasiva arter beaktas. Även klimatförändringen kan förändra nuläget, t.ex. så att regnbågslaxen skulle kunna börja fortplanta sig i naturen. Denna risk förebyggs genom övervakning. Vid behov kan man övergå till odling av sterila bestånd.

Kommunikation är den viktigaste åtgärden för att främja målen i lagstiftningen om främmande arter och genomförs årligen och riktat till olika målgrupper. [Den nationella portalen om främmande arter](#) är en permanent del av kommunikationen och rådgivningsverksamheten. I portalen presenteras främmande arter som förekommer i Östersjön, vilka olägenheter de medför och hur de bekämpas. Informationen och kommunikationen om

de marina arterna kan stärkas t.ex. genom informationskampanjer på den nationella portalen med fokus på specifika arter eller målgrupper.

Analys av de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet

En åtgärd för att minska konsekvenserna av främmande arter är att stoppa nya arter från att komma till Finlands havsområden. Till Finlands havsområde kom det under den senaste granskningsperioden inga främmande arter som är nya för Östersjön. Därför anses nuvarande åtgärder tillräckliga för att motverka olägenheterna av havslevande invasiva arter. När det handlar om att bli kvitt arter som redan finns i Finlands havsområde så saknas det kostnadseffektiva metoder.

5.4.2 Havsvårdens nya åtgärder för att främja bekämpningen av invasiva främmande arter

Beträffande främmande arter fokuseras här enbart på havslevande vattenorganismer. Deskriptorn för bekämpning av havslevande främmande arter 2016–2021 visar i huvudsak god status och inga nya åtgärder föreslås. För att minska antalet invasiva främmande rovdjur i kustvattenområdena föreslås dock en åtgärd (ÅP2022-NATUR9) i samband med trygghandlet av naturens mångfald, i avsnitt 5.9.1.

Uppdateringen av IMO-regelverket för bekämpning av organismer som sätter sig på fartygsskrov (påväxt) kommer framöver att föranleda åtgärder även i Finland genom en eventuell enhetlig internationell och obligatorisk reglering. Dessutom främjas god status i fråga om främmande arter genom åtgärder i enlighet med IMO:s befintliga barlastvattenkonvention samt genomförandet av annan lagstiftning om främmande arter på EU- och nationell nivå.

5.4.3 Sammandrag av åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för bekämpning av invasiva främmande arter

Nuvarande åtgärder anses tillräckliga för att motverka olägenheterna av havslevande invasiva arter. De nuvarande åtgärderna listas i tabell 14.

Tabell 14. Åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för bekämpning av invasiva främmande arter.

Nuvarande åtgärder
Statsrådets förordning om sättande i kraft av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördrS 2/2000)
Östersjöns utmaningar och Östersjöpolitiken, statsrådets redogörelse, med hänsyn till bekämpningen av invasiva främmande arter (2009)
Miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009)
Lagen (92/2010) och förordningen (93/2010) om sättande i kraft av de bestämmelser i internationella konventionen om kontroll av skadliga påväxthindrande system som hör till området för lagstiftningen
Lagen (472/2016) och förordningen (150/2016) om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den internationella konventionen om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment
För naturen – till nytta för människan. Handlingsprogram för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden 2012–2020
Nationell strategi för främmande arter (statsrådets principbeslut 15.3.2012)
EU:s förordning (1143/2014) om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter
Lagen om hantering av risker orsakade av främmande arter (1709/2015)
Statsrådets principbeslut om Finlands strategi för Östersjöområdet 2017
Statsrådets förordning om hantering av risker orsakade av främmande arter (704/2019)
Nationella hanteringsplaner (I, II, III, IV) för bekämpning av invasiva främmande arter
Kommunikation om målen för och åtgärderna inom havsvården (KOMMUNIKATION 1)
Nya åtgärder
-

5.5 Minskning av nedskräpningen

Nedskräpning av havet är ett problem eftersom främmande material som ackumuleras i havet är skadligt för marina organismer och därigenom eventuellt för människor. Det finns lite forskningsdata om säkerhetsaspekterna för människor. Djur kan bli insnärjda i skräp eller äta det. Då främmande material hamnar i näringsväven och i fisk och skaldjur avsedda som livsmedel kan det också hamna på tallriken. I havsmiljön är skräp en estetisk försämring och ett möjligt hinder för användning av miljön eller naturresurserna.

En stor del av allt främmande material i havet är plast. Flertalet plaster är långlivade polymerer som inte reagerar kemiskt i naturen utan långsamt blir skörare och bryts ned till mikroplast som är osynligt för blotta ögat (bitar mindre än 0,5 cm). En del av plastskräpet har mikrostorlek redan när det hamnar i havet. I oceanerna har man påvisat att mikroskopisk plast binder till sig långlivade, ackumulerande och giftiga föreningar, såsom PCB och dioxiner⁷⁹, och att dessa föreningar via plasterna kan komma in i näringsväven och ackumuleras där⁸⁰. Plast innehåller olika tillsatser, och i en del av plastskräpet kan det finnas skadliga ämnen för människor och miljö, såsom bisfenol A (BPA) ja ftalater. Allt mikroskräp är inte plast. En del består av glas, papp, trä, gummi eller polymermaterial. Ofta kan man inte exakt bestämma plastpolymerernas sammansättning, inte ens i miljöprover.

Med hittillsvarande kunskap kan dock i synnerhet mikroplaster betraktas som problematiska skräppartiklar för havsmiljön på grundval av deras rikliga förekomst, stabilitet och fysikalisk-kemiska egenskaper. I detta åtgärdsprogram används den generiska beteckningen mikroplast även för vissa syntetiska långlivade polymermaterial som i några fall egentligen inte är plast utan består av t.ex. gummi eller något annat långlivat polymermaterial.

I bedömningen av havsmiljöns tillstånd 2018 kunde nedskräpningen inte bedömas enligt indelningen god eller dålig eftersom tröskelvärden för god status saknades och dataunderlaget var litet. Tillgängliga övervakningsdata fanns bara om nedskräpningen av stränder från 2012 och framåt. Övriga observationer kom från mindre kartläggningar, data insamlade för andra ändamål eller separata studier.

Nedskräpningsläget i Finlands havsområden

Den synliga nedskräpningen är inte ett lika omfattande problem i Östersjön som i oceanerna, men även hos oss är plast den vanligaste typen av skräp. Ungefär 90 % av allt skräp som plockas från stränderna är någon typ av plast. Urbana stränder har betydligt mer skräp än naturstränder. Fimpar är den vanligaste skräptypen på urbana stränder och kan antalsmässigt utgöra nästan 70 % av skräpbitarna.

Globalt har det bedömts att upp till 70 % av allt skräp som hamnar i havet sjunker till botten, utom synhåll. Mängden skräp på havsbotten i Finlands kustvatten förefaller liten. År 2016 upptäcktes visuellt skräp på bara 90 av 8000 observationspunkter på havsbotten, men nedskräpning var i huvudtemat i den granskningen.

Enligt data från Finska vikens öppna havsområden fanns det färre än tre mikrokräppartiklar per kubikmeter vatten på havsytan. Mikroplaster stod för mindre än en tredjedel av dessa. I Finska vikens kustområden fanns det mer mikroplast, 16,2 ($\pm 11,2$) bitar per kubikmeter. Motsvarande resultat har erhållits i andra havsområden i världen. Globalt har man först på senare tid börjat mäta koncentrationer av mycket små mikroplastpartiklar i miljöprover. Med fler sådana mätningar kommer mängden mikroskräp och mikroplast som upptäcks i havsmiljön att öka betydligt.

Vilka olägenheter större skräppartiklar ger marina organismer har hittills inte observerats systematiskt. Däremot har man kartlagt förekomsten av mikroplaster i fisk och musslor. Då hittades mikroplaster i 1,8 % av strömmingarna och i 0,9 % av skarpsillarna. I en studie om hur mikroplaster tas upp av organismer hittades i snitt mindre än en skräppartikel per gram i blåmusslor (våtvikt). Musslor som plockades i Skärgårdshavet var renare än de som hållits i provburar nära utloppsroret från Hangö reningsverk.

Skräpkällor och transportvägar

I havsvårdens åtgärdsprogram för 2016–2021 fanns det en åtgärd mot nedskräpning, SKRÄP 1, som handlade om övergripande utredning, målformulering och åtgärder för att minska nedskräpningen i havet. Som slutresultat publicerade Finlands miljöcentral en utredning om skräpkällorna och transportvägarna⁸¹ och lämnade ett förslag till miljöministeriet om mål och åtgärder. Kunskapsunderlaget för åtgärderna förbättrades betydligt.

Skräp hamnar i havet genom mänsklig verksamhet på land och till havs (bild 12). Skräp från land består i början av många slags förpackningar och andra produkter. Den cirkulära ekonomin siktar på ett kontrollerat

materialkretslopp utan läckage eller utsläpp i miljön. Återanvändning, återvinning och annan avfallsbehandling samt avloppsrening är en del av detta kontrollerade kretslopp. Det nuvarande systemet är dock ofullkomligt och utsläpp i miljön förekommer. Skräp från land hamnar i havet antingen direkt från stranden eller via olika vattenvägar såsom diken, bäckar och åar. Ute till havs är de vanligaste skräpkällorna fartyg, båtar, fiske eller fiskodling.

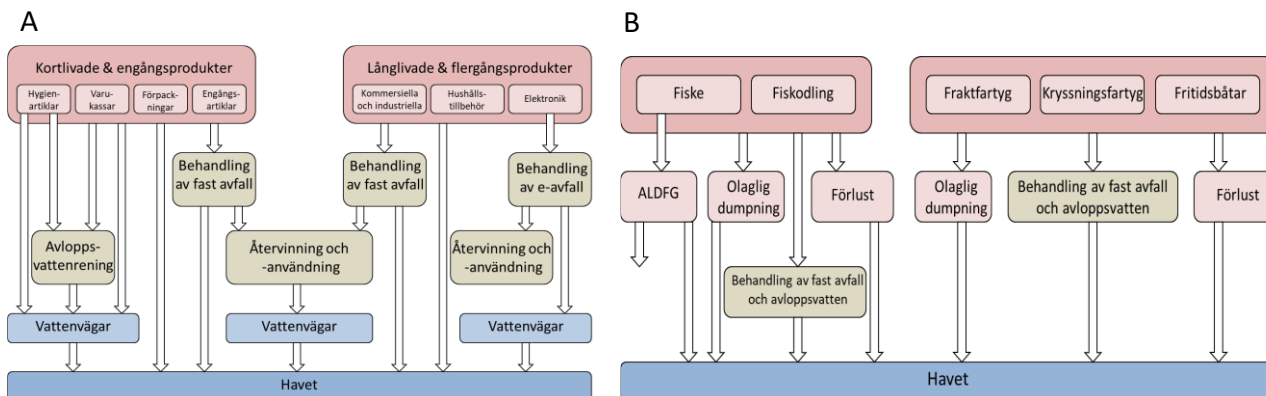


Bild 13. Källor till makroplast från land (A) och hav (B) samt transportvägar till havet.⁸¹ (Bearbetning av P.J. Kershaws originalbild⁸²). ALDFG = övergivna eller försvunna fiskeredskap.

Större plastskräp i makrostorlek blir med tiden skörare och bryts ned till mikroplast i havet. Plast i makrostorlek kan nästas eller brytas ned redan på land och via vattenvägar, reningsverk eller luften hamna i havet som mikroplast. Så är det t.ex. med mikroplastutsläppen från vägtrafik eller textilier. Utöver dessa sekundära mikroplaster tillverkas plast redan från början i makrostorlek, såsom plastindustrins råvarupelletar och mikroplaster i kosmetika. Dessa s.k. primära mikroplaster kan också hamna i havet genom vårdslös hantering och oavsiktliga utsläpp.

Enligt en källrapport som SYKE publicerade 2020 var turism och rekreation, lakvatten, byggande och övergivande av avfall de främsta orsakerna till nedskräpning på stränder i närheten av städer. Av skräpet på naturstränder kom nästan hälften från sjötrafik och fiske. När städerna tillfrågades om skräpkällorna ansågs de betydande orsakskällorna vara otillräcklig dagvattenrening, översvämmande avlopp, illegalt övergivande av kommunalt avfall, lagring och kvittblivning av plogad snö från gatorna, otillräckligt antal sopkärl för fimpar samt bygg- och rivningsarbeten.

I utredningen bedömdes vägtrafiken vara den enskilt största källan till utsläpp av mikroplaster och mikrogummi (bild 13). Utsläppen kommer från vägmarkeringar och slitage på fordonsdäck och -bromsar. Den näst största källan bedömdes vara utsläpp av gummigranulat från konstgräsplaner och utsläpp av råvarupelletar vid plasttillverkning. Andra viktiga källor i storleksordning var husdamm, textiltvätt, konstruktioner för fiskodling och fiskeredskap samt bortsköljbara hygienartiklar. Som källor identifierades även kosmetiska hudprodukter, blästring med plastkorn, sjötrafik, målarfärg, jordbruk, avfallsbehandlingscentraler, landskaps-, filtrerings- m.fl. textiler samt rörledningar i dag- och blandvattennät. Utanför dessa bedömningar hamnar dock kanske den viktigaste mikroplastkällan: det plastskräp som finns i miljön sedan tidigare och över tid bryts ned till mikroplast.

Merparten av utsläppen från land tar olika vattenvägar och en del blir kvar på vägen utan att någonsin hamna i havet. Mikroplaster i vatten från textiltvätt och bortsköljning av hygienartiklar och kosmetiska hudprodukter samt delvis från dammgrening fastnar till och med 99-procentigt i avloppsslammet när vattnet leds igenom ett kommunalt avloppsreningsverk. Utsläppen från fiskodling, fiske och sjötrafik hamnar däremot i havet sådana som de är.

Mikroplastkällor identifierade av projektet **RoskatPois!** och deras uppskattade årliga utsläpp* i Finland

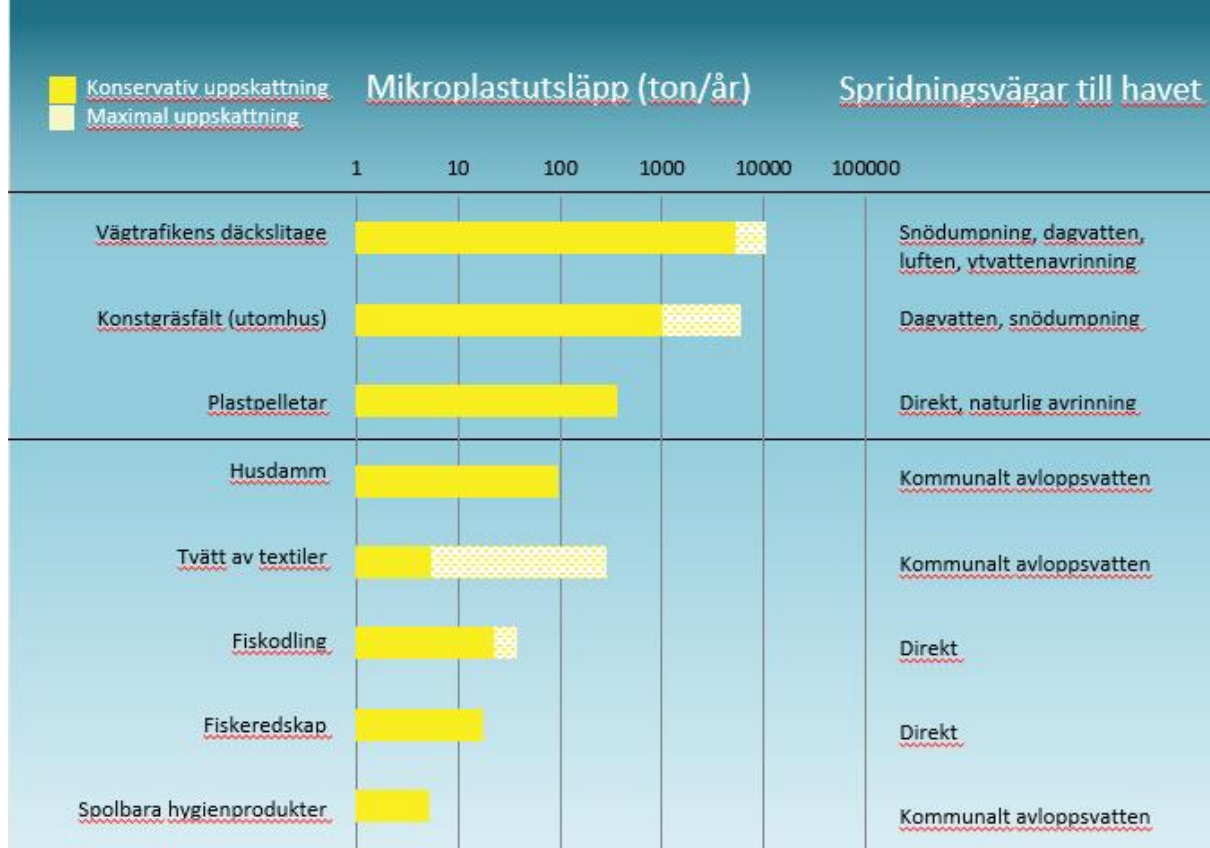


Bild 14. Mikroplastkällor och uppskattning av deras årliga utsläpp i Finland⁸¹. Utsläppen har uppskattats vid källan och är inget direkt mått på mängden mikroplast som till slut hamnar i havet.

Mål för minskad nedskräpning

Havsvårdens allmänna miljömål är att nedskräpningen inte skadar kust- och havsmiljön varken genom dess egenskaper eller mängd. God status i den nedskräpning som kan ses med blotta ögat anses uppnådd om en minskning på 30 % sker fram till 2025. Målet för mikroskopiskt skräp är att uppnå en fallande trend i mängden skräp. För att nå dessa statusmål anger åtgärdsplanen¹ allmänna mål för nedskräpningen (tabell 15).

Tabell 15. Miljömål för minskad nedskräpning samt indikatorer för måluppföljningen 2018–2024.

Allmänt mål	Indikator
SKRÄP1: Mottagningen av sjöfartens avfall är effektiv och användarvänlig i alla hamnar	Mängden avfall som fartyg lämnar i hamnar Antalet hamnstatskontroller som gäller avfallshantering ^a

^a Det reviderade fartygsavfallsdirektivet fastställer antalet kontroller, som varje år ska vara 15 % av antalet enskilda fartyg som anlöper hamnen under ett år.

SKRÄP2: Mängden cigarettfimpar på Finlands urbana stränder minskar betydligt	Antal fimpar på stränderna
SKRÄP3: Över 98 % reningseffekt för mikrokräp från avloppsreningsverk inklusive undantagsfall	Mängden mikrokräp (st./m3) i orenat och renat avloppsvatten
SKRÄP4: Mängden plast i havsmiljön minskar med åtminstone 30 % från 2015 års nivå	Plastkräp (st.) av insamlat skräp på stranden (10 x 100 m sektion)

5.5.1 Nuvarande åtgärder för att minska nedskräpningen

Nuvarande åtgärder internationellt samt i Europeiska unionen och Östersjösamarbetet

Nedskräpningen i miljön är ett globalt problem. FN:s miljömöte har sedan 2014 antagit flera mötesresolutioner med sikte på att minska nedskräpningen i havet och dessa förpliktar även Finland. Nedskräpningen av havsmiljön beaktas också i målen för hållbar utveckling.

Globalt har debatten på senare år allt mer fokuserat på plaster och deras negativa konsekvenser. Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter av farligt avfall ändrades 2019 så att den även omfattar plastskräp, och diskussionen om behovet av ett globalt plastavtal har börjat.

Internationella sjöfartsorganisationen IMO lutar sig mot konventioner när den ingriper mot nedskräpningen från sjöfarten. Bilaga V till MARPOL-konventionen förbjuder utsläpp av fartygsavfall i havet, och Londonkonventionen med protokoll⁸³ förbjuder all dumpning i havet. År 2018 antog IMO ett handlingsprogram för att minska plastnedskräpning som fartygen orsakar.⁸⁴

EU:s lagstiftning och politiska initiativ påverkar Finlands nationella lagstiftning och politiska åtgärder. De senaste åren har EU börjat ställa om till en cirkulär ekonomi och tagit steg mot bättre avfallshantering och minskad nedskräpning. Den första planen inklusive åtgärder för en cirkulär ekonomi publicerades 2015⁸⁵ och våren 2020 kom Europeiska kommissionen meddelande om EU:s nya handlingsplan för en cirkulär ekonomi⁸⁶. Där finns planer för att främja den cirkulära ekonomin, bl.a. lagstiftningsinitiativ, strategier och andra styrmedel och politikåtgärder. Under 2020 utarbetas ett strategiskt program för Finland med sikte på att främja den cirkulära ekonomin.

I januari 2018 publicerade Europeiska kommissionen EU:s plaststrategi⁸⁷, där målet är att minska de problem som plastavfall och -skräp orsakar. Finlands nationella färdplan för plast⁸⁸ är ett nationellt svar på EU:s plaststrategi. Färdplanen är det första förslaget där man mångsidigt försöker hitta metoder för att lösa plastutmaningen. Färdplanen för plast omfattar tio åtgärdshelheter, bl.a. att ta tillvara plastavfall effektivare, utreda ett eventuellt införande av plastskatt, öka sorteringen, återvinningen och ersättandet av plast inom byggandet och jordbruket samt bilda kompetensnätverket New Plastics för att hitta lösningar som ersätter plast.

Som ett led i plaststrategin antog EU 2019 ett direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (2019/904/EU), s.k. SUP-direktivet.⁸⁹ Direktivet ska minska mängden plastskräp vid EU:s kuster och i havsmiljön. Den gäller vissa produkter, de mest nedskräpande på EU:s stränder. Alla är inte problematiska på stränderna i Finland, men direktivet inkluderar bl.a. fimpar, som ju är ett problem. Beroende på produktgrupp förutsätter direktivet olika typer av åtgärder, såsom minskad konsumtion, produktförbud, täckning av nedskräpningskostnader, krav som gäller produkttegenskaper och utökat producentansvar. I Finland är det miljöministeriet som bereder genomförandet av direktivet, som ska införlivas i nationell lagstiftning senast sommaren 2021.

Unionens fartygsavfallsreglering syftar till att minska nedskräpningen från fartygstrafiken. År 2000 antogs unionens första fartygsavfallsdirektiv och det trädde i kraft 2002⁹⁰. Det omarbetades 2019.⁹¹ Syftet med det omarbetade direktivet är att säkerställa tillräckliga mottagningsanordningar för fartygsavfall i hamnarna och att fartygen lämnar sitt avfall dit. Kommunikationsministeriet bereder tillsammans med miljöministeriet lagstiftning som sätter i kraft de direktivenliga ändringarna i Finland. Lagstiftningsändringarna träder i kraft senast i juni 2021.

Inom EU bereds lagstiftning som inskränker tillförandet av mikroplaster i olika produkter. Exempel på sådana produktgrupper är kosmetika, hygienartiklar och vissa gödselprodukter. Restriktionerna torde sättas i kraft genom ändringar i REACH-förordningen 2020 eller 2021.

Östersjöstaterna och EU samarbetar i nedskräpningsfrågor inom Helsingforskommissionen (HELCOM), som verkställer konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö (Fördr 8/1993) och handlingsplanen för Östersjön⁹². År 2015 antog HELCOM en handlingsplan med sikte på att minska nedskräpningen i Östersjön.⁹³ Målet är en betydande minskning av nedskräpningen i havet och vid kusten fram till 2025 jämfört med 2015, och planen inkluderar 30 regionala åtgärder samt 26 valfria nationella åtgärder. HELCOM uppdaterar handlingsplanen för Östersjön och handlingsprogrammet mot nedskräpningen, och de uppdaterade planerna ska antas vid HELCOMs ministermöte i oktober 2021. Finland genomför nationella åtgärder med stöd av lagstiftningen, den nationella färdplanen för plast och havsvårdens åtgärdsprogram.

År 2017 godkände statsrådet Finlands Östersjöstrategi, som inkluderar vissa åtgärder för att minska nedskräpningen i havet. Den nationella strategin är ett svar på EU:s Östersjöstrategi⁹⁴, där ett av målen är att rädda havet.

Nuvarande nationella åtgärder

Nationell lagstiftning ger en rättslig grund för åtgärder med vilka nedskräpning i miljön förebyggs. Internationella överenskommelser och EU-bestämmelser genomförs med stöd av nationell lagstiftning och politiska initiativ. Eftersom den nationella lagstiftningen beaktar finländska förhållanden och delvis är mer detaljerad än den internationella eller EU-lagstiftningen behandlas nuvarande åtgärder mot nedskräpningen i första hand ur den nationella lagstiftningens perspektiv. En sammanställning av hur Finlands lagar, förordningar och eventuella övriga nationella åtgärder motsvarar de internationella överenskommelserna och EU-lagstiftningen finns i havsförvaltningsplanens bakgrundsmaterial. Överenskommelser på internationell, EU- och Östersjönivå, lagstiftning och rekommendationer listas i bilaga 1.

Nuvarande åtgärder, framförallt gällande lagstiftning, har en viktig uppgift som upprätthållare av nuläget. Utan de nuvarande åtgärderna skulle nedskräpningen i Finlands havsområden se ut på ett helt annat sätt än den är i dag. Bara några decennier tillbaka var det vanligt att göra sig av med skräpet genom att dumpa det i sjöar och vattendrag, och Finland var avstjälpningsplatsernas förlovade land. Utveckling av lagstiftningen och ändrade tillvägagångssätt har åstadkommit en förändring och situationen är helt annorlunda i dag.

Nuvarande åtgärder omfattar några större sakområden, såsom avfallshantering, avlopps- och dagvattenhantering samt att förhindra nedskräpning från sjöfarten, fisket och fiskodlingen.

En fungerande avfallshantering är säkerligen den viktigaste enskilda åtgärden för att förhindra nedskräpning i miljön. Olika förpackningsmaterial och engångsartiklar är den viktigaste skräpkällan, och en fungerande avfallshantering spelar en viktig roll i att förhindra dessa från att hamna i miljön. Avfallshantering, ordnande av sådan samt nedskräpning och tillhörande sanktioner och städansvar regleras i avfallslagen (646/2011) och med stöd av den utfärdade statsrådsförordningar. Ett nedskräpningsförbud ingår i 72 § i avfallslagen. Transport, insamling och behandling av avfall regleras i statsrådets förordning om avfall (179/2012). Statsrådsförordningarna om förpackningar och förpackningsavfall (518/2014), batterier och ackumulatörer (520/2014), avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (519/2014) och återvinning av kasserade däck (527/2013) specificerar ansvar, antalet platser för separat insamling samt informations- och rådgivningsskyldigheter inom dessa sakområden. Förordningen 528/2013 reglerar avfallshantering, återanvändning och återvinning av returpapper. Avsikten med förordningen 123/2015 är att få in skrotfordon till engodkänd bilskrot i stället för att de överges olovligt. Det pågår en översyn av avfallslagen och avsikten är att riksdagen ska få den reformerade avfallslagstiftningen under hösten 2020.

Byggande är materialintensivt och medför nedskräpning i havet. På 2010-talet drev t.ex. stora mängder impulstråd från byggarbetsplatser in till några stränder i huvudstadsregionen. Vattenbyggnadsprojekt kräver typiskt ett tillstånd enligt miljöskyddslagen (527/14) och vattenlagen (587/11). Statsrådets förordning om återvinning av vissa avfall i markbyggnad (843/2017) reglerar och ställer krav på hur och var avfall kan utnyttjas i markbyggnad. Förhandlingarna om en Green Deal för byggrelaterad plast pågår och ett avtal för 2020–2027 sluts hösten 2020. Målet är att källsortering, separat insamling, och återvinning av förpackningsfilm liksom användningen av produkter med återvunnen plast ska öka betydligt i bygg- och infrastrukturprojekt. En åtgärd är bred utbildning med anvisningar om god praxis och planering av avfallshanteringen på byggarbetsplatser samt organisering av separat insamling i husbyggnads- och infrastrukturprojekt. Under 2020 ska det också komma arbetsplatshandledningar för husbyggnads- och infrastrukturprojekt. Tidigare handledningar och guider tar bl.a. upp hantering av EPS-isolering på arbetsplatserna och hållbar rivning.

Ett av havsvårdens mål för att minska nedskräpningen (Reningsverk tar bort en mycket stor del av mikroplaster ur avloppsvatten) gäller avloppsreningsverken. Effektiv rening avlägsnar ca 99 % av mikroplasten.

Reningsmetoderna för organiska material och näringsämnen avlägsnar också mikroplaster. Reningseffekten kan höjas ännu mer. Med t.ex. MBR-filtrer får man i praktiken bort alla makroplaster från avloppsvattnet. Under ett år kommer grovt räknat ändå ca 480 miljarder mikroplastpartiklar ut i vattendragen via medelstora eller större reningsverk (>10 000 pe) i Finland.⁹⁵

Miljö tillstånd beviljade med stöd av miljöskyddslagen (527/2014) anger förutsättningarna för verksamheten i bl.a. kommunala avloppsreningsverk, industrianläggningar och fiskodlingsanläggningar. Även om bestämmelserna inte gäller utsläpp av mikroplaster specifikt blir mängden skräp som hamnar i havet mindre när tillståndsvillkoren följs. Vattenskyddsavtalet mellan miljöministeriet, Finlands Kommunförbund och Finlands Vattenverksförning rf om att i avloppsvatten från tätbebyggelse minska näringsämnen som eutrofierar ytvattnen främjar åtgärder som även avlägsnar mikroplaster från avloppsvattnet. Kunskapen om vad som händer med mikroplasten i reningsverkens slam är dålig, och då komposterat slam t.ex. används i grönbyggnad kan mikroplasterna hamna i vattendragen via dagvattnet. En betydande del av allt mikrokräp i avloppsvattnet kommer sannolikt ut i havet vid förbiledning till följd av något problem, t.ex. översvämning. Mängden och typen av mikrokräp som hamnar i havet via förbiledningarna är dåligt kända liksom skräpkällorna, och detta är något som ska studeras. Åtgärder för översvämningsskydd kan tänkas förhindra att skräp kommer ut i havet. Centrala för översvämningsskyddet är lagen (620/2010) och förordningen (659/2010) om hantering av översvämningsskador.

Genom statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet (157/2017) minskas den mängd mikroplast som kommer ut i havet från små och fastighetsspecifika reningsverk.

Dagvattnet transporterar mikrokräp som t.ex. kommer från de största identifierade källorna till mikrokräp: vägtrafik, konstgräsytor och pelletter inom plasttillverkning. Dessutom kan mikrokräp och mikroplaster komma från vittrande vägmarkeringar, olika typer av målade ytor samt täck-, skydds- och andra plaster inom jordbruk och landskapsgestaltning. Framförallt i stadsmiljö transporterar dagvattnet allehanda plasticskräp, varav en del bryts ned till mikroplast under resans gång. Lagen om vattentjänster 119/2011 främjar kontrollerad uppsamling och avledning av avloppsvatten till lämplig behandling. Markanvändnings- och bygglagen (132/1999) styr dagvattenhanteringen i samband med planläggning och byggande, dvs. infiltrering, fördröjning, avledning, avlopp och behandling så att åtgärderna minskar mängden skräp som kommer ut i havet med dagvattnet.

Lagen (379/2015) och förordningen (1360/2015) om fiske samt Kommissionens genomförandeförordning 404/2011 reglerar märkning av fångstredskap. Märkta fångstredskap kan identifieras då de hittas och kanske till och med återlämnas till ägarna. Rådets förordning (1224/2009) om ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs ställer krav på att eftersöka förlorade redskap och anmäla förlusten. Miljöskyddsanvisningen för fiskodling ger vägledning om bl.a. avfallshandling enligt kraven i lagstiftningen. Det nya SUP-direktivet ställer nya krav på tillverkare av fångstredskap med syftet att minska antalet fall där redskap försvinner eller överges.

Miljöskyddslagen (1672/2009) och -förordningen (76/2010) för sjöfarten har bl.a. bestämmelser om att minska nedskräpning från sjöfarten och annan havsrelaterad verksamhet. Bestämmelserna införlivar bilaga IV (om toalettavfall) till MARPOL-konventionen och unionens fartygsavfallsreglering. Lagen har bestämmelser om bl.a. avlämning av avfall i hamn, utsläpp av avfall i havet samt straff då bestämmelserna inte följs. Enligt lagen ska fartyg som anlöper en finsk hamn, innan det lämnar hamnen, avlämna allt sitt fartygsavfall och alla sina lastrester till de mottagningsanordningar för avfall som finns i hamnen förutom i några undantagsfall. Lagen ger möjlighet att föreskriva om åtgärder förenliga med olika åtgärdsprogram, såsom IMO:s program mot nedskräpning i havet eller HELCOMs Marine Litter Action Plan. Förordningen innehåller bl.a. preciserande bestämmelser om avfallsbehandling i fartygstrafiken.

Förutom hamnarna för handelssjöfarten ska även båt- och fiskehamnar ha en fungerande avfallshandling. Avfallshandlingsnätverket måste vara tillräckligt funktionellt och omfattande så att besökarna kan handla på ett ändamålsenligt sätt. Avfallshandlingen ska även skötas på stränder som används aktivt för rekreation. Dessa hör till de skräpigaste i Finland och nya åtgärder behövs. Förutom en fungerande avfallshandling ska besökare ges instruktioner och råd om handlingen. Information om nedskräpningens konsekvenser i havsmiljön ska också spridas. Minskning av nedskräpningen genom kommunikation och miljöfostran var en delåtgärd i det förra åtgärdsprogrammets åtgärd KOMMUNIKATION 1. Insatserna för kommunikation och miljöfostran i syfte minska nedskräpningen behöver fortsätta, framförallt i områden som används för båtliv, friluftsliv och rekreation.

Miljöministeriet publicerade 2018 en nationell färdplan för plast: *Minska och undvik, återvinn och ersätt*. Den innehåller åtgärder med vilka man kan minska olägenheterna av plast, undvika onödig konsumtion,

effektivisera återvinningen av plast och finna ersättande lösningar. Finlands färdplan för plast omfattar tio åtgärdsdelar:

1. Minska nedskräpningen och undvika onödig konsumtion
2. Utredda ett eventuellt införande av plastskatt
3. Ta tillvara plastavfall betydligt effektivare
4. Förbättra identifieringen av plaster i byggnader och sorteringen av plastavfall på byggarbetsplatser
5. Effektivisera återvinningen och ersättandet av jordbruks- och trädgårdsplaster
6. Ta i bruk de mångsidiga lösningarna för återvinning av tillvaratagen plast
7. Satsa stort på ersättande lösningar och grunda ett New Plastics-kompetensnätverk
8. Lyfta upp plastutmaningen på Finlands internationella dagordning
9. Exportera kompetens och lösningar
10. Öka forskningsdata om plasternas negativa hälso- och miljökonsekvenser och om lösningarna i fråga om dem

Färdplanen visar de första stegen mot en ny slags cirkulär ekonomi för plast, och enligt vissa bedömningar har färdplanen och dess insatser lyft Finland närmare EU-toppen inom cirkulär ekonomi. Ett nätverk med representanter från förvaltningen, företag, forskningsinstitut och organisationer har bildats för att främja förverkligandet av färdplanen. Regeringen har engagerat sig i åtgärderna bl.a. genom att bevilja anslag, och forskningsinstitut, företag och organisationer gör egna insatser. Flera företag och organisationer har offentliggjort åtaganden med koppling till färdplanen. Olika Green Deal-avtal är ett möjligt tillvägagångssätt och Finland har redan lyckats minska användningen av plastkassar genom Green Deal-avtalet mellan miljöministeriet och Handelsnäringsförbundet och de insatser som sedan gjorts i handeln. Du kan följa genomförandet av färdplanen på dess webbplats: <https://muovitiemerkki.fi/> Färdplanen för plast kan bedömas förbättra förutsättningarna att uppnå havsvårdens mål gällande nedskräpning.

Analys av de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet

Finlands miljöcentral har bedömt de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet sett till nedskräpningsmålen. Analysens referensår var 2027 och underlaget bestod av en enkät till experter vars resultat utnyttjades i modellanalysen.

Tillräcklighetsanalysen tittade på matchningsproblemet mellan reduktionsmålen och åtgärdernas gruppering. Styrkan i de nuvarande åtgärderna bedömdes inom branscher eller temaområden, t.ex. sjöfart, städer, industri, men man fick inte något svar på om åtgärderna sammantaget minskar nedskräpningen så mycket att de uppställda målen är möjliga att nå. Experterna var dessutom rätt osäkra på sina svar. Därmed kan resultaten som helhet anses riktgivande, vilket speglar det faktum att nedskräpningsmekanismerna alltför ofta är bristfälligt kända.

Flera åtgärder bedömdes med rimlig säkerhet kunna ge en förbättring av nuläget. Åtgärder i städerna och industrin bedömdes ha klart mest effekt följt av avfallslagen och bestämmelser med koppling till den samt Finlands färdplan för plast och Green Deal för minskning av mängden plastkassar. Miljöskyddslagen för sjöfarten ansågs också ge effekt. Däremot bedömdes nuvarande åtgärder inom fiskodling och fiske ha marginell effekt när det gäller att minska den nuvarande nedskräpningen från dessa sektorer.

Sammanfattningsvis kan det sägas att de nuvarande åtgärderna är mycket viktiga för att kunna bromsa nedskräpningen och upprätthålla en rimlig situation i Finlands havsområden. En förbättring av nuläget enligt de övergripande målen, t.ex. 30 % minskning av synligt plastskräp i havsmiljön och en fallande trend i mängden mikroplast, kräver dock ytterligare åtgärder framförallt i branscher eller frågor som inte har uppmärksamats tillräckligt. Ny kunskap om skräpkällorna och transportvägar understryker t.ex. betydelsen av tidigare okända mikroplastkällor, såsom däckslitage och vägmarkeringar i vägtrafiken, gummigranulat från idrottsplaner och råmaterial som oavsiktligt kommer ut från plasttillverkning. Målet är att kunna avhjälpa dessa brister i arbetet mot nedskräpningen genom att vidta nya, fokuserade åtgärder. Nedskräpningen orsakas delvis av att människor inte bryr sig, vilket är svårare att ingripa mot. Att öka medvetenheten, underlätta omhändertagande av det egna skräpet och kommunicera mångsidigt är dock åtgärder som kan påverka nedskräpningen så att t.ex. fimpas inte slängs i naturen.

5.5.2 Havsvårdens nya åtgärder för att minska nedskräpningen

I havsvårdens åtgärdsprogram föreslås elva nya åtgärder som minskar nedskräpningen. De nya åtgärderna syftar bl.a. till att förbättra omhändertagandet av avfall och avloppsvatten samt minska skräp- och

mikroplastbelastningen från sjöfart, båthamnar, vägtrafik, jordbruk och konstgräsytor. Deras syfte är också att påskynda avfallshanteringen av övergivna glasfiberbåtar och minska mängden skräp som tillförs via dagvatt-
net och dumpningen av snömassor i havet. Åtgärdsprogrammets nya åtgärder för att minska nedskräpningen
och mängden mikroplast är följande:

ÅP2022-SKRÄP1						
Utveckling av de områdesvisa insamlingsplatserna för avfall och minskning av illegala avstjälningsplatser						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Åtgärden berör både insamlingsplatser (områdesvis insamling av blandavfall, områdesvisa RINKI-platser) och illegalt övergivet avfall i miljön (illegala avstjälningsplatser). Den syftar till bättre ordning och reda på insamlingsplatserna och styrning av invånarna till platser för separat insamling då avfallet hör dit. Skyldigheten att informera om den separata insamlingen och annan avfallshandling finns i lagen sedan tidigare och gäller både producenterna och kommunerna, men informationen och vägledningen kan utökas. Synliga och permanenta instruktioner på alla insamlingsplatser underlättar sortering av avfallet. Den planerade åtgärden har två faser.</p> <p>I den första fasen utreds hur städad det ser ut på insamlingsplatserna, i vilken utsträckning det avlämnas avfall som inte hör dit och vilken information som finns där. I den andra fasen förbättras skyltningen och instruktionerna på själva insamlingsplatserna.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM Deltagare: producenter, kommuner NTM-centralen i Birkaland övervakar producenternas informationsskyldighet.</p>					
Tidsplan	Engångsåtgärd för kontinuerlig/varaktig effekt. 2022–2023					
Regional omfattning	hela Finland					
Koppling till allmänt miljömål	<p>Allmänt mål Egenskaper hos och mängder av marint avfall förorsakar inga skador på kustmiljön och den marina miljön. SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå</p>					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-SKRÄP2	
Snabbare avfallshandling av övergivna glasfiberbåtar	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Det är svårt att bli kvitt gamla glasfiberbåtar som inte längre används. Tidigare har de främst avlämnats på avstjälningsplatser. Trots den armerade plastens goda värmevärde (upp till 15 MJ/kg; HELCOM) är det relativt ineffektivt att använda båtarna till energiproduktion eftersom upp till hälften av båtens massa förbränns till aska. Båtarna kan också innehålla miljöskadliga ämnen, och konstruktioner måste ofta rivas innan behandlingen kan fortsätta. Återvinningsalternativ har utretts i liten omfattning, och glasfiber har bl.a. använts som beståndsdel i cementproduktion.</p> <p>Den aktuella åtgärden har två faser. I den första kartläggs problemets omfattning i Finland, dvs. antalet övergivna glasfiberbåtar i miljön.</p>

	I den andra fasen utreds avfallsbehandlingsalternativ och övergivna båtars verkliga användbarhet (med beaktande av eventuellt organiskt material som ackumulerats i båtarna samt giftiga färger) samt styrmedel för att få in de övergivna båtarna i avfallshanteringen.					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: MM Deltagare: kommuner, ägare och innehavare av båtar, utredare, Traficom (båtteknik, trafikregistret).					
Tidsplan	2022–2023, engångsåtgärd.					
Regional omfattning	Kustvattnen					
Koppling till allmänt miljömål	Allmänt mål, Egenskaper hos och mängder av marint avfall förorsakar inga skador på kustmiljön och den marina miljön. SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input checked="" type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-SKRÄP3	
Minskning av nedskräpningen på strandområden som vanligen används för rekreation genom upplysning och lämpliga avfallskärl	
Åtgärdsbeskrivning	<p>I Finland syns nedskräpningen framförallt som skräpiga stränder. Mest skräpiga är stränder som används för rekreation och ligger nära städer och bebyggelse. Den vanligaste skräptypen är fimpas eller har att göra med mat och dryck.</p> <p>Syftet med denna åtgärd är att påverka nedskräpningen och göra det lättare att ta hand om skräpet. Avfallshanteringen i närheten av strandområden som används för rekreation ska förbättras genom ökad kommunikation och medvetenhet.</p> <p>För att människor ska bli mer medvetna och ändra sitt beteende krävs en vittgående förändring av attityderna till naturmiljöer och till omhändertagande av skräpet. Barn och unga spelar en nyckelroll i attitydförändringen. Skolor och daghem arbetar redan för att barn och unga ska förstå naturens betydelse och vikten av att man tar hand om naturen och t.ex. sitt eget skräp. Småbarnspedagogiken och skolan spelar en viktig roll i förankringen av tanken om en skräpfri miljö och ett gemensamt ansvar. I hemmen har föräldrarna en viktig uppgift att lära barnen att ta hand om skräpet och sortera soporna. Enskilda personer och organisationer förändrar attityderna genom sina insatser. Frivilligverksamhet bl.a. vid städning av stränder är en viktig kanal för att sprida information om nedskräpningen och dess miljöpåverkan. Åtgärden stöder kampanjer och program som siktar på att minska nedskräpningen.</p> <p>Forststyrelsen tillämpar en skräpfrihetsprincip i nationalparkerna. Besökarna blir upplysta om saken och informeras om var den närmaste insamlingsplatsen finns. Principen fungerar mestadels bra, men ibland kvarlämnas skräp i naturen och i kustområdena hamnar de också på stränder och i havet. Ibland belastas avfallshanteringen utanför besöksområdet när besökare vid avresan lämnar sina sopor på andra aktörers insamlingsplatser.</p> <p>Forststyrelsen gör en översyn av sitt miljöprogram för 2016–2020 i slutet av 2020. I samband med detta går man igenom avfallshanteringsätten och</p>

	<p>utvecklar dessa efter behov med beaktande av skräpfrihetsprincipen. Målet är att förbättra omhändertagandet av avfall som uppkommer i rekreationsområdena. Genom sitt exempel påverkar Forststyrelsen även kommunernas och friluftsföreningarnas verksamhet. Alla huvudmän för rekreationsområden påminns om att tillräckligt stora avfallskärl bör finnas vid ingången eller på andra ställen där avfallshanteringen kan ordnas förhållandevis lätt, oavsett om skräpfrihet tillämpas i området eller inte. Rekreationsområden och rastplatser bör också få skyltar som anger var de närmaste insamlingsplatserna finns. Detta förhindrar åtminstone delvis att skräpet blir någon annans ansvar eller i värsta fall att skräp lämnas kvar i miljön, varifrån det i kustområdena också hamnar på stränder och i havet.</p> <p>Åtgärden ska utarbeta en vägledning för utveckling av avfallshanteringen på allmänna strandområden för rekreation. Vägledningen har konkreta planeringsanvisningar och det ska ordnas information och utbildning för att förankra den.</p> <p>Fimpar, matförpackningar och andra sopor från måltider blir ofta kvar på strandområden då det inte satts ut tillräckligt många eller lämpligt placerade avfallskärl. Åtgärden syftar till att förbättra avfallskärlens kvantitet och kvalitet i rekreationsområden. Den riktar sig till områdenas huvudmän och förvaltare. När avfallskärlen placeras ut ska man särskilt beakta "hot-spots" och speciella skräpframkallande aktiviteter eller fraktioner såsom fimpar (separat insamling rekommenderas) och t.ex. stora förpackningar för hämtmat. Anskaffning av flyttbara avfallskärl rekommenderas för periodiska evenemang eller annan varierande aktivitet (t.ex. festivaler eller veckoslut under semesterperioder). Avfallskärlen ska vara sådana att djur, regn eller vind inte kan sprida soporna.</p> <p>Många fiskelinor och fiskedrag blir kvar på populära stränder för fritidsfiskare, framförallt under vår- och sommarsäsongen, och skapar olägenheter och direkt fara för sjöfåglar och även människor. Åtgärden tar fram en vägledning för fiskare om efterstädning samt informerar om olägenheterna av fiskeredskap och fiskelinor. Ansvariga för säkerheten och renhållningen på stränderna rekommenderas att placera ut lämpliga behållare för insamling.</p> <p>I åtgärden anordnas en hackathon om skräp, fimpar, sopkärlsteknik och logistik på stränder i syfte att skapa nya avfallshanteringssätt. Nya innovationer uppmuntras, framförallt för utveckling av avfallshanteringen på problematiska platser och bortstädning av skräp.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: kommuner, skolor, daghem, Forststyrelsen, friluftsföreningar, Håll Skärgården Ren rf m.fl. föreningar, KM</p>					
Tidsplan	2022–2027, löpande					
Regional omfattning	hela kusten					
Koppling till allmänt miljömål	<p>SKRÅP 1, Mottagningen av sjöfartens avfall är effektiv och användarvänlig i alla hamnar</p> <p>SKRÅP 2, Mängden cigarettfimpar på Finlands urbana stränder minskar betydligt)</p> <p>SKRÅP 4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå)</p>					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

Utveckling av avfalls- och avloppsvattenhanteringen i båthamnar och inom båtlivet

Åtgärdsbeskrivning

Fritidsbåtar har identifierats som en källa till marint skräp i Östersjöområdet. Enligt en utredning beställd av EU96 står fritidsbåtar för motsvarande tre procent av allt marint skräp i Östersjöområdet. Andelen är relativt liten, men utsläppen koncentreras punktvis till populära områden för båtfarare. Nedskräpning kan också ske i områden där ingen annars skulle skräpa ned, t.ex. på orörda stränder i skärgården.

Eutrofieringen har identifierats som ett av de största miljöhoten mot Östersjön. 6–7 % av båtarna tömmer septitanken i vattnet minst varannan gång enligt resultaten från ett projekt (tankkivahti) som genomfördes av Brahecentret vid Åbo universitet och Håll Skärgården Ren rf. Enligt resultaten var huvudorsaken till utsläppen att mottagningsanordningen var ur funktion eller att en sådan saknades. Toalettavfall innehåller eutrofierande kväve och fosfor, som alger använder för att växa. Fekala bakterier försämrar vattnets kvalitet.

Inom båtlivet uppkommer typiskt även grävatten, som ofta släpps ut i havet. Trots att grävatten innehåller en mindre mängd näringsämnen än toalettavfall blir det ändå en ökad näringsbelastning på havet. Grävatten kan ha lokal betydelse framförallt i småbåtshamnar och naturliga hamnar där matlagning, disk och personlig hygien i huvudsak sköts.

Utveckling av avfallshanteringen och möjligheterna till septitanktömning, grävattentmottagning och disk i småbåts- och naturliga hamnar kan förebygga punktutsläpp och därigenom eutrofiering och nedskräpning av Östersjön. Åtgärden syftar till att framförallt täcka båthamnar där EU:s fartygsavfallsdirektiv inte är tillämpligt. Åtgärden består av två separata insatser.

Vägledning för båtfarare och båthamnar

Vägledningen för båtfarare är tänkt att omfatta återvinning av uppkommande avfall, avlämning till hamnarnas mottagningsanordningar och hantering av avfall från båtunderhåll, såsom färgrester och annat farligt avfall. Dessutom omfattar den användning av mottagningsanordningar för toalettavfall och slagvatten samt hantering av grävatten.

Vägledningen till hamninnehavare ska uppmuntra dem att öka informationen vid avfallsinsamlingsplatserna och då särskilt beakta farligt avfall. Den syftar också till att vägleda hamninnehavarna i deras egenkontroll och bedömning av mottagningskapacitetens tillräcklighet. Vägledningen är också avsedd för kommuner och markägare som arrenderar ut hamnområden till hamninnehavare. I arrendeavtalen kan man t.ex. förutsätta avfallsutbildning för hamnpersonal, avfallsmottagning på platser utanför fartygsavfallsdirektivets tillämpningsområde och upprättande av en avfallshanteringsplan.

Nämnda vägledningar i åtgärden kan bestå av en eller flera vägledningar och även innehålla utbildningsmaterial. Vägledningarna bör framförallt utnyttja videomaterial och internetbaserade lösningar såsom nätbaserat utbildningsmaterial. Informationen om vägledningarna bör företrädesvis ske via sociala medier.

Finansiering för utveckling av mottagningsinfrastrukturen och utredning om placeringen

Finansieringen ska främja anskaffning av mottagningsanordningar i hamnar, framförallt suganordningar för toalettavfall och slagvatten, lösningar som minskar grävattenbelastningen, såsom fler platser för disk i båt- och naturliga hamnar och anläggning av platser för båttvätt. Finansieringen ska inte vara beroende av nya innovationer och bör även kunna täcka anordningarnas underhållskostnader. Den ger också möjlighet att förbättra det nätverk för mottagning av farligt avfall som är närbart med båt. Finansieringsvillkoren bör fastställa aktörernas roller så att en fungerande infrastruktur säkerställs t.ex.

	<p>vid fel eller då mottagningsstationen är full. Offentligt finansierade mottagningsanordningar och tvättplatser ska vara allmänt tillgängliga för alla båtfarare.</p> <p>För rätt placering av mottagningsinfrastrukturen bör man göra en utredning där båtarnas trafikmönster kartläggs. Mottagningsanordningarna bör placeras i områden och hamnar där de betjänar största möjliga antal båtfarare. Därutöver skulle utredningen om trafikmönstret tjäna andra miljö- och säkerhetsändamål, t.ex. planering av farleder och broar samt placering av bränslestationer.</p>						
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM och KM</p> <p>Deltagare: NTM-centralerna, Traficom, Helsingfors stad, Kommunförbundet, Håll Skärgården Ren rf, Segling och Båtsport i Finland rf</p>						
Tidsplan	2022–2027						
Regional omfattning	Finlands havsområde						
Koppling till allmänt miljömål	<p>NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar.</p> <p>NÄR4, Avloppsvattenbelastningen minskar 2018–2024.</p> <p>SKRÄP1, Avfallsmottagningen är effektiv och användarvänlig i alla hamnar</p> <p>SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå</p>						
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande arter K2 <input type="checkbox"/></td> <td>Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/></td> <td>Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/></td> <td>Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>	
<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/></td> <td>Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>		
Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>			

ÅP2022-SKRÄP5	
Minskning av mikroplastbelastningen från konstgräsytor	
<p>Åtgärdsbeskrivning</p>	<p>Konstgräs och andra syntetiska underlag är vanliga på finländska idrottsplatser, lekplatser och framförallt fotbollsplaner. Den planerade åtgärden är inriktad på fotbollsplaner där fyllnadsmaterialet är SBR-gummigranulat (styren och butadien) och underlaget poltråd av syntetiska plastpolymerer. Framförallt gummigranulat hamnar utanför fotbollsplanerna på flera sätt: med planernas användare, genom hur planernas förvaltare agerar, med regnvattnet som ytavrinning och även med vinden. Årstiden och klimatförhållandena har stor betydelse för transporten av gummigranulat.</p> <p>Åtgärden syftar till att minimera utsläppen av gummigranulat från planerna:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Standarder för fotbollsplanernas kantstrukturer tas i bruk. Dessa har förberetts av branschaktörerna och blir sannolikt tillgängliga före utgången av 2020. 2. Varuleverantörer uppmanas att planera och marknadsföra miljövänligare material och tekniska lösningar som lättare håller kvar gummigranulatet på planen. 3. Anvisningar tas fram om bästa praxis för att begränsa transporten av gummigranulat (filter i dagvattenbrunnar, användning av skoborstar/rengaller, förbättring av staketkonstruktioner, särdragen vid användning under vintern och de bästa sätten för vinterunderhåll ska uppmärksammas särskilt nog).

	<p>4. Anvisningarna om tillvägagångssätten förankras på spelarnivå genom aktiv information (klubbar, spelare, spelarfamiljer).</p> <p>Med intressenterna förs resonemang om spelarincitament som skulle bidra till att anvisningarna tas i bruk på individnivå. Exempel på detta kan vara certifikat till planer och priser för miljöinsatser framförallt till juniorlag.</p> <p>Åtgärden riktas i första hand till ägare, förvaltare och användare av fotbollsplaner (fotbollsklubbar, spelare och spelarfamiljer). Dessutom är varuleverantörer, byggare och entreprenörer väsentliga för genomförandet av åtgärden.</p> <p>Då anvisningarna utarbetas utnyttjas det pågående, UKM-finansierade TE-KONURMI-projektets resultat om hur gummigranulat sprids ut i miljön från fotbollsplaner.</p> <p>Åtgärdsprogrammet Östersjötmaningen 2019–2023 stöder utarbetandet av anvisningarna. Där har städerna Helsingfors och Åbo åtagit sig att utreda mikroplastbelastningen från konstgräsplaner och utveckla lösningar för att minska den.</p>						
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: SYKE, Bollförbundet, Helsingfors klubb fotbollsplaner, Helsingfors stad, fotbollsklubbar, kommuner, varuleverantörer, byggare och entreprenörer, Östersjötmaningen.</p>						
Tidsplan	2022–2027, löpande						
Regional omfattning	lokal åtgärd						
Koppling till allmänt miljö-mål	<p>Allmänt mål, Egenskaper hos och mängder av marint avfall förorsakar inga skador på kustmiljön och den marina miljön.</p> <p>SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå</p>						
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande arter K2 <input type="checkbox"/></td> <td>Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/></td> <td>Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/></td> <td>Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>	
<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/></td> <td>Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Energi och under-vattensbuller K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och under-vattensbuller K11 <input type="checkbox"/>		
Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och under-vattensbuller K11 <input type="checkbox"/>			

ÅP2022-SKRÄP6	
Minskning av mikroplastbelastningen från vägtrafiken	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Mikrogummi- och mikroplastbelastningen från vägtrafiken kan minskas betydligt genom främjande av spårbunden, kollektiv-, gång- och cykeltrafik. Kvantitativ och kvalitativ hantering av dagvattnet är ett effektivt sätt att minska mikroplastbelastningen i sjöar och vattendrag. Filtringen av dagvatten bör öka och fokusera på platser där utsläpp uppstår. Behandlingen av bräddvatten från kombinerade avloppssystem bör utökas eftersom vattnet innehåller både dagvatten och skadliga ämnen från avloppsvatten. Byggandet och utvecklingen av infrastrukturen bromsas för närvarande av att lagstiftning och normer saknas. Det behövs också mer kunskap om mikroplastutsläpp som orsakas av fordonsdäck.</p> <p>Målet att minska mikroplastbelastningen i vattendragen och nedskräpningen bör även beaktas i stadsplaneringen, planläggningen och planeringen av markanvändningen. Lösningar för att minska mikroplastutsläppen, såsom artrika våtmarker i grönområden, främjar trivselen och kan också användas för rekreation. Övergripande dagvattenhantering bidrar till att minska höga vattenflöden och översvämningsrisker samt upprätthålla jordmånens vattenbalans.</p>

	<p>Vägtrafiken som mikrogummi- och mikroplastkälla kan påverkas genom att man förebygger uppkomst av slitageprodukter såsom beläggnings-, däck- och bromsdamm. Gatutvätt vissa årstider och snöhantering kan bidra till att minska mikroplastbelastningen. Med snö som plogas lossnar t.ex. vägmarkeringsmassa.</p> <p>Nedan beskrivs konkreta åtgärder som kan bidra till att minska mikroplastbelastningen från vägtrafiken.</p> <p><u>Utredning 1 - infrastruktur</u></p> <p>I utredningen bör man samla in data om hur ovannämnda praktiska åtgärder för kvantitativ och kvalitativ hantering av dagvatten och bräddvatten från kombinerade avloppssystem kan genomföras kostnadseffektivt. Den bör kartlägga platser (hot spots) dit det är bäst att fokusera åtgärderna. Kartläggningen bör ske på olika nivåer, både på avrinningsområdesnivå och riktat på identifierade områden såsom korsningar. Man bör även mäta halten av mikroplaster i dagvatten och kombinerade avloppssystem samt utreda de mest effektiva sätten att hantera mikroplastutsläppen. Utifrån detta bör kostnaderna för olika sätt/metoder bedömas.</p> <p>Mätningen av gatudamm och metoderna för identifiering av mikrokräp bör vidareutvecklas. Befintliga metoder för mätningen och identifieringen och samarbetsnätverket bör utvecklas mot att även olika mikrokräpmaterial framöver ska kunna analyseras i proven.</p> <p><u>Utredning 2 - fordon</u></p> <p>Mikrogummiutsläpp som orsakas av fordon och däck har hittills inte begränsats med lagstiftning. Kommissionen har initierat en utredning om slitage under körning, och i UNECE-arbetsgruppen GRPE bereds just nu mätkrav avseende bromsdamm. För att utveckla den internationella och nationella regleringen och sätta gränser för dammutsläppen skulle man behöva kartlägga nuvarande mätmetoder för mikrogummiutsläpp som orsakas av bilar samt metodutvecklingsmöjligheterna. Utredningen bör fokusera på mikrogummiutsläpp som orsakas av bl.a. däck samt på bromsdamm. Man bör bl.a. undersöka skillnaderna mellan friktions- och dubbdäck vid mikrogummiutsläpp i finländska vägförhållanden samt hur personbilens vikt påverkar de mikrogummiutsläpp som däcken orsakar. Dessutom bör man granska hur mätresultatens repeterbarhet kan säkerställas t.ex. i samband med typgodkännande. Finland ska informera om utredningsresultaten internationellt och delta i EU-kommissionens internationella utvecklingsarbete.</p> <p><u>Vägledning och information</u></p> <p>Det är viktigt att kunna ingripa mot källan till mikroplastutsläpp. Fordonens mikroplastutsläpp kan t.ex. minskas genom ett ekonomiskt körsätt och kontroller av däckslitage, plogvinklar och tryck. För att öka medvetenheten bör man arbeta fram ett nationellt meddelande som bl.a. informerar om bilisternas möjligheter att minska den egna bilens mikroplastutsläpp. Informations-spridningen bör omfatta bilskolor, däckbytesplatser, offentliga tillställningar och besiktningstationer. Dessa aktörer bör också vara med när meddelandet utarbetas.</p> <p>Informationen tillgodoser även det nationella luftvårdsprogrammet eftersom gatudamm är ett element i programmets åtgärdsförslag. Där anges informationsstyrning om bästa däcksväl som ett åtgärdsförslag. Med tanke på informationsarbetet behöver man även följa hur kommissionens nya handlingsplan för en cirkulär ekonomi och dess åtgärder bidrar till att minska mikroplastutsläppen från däck. Kommissionen har planer på att styra konsumenternas val genom däcksmärkning som syns på försäljningsställen och i marknadsföringen.</p>
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: KM

	Deltagare: MM, SYKE, Traficom, NTM-centralerna, RFV, Trafikledsverket, Kommunförbundet					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbotten K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och under-vattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-SKRÄP7						
Minskning av plastbelastningen som jordbruket orsakar						
Åtgärdsbeskrivning	<p>1. Ökad kunskap om nedbrytning, transport och konsekvenser av plaster, framförallt bionedbrytbara, i jordmånen och vattendragen (forskningsprojekt). Ett pågående forskningsprojekt om mikroplaster i jordbruket (MicrAgri) producerar data om ämnesområdet, men kunskaperna är fortfarande svaga, framförallt om transporten i vattendrag och konsekvenserna av bionedbrytbara plaster.</p> <p>2. Miljöskyddsanvisning och kommunikationsmaterial om plaster till aktörer inom trädgårds- och frilandsodling. I fråga om plasttyper och återvinning av dem kan JSM:s insamlade data för plastfärdplanen utnyttjas. I fråga om mikroplaster kan bl.a. MicrAgri-projektets resultat, som blir klara 2021–2022, utnyttjas i tillämpliga delar.</p> <p>Alternativet till föregående är en mer omfattande miljöskyddsvägledning för trädgårds- och frilandsodling och där plaster är ett tema.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: JSM och MM Deltagare: MTK och andra organisationer i branschen					
Tidsplan	Vägledningen tas fram 2022–2023 exempelvis i två steg.					
Regional omfattning	hela landet					
Koppling till allmänt miljömål	SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbotten K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och under-vattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-SKRÄP8	
Minskning av nedskräpning som sjöfarten orsakar	
Åtgärdsbeskrivning	<p>1. Ökad information mellan hamnar, fartyg, skeppsmäklare och myndigheter</p> <p>Hamnar och skeppsmäklare bör informera fartyg som anlöper finländska hamnar om Finlands incitamentsystem (no-special-fee). Informationen bör också betona Östersjöns särskilt känsliga status och vikten av miljöreglering. Informationen bör riktas särskilt till fartyg som anlöper finländska hamnar</p>

sällan, såsom bulkfartyg och oljetankfartyg. Meddelandet bör vara en enkel och klar sammanfattning av no-special-fee-systemet. Anvisningen bör vara nationellt enhetlig så att hamnarna vid behov kan komplettera den med hamnspecifika uppgifter, t.ex. om avgifter och avlämningsmöjligheter för avfall och särskilt beakta farligt avfall.

Passagerarfartyg och rederier bör förstärka informationen till resenärerna i fråga om nedskräpningens konsekvenser. Alla vet att man inte får kasta skräp i havet, men ökad medvetenhet är ett sätt att nå fram med budskapet även på "värdenivå". Vägledningen till passagerarna bör vara enkel och klar. Den bör tas fram i samarbete med rederier, hamnar, skeppsmäklare och myndigheter och även kunna tillämpas i inrikes passagerarfartygstrafik. Informationsarbetet bör inledas med en informationskampanj från passagerar- och kryssningsfartygsrederierna som förutom ett meddelande innehåller video- och internetmaterial.

Kommunikationen mellan hamnar, fartyg, skeppsmäklare och myndigheter bör förbättras. För sjöfartsinformationssystemet utvecklas en funktion som ger hamnen en automatisk impuls då en fartygsavfallsanmälan har lämnats i systemet. Impulsen ska också komma när uppgifter om en fartygsavfallsbefrielse införs i systemet. Aktörerna ska även ha möjlighet att välja om de vill ta emot dessa meddelanden från systemet.

Hamnarnas avfallshanteringsplaner kan utvecklas genom ett effektivare samråds- och konsultationsförfarande och därigenom förbättras även avfallshanteringens funktionalitet. En vägledning som bl.a. beskriver bästa praxis bör tas fram för förfarandet i samarbete med hamnar, rederier, skeppsmäklare och myndigheter.

2. Tillsynen över fartygens och hamnarnas avfallshantering effektiviseras genom utveckling av samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna och mellan myndigheter och intressenter i en nätverksmodell

Avlämningen av fartygsavfall i hamnarnas mottagningsanordningar främjas genom obligatorisk avlämning och incitament i hamnens avgiftssystem. Syftet är att förhindra illegala utsläpp av avfall och nedskräpning i Östersjön. Tillsynen över fartygens verksamhet hör till trafikförvaltningen (Traficom) och tillsynen över hamnens avfallshantering till miljöförvaltningen (NTM-centralerna). Andra myndighetsaktörer är tullen (fartygsavfallsanmälan), Gränsbevakningsväsendet (illegala utsläpp till havs), SYKE (transport av farligt avfall, fartygsåtervinning) och Livsmedelsverket (internationellt matavfall, register över aktörer).

Intressenterna företräds av Hamnförbundet, Rederierna i Finland, Finlands Skeppsmäklare, avfallsföretag (bl.a. avfallstransport), enskilda rederier och hamnar etc.

Den operativa tillsynen över avlämningen stärks från och med juni 2021 i och med det nya fartygsavfallsdirektivet (riskbaserad tillsyn). De nya kraven på hamnarna gäller bl.a. mottagning av avfall som har sorterat enligt unionens avfallslagstiftning. NTM-centralerna godkänner avfallshanteringsplanerna för handelssjöfartens hamnar och övervakar det praktiska genomförandet av avfallshanteringen via årliga kontroller av avfallsrapporter och periodiska tillsynsbesök i hamnarna.

Nätverkssamarbetet har som allmän målsättning att underlätta den praktiska tillämpningen av fartygsavfallsdirektivet om avlämning i hamnarnas mottagningsanordningar och av miljöskyddslagen för sjöfarten samt erbjuda ett forum för behandling av aktuella frågor i samarbete med tillsynsmyndigheter och intressenter samt utveckla och dela bästa praxis.

Nätverkets mål är

- att bredda och utveckla tillsynsmyndigheternas kunnande samt bättre resursfördelning,

	<ul style="list-style-type: none"> - effektivisering av den praktiska tillsynsverksamheten (bl.a. genom utveckling av no-special-fee-tillsynen), - bättre samarbete och ömsesidig kommunikation, - tydligare myndighetsroller ur kundens synvinkel och att tillsynen upplevs som en effektiv tjänst (utveckling av en ny slags myndighetsverksamhet), - ökad kundkommunikation och allmän miljömedvetenhet (miljökulturen främjas) - att finna bästa praxis tillsammans med intressenterna, - att erfarenheterna av det praktiska tillsynsarbetet beaktas vid internationellt påverkansarbete (IMO, EU). 												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: KM och MM</p> <p>Deltagare: Traficom, NTM-centralerna, RFV, Gränsbevakningsväsendet, Livsmedelsverket, SYKE, Finlands Hamnförbund rf, Rederierna i Finland rf, Finlands Skeppsmäklare rf, avfallsföretag, tillverkare av avfallsbehandlingsanordningar för fartyg</p>												
Tidsplan	2022–2027												
Regional omfattning	Finlands hela havsområde												
Koppling till allmänt miljömål	SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande arter K2 <input type="checkbox"/></td> <td>Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/></td> <td>Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/></td> <td>Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/></td> <td>Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	
	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input type="checkbox"/>							
Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>									

ÅP2022-SKRÄP9	
Minskning av belastningen av skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikrokräp i dag- och avloppsvatten	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Med dagvattnet tillförs sjöar och vattendrag betydande mängder makro- och mikrokräp, skadliga ämnen och näringsämnen.</p> <p>Merparten av allt makroskräp som transporteras med dagvattnet hamnar där som en följd av människors vårdslöshet, likgiltighet och t.o.m. avsiktliga nedskräpning. Merparten av mikrokräpet i dagvattnet är plast- eller gummigranulat från slitna bildäck, men en del kan komma från att slam som uppstått vid rening av avloppsvatten har använts för landskapsgestaltning.</p> <p>Med tillämpade reningsmetoder är reningseffekten på mikrokräp i avloppsvatten ca 99 %, och med de senaste metoderna såsom filtrerande membranbioreaktorer kan man komma upp till 99,9 %. Trots att mikrokräp rätt effektivt kan avskiljas från avloppsvattnet försvinner skräpet inte någonstans på reningsverket utan hamnar i det slam som bildas. Ifall slammet t.ex. används för landskapsgestaltning hamnar mikrokräp, näringsämnen och skadliga, långlivade organiska ämnen i jordmaterialet. Ute i miljön kan de transporteras vidare och med lak- och dagvattnet hamna i havet samt i ytvattnet och möjligen t.o.m. i grundvattnet.</p> <p>Dagvattenkvaliteten och -belastningen påverkas kraftigt av markanvändningen i området där dagvattnet uppkommer. Metoder som kan förebygga eller minska transporten av mikrokräp i dagvattnet minskar oftast även transporten av näringsämnen och i någon mån transporten av skadliga ämnen. Dagvattenbelastningen kan generellt påverkas antingen med avledning eller retention t.ex. i anlagda våtmarker eller tekniska system.</p>

Det främsta sättet att minska skräpet i dagvattnet är att nedskräpningen i miljön minskar, dvs. att skräp överhuvudtaget inte hamnar i miljön (både natur- och byggd miljö). Åtgärder för att påverka människors beteende, utveckla miljövänliga material, minska bruket av engångsartiklar och utveckla avfallshanteringen behandlas i bl.a. åtgärderna ÅP2022-SKRÄP 1 (Utveckling av den områdesvisa insamlingen och minskning av illegala avstjälpningsplatser), 3 (Minskning av nedskräpningen på allmänna strandområden genom upplysning och lämpliga avfalls-kärl) och 5 (Minskning av mikroplastbelastning från konstgräsytor), som syftar till att påverka mängden makroskräp. Mängden mikroskräp i avlopps slam kan påverkas genom att man behandlar slammet med olika metoder. Mikroskräp och skadliga ämnen bryts ned, om avlopps slammet förbränns. Fördelen är att man får energi av slammet, men nackdelen är att merparten av alla användbara växtnäringssämnen och allt organiskt material förloras. Kvävet avdunstar och fosfor är kvar i askan, som man får problem med om den ska användas för gödsling. Slammet kan å andra sidan pyrolyseras, varvid mikroplaster och merparten av alla skadliga ämnen avlägsnas. Slutprodukten blir biokol. En behandlingsmetod skulle kunna vara att avskilja de olika fraktionerna i slammet. Näringsämnen kan avskiljas för sig, men att särskilja organiska ämnen och mikroskräp är mycket svårt i nuläget. Dessutom är det dyrt avskilja olika ämnen från slammet och färdiga tekniker är inte i allmänt bruk.

Om slammet används för landskapsgestaltning kan massor som innehåller mikroskräp övertäckas med rena massor. Växter med djupgående rötter kan binda jorden och förebygga erosion så att mikroskräp, näringsämnen och skadliga organiska ämnen inte följer med lakvattnet.

Olika typer av filterteknik eller naturliga metoder kan användas för behandling av dagvatten så att skräp inte transporteras vidare. Filtren bör placeras så nära skräpkällan som möjligt eftersom man längre bort får in allehanda organiskt material i filtret och dessutom ökar underhållsbehoven. Dagvattenfilter avskiljer effektivt makroskräp och i någon mån även mikroskräp samt vissa skadliga ämnen, men om filtren optimeras för reningseffekten på mikroskräp blir de snabbt igenproppade och kräver underhåll. När makroskräpet avlägsnas säkerställer man ändå att det inte bryts ned till mikroskräp i miljön. Filtren kan ha olika typer av material, t.ex. ferrosulfat eller biokol, som även binder fosfor i dagvattnet. Naturliga metoder, såsom bevuxen våtmark, biofilter och markbäddar, filtrerar som avsmälta effektivt skräp av alla storlekar och binder eller avskiljer även näringsämnen samt eventuellt även skadliga ämnen i någon mån, men vintertid är effekten dålig. Våtmarker kan även bidra till biologisk mångfald och i parker kan de utgöra trivselhöjande vattenelement.

Åtgärder:

- Vi utreder och främjar av metoder som på ett säkert sätt avskiljer näringsämnen och avlägsnar mikroplast samt långlivade skadliga ämnen från slam på avloppsreningsverk eller slambehandlingsanläggningar så att faran för belastning elimineras.

- Vi främjar ibruktagande av olika filtreringstekniker och anläggning av våtmarker för dagvattenbehandling. Vi utreder potentialen hos olika typer av skräpfångare i åar eller bäckar.

Vi förebygger att makroskräp hamnar i sjöar och vattendrag med avlopps- och dagvattnet genom att informera om olägenheterna, effektivisera avfallshanteringen och informera om vilka slags produkter som innehåller plast och hur man minskar mängden plastskräp samt anordna skräpinsamlingskampanjer.

- Vi uppmuntrar kustområdenas kommuner och städer att utarbeta egna småvattenprogram eller dagvattenstrategier som inkluderar restaurerings- och underhållsåtgärder samt en hållbar dagvattenhantering. Dagvattenplanerna ska identifiera var skräp uppkommer och fokusera åtgärderna dit.

	<p>Dagvattenstrategin ska även beakta skadliga ämnen och näringsämnen. Det lönar sig att ta hänsyn till dagvattenstrategierna i planläggningen. Kostnadseffektiviteten ska beaktas när strategierna omsätts i praktiken.</p> <p>- Följande behöver utredas i fråga om dagvattenbelastningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jämförelse av olika filtreringslösningar, hur de fungerar för skadliga ämnen och mikroplast. • Vilken roll slam i landskapsgestaltningen spelar när det gäller mikroplastbelastning, skadliga ämnen och näringsämnen, avrinningsfältstudie som jämför tre områden; 1 slam, 1 annat substrat, 1 obehandlat. 					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: kommuner, NTM-centraler</p>					
Tidsplan	2022–2027, löpande					
Regional omfattning	hela kusten					
Koppling till allmänt miljömål	<p>RAVallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar</p> <p>SKRÄP3, Över 98 % reningseffekt för mikrokräp från avloppsreningsverk inklusive undantagsfall</p> <p>SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå</p>					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input checked="" type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-SKRÄP10	
Plastpelletutsläppen i Östersjön: mängd och källor	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Vid Östersjöns stränder hittar man numera ställvis plastfraktioner (plastpellettar) på ca 3–5 mm som är basråvaror i tillverkningen av plastprodukter. Det finns inga forskningsdata eller beräkningar om hur vanliga plastpellettar är i Finlands havsområde. Branschaktörerna har kunskap och utredningar om de primära utsläppskällorna, men källor, mängder och eventuella brister i riktlinjerna för begränsning av utsläppen eller i genomförandet av dem är inte kända i större skala.</p> <p>Kontrollen och miljöövervakningen av plastpelletutsläppen har hittills byggts på egenkontroll och rapportering enligt producenternas miljötillstånd. Det råder nedskräpningsförbud i hamnområden och renhållning sker, men någon riktad övervakning av platspellettar finns inte.</p> <p>Merparten av Europas plastpelletstillverkare är numera med i det internationella Operation Clean Sweep-programmet (OCS), och just nu diskuteras införande av dess åtgärder i EU-lagstiftningen. Borealis Polymers Oy, Finlands största plastpelletstillverkare, är också med. I anknytning till OCS- och Zero Pellet Loss (ZPL)-programmen har det gjorts åtskilliga utredningar om hantering av plastutsläpp på Borealis verksamhetsorter, t.ex.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kartläggning av pellet- och dammutsläppskällor 2. Utsläppens transportvägar (bl.a. kartläggning av områdesavlopp, materialflyttningar samt lossning och lastning)

	<p>3. Planering och genomförande av tekniska och operativa metoder på verksamhetsorterna och med Borealis samarbetsparter (t.ex. underhålls- och logistikleverantörer och fraktföretag)</p> <p>4. Tydlig ansvarsfördelning mellan aktörerna</p> <p>5. Avdelningsvis förankring av OCS- och ZPL-programmen (utbildning och uppföljning)</p> <p>Nuförtiden finns det punktvisa data om mängden pelletter i vattennaturen nära fabrikerna i och med den obligatoriska övervakning som ingår i plasttillverkarnas miljö tillstånd. Hamnövervakning sker inte.</p> <p>Pelletutsläpp kan även uppstå vid olyckor t.ex. i samband med landsvägs transporter.</p> <p>Åtgärder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utredning om pelletspridningen i Finlands kustområden. - Pelletfraktioner kan även beaktas i samband med Finlands övervakning av strandskräp t.ex. kvalitativt (finns/finns ej, sporadiska observationer/något/mycket e.d.). Genomförd av WWF skulle en pelletövervakning baserad på medborgarobservationer kunna ske landsomfattande. Övervakningen bör fokusera på lossningshamnarnas närområde. - Utredning om potentiella utsläpp från produktion, lagring, lastning, transport och användning av pelletter samt om huruvida åtgärder och anvisningar för olika arbetsmoment är tillräckliga. 												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: SYKE</p> <p>Deltagare: Borealis, pelletfraktande hamnar, transportföretag, Håll Skärgården Ren rf, WWF</p>												
Tidsplan	2022–2024, engångsinsats												
Regional omfattning	global												
Koppling till allmänt miljömål	SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald</td> <td>Främmande arter</td> <td>Kommersiell fisk</td> <td>Näringsvävar</td> <td>Eutrofiering</td> <td>Havsbottnen</td> </tr> <tr> <td>K1 <input type="checkbox"/></td> <td>K2 <input type="checkbox"/></td> <td>K3 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K4 <input type="checkbox"/></td> <td>K5 <input type="checkbox"/></td> <td>K6 <input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen							
K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>								
<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska förändringar</td> <td>Främmande ämnen</td> <td>Främmande ämnen i matfisk</td> <td>Nedskräpning</td> <td>Energi och under-vattensbuller</td> <td></td> </tr> <tr> <td>K7 <input type="checkbox"/></td> <td>K8 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K9 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K10 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och under-vattensbuller		K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input checked="" type="checkbox"/>	K10 <input checked="" type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>		
Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och under-vattensbuller									
K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input checked="" type="checkbox"/>	K10 <input checked="" type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>									

ÅP2022-SKRÄP11	
Dumpning av snö i havet	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Miljöskyddslagen tillåter i nuläget dumpning av snö i havet utan ovillkorligt krav på miljö tillstånd. SYKE har gjort en utredning om saken ("Selvitys lumen mereen kaatamisen kieltämisesestä") som blev klar i början av 2020, men då granskades dumpningen i hav, sjöar och vattendrag bara för snö som transporterats till kommunala mottagningsplatser från kommunens område. Enligt utredningen är det inte fråga om någon allmän företeelse eftersom det i Finland bara finns en havsbaserad snömottagningsplats, Årholmen i Helsingfors. Deponering i inlandsvatten, t.ex. sjöar och vattendrag, idkas inte. Enligt utredningen kommer tusentals kilo skräp och uppskattningsvis över femtio miljoner mikroplastpartiklar ut i havet från Årholmen en normal snö vinter. Den största miljökonsekvensen är alltså nedskräpning. Däremot har skadliga eller eutrofierande ämnen i snön inte konstaterats utgöra någon väsentlig risk för havsmiljön i och med de små halterna. Ett förbud i hela Finland mot att dumpa snö från kommuners område i havet eller i vattendrag skulle enligt</p>

	<p>utredningen i praktiken bara föranleda åtgärder i Helsingfors. Därför bedömdes totalförbud vara en överdriven metod ur hela Finlands perspektiv för att kontrollera miljökonsekvenserna (nedskräpning) av dumpning i havet och vattendragen.</p> <p>SYKEs utredning tittade dock inte dumpning av snö från hamnar. Åtminstone en del av de miljötillståndspliktiga hamnarna har miljötillstånd som tillåter att snö från hamnområdet dumpas i havet. Hur vanlig sådan dumpning är eller vilka konsekvenser den har är inte känt.</p> <p>Åtgärden innebär att det i första fasen görs en utredning om dumpning av snö från hamnar. Utifrån den och då kunskapsunderlaget blir starkare övervägs sedan på nytt eventuella behov att ändra den nationella lagstiftningen. Ifall ändringar av den nationella lagstiftningen fortfarande verkar överdimensionerade används andra styrmedel för att minska de negativa konsekvenserna av att snö från hamnområden dumpas i havet.</p>												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: SYKE, NTM-centraler, kommuner</p>												
Tidsplan	2022–2027												
Regional omfattning	kustvattnen												
Koppling till allmänt miljömål	SKRÄP4, Mängden plast i havsmiljön minskar med minst 30 % från 2015 års nivå												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald</td> <td>Främmande arter</td> <td>Kommersiell fisk</td> <td>Näringsvävar</td> <td>Eutrofiering</td> <td>Havsbotten</td> </tr> <tr> <td>K1 <input type="checkbox"/></td> <td>K2 <input type="checkbox"/></td> <td>K3 <input type="checkbox"/></td> <td>K4 <input type="checkbox"/></td> <td>K5 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K6 <input type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten							
K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>								
<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska förändringar</td> <td>Främmande ämnen</td> <td>Främmande ämnen i matfisk</td> <td>Nedskräpning</td> <td>Energi och undervattensbuller</td> <td></td> </tr> <tr> <td>K7 <input type="checkbox"/></td> <td>K8 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K9 <input type="checkbox"/></td> <td>K10 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller		K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input checked="" type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>		
Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller									
K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input checked="" type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>									

5.5.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska nedskräpningen

Nedskräpningen minskas genom nuvarande åtgärder och havsvårdens nya åtgärder. De nuvarande åtgärderna behandlas i avsnitt 5.5.1 ovan. Förslagen till nya åtgärder beskrivs i avsnitt 5.5.2. De nuvarande åtgärderna och förslagen till nya åtgärder i programmet sammanfattas i tabell 16.

Tabell 16. Åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för att minska nedskräpningen.

Nuvarande åtgärder
Havsskyddslagen (1415/1994)
Markanvändnings- och bygglagen (132/1999)
Statsrådets förordning om sättande i kraft av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördrS 2/2000)
Lagen om vattentjänster (119/2001)
Förordningen om avloppsvatten från tätbebyggelse (888/2006)
Rådets förordning 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs
Miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009)
Statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten (76/2010)
Statsrådets förordning om sättande i kraft av 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention om förhindrande av förorening från fartyg (FördrS 51/1983)
IMO Action Plan to Address Marine Plastic Litter from Ships, IMOs resolution MEPC.310(73)
Lagen om hantering av översvåmningsrisker (620/2010)
Statsrådets förordning om hantering av översvåmningsrisker (659/2010)
Kommissionens genomförandeförordning (404/2011)
Avfallslagen (646/2011).

Statsrådets förordning om avfall (179/2012)
Statsrådets förordning om separat insamling och återvinning av kasserade däck (527/2013)
Statsrådets förordning om ett retursystem för dryckesförpackningar (526/2013)
Statsrådets förordning om separat insamling och materialåtervinning av returpapper (528/2013)
Miljöskyddslagen (527/2014) och -förordningen (713/2014)
Statsrådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall (518/2014)
Statsrådets förordning om batterier och ackumulatörer (520/2014).
Statsrådets förordning om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (519/2014).
Statsrådets förordning om skrotfordon och om begränsning av användningen av farliga ämnen i fordon (123/2015).
Lagen (379/2015) och förordningen (1360/2015) om fiske
HELCOM Marine Litter Action Plan (2015)
Statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet (157/2017)
Riksomfattande avfallsplan fram till 2023-från återvinning till cirkulär ekonomi
Statsrådets principbeslut om Finlands strategi för Östersjöområdet 2017
Statsrådets förordning om återvinning av vissa avfall i markbyggnad (843/2017)
Statsrådets förordning om 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (88/2017)
Finlands färdplan för plast
Green Deal-avtalet mellan miljöministeriet och Finsk Handel om minskning av mängden plastkassar
Vattenskyddsavtal mellan miljöministeriet, Finlands Kommunförbund och Finlands Vattenverksförenings rf om att i avloppsvatten från tätbebyggelse minska näringsämnen som eutrofierar ytvattnen (under beredning)
Miljöskyddsanvisning för fiskodling
En omfattande allmän utredning, målsättning och åtgärder för att minska nedskräpningen i havet (SKRÄP1)
Kommunikation om målen för och åtgärderna inom havsvården (KOMMUNIKATION 1)
Nya åtgärder
Utveckling av de områdesvisa insamlingsplatserna för avfall och minskning av illegala avstjälningsplatser (ÅP2022-SKRÄP1)
Snabbare avfallshantering av övergivna glasfiberbåtar (ÅP2022-SKRÄP2)
Minskning av nedskräpningen på strandområden som vanligen används för rekreation genom upplysning och lämpliga avfallskärl (ÅP2022-SKRÄP3)
Utveckling av avfalls- och avloppsvattenhanteringen i båthamnar och inom båtlivet (ÅP2022-SKRÄP4)
Minskning av mikroplastbelastningen från konstgräsytor (ÅP2022-SKRÄP5)
Minskning av mikroplastbelastningen från vägtrafiken (ÅP2022-SKRÄP6)
Minskning av plastbelastningen som jordbruket orsakar (ÅP2022-SKRÄP7)
Minskning av nedskräpning som sjöfarten orsakar (ÅP2022-SKRÄP8)
Minskning av belastningen från skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikrokräp i dag- och avloppsvatten (ÅP2022-SKRÄP9)
Plastpellettutsläppen i Östersjön: mängd och källor (ÅP2022-SKRÄP10)
Dumpning av snö i havet (ÅP2022-SKRÄP11)

5.6 Minskning av undervattensbuller

Miljömål gällande undervattensbuller

I första delen av havsförvaltningsplanen 2018 konstaterades att man inte känner till statusen i den marina miljön vad gäller undervattensbuller eller annan tillförsel av energi i vattnet (deskriptor 11)¹. Som bullermål fastställdes kunskap om mängden och effekten av människoframkallat undervattensbuller i för arterna viktiga livsområden och/eller under livscykeln (tabell 17). Utifrån denna kunskap begränsas mängden till samma nivå som naturliga ljudkällor maximalt framkallar särskilt i för arterna viktiga livsområden eller under livscykeln. Målsättningen för impulsivt buller blev att verksamhet som framkallar sådant buller ska förläggas till en årstid

då den orsakar minst olägenhet för det lokala ekosystemet eller alternativt att bullerenergin ska vara på en lägre nivå än den maximala nivån för naturliga impulsiva ljud.⁹⁷ Reduktionsmål har inte fastställts för tillförsel av annan energi i havet eftersom effekterna är mycket lokala och små med tanke på helheten.

Tabell 17. Miljömål för undervattensbuller och indikator för måluppföljningen 2018–2024.

Allmänt mål	Indikator
DATA2: Undervattensbullrets negativa effekter för arterna är kända	Förändring i mängden forskningsdata om undervattensbullrets konsekvenser

Grundbegrepp

Med undervattensbuller avses människoframkallade ljud som fortplantas i vattnet och kan ha negativa konsekvenser för miljön. Det vanligaste sättet att uttrycka bullermängden är ljudtrycksnivån, med enheten decibel (dB). Ljud som fortplantas i luft jämförs med tryckreferensvärdet 20 mikroPascal (μPa), som utgår från människans hörsel, medan ljud som fortplantas under vatten har referensvärdet 1 μPa . Härav följer att ljud som fortplantas i vatten vanligtvis har en 61,5 dB högre ljudtrycksnivå än ett ljud med samma styrka som fortplantas i luft. En viktig skillnad är också ljudets hastighet, som under vatten är över fyra gånger större än i luften, vilket också innebär att ljudet bär avsevärt längre.

Bullerkällor

Människoframkallat undervattensbuller kan indelas i kontinuerligt och impulsivt buller. Kontinuerligt buller orsakas i huvudsak av fartygstrafiken, vars lågfrekventa propellerbuller är närvarande i nästan alla världens havsområden på grund av undervattensljudens långa räckvidd. Resultat från ett brett forskningsprojekt i Östersjön visar att fartygstrafiken numera har en betydande inverkan på bakgrundsbullret under vatten⁹⁸. Den ökande fartygstrafiken i Östersjön kommer sannolikt också att öka undervattensbullrets nivå. Enskilda fartyg och båtar orsakar även lokala periodiska bullertoppar samt högfrekvent buller från ekolodning.

Impulsivt eller kortvarigt och oregelbundet återkommande buller beror i huvudsak på undervattensbyggnad. Mycket höga ljudtrycksnivåer har t.ex. uppmätts vid pålning eller brytning för anläggning av havsbaserade vindkraftverk. Bullereffekten på miljön från havsbaserade vindkraftverk i drift har bedömts vara relativt liten.⁹⁹ De största bullerolägenheterna uppstår alltså i byggskedet.

Bullerkonsekvenser

Undervattensbuller har konstaterats ha negativa konsekvenser för havsdäggdjur och fiskar. Buller kan försvåra organismernas kommunikation, förändra beteendet, öka den fysiologiska stressen och i värsta fall orsaka fysiska skador, hörselskador och även dödlighet. Enligt en förteckning från Östersjökommissionen HELCOM 2019 har tumlare, knobbsäl, östersjövikare, gråsäl, torsk, strömming och skarpsill hög prioritet som ljudkänsliga arter bland arterna i Östersjön.¹⁰⁰ Framförallt hos ovanstående havsdäggdjur har det konstaterats tillfälliga hörselnedsättningar och flyktreaktioner efter exponering för impulsivt buller samt kommunikationssvårigheter av ständig exponering för buller. De största konsekvenserna för havsdäggdjur uppstår under förökningsperioderna. Flyktreaktioner efter exponering för impulsivt buller har konstaterats hos fiskarterna i förteckningen, men om konsekvenserna av kontinuerligt buller finns det mycket lite forskning. Av Finlands kustarter har flyktreaktioner på buller från havsbaserad vindkraft konstaterats hos t.ex. mört och storspigg¹⁰¹ och ökad utsöndring av stresshormon konstaterats hos abborre och sandkryp till följd av fartygsbuller¹⁰². Sannolikt påverkar undervattensbuller även ryggradslösa djur och dykande fåglar i Östersjön, men forskningen om dessa är nästan obefintlig.

Minskning av bullerstörningar

De negativa konsekvenserna av undervattensbuller kan minskas genom att begränsa framkallande och spridning av buller samt minska antalet organismer i bullrets influensområde. Eftersom kontinuerligt buller i huvudsak kommer från fartygstrafik är det mycket svårt att kontrollera spridningen från sådana rörliga källor. Fartygen kan dock minska på bullret med tekniska och operativa metoder. De tekniska gäller fartygens konstruktion och maskiner och handlar t.ex. om att minska propellerkavitationen, planering av skrovet, maskinval och att isolera maskiner från skrovet. Ett flertal tekniska metoder för bullerdämpning kan bara inkluderas i nya fartyg vid

planeringskedet, men en del metoder (t.ex. propellerbyte) kan från fall till fall även tillämpas i befintliga fartyg. Exempel på operativa metoder för bullerminskning är att sänka hastigheten samt att regelbundet rengöra skrovet. Vissa arters bullerexponering kan också minskas genom regionala och/eller tidsmässiga farledsändringar eller fartbegränsningar. Med regionala och/eller tidsmässiga begränsningar kan man också minska olägenheter av undervattensbuller som båtlivet orsakar.

Vid byggarbeten som framkallar impulsivt buller kan man när så är möjligt t.ex. begränsa bullret från pålningsarbete genom att minska hammarens slagkraft. Spridning av impulsivt buller begränsas allmänt genom att isolera ljudkällan från omgivningen bl.a. med bubbelgardiner.¹⁰³ Man kan försöka skrämman bort djur från influensområdet för kraftigt impulsivt buller genom att sakta öka styrkan i det framkallade ljudet eller genom att använda akustisk utrustning. Det är dock problematiskt att använda buller för att skrämman bort organismer eftersom t.ex. fiskyngel eller ryggradslösa djur inte nödvändigtvis kan förflytta sig bort från influensområdet.

Tillförsel av annan energi i havet

Förutom buller tillförs havet energi främst som värmeenergi. Värmen kommer mestadels från svinn i olika processer, såsom kylning i kraftverk eller processindustrin. Elkraftverkens dåliga verkningsgrad gör att upp till 2/3 av energin förloras som värme, och den leds oftast ut i vattnet. Även stora industrianläggningar måste ha kylning i sina processer och även denna värme leds ut i vattnet. De största källorna till värmelasten är kärnkraftverk samt enskilda processanläggningar inom kemiindustrin.

Värmelasten i havet kan minskas genom att man ökar processernas verkningsgrad eller använder överskottsvärmen för något annat ändamål, såsom fjärrvärme. Man har planerat dragning av fjärrvärmeledningar från t.ex. kärnkraftverk, men byggkostnaderna för fjärrvärmenätet har hittills stoppat projekten, och därtill skulle fjärrvärmedrift på kraftverken minska den tillgängliga eleffekten. Spillvärme från industriella processer används ställvis för fjärrvärmeproduktion, och man har övervägt att utnyttja värmelasten från oljeraffinaderiet i Sköldvik utanför Borgå för huvudstadsregionens fjärrvärmeproduktion.

5.6.1 Nuvarande åtgärder för att minska undervattensbullret

Nuvarande nationella åtgärder

I 2018 års åtgärdsprogram för havsvården fastställdes tre nya åtgärder för att minska undervattensbullret. Målet för den första åtgärden (BULLER 1) var att främja beslut i IMO och genomförandet av dess riktlinjer. Den andra åtgärden (BULLER 2) fokuserade på impulsivt buller och sammanställning av forskningsdata om dess konsekvenser, kartläggning av ljudkällor och översyn av de existerande anvisningarna vid maritimt bygande. Den tredje åtgärden (BULLER 3) handlade om insamling av data om undervattensbuller som människor framkallar och dess förhållande till naturliga undervattensljud samt bullerkonsekvenserna. Utöver dessa nya bulleråtgärder fanns det innehåll avseende undervattensbuller i den nya åtgärden KOMMUNIKATION 1 i 2018 års åtgärdsprogram 2018. Dessutom finns det rekommendationer om minskning av undervattensbuller i den riksomfattande planen för täkt av havssand och stenmaterial, som tagits fram inom åtgärden FYSISK 2.

Finlands miljöcentral SYKE har deltagit i programmet för kartläggning av Östersjöns undervattensljudmiljö, BIAS-projektet (Baltic Sea Information on the Acoustic Soundscape), som för första gången kartlade Östersjöns undervattensljudmiljö genom fältmätningar. SYKE har också mätt undervattensbuller vid finska kusten i ett EHFF-projekt som avslutades 2019 och samlade in data om källor till undervattensbuller vid kusten och förmedlade dessa till ICES. Man har gett bullerinformation bl.a. via en ljudinstallation och en video om undervattensbuller. Meteorologiska institutets undersökningar har modellerat undervattensbuller från fartygstrafik i Östersjön med AIS-data baserade på fartygens positionsuppgifter.

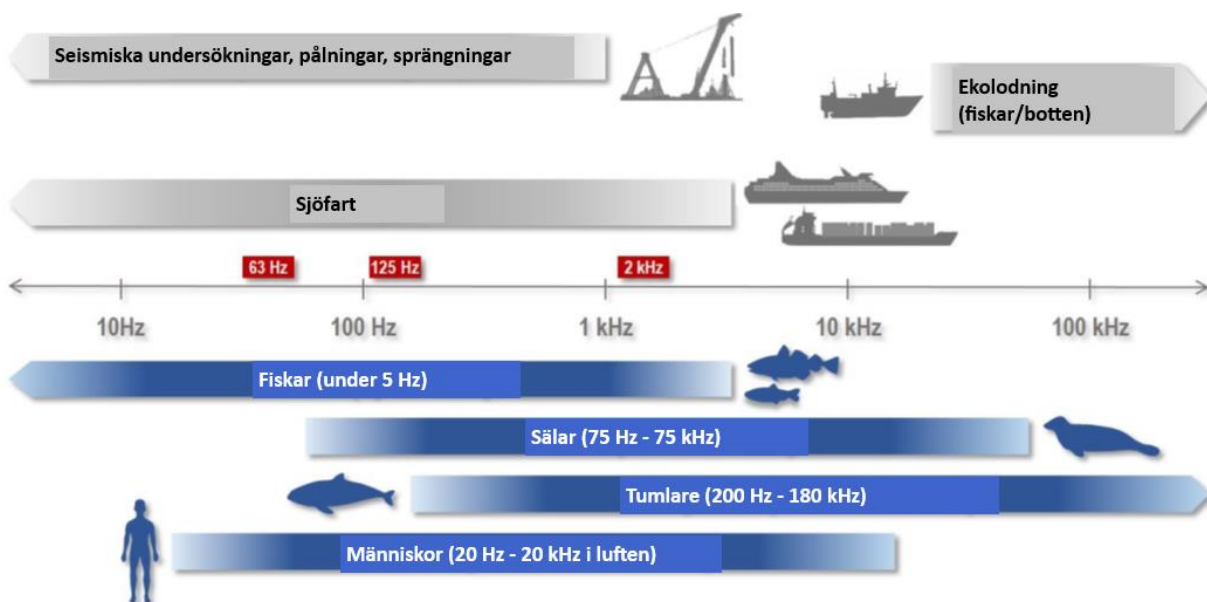


Bild 15. Hörområde för Östersjöns fiskar, säljar och tumlare, jämförelse med människans hörområde samt frekvensområden för människoframkallade bullerkällor. De röda fälten är kartlagda frekvensband i BIAS-projektets bullerövervakning.¹⁰⁴

I nuläget finns det relativt god kunskap om mängden undervattensbuller i Östersjön. Däremot finns det rätt lite forskning om bullerkonsekvenserna för framförallt fiskar, ryggradslösa och dykande fåglar. I enlighet med målen för EU:s havsmiljödirektiv ska undervattensbullret begränsas till nivån för god ekologisk status, som inte medför olägenhet för organismerna. Vad som är god ekologisk status för undervattensbuller vet man dock ännu inte. Bestämningen av god status utreds i flera EU-projekt. Det torde vara omöjligt att beräkna en enskild biologisk decibelgräns utifrån organismernas hörsel eftersom arterna har en individuell hörselförmåga.

När kunskapen ökar kan man granska möjligheterna att begränsa verksamheter som framkallar undervattensbuller i havsområden. Vid sidan av säkerheten är ansvar ett av de viktigaste målen i den reviderade sjötrafiklagen (782/2019). Lagen tillämpas på alla farkoster och användningen av dem inom finskt vattenområde. I princip gäller den både fritidssjötrafik och annan sjötrafik inklusive handelsjöfart. Centralt med tanke på begränsning av undervattensbullret är att 101 § i lagen innehåller reglering av förbud och begränsningar som gäller ett visst område eller en viss farkosttyp. Enligt paragrafen kan Transport- och kommunikationsverket förbjuda eller begränsa trafik med farkoster på ett visst vattenområde för viss tid eller tills vidare, om förbudet eller begränsningen prövas vara behövlig till skydd för t.ex. miljön eller för allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt intresse. Om användningen av en viss motordriven farkosttyp medför särskilt betydande olägenheter för t.ex. naturen eller den övriga miljön, allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt intresse, kan verket även förbjuda eller begränsa användningen av denna farkosttyp på ett visst område. Brott mot förbudet eller begränsningen är straffbara med stöd av 120 § i lagen.

Nuvarande internationella åtgärder

Internationella sjöfartsorganisationen IMO antog 2014 riktlinjer för minskning av undervattensbullret på fartyg.¹⁰⁵ De senaste utredningarna visar dock att dessa frivilliga riktlinjer inte är allmänt tillämpade. Saken har tagits upp på nytt i MEPC, IMOs havsmiljökommitté, då det kommit fler internationella studier om undervattensbullrets negativa konsekvenser, och ämnet ska behandlas mer vid kommande MEPC-möten.

Helsingforskommissionen HELCOM har en arbetsgrupp som behandlar undervattensbuller, HELCOM EN-NOISE. Den utarbetar just nu en regional handlingsplan för undervattensbuller i Östersjön och har diskuterat framtagande av indikatorer för undervattensbuller.

Undervattensbuller, bullerkällor och reduktionsmetoder samt påverkan på faunan har tagits upp i samband med flera internationella miljöavtal. Under FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) gjordes 2012 en mycket omfattande utredning av undervattensbuller, bullerkällor och konsekvenser. Senare antogs också riktlinjer för metoder som förebygger eller minskar undervattensbullret. Vid 12:e partsmötet under konventionen om skydd av flyttande vilda djur (Bonnkonventionen, CMS) antogs 2017 omfattande MKB-riktlinjer för

bullerframkallande verksamheter och deras påverkan på havslevande djur. Undervattensbuller och dess konsekvenser behandlas även i CMS, ACCOBAMS (avtalet om skydd för valar i Svarta havet, Medelhavet och den angränsande delen av Atlanten) och ASCOBANS (avtalet om skydd av småvalar i Östersjön, Nordostatlanten, Irländska sjön och Nordsjön) gemensamma arbetsgrupp, som bildades 2012. Arbetsgruppen har producerat åtskilliga rapporter och rekommendationer. Undervattensbuller och dess konsekvenser, särskilt för stora valar, står också på Valfångstkommissionens (IWC) agenda.

Analys av de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet

Enligt den tillräcklighetsenkät som gjordes under arbetet med programuppdateringen är sannolikheten för att nuvarande åtgärder ger en tillräcklig minskning av undervattensbullret 41–54 % beroende på havsområde. Sannolikheten är dock för liten för att kunna dra denna slutsats av enkätresultaten. Utifrån enkäten bedömdes de nuvarande åtgärderna i fartygstrafiken ha effekt medan havsbyggnadsåtgärderna bara hade liten effekt. Analysmodellen kan emellertid visa en starkare effekt än den i verkligheten är eftersom varje åtgärdsgrupp antas vara fristående och åtgärdernas effekt summeras. I verkligheten är åtgärderna inte helt fristående utan har överlappningar. Tillräcklighetsenkäten utgick dessutom från antagandet att alla åtgärder har genomförts fullt ut.

Alla nuvarande åtgärder kan dock inte anses helt genomförda. Åtgärdernas effekt påverkas starkt av t.ex. brister i genomförandet och hur bindande åtgärden är. Flera av de nuvarande åtgärderna för att minska undervattensbullret är av rekommendationstyp, vilket kan anses försvaga effekten. Målen för åtgärderna BULLER 2 och BULLER 3 i havsvårdens åtgärdsprogram 2018 kan inte heller anses ha blivit uppnådda i sin helhet. Något riksomfattande register för impulsivt buller har inte skapats (BULLER 2). Den artvisa tids- och platsbundna skadan av bullret har inte utretts (BULLER 3). HELCOM har beräknat hörseltröskeln för en del arter i Östersjön, men tröskelvärdena är inte tids- eller platsbundna. Att studera de arts specifika miljökonsekvenserna av buller är ett väldigt stort projekt, som dock skulle kunna börja med några indikatorarter i Östersjön som väljs ut och får tröskelvärden för störande buller. Dessa tröskelvärden skulle då kunna utgöra gränsvärden för god bullerstatus.

Eftersom nuvarande åtgärder inte kan anses fullt tillräckliga eller genomförda i tillräcklig grad med tanke på måluppnåendet tillförs fyra nya åtgärder, som beskrivs närmare i tabellerna i följande avsnitt. Åtgärderna beaktar behovet av bullerbegränsning liksom behovet av mer kunskap om undervattensbullrets konsekvenser.

5.6.2 Havsvårdens nya åtgärder för att minska undervattensbullret

I havsvårdens åtgärdsprogram föreslås fyra nya åtgärder som ska minska undervattensbullret. Därtill ingår minskning av undervattensbullret från handelssjöfarten och båtlivet i två åtgärdsförslag, som påverkar andra belastningar och teman och som beskrivs under temat i fråga (5.7. Havsbottnens fysiska integritet och förbättring av livsmiljöernas tillstånd).

Deras syfte är att konkret minska mängden undervattensbuller genom fartbegränsningar och tekniska moderniseringar samt att tidsmässigt och regionalt begränsa framkallandet av buller. Åtgärderna ska också utreda var bullerkänsliga områden finns och de bästa möjligheterna att minska undervattensbullret i deras närhet. Vidare utreds metoder för att minska undervattensbullret samt genomförandet i fråga om havsbyggnad och fartygsteknik. Därtill ingår en åtgärd som genom en informationskampanj ska försöka påverka attityderna till det undervattensbuller som uppstår då våra havsområden används för rekreation.

ÅP2022-BULLER1	
Regional och/eller tidsmässig begränsning av undervattensbuller	
Åtgärdsbeskrivning	Åtgärden har som mål att öka kunskapen om undervattensbullrets konsekvenser för olika arter, utifrån den ökade kunskapen identifiera ekologiskt känsliga områden och sätta regionala begränsningar för undervattensbuller i ekologiskt känsliga områden. Med ekologiskt känsliga områden avses t.ex. fortplantningsområden för fiskar och havdäggdjur samt centrala födosöks- och viloplatser för havsfåglar samt olika bentiska livsmiljöer, såsom rev, deltan, laguner och sandbankar, där bullerkänsliga arter kan förekomma.

	<p>I den första fasen ska åtgärden ta fram mer forskningsdata om arter som är känsliga för undervattensbuller. Utifrån denna kunskap identifieras bullerkänsliga områden inom och utom skyddsområden. Det behövs även forskningsdata om bl.a. ekolodningens konsekvenser för marina arter. Utifrån kunskaperna från den första fasen sätts regionala och/eller tidsmässiga begränsningar för identifierade bullerkänsliga områden. För områden där lagstadgade begränsningar inte är möjliga utarbetas rekommendationer om minskning av undervattensbullret. I åtgärden kan man också utreda möjligheterna och behoven av lagstiftningsändringar som möjliggör begränsning av eller förbud mot byggande och färd som framkallar buller.</p> <p>Genom åtgärden kan man utreda möjligheterna till begränsningar samt införa sådana i användningen av ovannämnda områden, framförallt med avseende på undervattensbyggnad, muddring, fiske, fritidsbåtar, vattenskotrar och annan rekreation. Åtgärden berör inte den internationella fartygstrafiken och tar inte ställning till den eftersom fartygen där i regel använder befintliga farleder. När känsliga områden har identifierats är målet att införa begränsningar av eller rentav förbud mot färd, byggande och annan mänsklig verksamhet som framkallar undervattensbuller i området.</p> <p>Tidsmässiga begränsningar kan införas efter behov i olika områden. Lektiden för fiskar infaller vanligtvis under den isfria tiden, från vår till höst. Begränsningarna kan vara till för bullerkänsliga och/eller ekologiskt eller ekonomiskt viktiga arter. Beslut om fartbegränsningar fattas av Transport- och kommunikationsverket Traficom med stöd av sjötrafiklagen.</p>												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM och KM</p> <p>Deltagare: Traficom, Forststyrelsen, SYKE, Trafikledsverket</p>												
Tidsplan	<p>Känsliga områden fastställs senast 2024</p> <p>Begränsningar införs senast 2026</p>												
Regional omfattning	Finlands havsområde												
Koppling till allmänt miljömål	<p>DATA2, Undervattensbullrets negativa effekter för arterna är kända</p> <p>NATUR3, Störande eller skadliga rörelser i skyddsområdena minskar</p>												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald</td> <td>Främmande arter</td> <td>Kommersiell fisk</td> <td>Näringsvävar</td> <td>Eutrofiering</td> <td>Havsbottnen</td> </tr> <tr> <td>K1 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K2 <input type="checkbox"/></td> <td>K3 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K4 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K5 <input type="checkbox"/></td> <td>K6 <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen							
K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>								
Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och buller									
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input checked="" type="checkbox"/>								

ÅP2022-BULLER2	
Minskning av undervattensbuller från havsbyggnad och annan verksamhet	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Undervattensbyggnad medför tidvis mycket kraftigt, om än kortvarigt och lokalt, buller i vattenmiljön. Buller har konstaterats orsaka beteendeförändringar, fysiologisk stress, fysiska skador och till och med dödlighet hos t.ex. fiskar och havsdäggdjur. Utbyggandet av havsbaserad vindkraft är en stor bullerkälla och därför behöver åtgärder tas fram för att minska bullret. Det finns flera sätt att enkelt och kostnadseffektivt minska undervattensbuller som orsakas av byggande, men för närvarande är de inte tillräckligt kända inom havsbyggnad och utnyttjas inte fullt ut.</p> <p>Som en del i genomförandet av åtgärden görs en litteraturoversikt om möjligheterna att begränsa undervattensbuller och lämpliga metoder för olika förhållanden samt om både internationella och regionala rekommendationer och forskningsstudier kring temat. Med litteraturoversikten som underlag utarbetas nationella riktlinjer för hur konsekvenser och begränsningar av undervattensbuller beaktas vid havsbyggnad. Riktlinjerna skulle då vägleda</p>

	både myndigheter (särskilt tillstånds- och tillsynsmyndigheter) och aktörer. I riktlinjerna kan man t.ex. ta in rekommendationer om bullerdämpande tekniska tillämpningar för minskning av bullerkonsekvenserna under byggtiden samt rekommenderad praxis för t.ex. skydds-zoner som djuren fördrivs från, bullrets varaktighet, bullerindikatorer, modellerings- och mätmetoder och tidpunkten för åtgärderna.					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: MM Deltagare: SYKE, NTM-centralerna, RFV, Trafikledsverket, aktörerna					
Tidsplan	Arbetet med riktlinjerna inleds 2022 och slutförs 2023					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	DATA2, Undervattensbullrets negativa effekter för arterna är kända					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och buller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

ÅP2022-BULLER3						
Minskning av undervattensbuller som handelssjöfarten orsakar (internationell)						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Den ständigt ökande fartygstrafiken är den vanligaste och mest långtgående källan till undervattensbuller. Bullret i fartygstrafiken kommer främst från fartygens propellrar och maskiner och når mycket långt på grund av vattnets akustiska egenskaper. Detta buller kan orsaka bl.a. flyktreaktioner och fysisk stress hos vattenorganismerna och störa deras orientering och kommunikation.</p> <p>Internationella sjöfartsorganisationen IMO utfärdade 2014 riktlinjer om metoder som kan minska undervattensbuller från fartyg. Enligt nyligen gjorda utredningar har dessa frivilliga riktlinjer nästan inte alls beaktats i handelssjöfarten. Ämnet har kommit upp på nytt i IMO:s havsmiljökommitté (MEPC), som under ledning av Kanada ska granska riktlinjerna på nytt.</p> <p>Åtgärden har som mål att främja eventuell utveckling samt genomförande av IMO:s riktlinjer för minskning av undervattensbullret från handelssjöfarten. Avsikten är att Finland deltar aktivt i förhandlingarna och framhåller Finlands ståndpunkt samt Östersjöns särdrag i det internationella samarbetet.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: KM Deltagare: Traficom, varv, motortillverkare, rederier, MM, SYKE					
Tidsplan	2022–2027, löpande					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	DATA2, Undervattensbullrets negativa effekter för arterna är kända NATUR3, Störande eller skadliga rörelser i skyddsområdena minskar					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och buller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

ÅP2022-BULLER4						
Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (informationskampanj)						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Båtlivet är en betydande källa till undervattensbuller i kustområdena. Motorbåtarnas propellrar och motorer framkallar buller som periodiskt höjer undervattensbullrets lokala nivåer. Enskilda fritidsbåtar framkallar inte lika starkt och långtgående buller som fartygen, men i närheten av livligt trafikerade båtfarleder kan båtarna orsaka nästan kontinuerligt undervattensbuller, framförallt sommartid.</p> <p>Bullret från fritidsbåtarna kan orsaka flyktreaktioner och fysiologisk stress hos vattenorganismerna och försvåra deras orientering och kommunikation. Närmare kusten når bullret från fritidsbåtarna inte nödvändigtvis särskilt långt på grund av akustiken i grundare vatten och eventuella skärgårdsförhållanden, men lokalt kan det ändå uppstå olägenheter t.ex. för fiskarter som leker vid kusten.</p> <p>Åtgärden syftar till att minska undervattensbullret från båtlivet främst genom att öka båtfararnas medvetenhet om konsekvenserna och minskningen av undervattensbuller. Bullret kan minskas genom tekniska metoder, t.ex. att företrädesvis använda elmotor, eller operativa metoder såsom att sänka farten, undvika ekologiskt känsliga områden samt regelbundet underhålla och rengöra båtens skrov och propeller. Med dessa åtgärder går det också att påverka bullret i luften, vilket kan göra bullret från fritidsbåtar mindre påfrestande även för människor.</p> <p>För att uppnå åtgärdens mål anordnas en informationskampanj och en vägledning för minskning av undervattensbullret från båtlivet tas fram.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: SYKE Deltagare: Traficom, MM, KM, Segling och Båtsport i Finland rf					
Tidsplan	2022–2027, löpande					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	DATA2, Undervattensbullrets negativa effekter för arterna är kända NATUR3, Störande eller skadliga rörelser i skyddsområdena minskar					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och buller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

5.6.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska undervattensbullret

Undervattensbullret minskas genom de nuvarande åtgärderna och havsvårdens nya åtgärder. De nya åtgärderna behandlas i avsnitt 5.6.1 ovan. Förslagen till nya åtgärder beskrivs i avsnitt 5.6.2. De nuvarande åtgärderna och förslagen till nya åtgärder i programmet sammanfattas i tabell 18.

Tabell 18. Åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för att minska undervattensbullret.

Nuvarande åtgärder
CMS COP12 Rekommendation om negativa konsekvenser av antropogent buller för valar och andra migrerande arter, inkl. rekommendationen i CMS-familjen om miljökonsekvensbedömning av verksamheter som orsakar undervattensbuller
Statsrådets förordning (2/2000) om sättande i kraft av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö
Statsrådets förordning om buller från utrustning som är avsedd att användas utomhus (621/2001)

Havsplaneringsdirektivet (2014/89/EU) och direktivenliga havsplaner som färdigställs 2021
Sjötrafiklagen (782/2019)
IMO:s riktlinjer för att minska undervattensbullret från fartygstrafik (MEPC.1/Circ.833)
Främjande av beslut i den internationella sjöfartsorganisationen för att minska undervattensbullret från fartyg (BULLER 1)
Minskning av det impulsiva buller som orsakas av byggande under vattnet (BULLER 2)
Minskning av produktionen av undervattensbuller (BULLER 3)
Utarbetande av en riksomfattande plan för täkt av havssand och stenmaterial (FYSISK2)
Inkludering av marina skyddsområden i havsplanerna (HAVSOMRÅDE1)
Kommunikation om målen för och åtgärderna inom havsvården (KOMMUNIKATION 1)
Nya åtgärder
Regional och/eller tidsmässig begränsning av undervattensbuller (ÅP2022-BULLER1)
Minskning av undervattensbuller från havsbyggnad och annan verksamhet (ÅP2022-BULLER2)
Minskning av undervattensbuller som handelssjöfarten orsakar (internationell) (ÅP2022-BULLER3)
Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (informationskampanj) (ÅP2022-BULLER4)

5.7 Havsbottens integritet och förbättring av livsmiljöernas tillstånd

Statusbedömningen av botten integritet bygger på en bedömning av såväl belastningar som statusen för livsmiljöer och naturtyper. När fysisk störning och förlust av havsbotten orsakas av mänsklig verksamhet såsom muddringar, deponeringar av muddermassor, undervattenskablar och -ledningarna och annat byggande samt ankring är konsekvenserna oftast lokala men ändå skadliga för bottenförhållandena. Mer omfattande störningar orsakas av botten- och stranderosion till följd av propellerströmmar från fartyg och båtar; tung bottentråning kan orsaka mycket omfattande bottenstörningar, men idkas inte i Finlands havsområden. Däremot bedöms störningarna från eutrofiering, såsom syrelöshet i djupare områden, vara betydande och omfattande samt den största orsaken till att statusen för livsmiljöer och naturtyper är dålig. Halterna av skadliga och farliga ämnen är ställvis för höga och kan ha negativa konsekvenser för bentiska djursamhällen, inklusive bottenfisk, men deras betydelse har inte kunnat bedömas. Betydande livsmiljöförändringar orsakade av främmande arter här ännu inte konstaterats i Finland.

I den kvalitativa deskriptorn för havsbottens integritet (nr 6) bedömdes 2018 statusen för stora bentiska livsmiljöer vara god i Kvarken och Bottenviken, god för en del livsmiljöer i Bottenhavet och huvudsakligen dålig i Finlands övriga havsområden. **Sandbottnar och grova sediment** låg huvudsakligen utanför och **bränningszonen** helt utanför bedömningen på grund av kunskapsbrist. Statusen för undervattenslivsmiljöerna i habitatdirektivet bedömdes vara ogynnsam eller dålig. Flera datakällor låg till grund för bedömningen. Detaljerade resultat finns i rapporten Havsmiljöns tillstånd i Finland 2018¹.

5.7.1 Nuvarande åtgärder för att minska fysiska skador på och förlust av havsbotten

Åtgärdsprogrammets mål är att åtgärderna gör det lättare att uppnå god status för bentiska livsmiljöer och naturtyper där statusen nu är dålig och upprätthåller statusen för livsmiljöer och naturtyper där statusen redan är god. Vid uppdateringen 2018 föreslogs inget allmänt miljömål för havsbotten eftersom det konkretiseras i själva deskriptorn, dvs. att havsbottens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska ekosystemen inte påverkas negativt. Därtill bedömdes näringsbelastningsmålen på ett betydande sätt hjälpa även bentiska livsmiljöer och naturtyper där statusen är dålig.

Statusen för bentiska arter, naturtyper och livsmiljöer

Muddring, deponering av muddermassor, täkt av havssand och grus, bottentråning, byggande i havet och på stränderna, båtlivet i grunda havsvikar, nedläggning av kablar och rör samt stora fartyg som rör sig i de grunda skärgårdsområdena är verksamheter som kan medföra fysiska skador såsom erosion, övertäckning eller igenslamning av havsbotten eller grumling av vattnet. Att bentiska livsmiljöer förloras beror främst på att botten täcks permanent med olika konstruktioner eller att nya farleder som kräver regelbunden muddring öppnas. Störningar eller förlust av marina arter, naturtyper och livsmiljöer i Finlands havsområden beror dock främst på eutrofieringen (tabellerna 19–21).

Mer lokal mänsklig verksamhet som orsakar fysisk skada eller förlust kan ha en negativ eller till och med destruktiv inverkan på miljöer/naturtyper som är hotade, som har minskat i omfattning eller vars kvalitet har

försämrats betydligt, såsom rödalgssamhällen, kransalgsängar samt blåstångssamhällen på klipp- och stenbottnar.

Tabell 19. Statusen för undervattenslivsmiljöer i habitatdirektivet och de största hoten mot dem enligt bedömningen 2019.¹⁰⁶

Livsmiljö	Status 2019	Hot (i prioritetsordning)
1110 Sublitorala sandbankar	Ogynnsam	Näringsbelastning, rekreation
1130 Estuarier	Ogynnsam-dålig	Näringsbelastning, farledsmuddring och förändring av fåror, främmande arter, sjöfart, förändring av stränder för urban, industriell och rekreativ användning, deponeringar
1150 Kustlaguner	Ogynnsam-dålig	Näringsbelastning, muddring, rekreation, förändring av stränder för urban, industriell och rekreativ användning, främmande arter, deponeringar
1160 Stora grunda vikar och sund	Ogynnsam-dålig	Näringsbelastning, rekreation, förändring av stränder för urban, industriell och rekreativ användning, sjöfart, farledsmuddringar, främmande arter
1170 Rev	Ogynnsam	Näringsbelastning, främmande arter, förändring av stränder för urban, industriell och rekreativ användning, sjöfart
1610 Rullstensåsar (inkl. delar under vatten)		Sandtäkt
1620 Skär och små öar i Östersjön (inkl. delar under vatten)		
1650 Smala vikar i boreal kust.	Ogynnsam-dålig	Näringsbelastning, sjöfart, förändring av stränder för urban, industriell och rekreativ användning, farledsmuddringar, främmande arter.

Tabell 20. Status för omfattande undervattenslivsmiljöer i bedömningen 2018¹. Statusen anges samlat för sex havsområden. Hoten är författarnas bedömningar.

Stor livsmiljö	Status 2018	Viktigaste hot
Bränningszonens hårbottnar och biogena rev	Okänd	Eutrofiering
Bränningszonens sediment	Okänd	Vågerosion från sjöfart
Infralitorala hårbottnar och biogena rev	3/5 dålig	Eutrofiering, igenslamning (havsarbete och sjöfart)
Infralitorala grova sediment	1/5 dålig, 4/5 okänd	Eutrofiering, igenslamning (havsarbete och sjöfart)
Infralitorala blandade sediment	2/5 dålig	Eutrofiering, igenslamning (havsarbete och sjöfart)
Infralitoral sand	Okänd	Eutrofiering, igenslamning (havsarbete och sjöfart)
Infralitoral silt och lera	4/5 dålig	Eutrofiering
Circalitorala hårbottnar och biogena rev	2/5 dålig	Eutrofiering, igenslamning (havsarbete och sjöfart)

Circalitorala grova sediment	1/5 dålig, 3/5 okänd	Eutrofiering, igenslamning (havsarbete och sjöfart)
Circalitorala blandade sediment	2/5 dålig	Eutrofiering, igenslamning (havsarbete och sjöfart)
Circalitoral sand	Okänd	Eutrofiering, igenslamning (havsarbete och sjöfart)
Circalitoral silt och lera	2/5 dålig	Eutrofiering
Circalitorala hårbottenar och biogena rev i utsjön	1/6 dålig, 2/6 okänd	Okänd
Circalitorala grova sediment i utsjön	inga dåliga, 1/6 okänd	Okänd
Circalitorala blandade sediment i utsjön	2/6 dålig	Eutrofiering, ackumulerande farliga ämnen
Circalitoral sand i utsjön	inga dåliga, 3/6 okänd	Okänd
Circalitoral silt och lera i utsjön	2/6 dålig	Eutrofiering, ackumulerande farliga ämnen

Tabell 21. Inom vattenvården identifierade fysiska tryck på kustvattenförekomster enligt rapporteringen 2019. Belastning ingår inte.

TRYCK	Andel av kustvattenförekomsternas areal
Fysisk förändring av farled/botten/tillrinningsområde/strand på grund av sjöfarten	22 %
Annat mänskligt tryck	21 %
Fysisk förändring av farled/botten/tillrinningsområde/strand av annan orsak	17 %
Vattenbruk/fiskodling	15 %
Dränering av sura sulfatjordar	13 %
Dammar, vandringshinder och slussar för industri	4 %
Dammar, vandringshinder och slussar för hushållsvattentäkt	4 %
Hydrologisk förändring – annat	3 %
Dammar, vandringshinder och slussar av annan anledning	1 %

Nuvarande lagstiftningsåtgärder

Nuvarande åtgärder innehåller olika slags lagstiftning för att förhindra eller mildra störning och förlust av havsbotten. Vattenlagen, markanvändnings- och bygglagen, MKB-lagen och SMB-lagen är de vanligaste lagstiftningsåtgärderna med tillståndsförfaranden och områdesplanering bland urvalet av metoder. Naturvårdslagen är en stark lag men begränsad till skyddsområden samt specifikt angivna arter och livsmiljöer/naturtyper. Vattenlagen nämner bara flador och glon av bentiska naturtyper och identifierar t.ex. inte områden känsliga för tryck, funktionella livsmiljöer (bl.a. fortplantnings-, födosöks- eller yngelområden) eller livsmiljöer som producerar ekosystemtjänster.

Vattenbyggnad i strandzonen regleras med markanvändnings- och bygglagen och miljöskyddslagen. Byggnad i vattenområden (farledsändringar, tillhörande muddring och deponering) styrs av vattenlagen. Verksamheter i havsområden planeras i ökande grad även inom havsplaneringen och planläggningen. Täkt av

havssand och grus regleras med markanvändnings- och bygglagen samt vattenlagen. Upptagning av marksubstanser från havsbotten kräver tillstånd för upptagningen samt tillstånd enligt vattenlagen innan projektet genomförs. I enlighet med statsrådets förordning om miljökonsekvensbedömning förutsätts tillämpning av bedömningsförfarandet på projekt för tagande av sten, grus eller sand när täktområdets areal överstiger 25 hektar eller den substansmängd som tas ut är minst 200 000 m³ om året.

Alla muddringar över 500 m³ förutsätter att regionförvaltningsverket beviljar tillstånd enligt vattenlagen. Tillstånd behövs emellertid inte nödvändigtvis om det handlar om underhåll av en offentlig farled, men tillstånd måste sökas ifall det finns risk för att muddringen t.ex. förändrar vattenmiljön. Småmuddringar under 500 m³ ska anmälas till NTM-centralen. Ifall en liten muddring bedöms ha betydande konsekvenser för vattennaturen kan tillståndsansökan förutsättas även då.

Enligt vattenlagen är det förbjudet att äventyra de naturliga förhållandena i flador eller glon på högst tio hektar. I enskilda fall kan tillståndsmyndigheten på ansökan bevilja undantag från detta förbud, om målen för skyddet av de här typerna av vattennatur inte avsevärt äventyras (2 kap. 11 § i vattenlagen). I praktiken har anvisningarna och tillståndsförfarandet ändå inte garanterat bevarandet av god status i be vuxna kustvikar och framförallt muddringar som skett med undantagslov har visat sig vara problematiska. Övervakningen och uppföljningen av dem är marginell, och det är svårt att bedöma konsekvenserna av muddringarna liksom att påvisa orsaken till försämringen då eutrofieringsutvecklingen är kraftig.

Konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och andra ämnen från 1979 är det primära s.k. dumpningsförbudet och därför behövs tillstånd för bl.a. deponering av muddermassa. Miljöskyddslagen för sjöfarten har egentligen inte att göra med havsbottnens integritet, såvida avlämning av fast avfall i hamnar inte räknas dit. Havsskyddslagen förbjuder havsförorening utanför Finlands ekonomiska zon som finländska fartyg orsakar utan tillstånd av den berörda staten. Lagen är inte tillämplig på Finlands havsområde.

Andra åtgärder i nuläget

Mjukare åtgärder bland de nuvarande är anvisningar, planer och handlingsprogram. Det handlar framförallt om miljöministeriets muddrings- och deponeringsanvisning för tillståndspliktiga verksamheter, anmälnings skyldighet för småmuddringar, miljöministeriets anvisning för vindkraftsbyggnad, miljöanvisningen och lokaliseringssstyrningsplanen för fiskodling samt den nationella planen för täkt av havssand. Fartbegränsningarna i sjöfarten är betydelsefulla, lokala åtgärder i känsliga strandområden.

Analys av de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet

Den havsbottenarbetsgrupp som bereder åtgärdsprogrammet har med hjälp av en enkät bedömt de nuvarande åtgärdernas effekt när det gäller att minska fysisk skada och förlust. Underlaget var statusbedömningar av undervattenslivsmiljöer och -naturtyper från 2018 och 2019. De nuvarande åtgärdernas effekt bedömdes fram till utgången av 2027. De nuvarande åtgärderna beräknas inte vara tillräckliga för att mildra trycken det handlar om.

Trots att huvudorsaken till dålig status för många bentiska livsmiljöer och naturtyper är eutrofiering och syrelöshet till följd av näringsbelastningen, spelar fysisk skada och förlust en viktig roll framförallt i grunda havsområden och nära stranden. Där finns en stor mångfald av livsmiljöer och naturtyper samt betydande funktionella livsmiljöer. Flertalet av havets ekosystemtjänster tillhandahålls i dessa områden.

Finsk lagstiftning identifierar bara små flador och glon av bentiska naturtyper, varvid tillståndsmyndigheten inte har möjlighet att pröva skydd av andra betydande naturtyper eller livsmiljöer. Detta är en väsentlig brist och påverkar också prövningen av tillståndskrav för småmuddringar. Undervattenslivsmiljöer och -naturtyper som kartlagts i VELMU-programmet är tillgängliga som digitalt kartmaterial och ger tillståndsmyndigheter en exakt datakälla. Kartmaterialet om de funktionellt och för ekosystemtjänsterna viktigaste livsmiljöerna är år 2020 också tillgängliga via karttjänsterna.

Beviljande av miljö tillstånd förutsätter ofta en utredning av miljökonsekvenserna. De modeller för spridning och konsekvenser av grumling som krävs i tillståndspliktiga bygg-, muddrings- och deponeringsprojekt har inte alltid kunnat förutse konsekvenserna av verksamheten. Förbättring av modellerna kräver forskning och utveckling där även konsekvenserna för känsliga samt funktionellt och för ekosystemtjänsterna viktiga arter och livsmiljöer beaktas på ett bättre sätt. Bästa tillgängliga miljöteknik (olika sug- och skoplösningar och sedimentgardiner) kan användas för att stoppa en spridning av de negativa konsekvenserna. I Finland finns det positiva erfarenheter av gardinerna, bl.a. från hamnbygget i Nordsjö i Helsingfors, men av miljövänliga skop- och

suglösningar finns det inte så mycket erfarenhet. Tillämpningen av bästa tillgängliga teknik bör öka i närheten av känsliga livsmiljöer.

Småskaliga muddringar under 500 m³ utförs mest i samband med byggande eller underhåll av farleder och bryggor. Muddringsbehovet är särskilt stort vid landhöjningskusten och i vassbevuxna vikar. Den totala massamängden från flera små muddringar kan vara betydande. Småskaliga muddringar ska anmälas till den lokala NTM-centralen, som avgör ifall muddringen kräver tillstånd enligt vattenlagen. Enligt kustens NTM-centraler finns det regionala skillnader i efterlevnaden av anmälningsplikten och särskilt i Kvarkenområdet kan antalet utförda muddringar vara mångdubbelt (Forststyrelsen Naturtjänster). Dessutom har medborgarna inte nödvändigtvis någon uppfattning om de små muddringarnas negativa konsekvenser för ekosystemen på havsbotten. För att skydda nyckelhabitat på havsbotten bör man särskilt uppmärksamma anmälningspliktiga små muddringar som hotar bevuxna kustvikar och den samlade effekten av dessa muddringar. Regleringen av att muddermassorna från små muddringar endast deponeras på land och bara mellan oktober och mars, utanför vegetationsperioden och fiskarnas lekperiod, måste vara striktare än en rekommendation. Konsekvenserna av dessa anmälningspliktiga muddringar samt bästa praxis måste kommuniceras till beställarna och tjänsteleverantörerna. Åtgärder som är möjliga ur lagstiftningssynpunkt och inte i onödan försvårar nyttjandet av vattenområdena eller NTM-centralernas arbete bör alltså planeras för små muddringar.

Fartygstrafik i farlederna för handelssjöfarten ger upphov till en kraftig vågeffekt på grunda havsbottenar och närliggande stränder. Detta ökar botten- och stranderosionen samt vattengrumligheten orsakad av resuspendrade ämnen. I farlederna utför underhållsmuddringar för att säkerställa farbarheten och upprätthålla säkerheten. I samband med utvecklingen och underhållet av de statliga sjölederna genomförs muddrings- och deponeringsåtgärder nuförtiden på en areal av högst 5 km² per år, medan Finlands hela havsområde fram till den ekonomiska zonen utgör ca 83 000 km². Anvisningen för muddring och deponering av muddermassor (2015) syftar till att skydda viktiga och känsliga områden med tanke på naturens mångfald. Den reviderade anvisningen förväntas i betydande grad förbättra kontrollen av tillståndspliktig muddring och deponering. Någon utredning av erosions- och grumlighetskonsekvenserna för känsliga områden har dock inte skett. Det skulle krävas en sådan och att eventuella nya åtgärder övervägs.

Syrefattighet och syrelöshet är ett omfattande och betydande problem som uppstått av belastning från näringsämnen och organiskt material vid sidan av naturliga orsaker. Problemet berör en stor del av det öppna havsområdet i Finska viken och Norra Östersjön samt många kustvattenområden framförallt i Finska viken och Skärgårdshavet. Restaureringsåtgärder kan övervägas i kustvattenområden, där man tekniskt skulle kunna åtgärda syrelösheten. Experiment med dessa tekniker har redan påbörjats i Skärgårdshavet.

Bland de nuvarande åtgärderna finns bara en som gäller förorenade sediment. I den utredningen möjligheterna att få bort ansamlade dioxiner från Kymmene älv. Förorenade havsbottenar finns dock utanför alla hamnar, terminaler och industrianläggningar. Sådana bottenar har observerats ha skadliga effekter på bottenarnas ryggradslösa organismer i bl.a. i Bottenhavet.¹⁰⁷

5.7.2 Havsvårdens nya åtgärder för att minska fysiska skador på och förlust av havsbotten

När tillräckligheten av nuvarande åtgärder bedömdes identifierades problem som gör att statusen för livsmiljöer, naturtyper och arter sammantaget inte bedöms vara god. Som nya åtgärder föreslås lösningar med syftet att helt eller delvis möta de upptäckta problemen.

Åtta nya åtgärder för bentiska livsmiljöer och naturtyper valdes ut. Tre handlar om att identifiera livsmiljöer och naturtyper som är känsliga för mänsklig verksamhet och att minska trycken i deras närhet. Två handlar om restaurering av naturtyper, en om att minska konsekvenserna av småmuddringar och i två åtgärder utreds bästa tillgängliga miljöteknik för muddring och havsbyggnad.

ÅP2022-BOTTEN1	
Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten	
Åtgärdsbeskrivning	Finsk lagstiftning specificerar bara små flador och glon (vattenlagen), vars naturliga förhållanden inte får äventyras. Undantag från förbudet kan beviljas, om målet för skyddet av naturtypen inte avsevärt äventyras. I Finlands havsområde och särskilt vid kusten finns flera naturtyper och livsmiljöer som inte nämns i lagen och har avsevärd betydelse som producenter av ekosystemtjänster (t.ex. fiskars lek- och yngelområden, sandbankar, bandtångsängar) eller en betydelsefull funktion för biologisk mångfald (t.ex. häcknings-, födosöks- och viloplats för fåglar). Till betydelsefulla naturtyper kan man också

	<p>räkna s.k. nyckelhabitat, koncentrationer av biologisk mångfald. Nyckelhabitat, funktionella livsmiljöer och naturtyper som erbjuder ekosystemtjänster sammanfaller ofta och är rätt begränsade till antalet. Forskningsresultat från Östersjön visar på effekten av att skydda naturtyper och livsmiljöer.¹⁰⁸</p> <p>Denna åtgärd ska förbättra statusen för bentiska naturtyper och livsmiljöer genom administrativa eller lagstiftningsmässiga metoder och inkludera sådana objekt i skyddsområdenas naturskyddsmål. Metoderna är bl.a. 1) att genom reformering av naturvårdslagen förbättra nivån på skyddet av dessa naturtyper och livsmiljöer, 2) att vid behov öka skyddsområdesnätverkets omfattning (se Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald ÅP2022-NATUR1), 3) att inkludera sådana objekt i de befintliga skyddsområdenas skyddsmål och vård- och nyttjandeplaner (se även Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden ÅP2022-NATUR2), 4) producera geografisk information om objektens förekomst och känslighet som stöd för tillståndprocesser enligt vattenlagen. Med data från bl.a. VELMU och Zonation-analys kan områden där strikt skydd krävs identifieras inom befintliga naturskyddsområden.</p>												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: Forststyrelsen Naturtjänster, SYKE</p> <p>Deltagare: Geologiska forskningscentralen, NRI, Åbo Akademi, Trafikledsverket, kustens NTM-centraler</p>												
Tidsplan	2022–2027												
Regional omfattning	kustvattnen												
Koppling till allmänt miljömål	NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald</td> <td>Främmande arter</td> <td>Kommersiell fisk</td> <td>Näringsvävar</td> <td>Eutrofiering</td> <td>Havsbottnen</td> </tr> <tr> <td>K1 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K2 <input type="checkbox"/></td> <td>K3 <input type="checkbox"/></td> <td>K4 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K5 <input type="checkbox"/></td> <td>K6 <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen							
K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>								
<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska förändringar</td> <td>Främmande ämnen</td> <td>Främmande ämnen i matfisk</td> <td>Nedskräpning</td> <td>Energi och undervattensbuller</td> <td></td> </tr> <tr> <td>K7 <input checked="" type="checkbox"/></td> <td>K8 <input type="checkbox"/></td> <td>K9 <input type="checkbox"/></td> <td>K10 <input type="checkbox"/></td> <td>K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller		K7 <input checked="" type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>		
Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller									
K7 <input checked="" type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>									

ÅP2022-BOTTEN2	
Återinföring av bandtång och kransalger	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Bandtång och kransalger bildar undervattensängar som är betydelsefulla för naturens mångfald. Arterna är känsliga för störningar och denna åtgärd ska genomföra återställningsprojekt i områden där mänsklig verksamhet lett till att bandtång eller kransalger försvunnit. Projekten ska minska eller eliminera orsakerna till den ursprungliga störningen eller förlusten och sedan återställa naturtyperna bl.a. genom omplantering. Bara ett fåtal liknande återställningsprojekt har skett i Östersjön och därför måste bästa tillgängliga teknik och erfarenheter analyseras noga i projekten. Åtgärden har koppling till Återställnings- och restaureringsåtgärder i havsnaturen (ÅP2022-NATUR4).</p> <p>Återställning av bandtång genom omplantering och sådd har studerats i Sverige.^{109, 110, 111} Enligt resultaten är bandtången möjlig att återställa, men det går långsamt.</p> <p>Kransalger bildar täta ängar som beroende på art trivs i öppna eller skyddade områden. Ängarna utgör hotade eller nära hotade naturtyper enligt statusbedömningen från 2018¹¹². Skyddade områden för kransalgsängar är halvöppna vikar och flador, där de lider av ökade vattenflöden och muddringar. I naturliga förhållanden är de bra på att binda upp bottensediment och hålla vattnet klart i dessa områden. Återställningen av områdena utförs främst genom begränsning av vattenflödena. Återställningen av öppna</p>

	kransalgsångar förutsätter bl.a. att igenslamning, grumling och påväxt av fintrådiga alger förhindras.					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Forststyrelsen Naturtjänster Deltagare: Åbo Akademi, SYKE, kustens NTM-centraler					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	kustvattnen					
Koppling till allmänt miljömål	-					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-BOTTEN3						
Uttag av vass för att öka mångfalden						
Åtgärdsbeskrivning	<p>I vissa områden breder vassen ut sig kraftigt och täcker under sig livsmiljöer i grunda vikar. Å andra sidan kan vassruggen också erbjuda livsmiljöer innan den blir för tät. Åtgärden för att avlägsna vass handlar således om återställning av funktionellt betydelsefulla livsmiljöer.</p> <p>Vården av vassruggar har också en positiv effekt på naturens mångfald. Rikedomen och mångfalden av fiskar och fåglar blir större i en mosaikliknande vassrugg som inte har blivit för tät.^{113, 114, 115, 116} Områden där vassruggen vårdas har också störst mångfald av vattenväxter på botten.¹¹⁷ Åtgärden har koppling till Återställnings- och restaureringsåtgärder i havsnaturen (ÅP2022-NATUR4).</p> <p>Åtgärden kan också vidtas med tanke på retention och uttag av näringsämnen, men en rätt liten mängd försvinner med vassbiomassan.¹¹⁷ Försiktighet ska iakttas när åtgärden planeras eftersom vassruggar är betydelsefulla för retentionen av näringsämnen och andra belastande ämnen såsom mikrokräp och farliga ämnen (jfr återställda våtmarker^{118, 119, 120}). Konsekvenserna av att vassruggar avlägsnas är inte tillräckligt kända och bör utredas mer.</p> <p>Vass kan avlägsnas och samlas upp för planerad användning.¹²¹ Avlägsnade vassruggar kan dock vara en betydande källa till metanutsläpp, något som man måste ta ansvar för innan stora projekt inleds. Avlägsnandet av vass har bedömts ha återverkningar i cirka 8–10 år. Åtgärden eftersträvar restaureringsprojekt för objekt där åtgärderna skulle ha en positiv effektiv på retentionen av ämnen och naturens mångfald. Först utreds potentiella objekt längs hela kusten och sedan uppgörs en restaureringsplan och utförarna utses.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Forststyrelsen Naturtjänster Deltagare: SYKE, kustens NTM-centraler					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	kustvattnen					
Koppling till allmänt miljömål	-					
	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input checked="" type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>

Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	
---	---	--	--	--	---	--

ÅP2022-BOTTEN4	
Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Båtpropellrar och farledsmuddringar har en dokumenterat negativ effekt på växtlivet i området. "Var och en som använder en farkost ska iaktta den omsorg och försiktighet som omständigheterna kräver och förfara så att han eller hon inte utan tvingande skäl försvårar eller stör andras färd på vatten och inte heller åstadkommer fara eller skada för andra eller fara eller avsevärda eller onödiga olägenheter eller störningar för naturen eller den övriga miljön, fisket, allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt eller enskilt intresse" (5 § i sjötrafiklagen).</p> <p>Enligt Eriksson m.fl. (2004)¹²² medförde båtlivet och tillhörande farledsunderhåll en 1,5 gånger större grumlighet (i snitt 2 NTU → 3 NTU), i småbåtshamnar var grumligheten i snitt 4,7 NTU. Mängden bottenväxter nära småbåtshamnar och båtfarleder minskar till hälften (30 % täckning mot 60 % i referensområden.¹²² Hansens m.fl. (2019)¹²³ bedömning var 27 % mindre täckning med bottenväxter och 20 cm kortare växter nära småbåtshamnar än i referensområdena. Effekten var ännu större i de största småbåtshamnarna, där täckningen var drygt 65 % mindre. Sandström m.fl. (2005)¹²⁴ har visat en liknande effekt på fiskar; områden i närheten av båtfarleder och småbåtshamnar var avsevärt fattigare på fisk som leker bland bottenväxter (bl.a. gädda) medan bl.a. löja förekom mer rikligt nära farleder och hamnar. Enligt Sandström m.fl. (2005)¹²⁴ består båtlivets effekt främst av vågsvall, som ökar grumligheten och kyler ner grunda vikar. Vattentemperaturen är en av de viktigaste miljöfaktorerna för fiskars abundans.¹²⁵</p> <p>Åtgärden syftar till att minska båtlivets och småbåtshamnarnas negativa konsekvenser för havsbotten. Den har kopplingar till bulleråtgärden Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (ÅP2022-BULLER4).</p> <p>Åtgärden ska identifiera lämpliga farleder för reglering av båtlivet (t.ex. med fartbegränsningar eller bortstyrning från känsliga områden), systematik i farledsmuddringar och preferens för gemensamma båtbryggor i planläggningen och tillståndsprocesserna. Åtgärden utnyttjar kunskap om kartläggningen av känsliga och viktiga områden och riktar åtgärder dit.</p> <p>Märken förenliga med sjötrafiklagen kan sättas upp för att förbjuda bl.a. orsakande av svallvågor, ankring, användning av motor, förtöjning, vattenskid- och vattenskoteråkning. Dessa sjötrafikmärken kan användas i de känsliga naturområden som åtgärden identifierar. Uppsättning av märken förutsätter beslut av Traficom. I skyddsområden kan detta även genomföras inom Åtgärdsprogram för hotade marina arter och naturtyper (ÅP2022-NATUR5) -åtgärden.</p> <p>Åtgärden kan inkludera regionala projekt för bättre planering och underhåll av småbåtsfarleder, kommunikation om åtgärdernas betydelse för områdets havsnatur och material till regionala och kommunala planerare om viktiga objekt där känsliga livsmiljöer och risker i båtlivet möts.</p>
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM och KM</p> <p>Deltagare: Trafikledsverket, Traficom och kustens NTM-centraler</p>
Tidsplan	2022–2027
Regional omfattning	kustvattnen

Koppling till allmänt miljömål	-					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbotten K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-BOTTEN5							
Planmässighet och effektivare styrning kontroll av småmuddringar							
Åtgärdsbeskrivning	<p>Småmuddringar är svåra att övervaka och reglera eftersom de endast förutsätter en anmälan till NTM-centralen, som prövar om tillstånd krävs. Anmälningsplikten fullgörs på varierande sätt i Finlands havsområden. Framförallt i Kvarken har man sett att de oanmälda småmuddringarna är många gånger fler än de anmälda.</p> <p>Småmuddringarnas negativa konsekvenser består av ett antal faktorer: 1) de utförs under vegetationsperioden för bottenväxter, 2) de sker efter varandra på angränsande platser, 3) båtfarleder muddras separat för varje brygga eller 4) massorna deponeras i vattnet och 5) muddringarna ökar vattenflödet i halvslutna vikar, vilket kan skada bl.a. kransalgsängar. Sandström m.fl. (2005)¹²⁴ jämförde fiskfaunan och yngelproduktion i muddrade och icke muddrade vikar och visade att fiskarter som fortplantar sig i växtmiljöer var fåtaligare i muddrade vikar medan andra arter såsom löja, storspigg, gös och braxen förekom rikligt i muddrade vikar.</p> <p>Eftersom småmuddringar i många fall är nödvändiga skulle ett systematiskt genomförande kunna vara en möjlighet att minska de negativa konsekvenserna. Sandström m.fl. (2005)¹²⁴ föreslår att småbåtshamnar och bryggor förläggs till djupare stränder i stället för vikar.</p> <p>Åtgärden strävar efter att främja systematiska muddringar genom pilotprojekt i områden där anmälningsskyldigheten inte har iakttagits. Åtgärden har särskilt stor betydelse för Kvarkenområdet. Vägleda och gemensamt planerade muddringar ger möjlighet att beakta havsnaturen bättre än enskilda muddringar.</p> <p>I den andra delen av åtgärden ska den förbättra tillgången till maritim information och indela havsområdet i känslighetsområden, som kan klassificeras utifrån muddringskonsekvenserna. Beroende på känslighet kan NTM-centralen kräva försiktighetsåtgärder innan muddringen utförs och bl.a. begränsa deponering i havet striktare än förut. Anmälningsplikten ger NTM-centralen möjlighet att överväga ifall småskalig muddring kräver tillstånd, som kan krävas i områden med naturskyddsvärden.</p>						
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: kustens NTM-centraler Deltagare: Trafikledsverket, SYKE						
Tidsplan	2022–2027						
Regional omfattning	kustvattnen						
Koppling till allmänt miljömål	-						
	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/></td> <td>Främmande arter K2 <input type="checkbox"/></td> <td>Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/></td> <td>Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/></td> <td>Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/></td> <td>Havsbotten K6 <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbotten K6 <input checked="" type="checkbox"/>
Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbotten K6 <input checked="" type="checkbox"/>		

Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	
---	---	--	--	--	---	--

ÅP2022-BOTTEN6						
Bästa miljötekniker i gräv- och sugmetoder vid muddring och upptag av sand						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Det finns miljövänlig teknik för muddring och sandupptagning men man tänker inte alltid på att kräva detta. Valet av teknik ska bero på vilka havsmiljöobjekt som finns i närheten, men alla tekniker är inte lämpliga, bl.a. på grund av bottenens beskaffenhet eller en känslig miljö.</p> <p>Mudderverk kan i grova drag indelas i gräv-, sug- eller andra verk. Öppna och slutna grävskopor grumlar vattnet med 150–900 och 50–300 mg suspenderat material/l.¹²⁶. Pneumatiska mudderverk ger upphov till 4–48 mg suspenderat material/l. Hydrauliska sugverk kan komma ner till ytkoncentrationer på 1,7–3,5 mg suspenderat material/l.¹²⁶ Det finns många typer av dessa och deras lämplighet ska bedömas eftersom vattenhalten bl.a. vid muddring med sugverk är ca 90 %, vilket påverkar förflyttningen och hanteringen av massan.</p> <p>Något som sätter begränsningar för många tekniker är havsbottenens beskaffenhet (bl.a. om den är stenig eller sönderskuren). I stora projekt påverkar även arbetsprestandan miljökonsekvenserna så att arbetet tar avsevärt kortare tid än i många miljövänligare tekniker men har i stället större momentana konsekvenser. Åtgärden ska utreda teknikernas tillgänglighet och lämplighet för olika områden och botten typer i Finlands havsmiljö. Utredningen hör experter i branschen och den distribueras brett till aktörerna och miljö- och tillståndsmyndigheterna. Åtgärden är projektbaserad och genomförs i samarbete med centrala branschaktörer.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Trafikledsverket, kustens NTM-centraler Deltagare: SYKE					
Tidsplan	2022–2027, engångskaraktär					
Regional omfattning	kustvattnen					
Koppling till allmänt miljömål	-					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbotten K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-BOTTEN7	
Siltgardiner runt muddringar och deponeringar	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Gardinlösningen har haft betydande effekter när det gäller att förhindra spridning av sedimenteringen. Siltgardiner och liknande lösningar fungerar på rimliga djup i skyddade vattenområden. Öppna havsområden och stora vattendjup försämrar potentialen och funktionaliteten av dessa lösningar. Lämpliga områden för siltgardinslösningarna är olika objekt i innerskärgården och havsvikar. Vid farledsprojekt i öppna områden kan muddringsområdena vara mycket stora, vilket försämrar möjligheterna att använda dessa lösningar. Åtgärden ska utreda de bästa teknikernas effekt i fråga om minskning av negativa konsekvenser samt teknikernas tillgänglighet</p>

	<p>och lämplighet för olika områden och botten typer och utredningen distribueras brett till aktörerna och miljö- och tillståndsmyndigheterna. Åtgärden är projektbaserad och genomförs i samarbete med centrala branschaktörer.</p> <p>Gardinlösningarna har visat sig mycket effektiva mot spridning av grumlighet, suspenderat material och färgämnen. Ungefär 80–99 % av det suspenderade materialet stannar innanför en enkel eller dubbel uppsättning gardiner.^{127, 128}</p> <p>Sjögång och djup sätter gränser för siltgardinerna; de fungerar bäst i strömhastigheter under en knop och på mindre djup än 7 m^{129, 130}. I Finland finns sådana ställen i skärgården och nära stränderna.</p> <p>Miljöministeriets anvisning om muddring och deponering¹³¹ är en bra utgångspunkt för att utveckla åtgärden.</p>												
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: Trafikledsverket, kustens NTM-centraler</p> <p>Deltagare: SYKE</p>												
Tidsplan	2022–2027, av engångskaraktär												
Regional omfattning	Finlands havsområde												
Koppling till allmänt miljömål	-												
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	<table border="1"> <tr> <td>Biologisk mångfald</td> <td>Främmande arter</td> <td>Kommersiell fisk</td> <td>Näringsvävar</td> <td>Eutrofiering</td> <td>Havsbottnen</td> </tr> <tr> <td>K1 <input type="checkbox"/></td> <td>K2 <input type="checkbox"/></td> <td>K3 <input type="checkbox"/></td> <td>K4 <input type="checkbox"/></td> <td>K5 <input type="checkbox"/></td> <td>K6 <input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen							
K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>								
<table border="1"> <tr> <td>Hydrografiska förändringar</td> <td>Främmande ämnen</td> <td>Främmande ämnen i matfisk</td> <td>Nedskräpning</td> <td>Energi och undervattensbuller</td> <td></td> </tr> <tr> <td>K7 <input type="checkbox"/></td> <td>K8 <input type="checkbox"/></td> <td>K9 <input type="checkbox"/></td> <td>K10 <input type="checkbox"/></td> <td>K11 <input type="checkbox"/></td> <td></td> </tr> </table>	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller		K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>		
Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller									
K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>									

ÅP2022-BOTTEN8	
Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Åtgärden syftar till identifiering av känsliga områden nära farleder där fartbegränsningar skulle ha en betydande positiv effekt. Fartbegränsningar som avses i 101 § i sjötrafiklagen kan då utfärdas för att skydda miljön i dessa områden. Det är Traficom som beslutar om fartbegränsningarna. Fartygens hastighet är den viktigaste faktorn bakom erosion, resuspension (material som samlats på botten frisätts i vattnet) och grumlighet på havsbotten och stränder. Fartbegränsningarna minskar inte bara konsekvenserna för havsbotten och stränderna utan även undervattensbullret. Sådana begränsningar har redan använts i Finland för att minska miljökonsekvenserna. De kan dock ha ekonomiska eller operativa konsekvenser för sjötrafiken, vilka ska beaktas då begränsningar övervägs.</p> <p>Propellerframkallad resuspension har uppmätts på 30 m djup vid Finlands kust.¹³² Vid Erstan i Skärgårdshavet förflyttades upp till 1 m av bottensedimenten på grund av bottenströmmar som propellrarna orsakade, och strömmar på 0,4–0,6 m/s observerades upp till 0,5 km från båten.^{133, 134} Enligt föregående mätningar kan det uppstå bottenströmmar på upp till 2 m/s. Medelstora passagerarfartyg ökade vattnets grumlighet med 55 %¹³⁵ i fjärdar vid kusten och större fartyg kan ge en grumlingseffekt på 8 mg/l varje gång mätplatsen passeras¹³⁴.</p> <p>I sjötrafiklagen nämns miljökonsekvenser två gånger. "Farkosten ska manövreras med iakttagande av gällande fartbegränsning och i rätt vald fart med tanke på omständigheterna för att undvika kollision och skada för miljön" (§ 12). Likaså får man enligt § 5 inte åstadkomma "fara eller</p>

	avsevärda eller onödiga olägenheter eller störningar för naturen eller den övriga miljön, fisket, allmänt nyttjande av naturen för rekreation". Sjötrafiklagen definierar trafikmärken för bl.a. fartbegränsningar.					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: MM och KM Deltagare: Traficom, Trafikledsverket, SYKE, kustens NTM-centraler					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	kustvattnen					
Koppling till allmänt miljömål	-					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

5.7.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för att minska fysiska skador på och förlust av havsbotten

Störningar av havsbotten minskas och bentiska livsmiljöer och naturtyper återställs genom åtta nya åtgärder, varav en del stöder nya åtgärder som avser bl.a. naturskydd, naturresurser och undervattensbuller. De nuvarande åtgärderna behandlas i avsnitt 5.7.1 ovan. Förslagen till nya åtgärder beskrivs i avsnitt 5.7.2. De nuvarande åtgärderna och förslagen till nya åtgärder i programmet sammanfattas i tabell 22.

Tabell 22. Åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för att minska fysiska skador på och förlust av havsbotten.

Nuvarande åtgärder
Statsrådets förordning om sättande i kraft av 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention om förhindrande av förorening från fartyg (51/1983)
Riksomfattande strandskyddsprogrammet (statsrådets principbeslut 20.12.1990)
Naturvårdslagen (1096/1996) och -förordningen (160/1997)
Markanvändnings- och bygglagen (132/1999)
Statsrådets förordning (2/2000) om sättande i kraft av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö
Lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004):
Hållbart på kusten -Finlands kuststrategi (2006)
Miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009)
Handlingsplan för att förbättra tillståndet av hotade naturtyper (2011)
Vattenlagen (587/2011)
För naturen – till nytta för människan. Handlingsprogram för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden 2012–2020
Nuläge och utvecklingsbehov inom skyddet av naturtyper - Lagstadgade skyddsmetoder (2013)
Vattenbruksstrategin 2022
Havsplaneringsdirektivet (2014/89/EU) och direktivenliga havsplaner som färdigställs 2021
Nationell styrplan för vattenbrukslokalisering (2014)
Miljöskyddslagen (527/2014) och -förordningen (713/2014)
Sedimenttien ruoppaus- ja läjitysohje (2015)
Handledning för vindkraftsbyggande 2016
Statsrådets beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen (14.12.2017)
Statsrådets principbeslut om Finlands strategi för Östersjöområdet 2017
Kommissionens handlingsplan för naturen, ekonomin och människorna (Nature Action Plan)
Statsrådets förordning om 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (88/2017)

Sjötrafiklagen (782/2019)
VELMU – Programmet för inventering av undervattensnaturens mångfald
Suomen kansallinen luontotyyppien uhanalaisuusarviointi 2018 - Luontotyyppien punainen kirja (bevarandestatus av naturtyper i Finland)
Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019 (bevarandestatus av arter i Finland).
Miljöskyddsanvisning för fiskodling
Rapport om hållbar utvinning av sand- och mineralresurser i Finlands havsområden (under beredning)
Minskning av de skadliga konsekvenserna av muddring (FYSISK 1)
Utarbetande av en riksomfattande plan för täkt av havssand och stenmaterial (FYSISK2)
Effektivisering av skyddet i marina skyddsområden (NATUR1)
Åtgärdsprogram för utrotningshotade arter och naturtyper (NATUR2)
Skydd av nyckelhabitat under vattnet (NATUR3)
Inkludering av marina skyddsområden i havsplanerna (HAVSOMRÅDE1)
Lokala åtgärder för att förbättra strömförhållandena i kustområdet (HYDRO1)
Kommunikation om målen för och åtgärderna inom havsvården (KOMMUNIKATION 1)
Nya åtgärder
Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten (ÅP2022-BOTTEN1)
Återinföring av bandtång och kransalger (ÅP2022-BOTTEN2)
Uttag av vass för att öka mångfalden (ÅP2022-BOTTEN3)
Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten (ÅP2022-BOTTEN4)
Planmässighet och effektivare styrning kontroll av småmuddringar (ÅP2022-BOTTEN5)
Bästa miljöteknik i gräv- och sugmetoder för muddring och upptag av sand (ÅP2022-BOTTEN6)
Siltgardiner runt muddringar och deponeringar (ÅP2022-BOTTEN7)
Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar (ÅP2022-BOTTEN8)

5.8 Störningar orsakade av hydrografiska förändringar

Störningar som orsakas av hydrografiska förändringar handlar i huvudsak om ett lokalt tryck som uppstår när sötvatten eller varmt vatten avleds från t.ex. kraftverk, kärnkraftverk eller avloppsreningsverk, då kustvikar slutits genom bankar eller av brokonstruktioner som inverkar på hydrografen.

Mänsklig verksamhet i Finlands havsområden har bara lokala konsekvenser för Östersjöns hydrografi, vilket innebär att statusen i den marina miljön ansetts god vad gäller deskriptor 7. I vattenvården har mindre än 0,4 % av kustvattenförekomsternas areal angetts som en kraftigt förändrad vattenförekomst. Det handlar om upp-dämda eller invallade havsvikar där strömningen påverkats i väsentlig grad. Mindre hydrografiska förändringar påverkar därtill ca 3 % av kustvattenförekomsternas areal. På öppna havet kan de hydrografiska förändringarna till följd av mänsklig verksamhet anses vara rätt obetydliga.

5.8.1 Nuvarande åtgärder för att förhindra störningar orsakade av hydrografiska förändringar

Hydrografiska förändringar övervakas och förebyggs med stöd av vattenlagen och statsrådets förordning om vattenhushållningsärenden. Även småskalig vattenbyggnad och muddring ska anmälas till tillsynsmyndigheten, dvs. NTM-centralen, eller till kommunens miljöförvaltningsmyndighet medan alla något större arbeten kräver tillstånd från regionförvaltningsverket. Byggnad som förändrar strömningförhållandena i vattnet, såsom vägar som anläggs på en bank och vindkraftverk, kräver i praktiken alltid tillstånd enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen. Tillståndet ålägger ofta tillståndshavaren att övervaka miljökonsekvenserna av verksamheten. Vid behov går man därtill projektvis igenom förfarandet enligt MKB-lagen för att utreda miljökonsekvenserna av projektet och ge intressenterna möjlighet att påverka projektets genomförande. På verksamhet som förorenar miljön tillämpas miljöskyddslagen, och naturvårdslagen främjar skyddet av naturens mångfald.

Största delen av de nuvarande åtgärderna som gäller hydrografiska förändringar är lokala åtgärder som syftar till att återställa konstgjort förändrade strömningförhållanden i kustområdet antingen genom att man muddrar strömfåror i igenväxta områden eller bygger eller restaurerar strömningöppningar i anlagda vägbankar. De lokala åtgärderna är tillräckliga, men det torde finnas behov av en mer omfattande utredning om restaureringsbehovet per kustområde. De nuvarande åtgärderna beaktar förändringar i hydrografen dåligt, men anses som tillräckliga för att upprätthålla en god status.

Avsikten är att åtgärdsförslag om minskning av störningar orsakade av hydrografiska förändringar i kustområdena inkluderas i två av vattenförvaltningsplanernas åtgärder: Restaurering av eutrofierade havsvikar och Minskning av olägenheter från vattenbyggnad i insjö- och kustvattenförekomster.

5.8.2 Havsvårdens nya åtgärder för att förhindra störningar orsakade av hydrografiska förändringar

Eftersom nuvarande åtgärder anses vara tillräckliga för att upprätthålla god status i fråga om hydrografiska förändringar finns det inte något behov av att föreslå nya åtgärder. Åtgärden i det förra programmet, Lokala åtgärder för att förbättra strömningsförhållandena i kustområdet, behöver dock fortsätta.

5.8.3 Sammandrag av nuvarande och nya åtgärderna för att förhindra störningar orsakade av hydrografiska förändringar

De nuvarande åtgärderna anses tillräckliga för minskning av hydrografiska förändringar. De nuvarande åtgärderna listas i tabell 23.

Tabell 23. Åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för att förhindra störningar orsakade av hydrografiska förändringar

Nuvarande åtgärder
Statsrådets förordning 2/2000 om sättande i kraft av 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö
Vattenlagen (587/2011)
Havsplaneringsdirektivet (2014/89/EU) och direktivenliga havsplaner som färdigställs 2021
Utarbetande av en riksomfattande plan för täkt av havssand och stenmaterial (FYSISK2)
Lokala åtgärder för att förbättra strömningsförhållandena i kustområdet (HYDRO1)
Kommunikation om målen för och åtgärder inom havsvården (KOMMUNIKATION 1)
Åtgärder och styrmedel inom vattenvården
Nya åtgärder
-

5.9. Områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering

Enligt nulägesbedömningen har god status inte uppnåtts i Finlands havsnatur. Eutrofiering, muddring, deponering, störningar och annan mänsklig verksamhet förändrar havsnaturen så att känsliga arter och naturtyper drabbas och i värsta fall försvinner från områden där trycket är hårt. Därtill har vissa, delvis bristfälligt förvaltade skyddsområden inte lyckats trygga mångfalden inom dem.

Nyttjandetrycket på havet har ökat och kommer att öka. Nuvarande åtgärder, såsom i HELCOMs aktionsplan för Östersjön (BSAP Baltic Sea Action Plan), Finlands åtgärdsprogram 2016–2021 inom havsvården och strandskyddsprogrammets åtgärder beträffande skyddsområden har gjort framsteg, men de räcker inte till alla delar för att skydda undervattensnaturen i marina skyddsområden. I syfte att uppnå målen för god status kommer skyddsåtgärderna i BSAP (under uppdatering) och den nationella havsvården att förstärkas.

Naturens mångfald är ett genomgående tema i åtgärdsprogrammet. Nästan alla miljötryck som tas upp i 2.2 påverkar naturens mångfald. Natur- och miljöskydd baserat på områdesplanering och -skydd samt återställning kan områdesvis minska det tryck som människan orsakar och trygga naturens mångfald genom rätt inriktade åtgärder. I detta kapitel granskas framförallt nätverket av marina skyddsområden, effektiviteten i områdesbaserat skydd och havsplaneringens genomslag, och utvecklingsbehoven lyfts fram. Därtill granskas direkta skyddsåtgärder för naturtyper och arter i Östersjön som enligt klassificeringen är hotade eller på tillbakagång och inte behandlats i de tidigare avsnitten. Dessutom bedöms de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet.

Mål för naturskydd och återställning, havsvårdens kunskapsunderlag samt havsplanering

Något allmänt mål har inte angetts eftersom målbilden bestäms genom definitionerna av god status i deskriptorerna 1, 3, 4, 6, som presenteras i avsnitt 2.1. Separata mål anges för en del tryck på arter och naturtyper, bl.a. för eutrofiering och nedskräpning. Därutöver behövs dock även mål för naturskydds- och återställningsåtgärder.

Tabell 24. Delmål och indikatorer för naturskydd och återställning, havsvårdens kunskapsunderlag och havsplanering.

Mål	Indikator
NATUR1, Marina skyddsområden täcker minst 10 % av havsområdenas areal och utgör ett enhetligt ekologiskt nätverk	Marina skyddsområden: areal och procentuell andel per delområde och i Finlands havsområde som helhet. Bedömning av nätverket av marina skyddsområden inkl. den ekologiska enhetligheten
NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen	Antalet godkända och verkställda planer för förvaltning och användning samt antalet statusbedömningar av Naturaområden som beaktar undervattensarter och -naturtyper i havsområdena. Antalet HELCOM MPA-skyddsområden med vård- och nyttjandeplaner som godkänts inom fem år efter grundandet
NATUR3, Störande eller skadliga mänsklig rörelser i skyddsområdena minskar	Observation av besök och överträdelser
NATUR5, Färre minkar och mårhundar på häckningsplatser	Bytesmängd av främmande rovdjur i Forststyrelsens elimineringsområden eller jaktansträngning i förhållande till resultaten från räkning av häckande fågelbestånd i samma områden
Allmänt miljömål Bättre dataunderlag för havsvården	
DATA1, Dataunderlaget om populationerna av östersjövikare i Finska viken och Skärgårdshavet är starkt och ligger till grund för skyddsåtgärder	Beräknat antal vikare i Finska viken och Skärgårdshavet
Allmänt mål OMRÅDE1, Havsplaneringen främjar uppnåendet av havsmiljöns goda tillstånd	Havsvårdens mål (god status och allmänna miljömål) beaktas i havsplaneringen

5.9.1. Nuvarande åtgärder för att främja områdesbaserat natur- och miljöskydd samt återställning och deras tillräcklighet

Nätverket av skyddsområden ska främja tryggheten av naturens mångfald genom att i tillräcklig grad skydda representativa och ekologiskt livskraftiga områden för alla i Finland förekommande ekosystem och naturtyper inklusive deras geografiska variation och naturliga utvecklingsfaser.¹³⁶ Nätverket bör också upprätthålla en gynnsam skyddsnivå för arter och naturtyper. Ett välskött, -planerat och -förvaltad nätverk av skyddsområden tillsammans med hållbar områdesplanering gör det lättare att uppnå en god status i den marina miljön. Nätverket av marina skyddsområden uppfyller dock just nu inte denna definition till alla delar.

Marina skyddsområden

Inom ramen för FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) och den 2010 antagna biodiversitetsstrategin Aichi (mål nr 11) har 10 % av arealen satts som mål för omfattningen av marina naturskyddsområden. Globalt har detta ännu inte uppnåtts, men man är ändå på väg att höja arealmålet för skyddsområden. EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 sätter som mål på EU-nivå att marina skyddsområden ska täcka 30 %, varav 1/3 är strikt skyddade. Målen överensstämmer med CBD:s preliminära siffermål. Finland har preliminärt bundit sig för målet att 30 % av världens hav är skyddade 2030.

I Östersjön uppnåddes 10 % skydd 2010. Därefter antog HELCOMs ministermöte 2010 målsättningen att arealmålet på 10 procent även ska uppnås separat i varje Östersjöbassäng. I HELCOMs bedömning 2019¹³⁷ konstaterades att det bassängspecifika målet inte har uppnåtts i Bottenviken, Bottenhavet och Östersjöns huvudbassäng. Vad gäller Bottniska viken har Finland och Sverige ansvar för skyddsområdena och dagens 10 %-mål bör granskas tillsammans. Beträffande denna bedömning ska man komma ihåg att den inte omfattade alla marina skyddsområden i Finland, endast Natura 2000- och HELCOM MPA (Marine Protected Areas)-områdena.

I samband med uppdateringen av HELCOMs aktionsplan för Östersjön (BSAP) granskas även HELCOM MPA-områdenas arealmål med beaktande av besluten på global och EU-nivå. Skyddsområdena omfattar ca 11 % procent av Finlands havsområde (territorialvatten och ekonomisk zon), så här har CBD:s Aichi 11-mål uppnått. Antalet marina skyddsområden har ökat under de senaste decennierna bl.a. tack vare Natura 2000-nätverket. Merparten av Finlands marina skyddsområden hör till Natura 2000-nätverket och dessa omfattar ca 9,9 % av havsarealen. HELCOM MPA -områdena inom det gemensamma nätverket av skyddsområden i Östersjöområdet omfattar ca 7,7 % av Finland havsareal och är överlappande med Natura 2000-områdena med undantag för ett område i landskapet Åland. Det finns sex marina nationalparker, varav en förvisso inte har vattenområden (Östra Finska vikens nationalpark).

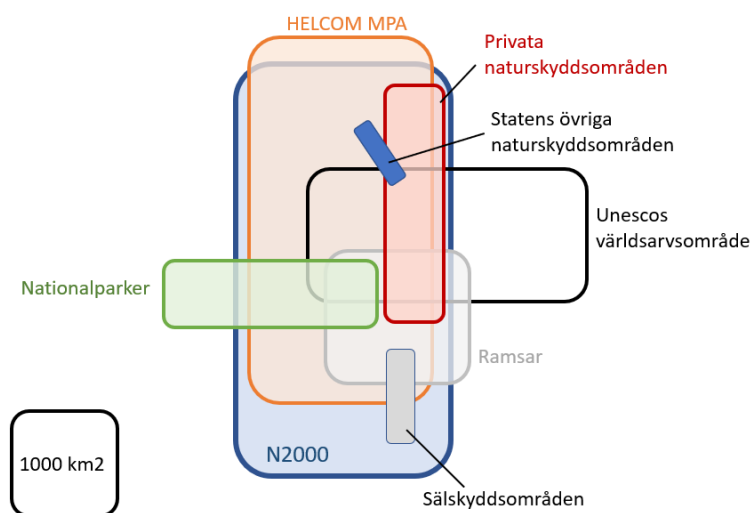


Bild 16. Omfattning och överlappning av skyddsområdestyper i Finlands havsområden. Arealen och överlappningen är ungefärlig.¹³⁸

Skyddsområden som ligger i privatägda områden (YSA) utgör ca 1,9 % av arealen i havsområdet. Dessutom har Finland ett marint UNESCO-världsarv i Kvarken och Finland har också flera objekt som omfattas av Ramsarkonventionen om våtmarker (tabell 25).

Tabell 25. Skyddsområdestyper i Finlands havsområden och deras fördelning på IUCN-klasser samt procentuella andel av Finlands havsområde. Naturaområden eller andra skyddsområden som ingår i internationella nätverk (HELCOM MPA -, världsarvs- och Ramsarområden) är inte klassificerade enligt IUCN-klasser. En klassificering som motsvarar klassificeringsprinciperna för dessa områdestyper visas dock inom parentes. Skyddsområdena överlappar, vilket gör att samma areal ingår i flera skyddsområdestyper. Därmed kan procenttalen inte adderas (bild 16). Procenttalen har beräknats 1.10.2020.

Skyddsområdestyp	IUCN-klassificering ^a	antal	%	
Nationalparker	II	5	1,9	<i>Naturvårdslagen</i>
Enskilda skyddsområden (YSA)	I - IV	619	1,9	<i>genomförda naturskyddsområden</i>
Sälskyddsområden	IV	7	0,2	
Statens övriga naturskyddsområden	I - V	42	0,1	
Natura 2000-områden (SAC, SCI, SPA)	(IV)	170	9,9	<i>Annat genomförande</i>
HELCOM MPA-områden	(IV - V)	34	7,7	<i>Internationella</i>
Ramsar	(IV - V)	17	2,2	

Finlands nätverk av marina skyddsområden kompletterades på ett betydande sätt 2018 när Natura 2000-områdena i Skärgårdshavet och vid Tulludden på Hangö udd utvidgades.¹³⁹ De nya områdena är också HELCOM MPA-områden. Nätverket är dock kvantitativt otillräckligt ifall skyddsmålet för haven höjs både på EU-nivå och globalt (CBD). Då nätverket av skyddsområden utökas kan man även beakta möjliga nya områdesbaserade skyddsmetoder Other Effective Conservation Measures, OECM.

Då kunskaperna om undervattensnaturen preciserats har det framkommit att de marina skyddsområdena inte har bästa möjliga inriktning för skyddet av undervattensnaturen. Med hjälp av data från VELMU-projekt och andra projekt kan skyddsåtgärderna på ett bättre sätt riktas mot värdefulla områden för naturens mångfald. Då nya områden väljs ut eller befintliga utvidgas ska man framförallt beakta nationellt hotade arter och naturtyper som är viktiga för naturens mångfald och ekosystemens funktion. Riktlinjer för dessa finns även i [HELCOM MPA-rekommendationen](#), som HELCOM antog 2014.

En Zonation-analys av VELMU-data 2018¹⁴⁰ visade att en stor del av de värdefulla områdena ligger i grunda vattenområden utanför det nuvarande nätverket. Där finns det också många privata ägare av marken och vattenområdena, vilket medför en utmaning vid inrättande av stora skyddsområden. Behovet av kompletteringar av de marina nationalparkerna utreddes av Forststyrelsen i en publikation 2014 ("[Metsähallituksen selvityks Suomenlahden merikansallispuistojen täydentämistarpeista ja – mahdollisuuksista](#)"). Utredningen fungerar som underlag för fortsatta åtgärder, där ett konkret exempel är det stora marina skyddsområde som inrättas i Porkkala.

Skyddets effektivitet i marina skyddsområden

Ett fungerande nätverk har som mål att de skyddade områdena ska vara ändamålsenligt skötta samt både ekologiskt och regionalt representativa. Områdena bör också vara bra sammankopplade och förenade med större landskapshelheter. Uppnåendet av dessa mål förutsätter att de nuvarande åtgärderna effektiviseras och att nya åtgärder tas fram. Även om nätverket av skyddsområden utvecklas i rätt riktning beträffande arealen, kan ytterligare förbättringar göras särskilt i kvaliteten på nätverket, skyddets effektivitet och beaktandet av klimatförändringen. Dessutom bör metoder för verifiering av skyddsområdenas effektivitet utvecklas.

Finlands nätverk av marina skyddsområden består av flera skyddsområdestyper vars mål ofta skiljer sig (tabell 25). Merparten av Finlands marina skyddsområden hör till Natura 2000-nätverket. Natura har skapat ett bra sätt att skydda värdefull natur, men i havsområdena erbjuder nätverket inte tillräckligt skydd för undervattensnaturen. Begränsningarna av verksamhet i Natura 2000-områdena baseras i huvudsak på ett förbud mot försämring. De naturvärden som utgör grunden för skydd av ett område som hör till nätverket Natura 2000 får inte betydligt försämrans. Vad betydlig försämring innebär är svårt att bedöma eftersom det inte finns indikatorer eller gränsvärden för bedömningen. Vid tolkning av förbudet bör man betrakta olika typer av mänsklig verksamhet och även beakta multiplikatoreffekter bl.a. vid muddringar.

Merparten av Östersjölivsmiljöerna i bedömningen av bevarandestatusen i Finland (2018)¹¹² har åtminstone delvis en koppling till habitatdirektivets marina livsmiljöer (t.ex. bottnar med blåstång → rev, bottnar med bandtång → bankar). Här uppstår dock en situation där t.ex. fastlandets hårbottnar med blåstång och andra än bankliknande sandbottnar med bandtångssamhällen hamnar utanför habitatdirektivets definition och därmed även utanför förbudet mot försämring. Artförteckningarna i bilaga II och IV till habitatdirektivet beaktar inte havsnaturens mångfald heltäckande trots att de t.ex. innehåller vissa kärlväxter och ryggradslösa djur som förekommer i havet, men t.ex. alger nämns inte alls i bilagorna. Eftersom det handlar om arter och naturtyper i habitatdirektivet är det svårt att ändra bilagorna. Således bör hänsynstagandet till marina arter och livsmiljöer främjas i den nationell lagstiftningen bl.a. vid uppdateringar av naturvårdslagen eller vattenlagen.

Syftet med HELCOM MPA-områdena är att skydda naturmiljöer som är representativa och viktiga med avseende på Östersjöns naturvärden och hotade livsmiljöer och arter i Östersjön. Numera fattas beslut om HELCOMs MPA-områden genom ett nationellt förfarande som har harmoniserats med beslutsförfarandet för Natura 2000-områdena. Det vore ändamålsenligt att bedöma de juridiska och andra förutsättningarna att främja uppnåendet av de skyddsområden som satts för HELCOM MPA-nätverket. Det vore bra att göra bedömningen i samband med uppdateringen av naturvårdslagen.

Naturvärdena i naturskyddsområdena tryggas genom fridlysningsbestämmelser. Förutom fridlysningsbestämmelserna kan man i statens skyddsområden bl.a. begränsa människovistelse i området genom de områdesvisa ordningsregler som främst är avsedda för nationalparker. Dessa begränsningsområden kan granskas i Forststyrelsens ULJAS-system eller i den allmänt tillgängliga retkikartta.fi-tjänsten. För ett område kan man också utarbeta vård- och nyttjandeplaner som fastställer åtgärder för ordnandet av skötseln och användningen. Dessa är t.ex. obligatoriska för nationalparker. I bristen på undervattensdata har vård- och nyttjandeplanerna för marina skyddsområden fokuserat på naturen på jordytan. Då bl.a. Forststyrelsens kunskaper samt VELMU-baserade kunskaper om undervattensnaturen ökar ska dessa naturvärden beaktas starkare i vård- och nyttjandeplanerna samt i annat planerings- och utvärderingsarbete för skyddsområdena. Därtill ska man granska vård- och återställningsmöjligheter i fråga om skyddsområdenas undervattensnatur. I områden där vård- eller återställningsinsatser är möjliga ska restaureringsåtgärder vidtas.

Finansieringsbeslut och tillhörande regler för enskilda naturskyddsområden (YSA) kan variera mycket mellan skyddsområdena. Dessa beslut för varje YSA-område lagras numera i pdf-format i skyddsområdessystemet (SATJ), såsom angetts i åtgärden *Effektivisering av skyddet i marina skyddsområden* (NATUR1) inom havsvårdens första åtgärdsprogram. Utöver dessa finns uppgifterna om skyddsområdenas fiskebegränsningar i JSM:s tjänst kalatusrajoitus.fi, som även visar vilka fredningsområden och andra fiskebegränsningar som fastställts av fiskeområdena. För att få en fungerande medborgarkommunikation om skyddsområdenas naturvärden och restriktioner samt kunna bedöma nätverkets funktionalitet måste uppgifterna från olika källor sammanföras. Gärna så att de ansvariga aktörerna gör sina data tillgängliga via öppna gränssnitt. Det är ytterst viktigt att alla begränsningar kan hittas i samma tjänst. När dessa kan kontrolleras av dem som färdas på havet uppstår störningar som beror på ovetskap inte så lätt. En lämplig tjänst skulle kunna vara Östersjöportalen, som lanserades 2020. Likaså bör man främja utmärkning av marina skyddsområden på sjökort.

Då effektivisering av skyddet begrundas ska man beakta möjligheterna i 17 a § i naturvårdslagen att bl.a. begränsa fiske eller jakt i statens skyddsområden liksom möjligheten till striktare skyddsbestämmelser enligt 24 § i samma lag när enskilda skyddsområden inrättas. När detta skrivs pågår arbetet med att uppdatera naturvårdslagen och -förordningen, vilket innebär att det kan komma lagändringar även på dessa punkter.

Övriga åtgärder för att trygga naturens mångfald

EU:s [strategi för biologisk mångfald](#) 2030 lyfter fram vikten av att bevara naturens mångfald. För att kunna skydda arter och naturtyper även utanför skyddsområden ska ytterligare medel utvecklas t.ex. åtgärdsprogram för specifika arter och/eller naturtyper, vårdplaner eller skyddsplaner för hotade arter och naturtyper. Så här främjas också ekosystemens funktion och deras ekosystemtjänster i bred omfattning.

Undervattensnaturtyper

I bedömningen av bevarandestatusen 2018 bedömdes 1/3 av Finlands undervattensnaturtyper vara hotade. Det är också anmärkningsvärt att lika många bedömdes vara bristfälliga trots att VELMU-programmet och andra projekt som samlar in och behandlar data om undervattensnaturen har förbättrat dataunderlaget om dessa naturtyper 2004–2020. Det är nödvändigt att få mer detaljerad information om förekomsten av undervattensnaturtyper och relaterade hot för att bättre kunna förstå behovet och möjligheterna att skydda undervattensnaturen. För att kunna förbättra statusen för naturtyperna och arterna bör vi även ha kunskap om hur undervattensarter och -naturtyper kan vårdas och om möjligt återställas. I och med att kunskapen och erfarenheten ökat bör återställningsarbetet påbörjas snarast möjligt.

Dessutom har kunskapen om naturtyperna och deras indelning ökat (t.ex. data från VELMU-projektet och klassificeringen av naturtyperna i Östersjön enligt [HELCOM HUB](#) från 2013 och definitionen av marina nyckelhabitat i Meriavain-projektet). Då de nya kunskaperna hittills, t.ex. i genomförandet av habitatdirektivet, bara har utnyttjats i liten grad, bör de i fortsättningen utnyttjas så brett som möjligt bl.a. i samband med olika rapporter.

Flador och **glon** räknas till de kustnära lagunerna. I naturligt tillstånd är de värdefulla för mångfalden i både den marina och den kustnära naturen. Det är vanligt att fiskar leker och producerar yngel i kustlagunerna. Lagunerna är också viktiga livsmiljöer för sjöfåglar och produktionsområden för ekosystemtjänster. Objekt under 10 hektar i naturligt tillstånd skyddas också av vattenlagen. Nuvarande åtgärder som utreder statusen för dessa områden och tillhörande restaureringsåtgärder har i t.ex. Kvarkenområdet gått framåt genom Flada Interreg-projektet. Åtgärderna ska fortsätta ännu intensivare.

I en utredning från 2013 ("Luontotyypisuojelelu nykytilanne ja kehittämistarpeet - Lakisääteiset turvaamiskeinot") föreslås att **bandtångsängar, kransalgsängar och undervattensåsar** ska läggas till de skyddade naturtyperna i 2 kap. 11 § i vattenlagen. Ett annat alternativ vore att undersöka möjligheten att skydda naturtyperna med stöd av naturvårdslagen. Man måste alltså påskynda inkludering av dessa i någon av lagarna och säkerställa att lagen i fråga tryggar effektivt skydd av naturtyperna. I samband med revideringen av naturvårdslagen finns det skäl att se över hur mekanismerna för det nationella fullgörandet av de HELCOM-skyldigheter som är viktiga för skyddet av undervattensnaturen och för Östersjön fungerar i allmänhet.

Undervattensarter

SYKE beredde 2011 ett förslag till handlingsprogram för artskyddet.¹⁴¹ I handlingsprogrammet gick man igenom 2 216 arter som i habitat- och fågeldirektiven bedömts vara hotade. Bland dem identifierades 569 arter som är i brådskande behov av skydd. Utifrån en lista med dessa arter fortsatte de regionala förhandlingarna om prioritering av skyddet under ledning av SYKE. Av marina undervattensarter finns endast **raggsträfs**

(*Chara horrida*) med på listan. På grund av kunskapsbrist har man inte kunnat bedöma hur prioriterat skyddet av de övriga marina arterna är. Parallellt med arbetet under SYKEs ledning färdigställdes 2017 ett riksomfattande [handlingsprogram för skydd av hotade arter](#). Programmet ingår i genomförandet av den nationella strategin och handlingsprogrammet för biologisk mångfald och hållbar användning. Det riksomfattande arbetet med handlingsprogrammet sker mellan förvaltningsområdena och är mer övergripande, och där bereds inga artvisa förteckningar. I arbetet tangeras haven närmast med avseende på våtmarker med fågelsjöar och stränder, men havet som livsmiljö eller marina arter behandlas inte. Eftersom de marina arterna och naturtyperna har behandlats bristfälligt både i det handlingsprogram som SYKE bereder och i det riksomfattande programmet måste ett handlingsprogram för hotade marina arter och naturtyper beredas. I den mån det är ändamålsenligt ska handlingsprogrammet beredas tillsammans med de övriga Östersjöländerna i HELCOM, men genomförandet ska skötas nationellt. HELCOMs rekommendation för hela Östersjön vad gäller skydd av hotade arter 37/2¹⁴² antogs 2016 och rekommendationen om hotade naturtyper och biotoper 40/1¹⁴³ antogs 2019.



Bild 17. Raggsträfsse (Forststyrelsen/Joonas Hoikkala)

VELMU-programmet har samlat in mycket data om undervattensarter. I den senaste statusbedömningen 2019 gjordes för första gången omfattande bedömning av algernas bevarandestatus. Trots detta hamnade en avsevärd del av bedömningarna i kategorin kunskapsbrist (DD). VELMU-programmet bör fortsätta efter 2021 så att förekomst och funktionalitet kan utredas i fråga om bristfälligt kända naturtyper och arter. När naturtypernas funktionalitet är känd kan hotade arter och naturtyper skyddas effektivare. Denna kunskap skulle också bidra till planeringen av skyddsområdesnätverket så att man lättare kan ta hänsyn till de utmaningar som klimatförändringen medför.

Unden den förra åtgärdsperioden kartlades bl.a. förekomsten av **stor natebock (*Macroplea pubipennis*)** i Finlands havsområden. Den hör till gruppen skalbaggar. Efter modellering av gynnsamma områden för arten hittades flera nya förekomstområden genom riktade kartläggningar. I Europa påträffas stor natebock endast i Finland och Sverige. Vid den senaste bedömningen 2019 ändrades artens status från hotad till nära hotad. Detta är ett bra exempel på hur ökad kunskap i sig kan förändra arters bevarandestatus. Arten stor natebock är alltså fredad genom naturvårdslagen och i behov av särskilt skydd. Den är en internationell ansvarsart för Finland och upptagen i bilaga II till EU:s habitatdirektiv.

Områdesbaserat skydd kan också ges utanför skyddsområdena. Arter som är känsliga för mänsklig verksamhet kan bl.a. skyddas genom att man begränsar sjötrafiken. Statusen för arter i grunda och känsliga områden, t.ex. kransalgerna **svedsträfsse (*Chara braunii*)**, **raggsträfsse (*Chara horrida*)**, **blekslinke (*Nitella hyalina*)** och **stjärnsilke (*Nitellopsis obtusa*)**, skulle kunna förbättras genom sådana begränsningar. Sjötrafiklagen möjliggör ansökan för beslut om begränsningar ur miljösynpunkt. Sjötrafiken är ställvis begränsad, men den bristande kunskapen om dessa arters förekomst gör att begränsningarna inte kan styras till de rätta områdena. Bland annat förekomsten av raggsträfsse bör beaktas i planer för områdesanvändningen samt i beslutsfattandet om projekt och i själva verksamheten.

Bevarandestatusen för **nissöga** ändrades från sårbar (VU) till nära hotad (NT) år 2019⁷⁸ utifrån nya förekomstobservationer. I rapporten om genomförandet av habitatdirektivet konstaterades arten ha en gynnsam skyddsnivå. Eutrofieringen påverkar sannolikt artens förekomst, och därför borde förändringar som sker i

omfattningen av och kvaliteten på artens livsmiljöer följas upp och ett övervakningssystem skapas för utredningen av förekomsten och statusen i mån av möjlighet.

Observationer tyder på att fiskarten **skärkniv** håller på att bli mer abundant. Skärkniv bedömdes för första gången i samband med rapporten om habitatdirektivet 2013. I bedömningen konstaterades att det inte är möjligt att bedöma skyddsnivån för arten eftersom den precis har börjat etablera sig i Finland. Som det nu ser ut är de nuvarande åtgärderna tillräckliga.

Andra fiskarter i kategorin kunskapsbrist (DD) är **spetsstjärtat långbarn**, **ringbuk**, **rötsimpa**, **oxsimpa** och **tejstefisk**. Huvuddelen av dessa arter utnyttjas inte, och det finns inte tillräckligt med kunskap om förekomsten eftersom de inte fastnar i fångstredskapen på grund av sin lilla storlek. Det finns bara sporadiska observationer av arterna och för att utreda beståndens tillstånd och bevarandestatus bör man utveckla en kartläggningsmetod som ger mer information. Det går inte att bedöma de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet eftersom kunskapen om arternas status är bristfällig. Miljöministeriet och Naturresursinstitutet samarbetar i utredningen av möjligheterna att övervaka och kartlägga arterna.

Havsfåglar

I den senaste statusbedömningen (2019) bedömdes 45 % av de 22 häckande havsfågelarterna i Östersjön vara hotade⁷⁸.

Bestånden har gått ned kraftigt för många mås- och andfåglar. År 2019 rödlistades skärgårdens karakteristiska andfåglar: **ejder**, **vigg** (starkt hotade) och **svärta** (nära hotad). **Bergand** är en starkt hotad art som mer sällan häckar i skärgården. **Gravand** klassas som nära hotad. Alla stora måsfåglar är hotade: **silltrut** starkt hotad och **havs- och gråtrut** nära hotade. En annan starkt hotad art är **småtärna**, som främst häckar i Bottenviken. Bland alkor är **tobisgrissla** en nära hotad och **sillgrissla** en starkt hotad art. **Roskarl** är en av de mest typiska vadarfåglarna i skärgården och starkt hotad. Skärgårdens vassruggar är en mycket viktig miljö för den starkt hotade arten **svarthakedopping**. Bergand, småtärna och svarthakedopping är också med på listan över arter i brådskande behov av skydd.¹⁴⁴

Skyddet av havsörnen har lyckats så bra att den inte längre är med på listan över hotade arter.



Bild 18. Roskarl (Forststyrelsen/Suvi Saarnio)

Den ökade båttrafiken kan störa ungprouduktionen för **bergand**, **svärta**, **gravand** och **småtärna**. De två första arterna häckar sent och ungarna kläcks i juli under den livligaste båtsäsongen. Störningarna från båtlivet gör kullarna utsatta för trutarnas jakt. Även **svarthakedoppingen** hotas mest av störningar som beror på människan. Under de senaste åren har arten brett ut sig kraftigt i skärgården, men samtidigt har häcknings-skären i inlandet lämnats öde. I grunda och skyddade vikar i skärgården utsätts fåglarnas bon och kullar för störningar från båttrafiken inkl. vattenskotrar. De nuvarande åtgärderna för ovan nämnda arter är inte tillräckliga för att trygga häckningen. Båtfarare (inkl. vattenskoter) och andra som rör sig i naturen ska informeras om hur störningar i häckningsområdet påverkar fåglarna under häckningstiden. Tidsmässig begränsning av människovis-telse i viktiga häckningsområden inom skyddsområdena ska övervägas.

När det gäller havsfåglar som äter bottendjur och fiskar bör man bedöma effektiviteten och tillräckligheten i de nuvarande åtgärderna. I synnerhet bör skyddsområdenas täckning, elimineringen av små rovdjur och jaktpraxisen bedömas och effektiviseras i samarbete med Forststyrelsen och Viltcentralen. Vidare bör man i vidare utsträckning koppla uppföljningen av förändringar i havsfågelstammarna och bedömningen av behovet av åtgärder till hela Östersjön. Eventuella artspecifika förvaltningsplaner skulle kunna upprättas på Östersjönivå.

Skärgårdens fågelfauna förändras snabbt just nu. Många arter från ytterskärgården häckar i ökande grad på stora och skogbeksädda öar i mellan- och innerskärgården, närmare bebyggelse. Övervakning med betoning på ytterskärgården ger därmed inte alltid tillräcklig kunskap om statusen för skärgårdsarterna. Därför bör övervakningen kompletteras så att den omfattar mellan- och innerskärgården.

Utsjögrundens betydelse som viloplats för flyttande, ruggande eller övervintrande fåglar är inte exakt känd. Istället har minskat betydligt i och med klimatförändringen samtidigt som antalet övervintrande sjöfåglar ökat i Finlands havsområde. Identifiering av viktiga samlingsområden är relevant för planeringen av skyddsområden, oljebekämpning och vindkraftsbyggen.

I arbetet med prioritering inom artskyddet, som leds av SYKE, föreslogs som brådskande åtgärder för att skydda berganden, småtärnan och svarthakedoppingen områdesskydd, vård av arten och/eller dess livsmiljö, istandsättning och restaurering samt beaktande av arterna i planeringen av områdesanvändningen, i beslutsfattandet om projekt och i själva verksamheten. Dessutom behövs det i fråga om berganden och svarthakedoppingen mer kunskap om arten och dess förekomst. För dessa arter har också en artspecifik skyddsplan föreslagits. Det förra programmets *Åtgärdsprogram för utrotningshotade arter och naturtyper* (NATUR2) fortsätter och effektiviseras.

EU:s förordning om främmande arter och EU:s förteckning över dessa trädde i kraft 2015 respektive 2016. Dessa tillämpas framförallt i syfte att ingripa mot mårhundens som främmande art och begränsa dess utbredning. Mårhundens inkluderades i EU:s förteckning 2019 efter en övergångsperiod, och Finland har berett en förvaltningsplan för den. Planen godkändes genom beslut av jord- och skogsbruksministeriet 23.5.2019. Genom förvaltningsplanerna styrs bekämpningen av invasiva arter till primära bekämpningsområden där man får den största nyttan av insatserna. Enligt planen ska mårhundsjakten bli effektivare framförallt i viktiga våtmarker för fågelfaunan, skärgården, viktiga häckningsområden och -platser för skyddet av hotade fågelarter och häckningslivsmiljöer för viltfågelarter på tillbakagång.

Minken inkluderades bland gruppen rovdjur i Finlands nationella förteckning över främmande arter, som trädde i kraft som statsrådsförordning 1.6.2019. I Finland bereds en förvaltningsplan för mink, och den planeras bli färdig under sommaren 2020. Enligt utkastet föreslås en effektivisering av jaktarbetet i skärgården. Ett centralt mål är att förbättra skärgårdsfåglarnas häckningsresultat genom elimineringen, som klart gynnat t.ex. **svärta, roskarl, silvertärna och vigg**. Den har också gynnat övrig natur, t.ex. groddjur.

Jakten reducerar mink- och mårhundsstammen och utförs som talkoarbete av jägarna. Arbetet är dock utsatt för störningar så att jakten ofta avbryts eller blir ineffektiv. Vid sidan av talkoarbetet behövs en koordinerad och planerad jakt för att få till stånd områden som under lång tid är fria från främmande rovdjur. Liknande slutresultat med naturvårdseffekt eftersträvas bl.a. i SOTKA-projektet, som avser främmande rovdjur och koordineras av Finlands viltcentral, och i det jaktarbete på statens mark som Forststyrelsen initierat. Mindre projekt finns bl.a. hos Natur- och viltvårdsstiftelsen, föreningen Saaristolunnon hoito- ja suojeluyhdistys och Pargas jaktvårdsförening. Det här nya, mer professionella och systematiska jaktarbetet ska fortsätta som åtgärd.

Årlig kommunikation riktad till olika målgrupper har varit en av de viktigaste åtgärderna i genomförandet av lagstiftningen om främmande arter. Grunduppgifter om främmande rovdjur finns på den nationella portalen om främmande arter. Finlands viltcentral utvecklar just nu en webbplats som ska presentera det praktiska jaktarbetet.

Säljar

En kommande uppdatering av förvaltningsplanen för Östersjöns sälstammar anger principerna för hållbar förvaltning av dessa havspopulationer. Målet är att bevara en gynnsam skyddsnivå och bedriva en hållbar säljakt. Numera jagas båda sälarterna. Reduktionsjakt av östersjövikare har varit möjlig i Bottenviken–Kvarken sedan 2015. Den centrala jaktgrunden är minskning av skador som sälarna orsakar fiskenäringen. Skyddet av gråsälarna håller en gynnsam nivå och har lyckats överlag. Planens mål för östersjövikaren har inte uppnåtts i alla avseenden (se även 5.3 Hållbar användning och vård förnybara marina naturresurser).

Populationen av östersjövikare i Bottenviken har haft en stadig ökning, men tillståndet i de sydliga delpopulationerna är svagt. Enligt inventeringarna i Finlands havsområde består vikarpopulationen i Finska viken av ett tiotal individer. I Skärgårdshavet uppgår populationen till 200–300 individer. Vilka belastningar och hot delpopulationerna utsätts för är inte väl känt, men det antas i varje fall att de har påverkats negativt av klimatförändringen och även av den ökade fartygstrafiken, framförallt i Finska viken. De nuvarande vård- och skyddsåtgärderna för populationerna av östersjövikare är inte tillräckliga. Skyndsamma åtgärder bör vidtas för att återställa de södra delpopulationerna genom att förstärka den nuvarande NATUR 4-åtgärden *Utarbetande och genomförande av vårdåtgärder i anslutning till skyddet av östersjövikaren* (NATUR 4-) och den nya, kompletterande åtgärden för *utarbetande och genomförande av förvaltningsplaner för skydd av de sydliga vikarpopulationerna* (ÅP2022-NATUR6). I det första skedet ska orsakerna till de olika delpopulationernas tillstånd utredas närmare och kostnadseffektiva metoder för uppskattning av beståndet utvecklas. Samarbetet kring östersjövikaren i östra Finska viken ska fortsätta som tidigare med Ryssland och Estland, bl.a. inom HELCOMs MAMA-arbetsgrupp. I Skärgårdshavet ska verksamheten vara nationell.

Utifrån förvaltningsplanen för Östersjöns sälstammar har utredningar och undersökningar utförts för att förbättra sälstammarnas status, men det finns fortfarande bristande kunskap om sälarnas hälsotillstånd och mängden skadliga ämnen. Således ska datainsamlingen effektiviseras och påverkningsmekanismer av olika miljögifter och analysmetoder beaktas. Dessutom bör man fortsätta insatserna för att bland fiskare främja en positivare inställning till nyttjandet och skyddet av sälar. Framförallt ska fortsatt utveckling av sälsäkra fångstredskap främjas.

Tumlare

Tumlaren är den enda regelbundet förekommande valarten i Östersjön. Populationen i Östersjöns huvudbasäng har bedömts vara akut hotad och består uppskattningsvis av ca 500 individer. Utifrån akustisk övervakning som utförts i Finlands havsområde sedan 2011 förekommer tumlare regelbundet på öppna havet söder om Åland och Skärgårdshavet. I detta område har det sedan 2011 gjorts 42 observationer och därutöver en observation i Finska viken (bild 19). Närmare kusten är förekomsterna mer sporadiska och data har i huvudsak samlats in via allmänhetens observationer.

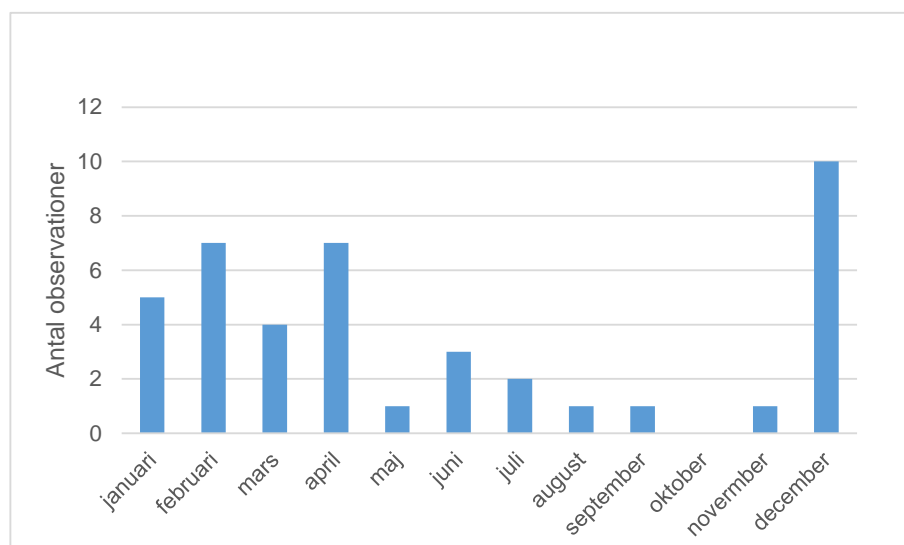


Bild 19. Akustiska tumlarobservationer per månad (n=42) i Finlands territorialvatten sedan 2011. 2011–2013 övervakades hela sydkusten (SAMBAH-projektet) och sedan 2016 övervakas öppna havet söder om Skärgårdshavet och Åland. Merparten av observationerna har gjorts i december–april då vattnet är kallare, men delvis kan detta även bero på skillnader i detekterbarhet till följd av vattnets skiktning.

I bedömningen av bevarandestatusen i Finland (2019)⁷⁸ bedömdes tumlaren vara en sporadisk besökare (NA). Finland utarbetade 2006 ett eget handlingsprogram för skydd av tumlaren och det uppdaterades 2016¹⁴⁵. Då beaktades uppdateringen av Jastarniaplanen (2016) inom ramen för ASCOBANS samt nya data om tumlarens förekomst från SAMBAH-projektet (2010–2015).

Flera faktorer, såsom miljögifter, bifångst i fisket och 1940-talets bistra isvintrar, påverkade radikalt tumlarpopulationens storlek och den har inte återhämtat sig sedan dess. Det som hotar tumlaren nuförtiden är bl.a. ökade människoframkallade störningar, såsom undervattensbuller och växande sjötrafik.

Europeiska unionen har riktat särskild uppmärksamhet på tumlarsituationen i Östersjön och ohållbara bifångstmängder i Östersjöområdet, som lett till att populationen riskerar dö ut. Rådet från ICES 2020 innehåller brådskande åtgärder för att minska tumlarens bifångst. Dessa är bl.a. en kombination av regionala och tidsmässiga fiskeförbud samt användning av ljudskrämmare (pinger) vid fiske med nät. Förslagen behandlades bl.a. på BALTAFISH-möten sommaren 2020, och Finland ansåg att dessa behövs. Endast användningen av pingers i allt nätfiske, inkl. fritidsfiske, särskilt i Finska viken och Skärgårdshavet, ansågs inte motiverat. Omfattningen av de föreslagna åtgärderna i relation till artens förekomst i berörda områden samt svårigheterna i övervakningen gör att man sannolikt inte når det slutresultat som eftersträvas. Övriga föreslagna åtgärder gällde framförallt tumlarens viktigaste förekomstområden i Östersjön och Natura 2000-områden där tumlaren utgör en urvalsgrund. Finland är dock redo att testa frivillig användning av ljudskrämmare i utvalda områden i ett eventuellt SAMBAH II-projekt.



Bild 20. Tumlare (Roosa Atula, 2020)

Finlands åtgärdsprogram för tumlaren identifierar de viktigaste trycken i Finlands havsområde och presenterar åtgärder som kan påverka dessa. Målet är att samtidigt främja allmänhetens medvetenhet om tumlaren och om hoten mot den. Därtill betonas internationellt samarbete för att skydda arten i Östersjön. Dessa åtgärder ska fortsätta ännu intensivare.

I det internationella samarbetet bereds en ansökan om finansiering av SAMBAH II-projektet. Det syftar till att öka kunskapen om tumlarens situation och livsmiljö i Östersjön, identifiera konsekvenser av olika belastningar (inkl. bifångst och undervattensbuller) och utveckla metoder genom vilka konsekvenserna kan minskas.

Åtgärdsprogrammet innehåller 9 nya åtgärder för att stärka nätverket av marina skyddsområden och främja andra naturvårdsåtgärder. En ny kommunikationsåtgärd syftar till att öka allmänhetens medvetenhet om skyddsområdena och färdande i dessa.

Havsplaneringsåtgärder

EU:s havsplaneringsdirektiv (89/2014/EU) ska främja hållbar utveckling och tillväxt i användningen av havsområden och effektiv förvaltning genom att skapa en ram för konsekvent och öppet beslutsfattande. Varje medlemsstat ska upprätta och genomföra havsplaner eller en plan som även beaktar samspelet mellan land och hav och havsområdenas särdrag. Medlemsstaterna ska samarbeta med stater i samma havsområde och även eftersträva samarbete med tredjeländer när detta är möjligt.

Bestämmelser om havsplaneringen finns i markanvändnings- och bygglagen. Syftet med havsplaneringen är att främja hållbar utveckling och tillväxt i synnerhet inom energi, sjötrafik, fiske och vattenbruk, turism och rekreation samt främja bevarande, skydd och förbättring av miljön och naturen. I planerna beaktas ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter, och man tillämpar ekosystemansatsen. Ett annat mål är anpassning till klimatförändringens effekter. Vid utarbetande av översiktliga planer för territorialvattnet och den ekonomiska zonen granskas och samordnas olika aktörers nuvarande och kommande behov i bred omfattning. Havsplanernas ändamålsenlighet granskas åtminstone vart tionde år.

Nuvarande åtgärder inom havsplaneringen som stöder havsvården

HELCOM och VASAB (*Vision and Strategies around the Baltic Sea* – mekanismen för havsplaneringssamarbete mellan Östersjöstaternas regeringar) tillsatte 2010 en gemensam arbetsgrupp för havsplaneringen, HELCOM-VASAB MSP WG, för att stödja utvecklingen av havsplaneringen i Östersjöområdet. Arbetsgruppen har som uppgift att utveckla samarbetet och informationsutbytet mellan länderna. Arbetsgruppen har tagit fram principer och en färdplan för havsplanering samt i enlighet med planen riktlinjer för en ekosystemansats och gränsöverskridande samarbete. Arbetsgruppen utreder nu ett gemensamt dataunderlag för Östersjöländernas havsplaner.

Finlands kuststrategi (2006) har utarbetats utifrån Europaparlamentets och rådets rekommendation från 2002 om genomförandet av integrerad användning och vård av kustområden i Europa. Kuststrategin täcker havs- och markområden på bägge sidor av strandlinjen samt skärgården. Integrerad användning och vård av kustområden (Integrated Coastal Zone, ICM) grundar sig på ett både brett och långsiktigt perspektiv där man strävar efter att beakta beroendeförhållandet mellan naturliga system och mänskliga verksamheter som påverkar kustområdena och förbereda sig på kommande generationers behov. Strategin betonar en ekosystemansats och beaktande av kustområdenas lokala särdrag. Kuststrategin ger en heltäckande presentation av hur olika sektorer med egna, tillgängliga metoder kan främja och förverkliga en hållbar användning av kusten. Kuststrategin uppmuntrar också till regionalt samarbete och till utarbetande av regionala kuststrategier. Kuststrategin är föråldrad och bör uppdateras med beaktande av nya nationella och internationella mål och bestämmelser med sikte på att uppnå god status i havet.

Markanvändnings- och bygglagen tillämpas på Finlands territorialvatten. Landskapsförbunden och kommunerna ansvarar för planeringen av områdesanvändningen och kan utarbeta general- och landskapsplaner för sina havsområden. Landskapsplanerna kan täcka hela landskapet inklusive havsområdena eller delar av landskapet, eller behandla vissa sektorer såsom vindkraft eller skydds- och rekreationsområden. I de nuvarande landskapsplanerna har flera olika användningsändamål anvisats för havsområdena. Dessa är vanligtvis reserveringar som berör naturskydd, fartygsleder, kulturarvet, försvarsmaktens områden, täkt av jordmaterial eller vindkraft.

Syftet med planeringen av havsområdena är att skapa förutsättningar för en hållbar användning och tillväxt som främjar en god status i den marina miljön. En havsplan ska omfatta territorialvattnet och den ekonomiska zonen. De ska på strategisk nivå granska potentiella områden för olika verksamheter och samordning av dessa. Havsplanerna bygger på den senaste forskningen och modellering av data, utredningar på nationell och landskapsnivå samt ett brett samarbete med intressenter. Planutkastet var färdiga våren 2020 och själva planerna ska färdigställas före utgången av mars 2021.

För att främja god status i den marina miljön baseras havsplanen på zoner. Finlands zonindelning utgår från en förenklad ytvattentypifiering som anpassats till den översiktliga havsplanens behov och omfattar hela kusten. Zonerna är 1) inre skärgården och inre kustvattnen, 2) yttre skärgården och yttre kustvattnen samt 3) öppna havet. Planeringsprinciperna för alla zoner förutsätter att god status främjas via andra, detaljerade planer och branschernas åtgärder. Målet god status i marin miljö har inkluderats i alla beteckningar för anvisade verksamheter i havsplanen.

Marina skyddsområden har beaktats i havsplanen och presenteras i bakgrundsmaterialet. Planen anger ekologiskt betydande undervattensområden (EMMA), som bygger på VELMU-data och tagits fram via Zonation-analys och expertkunskap.

Om flyttfåglarnas rutter och vilo- och födosöksområden kartläggs över hela Östersjön och resultaten sedan beaktas i havsplaneringen skulle man kunna förhindra att de viktigaste livsmiljöerna för övervintrande fåglar förstörs. (HELCOM gav en rekommendation om detta 2013¹⁴⁶).

Sjöfåglar som flyttar till och övervintrar i Finland (bl.a. svärta, ejder, smålom, storlom, alfågel och sjöorre) utsätts för tryck, bl.a. när man bygger vindkraftverk eftersom de grunda ställen där dessa arter vilar och söker föda vintertid även lämpar sig för vindkraftsbyggande. De nuvarande åtgärderna har inte varit tillräckliga för att säkerställa de viktigaste flyttnings- och övervintringsområdena för dessa arter.

Havsplanen beaktar flyttfåglarnas rutter och vilo- och födosöksområden genom Finlands miljöcentrals Zonation-vindkraftsanalys där man sökt efter de lämpligaste områdena för vindkraft. För anvisning av potentiella vattenbruksområden i havsplanen tillämpades en lokaliseringsstyrningsmodell baserad på FINFARMGIS-ekosystemansatsen. Modellen är ett verktyg för samlad bedömning med miljö-, sociala och ekonomiska kriterier. Den har flera miljökriterier men prioriterar inte havsmiljöns ekologiska status eller eutrofieringsstatus. Statusen för sjöar och vattendrag är också viktig med tanke på betydelsefulla naturskyddsfaktorer, såsom blåmusselbottnar.

5.9.2. Havsvårdens nya åtgärder för att främja områdesbaserad natur- och miljövård, återställning samt havsplanering

I havsvårdens åtgärdsprogram föreslås 12 nya åtgärder för att främja områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning samt havsplanering. Genom de nya åtgärderna och många åtgärder under andra teman minskas trycket på undervattensarter och -naturtyper, vilket främjar en god status i marin miljö.

De nya åtgärderna främjar utvidgning av nätverket av marina skyddsområden enligt de kvantitativa mål som avtalats i EU och internationellt samt effektivare skydd i områdena för att minska trycket på undervattensnaturvärden. Havsmiljölagstiftningens funktionalitet och effektivitet utreds så att man utifrån detta kan tydliggöra verkställandet av lagar och bestämmelser och främja att marina aktörer tar ansvar för hur havsrelaterade verksamheter påverkar havsnaturen. Återställnings- och restaureringsåtgärder för havsnaturen främjar ett aktivt skydd av värdefulla arter och naturtyper. Den befintliga åtgärden för skydd av hotade naturtyper och arter fortsätter genom att man tar fram en plan för utarbetandet av åtgärdsprogram som gäller hotade arter och naturtyper och börjar utarbeta programmen i prioritetsordning.

Bland förslagen till nya åtgärder finns också utveckling av metoder för övervakningen av skärgårdsfåglar i mellan- och innerskärgården samt identifiering av viktiga utsjögrund för havsjöfåglar. Genom åtgärderna kan man upptäcka förändringar i förekomsten av skärgårdsfågelarter samt framöver ta bättre hänsyn till viktiga områden för ytterskärgårdens fågelfauna. Data kan även beaktas vid planering av skyddsområden, oljebekämpning och vindkraftverk. En åtgärd för att skydda skärgårdsfågelnas ungdproduktion är systematisk jakt på främmande rovdjur, mink och mårhund, på skyddsområden i kustområdet. Åtgärderna främjar en gynnsam skyddsnivå för sjöfåglar. Statusen i sydliga populationer av östersjövikare förbättras genom att den befintliga åtgärden fortsätter med beaktande av att det utarbetas ett fristående skydds- och forskningsprogram som i tillämpliga delar kan ingå i förvaltningsplanen för Östersjöns sälstammar.

Med de nya havsplaneringsåtgärderna säkerställs en friktionsfri integration av havsplanering och -planer med främjandet av god status i den marina miljön, hållbar blå tillväxt och hållbar användning av naturresurser samt att data som behövs i nästa omgång är tillgängliga och användbara. En annan åtgärd handlar om att bedöma och följa upp effekterna av havsplaneringen och genomförandet av havsplanerna för att kunna kontrollera åtgärdernas effektivitet och följa upp eventuella förändringar i havsmiljöförhållandena och användningen av havsområdet. Uppdateringen av kuststrategin har som mål att utarbeta en ny strategi med verktyg som motsvarar den nuvarande situationen och de förändrade styrmedlen samt bidrar till att god status uppnås i kustområdet.

ÅP2022-NATUR1	
Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Åtgärden handlar om att utvidga skyddsområdesnätverket för att trygga havsnaturens mångfald. EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 sätter som mål på EU-nivå att marina skyddsområden ska täcka 30 % av havsområdet, varav 1/3 är strikt skyddade så att det täcker 10 % av EU:s havsområde. Då nätverket utvidgas ska man beakta målen för nätverket av skyddsområden i hela Östersjön och per bassäng i HELCOMs kommande handlingsprogram för skydd av Östersjön. I samband med utveckling av nätverket bedöms även klimatförändringens inverkan på nätverkets funktionalitet och placeringen av områdena.</p> <p>Åtgärden drar nytta av bästa tillgängliga kunskap om havsnaturen, ovanför och under ytan, som bl.a. samlats och producerats i VELMU-programmet. Det här säkerställer att nätverket utvidgas så att hotade eller viktiga arter och naturtyper för mångfalden och ekosystemen kommer med. Utvidgningsmöjligheterna ska undersökas i både statligt och privat ägda områden.</p> <p>Ett tillräckligt omfattande, väl sammankopplat och planerat skyddsområdesnätverk främjar förbättring av statusen för arter och naturtyper, bevarande av dessa samt uppnående av god status i marin miljö. Därtill ger ett effektivt nätverk bättre möjligheter till beredskap för klimatförändringen och dess inverkan på naturens mångfald.</p>

Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: MM Deltagare: Forststyrelsen/enheten för offentliga förvaltningsuppgifter (JHT), kustens NTM-centraler, SYKE					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	NATUR1, Marina skyddsområden täcker minst 10 % av havsområdenas areal och utgör ett enhetligt ekologiskt nätverk					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR2						
Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Marina skyddsområden ska ge effektivare skydd genom att vård- och nyttjandeplaner upprättas och uppdateras för områden där de behövs enligt vad som bestämts vid den övergripande Naturaplaneringen och enligt dess tidsplan. Då behov av planer inte har identifierats tar man fram en statusbedömning för Naturaområden (NATA) samt vid behov åtgärdsplaner för utförande av förvaltnings- eller restaureringsåtgärder i området. Vård- och nyttjandeplaner, statusbedömningar av Naturaområden och åtgärdsplaner ska beakta och trygga undervattensnaturvärden genom bästa tillgängliga kunskap om naturen och befintlig lagstiftning. Nyttjandet av skyddsområden ska planeras med hjälp områdesplaneringen och utvärderingsverktygen i ljuset av målet 10 % strikt skydd i enlighet med EU BD-strategin.</p> <p>Åtgärden samlar också uppgifter om vistelse- och andra begränsningar för skyddsområden på ett lättillgängligt ställe, t.ex. i Östersjöportalen, samt främjar utmärkning av skyddsområdesgränserna på sjökorten. Landstigningsförbud och begränsningar utmärks också i terrängen vid behov.</p> <p>Åtgärden utvecklar och tar i bruk metoder som verifierar skyddsområdenas effektivitet bl.a. genom bedömning av vistelsebegränsningarnas effektivitet samt förändringar i skyddsområdets status och naturvärden.</p> <p>Ett välkött skyddsområdesnätverk främjar en gynnsam skyddsnivå för arter och naturtyper samt målet att uppnå och bevara god status i marin miljö. Åtgärden främjar också klimatanpassning.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Forststyrelsen/JHT Deltagare: kustens NTM-centraler, MM					
Tidsplan	2022–2027, löpande					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen NATUR3, Störande eller skadliga rörelser i skyddsområdena minskar					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input checked="" type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input checked="" type="checkbox"/>	K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR3						
Utredning av havsmiljölagstiftningens funktionalitet och effektivitet i skyddet av havsnaturen						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Många aktörer och lagar påverkar för närvarande skyddet och användningen av havet. Havsnaturen kan skyddas med naturvårdslagen och andra lagar, men deras effektivitet i skyddet av naturens mångfald varierar. Det finns ett behov att utreda lagarnas och bestämmelsernas effektivitet samt klargöra olika aktörers ansvar i skyddet av havsnaturen.</p> <p>Åtgärden identifierar central havspåverkande lagstiftning och bedömer effekten av de lagar och bestämmelser för skydd av havsnaturen som reglerar marina aktörer och deras verksamhet. Centrala lagar som bör granskas är bl.a. vattenlagen, lagen om fiske, markanvändnings- och bygglagen och sjötrafiklagen. Dessutom granskas förbudet mot försämring av naturvärden i Natura 2000-områden och tolkningen av det i fråga om undervattensnaturen.</p> <p>Åtgärden bedömer sådana rättsliga och andra förutsättningar för HELCOM MPA-områden genom vilka skyddsmålen för områdena kan främjas.</p> <p>Efter bedömningen görs en rekommendation om eventuella ändringar i lagar och bestämmelser för att öka effekten av skyddet för havsnaturen samt en rekommendation till aktörerna om tolkning och tillämpning av lagar och bestämmelser i havsområdet.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: Forststyrelsen/JHT, SYKE, kustens NTM-centraler</p>					
Tidsplan	2022–2024					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	<p>NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen</p> <p>NATUR3, Störande eller skadliga rörelser i skyddsområdena minskar</p>					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR4	
Återställnings- och restaureringsåtgärder i havsnaturen	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Skyddet av havsnaturen förstärks inte enbart genom att skyddsområden inrättas och utvidgas. De ska också förvaltas effektivt och vårdas systematiskt. Områdenas försvagade naturvärden ska återställas utifrån behov och möjligheter så att även sambandet med avrinningsområdet beaktas. EU:s strategi för biologisk mångfald lyfter fram restaurering av livsmiljöer som en central metod i skyddandet av naturens mångfald.</p> <p>I det första skedet tar åtgärden fram en restaureringsplan för nätverket som identifierar alla skyddsområden där vård- och restaureringsåtgärder kan vidtas och börjar genomföra planen. I det andra skedet utreds restaureringsbehoven för andra havsområden, bl.a. privata vattenområden, och deras restaureringsmöjligheter.</p> <p>Restaureringsåtgärderna utförs med olika metoder, varav en del beskrivits utförligare som egna åtgärder. Restaureringen av bl.a. flador och glon fortsätter, och omplantering av blåstång kommer att pilottestas. Vilken framgång och effekt restaureringsåtgärderna har ska följas upp, och i skyddsområdena</p>

	ska uppföljningen integreras med de verifieringsmetoder som utvecklas i åtgärden Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden (ÅP2022-NATUR2). Delåtgärd: Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet (ÅP2022-EU-TROF13) Delåtgärd: Återinföring av bandtång och kransalger (ÅP2022-BOTTEN2) Delåtgärd: Uttag av vass för att öka mångfalden (ÅP2022-BOTTEN3) Åtgärden samlar kunskap om bästa tillgängliga restaureringspraxis så att erfarenheterna kan utnyttjas så effektivt som möjligt. Då metoderna blir etablerade utarbetas en vägledning om restaurering av havsområden.					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Forststyrelsen/JHT Deltagare: kustens NTM-centraler, MM, SYKE					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR5	
Åtgärdsprogram för hotade marina arter och naturtyper	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Denna åtgärd ska fortsätta och effektivisera förra programmets Åtgärdsprogram för utrotningshotade marina arter och naturtyper (NATUR2). Läget är fortfarande sådant att handlingsprogram bara finns för ett fåtal hotade havsarter och -naturtyper. Kunskapen har dock ökat sedan det förra åtgärdsprogrammet utarbetades. Statusbedömningarna av hotade arter (2019) och naturtyper (2018) har dessutom uppdaterats. I båda är bedömningen av Östersjöns undervattensnatur mer omfattande jämfört med föregående planeringsomgång. Åtgärden bidrar till målet om gynnsam skydds nivå för arter och naturtyper enligt EU:s strategi för biologisk mångfald.</p> <p>Åtgärden syftar till att fastställa åtgärdsprogram för arter och naturtyper som behöver ett sådant, i första hand program för naturtyperna så att alla arter som gynnas av programmet för en viss naturtyp identifieras. Dessutom identifieras hotade arter som hamnar utanför naturtypsprogrammen, vilket ger möjlighet till arts specifika åtgärdsprogram. Tidigare identifierade åtgärdsprogrambehov listas. Möjligheterna till gemensamma åtgärdsprogram med grannstaterna undersöks i fråga om arter som förekommer i båda länderna.</p> <p>Arter och naturtyper som gynnas av åtgärdsprogrammen prioriteras utifrån ovannämnda utredningar. Ifall åtgärdsprogrambehovet för en art eller naturtyp redan identifierats (t.ex. bergand (EN), småtärna (EN) och svarthakedopping (EN)) kan genomförandet av åtgärdsprogrammet påbörjas snarast möjligt.</p> <p>För att kunna bevara marina arter och naturtyper måste man främja beaktandet av dem vid uppdateringen av naturvårds- eller vattenlagen (BOTTEN1). Detta är vad åtgärden Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbottnen (ÅP2022-BOTTEN1) syftar till att göra.</p>

Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvariga: YM och MMM Deltagare: SYKE, kustens NTM-centraler, NRI och Forststyrelsen/JHT					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	NATUR1, Marina skyddsområden täcker minst 10 % av havsområdenas areal och utgör ett enhetligt ekologiskt nätverk					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input checked="" type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR6						
Förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer						
Åtgärdsbeskrivning	<p>De sydliga populationerna av östersjövikare i Skärgårdshavet och östra Finska viken är mycket små och har klassats av HELCOM som hotade: uppskattningsvis lever 200–300 i Skärgårdshavet och ca 100 i Finska viken.</p> <p>De varmare vintrarna är det största hotet mot östersjövikaren, särskilt i de sydliga förekomstområdena. Bristen på is och snö gör det redan nu extremt svårt för kutar i de sydliga populationerna att klara sig. Förutom klimatförändringen hotas det södra vikarbeståndet bland annat av bifångstdödighet från fiskeredskap och gråsäljakt, olje- och kemikalieutsläpp från sjöfarten och fartygsfarleder som fragmenterar isfält lämpliga för fortplantning.</p> <p>Åtgärden är en fortsättning på det förra åtgärdsprogrammets Utarbetande och genomförande av vårdåtgärder i anslutning till skyddet av östersjövikaren (NATUR 4). Ett eget skydds- och forskningsprogram tas fram för Finlands sydliga populationer av östersjövikare med målet att uppnå hållbar populationsnivå och därmed förhindra att vikarens förekomstområde krymper betydligt. Skydds- och forskningsprogrammet är fristående men kan i tillämpliga delar ingå i förvaltningsplanen för Östersjöns sälstammar.</p> <p>I åtgärden utvecklas också beståndsberäkningsmetoder såsom identifiering av individer eftersom den nuvarande räkningen på is försvåras av det minskade istäcket. Åtgärden kommer att utnyttja Our Saimaa Seal LIFE-projektets åtgärder och resultat när så är möjligt.</p> <p>Därtill sker samarbete med Ryssland och Estland för att skydda östersjövikaren i östra Finska viken och återuppliva populationen.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: WWF (tar fram skydds- och forskningsprogrammet) och MMM (förvaltningsplanen för sälstammar)</p> <p>Deltagare: MM, SLL, Luke, Viltcentralen, Forststyrelsen/JHT, Our Saimaa Seal LIFE-projektet</p>					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	östra Finska viken och Skärgårdshavet					
Koppling till allmänna miljömål	DATA1, Dataunderlaget om populationerna av östersjövikare i Finska viken och Skärgårdshavet är starkt och ligger till grund för skyddsåtgärder					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
				K10 <input type="checkbox"/>		

	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>		K11 <input type="checkbox"/>	
--	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------	--	------------------------------	--

ÅP2022-NATUR7						
Fågelinventering vid utsjögrunden						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Åtgärden identifierar viktiga fågelgrund i utsjön/på öppna havet mellan Finska viken och Kvarken samt fågelarterna där. Inventeringen sker vid bästa samlingsstid för ruggande, flyttande eller övervintrande fåglar. Det effektivaste sättet är flygräkning. I övrigt utreds vilken betydelse grunden i ytterskärgrunden har som födosöksområde för häckande alkor (tordmule, sillgrissla, tobisgrissla). Detta utförs genom båträkning i lugnt väder. Arbetet tar också hjälp av modelleringsmetoder.</p> <p>Åtgärden skapar ett kunskapsunderlag för eventuella fortsatta åtgärder, bl.a. inrättande av nya skyddsområden, oljebekämpningsplaner samt användningen av havsplaner (placering av vindkraftverk). Data kan sammankopplas med andra data som samlats in i VELMU-projektet och kan utnyttjas när Östersjönaturen granskas på näringsvävsnivå.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: SYKE Deltagare: Forststyrelsen/JHT, NRI					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	kustområdet					
Koppling till allmänt miljömål	NATUR1, Marina skyddsområden täcker minst 10 % av havsområdenas areal och utgör ett enhetligt ekologiskt nätverk NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen NATUR3, Störande eller skadliga rörelser i skyddsområdena minskar OMR1, Havsområdesplaneringen främjar uppfyllelsen av havsmiljöns goda tillstånd					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottn
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR8	
Utveckling av fågelövervakningen i inner- och mellanskärgrunden	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Skärgrårdens fågelfauna förändras snabbt just nu. Många arter från ytterskärgrunden häckar i ökande grad på stora och skogiga öar i mellan- och innerskärgrunden, närmare bebyggelse. Övervakning med betoning på ytterskärgrunden ger därmed inte alltid tillräcklig kunskap om statusen för skärgrårdarterna.</p> <p>Målet är att jämte den traditionella ytterskärgrådsfokuserade övervakningen utarbeta en metod baserad på båträkning i inner- och mellanskärgrunden som stöder den tidigare övervakningen men ger ny kunskap om förändringar och deras omfattning samt mer exakta uppskattningar av fågelpopulationerna. Samtidigt ger detta kunskap om människans eventuella störningseffekt på arterna eller i vissa fall tvärtom en skyddseffekt på häckningen. Därtill övervakas hur landbaserade rovdjur eventuellt påverkar häckningsresultatet och resultatet jämförs med data från ytterskärgrunden.</p>

Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: NRI och Forststyrelsen/JHT Deltagare: SYKE, Naturhistoriska centralmuseet (LTKM), fågelskådare					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	hela kusten					
Koppling till allmänt miljömål	NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen NATUR3, Störande eller skadliga rörelser i skyddsområdena minskar NATUR5, Färre minkar och mårhundar på häckningsplatser					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input checked="" type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR9

Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena

Åtgärdsbeskrivning	<p>Systematisk jakt av främmande rovdjur är en åtgärd som omfattar viktiga skyddsområden vid kusten och nödvändiga närmiljöer för effektiv jakt. Åtgärden bidrar till att bevara kustområdets fågelarter och skärgårdsnaturens mångfald överlag. Den ska bilda lokala samarbetsnätverk och aktivera lokalbefolkningen som stödnätverk åt professionella jägare.</p> <p>Modellen som utnyttjas har skapats i SOTKA-projektets pilottest, där områden fria från främmande rovdjur skapas i Skärgårdshavet och på Nylands västkust genom hundjakt, GPS-spårning av djur och positionsdatabaserad planering.</p> <p>I åtgärden förenas jaktmetoderna för de två invasiva arterna av rovdjur – mårhund och mink – till en kostnadseffektiv helhet. Jaktområdena får en geografiskt vettig storlek och olika typer av aktiva och passiva jaktmetoder kombineras till en lämplig kombination för årets förlopp.</p> <p>Åtgärden förutsätter bearbetning av skärgårdsfågeldata till ett så användarvänligt format att ansvariga aktörer kan utnyttja dessa data i sin styrning av jakten på dessa rovdjur. Man behöver t.ex. ta hänsyn till rovfåglarnas bon, som inte får störas.</p> <p>Centralt för åtgärden är att lokala nätverk aktiveras. Samarbetet kommer särskilt att fokusera mellan den som driver fångsten, jaktklubben med jakträtt eller markägaren och experterna som känner till fågelfaunan.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Forststyrelsen/JHT Deltagare: JSM, MM, Finlands viltcentral, Jakt- och naturskyddsföreningar, stiftelser och viktiga markägare i Finlands kustområden och kustkommuner					
Tidsplan	2022–2027, löpande					
Regional omfattning	Kustvattnen; åtgärden riktas särskilt mot viktiga områden för fågellivet i Skärgårdshavet, där jakten har störst effekt (mest varaktigt tomrum av främmande rovdjur), men även andra kustområden					
Koppling till allmänt miljömål	NATUR5, Färre minkar och mårhundar på häckningsplatser					
	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input checked="" type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>

Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	
---	---	--	--	--	---	--

ÅP2022-NATUR10						
Utredning av reviderings- och informationsbehov avseende havsplanerna						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Havsplanering är en adaptiv process där en andra planeringsrunda följer efter godkännandet av de första havsplanerna. Den andra rundan börjar med kartläggning och tillgodoseende av eventuella kunskapsbehov och behov att förnya förfaranden.</p> <p>Åtgärdens övergripande mål är att 1) säkerställa friktionsfri integration av havsplaneringen och -planerna med främjandet av god status i marin miljö, hållbar blå tillväxt och hållbar användning av naturresurser och 2) säkerställa tillgängligheten och användbarheten av data som behövs för den andra havsplaneringsrundan och deras tillräcklighet. Ett konkret mål är att 3) synkronisera havsplaneringsprocessen med uppdateringscykeln för Finlands havsförvaltningsplan.</p> <p>Åtgärden skapar förutsättningar för ett inkluderande, konstruktivt och kontinuerligt havsplanerings-samarbete som bygger på ett enhetligt kunskapsunderlag. Den stöder en holistisk och sektorsövergripande havsplanering som främjar hållbar utveckling samt resurseffektivitet och rationell samordning av planer och planeringsprocesser.</p> <p>Åtgärden stöder havsplaneringsprocessen och därmed uppnåendet av målen i Finlands havsförvaltningsplan, Finlands tillväxtplan för blå bioekonomi, Finlands Östersjöstrategi och andra centrala, strategiska program för havsområdena. Havsplaneringen är ett centralt verktyg i EU:s havspolitik för att styra blå tillväxt så att den är ekologiskt hållbar och samordna havsrelaterade verksamheter i syfte att uppnå målet om god status i marin miljö. Havsplaneringen är också ett sätt för Finland att genomföra Östersjöstrategin.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Egentliga Finlands förbund (koordination av havsplaneringen) Deltagare: MM					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	Allmänt mål, Naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppfyllelsen eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd OMR1, Havsområdesplaneringen främjar uppfyllelsenuppnåendet av havsmiljöns goda tillstånd					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input checked="" type="checkbox"/>	Komersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR11	
Program för bedömning och uppföljning av havsplanernas effekter	
Åtgärdsbeskrivning	Havsplanering är en adaptiv process där beredning av ett bedömnings- och övervakningsprogram följer omedelbart efter godkännandet av de första havsplanerna. Genom att bedöma och övervaka effekterna av

	<p>havsplaneringen och genomförandet av havsplanerna kan man kontrollera åtgärdernas effektivitet och följa upp förändringar i havsmiljön och användningen av havsområdet.</p> <p>I och med att en ekosystemansats tillämpas i havsplaneringen står uppnåendet av dess principer i centrum för bedömningen och uppföljningen. Konkret innebär detta t.ex. att kunskapsunderlaget om havsmiljön är tillräckligt, försiktighetsprincipen uppfylls, havsvårdens miljömål stöds, havsområdenas särdrag beaktas, ekosystemtjänsterna identifieras och används hållbart, sektorernas växelverkan identifieras, kumulativa effekter av mänskligt tryck bedöms och mildras, planeringen blir inkluderande, utförd på rätt nivå och sammanhängande samt att planeringen av vården och användningen är adaptiv.</p> <p>Åtgärdens mål är att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) säkerställa friktionsfri integration av havsplaneringen och -planerna med främjandet av god status i marin miljö, hållbar blå tillväxt samt hållbar användning av naturresurser genom att granska hur ekosystemansatsen tillämpas i planeringsprocessen och planerna, 2) utföra inkluderande övervaknings- och utvärderingsarbete för att lyfta fram och stödja nationella och regionala särdrag tillsammans med intressenterna och med gemensamt utvecklade bedömnings- och övervakningsverktyg. 3) stödja integration av adaptiv hantering som en naturlig och fast del av havsplaneringen genom att utbilda planerare i samverkande förvaltning och 4) stödja användningen av korrekta och lägliga bedömnings- och övervakningsindikatorer åren efter godkännandet av havsplanen så att det underlättar de marina aktörernas kommunikation och beslut som bidrar till god status i marin miljö. <p>Åtgärden stöder havsplaneringsprocessen och därmed uppnåendet av målen i Finlands havsförvaltningsplan, Finlands tillväxtplan för blå bioekonomi, Finlands Östersjöstrategi och andra centrala, strategiska program för havsområdena. Havsplaneringen är ett centralt verktyg i EU:s havspolitik för att styra blå tillväxt så att den är ekologiskt hållbar och samordna havsrelaterade verksamheter i syfte att uppnå målet om god status i marin miljö. Havsplaneringen är också ett sätt för Finland att genomföra Östersjöstrategin.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Egentliga Finlands förbund (koordination av havsplaneringen) Deltagare: MM					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	Allmänt mål, Naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppfyllelsen eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd OMR1, Havsområdesplaneringen främjar uppfyllelsen av havsmiljöns goda tillstånd					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbottnen K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input checked="" type="checkbox"/>	Energi och undervattensbuller K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

ÅP2022-NATUR12						
Förnyelse av kuststrategin						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Finlands kuststrategi bygger på Europaparlamentets och rådets rekommendation om genomförandet av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa 2002/413/EG, enligt vilken medlemsstaterna ska upprätta en nationell kuststrategi. Finland strategi, Hållbart på kusten, är från 2006. Dess mål är att säkerställa kustområdenas livskraft och biologisk mångfald. Strategin innehåller riktlinjer och verktyg för att genomföra målen. Strategin går igenom myndigheterna och deras styrmedel samt redogör för hur kusten med hjälp av dessa kan vårdas och användas hållbart.</p> <p>Landskapsförbundet spelar en central roll i genomförandet av strategin.</p> <p>Projektet syfte är en förnyad strategi och verktyg som motsvarar nuläget och förändrade myndigheter och styrmedel. Arbetet sker i tätt samarbete med kustintressenterna och andra centrala aktörer. Man granskar bl.a. växelverkan mellan land och hav utifrån iakttagelser man gjort i havsplaneringen. Arbetet gynnar samordning av mänsklig verksamhet med havs- och kustmiljön samt målen för skydd av biologisk mångfald.</p> <p>Kustanvändningen och flera utvecklings- och förvaltningsorganisationer och styrmedel som presenteras i kuststrategin har förändrats eller är i förändring. Till exempel har planer och åtgärder för havs- och vattenvården införts, som ännu inte fanns vid den tidpunkt då den tidigare strategin utarbetades.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: landskapsförbunden, JSM/Skärgårdsdelegationen</p>					
Tidsplan	2022					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	Åtgärden främjar indirekt uppfyllelsen av samtliga miljömål					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 ☒	K2 ☐	K3 ☐	K4 ☐	K5 ☒	K6 ☒
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 ☐	K8 ☐	K9 ☐	K10 ☒	K11 ☒	

5.9.3. Sammandrag av nuvarande och nya åtgärder för områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering

Nuvarande åtgärder och nya åtgärder i havsförvaltningen kommer att minska trycket på arter och livsmiljöer genom områdesbaserat skydd och återställning och havsplanering. De nuvarande åtgärderna behandlas ovan i avsnitt 5.9.1. Förslagen till nya åtgärder beskrivs i avsnitt 5.9.2. De nuvarande åtgärderna och förslagen till nya åtgärder i programmet sammanfattas i tabell 26.

Tabell 26. Nuvarande och nya åtgärder i havsvårdens åtgärdsprogram för främjande av områdesbaserat skydd och återställning samt havsplanering.

Nuvarande åtgärder
Lagen om skydd av valar och arktiska sälar (1112/1982)
Riksomfattande strandskyddsprogrammet (statsrådets principbeslut 20.12.1990)
Naturvårdslagen (1096/1996) och -förordningen (160/1997)
Markanvändnings- och bygglagen (132/1999)
Vattenlagen (587/2011)

För naturen – till nytta för människan. Handlingsprogram för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden 2012–2020
Förhandlingar om prioriteringen av arter i brådskande behov av skydd åren 2012–2017
Nuläge och utvecklingsbehov inom skyddet av naturtyper - Lagstadgade skyddsmetoder (2013)
Havsplaneringsdirektivet (2014/89/EU) och direktivenliga havsplaner som färdigställs 2021
Miljöskyddslagen (527/2014) och -förordningen (713/2014)
Småvattenstrategi (2015–2025)
Nationell styrplan för vattenbrukslokalisering (2014)
Anvisning för muddring och deponering av sediment (2015)
Tumlaren i Finland, uppdaterat förslag till åtgärder för skydd av tumlaren i Finland (2016)
Sjötrafiklagen (782/2019)
Kommissionens handlingsplan för naturen, ekonomin och människorna (Nature Action Plan)
Helmiprogrammet
Utarbetande av en riksomfattande plan för täkt av havssand och stenmaterial (FYSISK2)
Effektivisering av skyddet i marina skyddsområden (NATUR1)
Åtgärdsprogram för utrotningshotade havsarter och naturtyper (NATUR2)
Skydd av nyckelhabitat under vattnet (NATUR3)
Utarbetande och genomförande av vårdåtgärder i anslutning till skyddet av östersjövikaren (NATUR4)
Inkludering av marina skyddsområden i havsplanerna (HAVSOMRÅDE1)
Kommunikation om målen för och åtgärderna inom havsvården (KOMMUNIKATION 1)
Nya åtgärder
Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald (ÅP2022-NATUR1)
Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden (ÅP2022-NATUR2)
Utredning av havsmiljölagstiftningens funktionalitet och effektivitet i skyddet av havsnaturen (ÅP2022-NATUR3)
Återställnings- och restaureringsåtgärder i havsnaturen (ÅP2022-NATUR4)
Åtgärdsprogram för hotade marina arter och naturtyper (ÅP2022-NATUR5)
Förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer (ÅP2022-NATUR6)
Fågelinventering vid utsjögrunden (ÅP2022-NATUR7)
Utveckling av fågelövervakningen i inner- och mellanskärgården (ÅP2022-NATUR8)
Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena (ÅP2022-NATUR9)
Utredning av reviderings- och informationsbehov avseende havsplanerna (ÅP2022-NATUR10)
Program för bedömning och uppföljning av havsplanernas effekter (ÅP2022-NATUR11)
Förnyelse av kuststrategin (ÅP2022-NATUR12)

5.10 Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd

Med risker för havsmiljöns tillstånd avses oväntade eller slumpmässiga risker för tillståndet. De planerade åtgärderna reducerar eller eliminerar riskerna innan de realiserar eller minskar de negativa konsekvenserna ifall riskerna har realiserats.

5.10.1 Nuvarande åtgärder för att förbättra säkerheten i sjöfarten och bekämpningen av olje- och kemikalieolyckor

Fartygsolyckor

Utifrån en tidsserie på cirka tio år sker det årligen ca 22–41 olyckor i Finlands territorialvatten. Antalet sjöolyckor per år har ibland varierat kraftigt, men siffrorna säger inte allt om hur säkerheten utvecklats eftersom variationen är slumpmässig (bild 21).

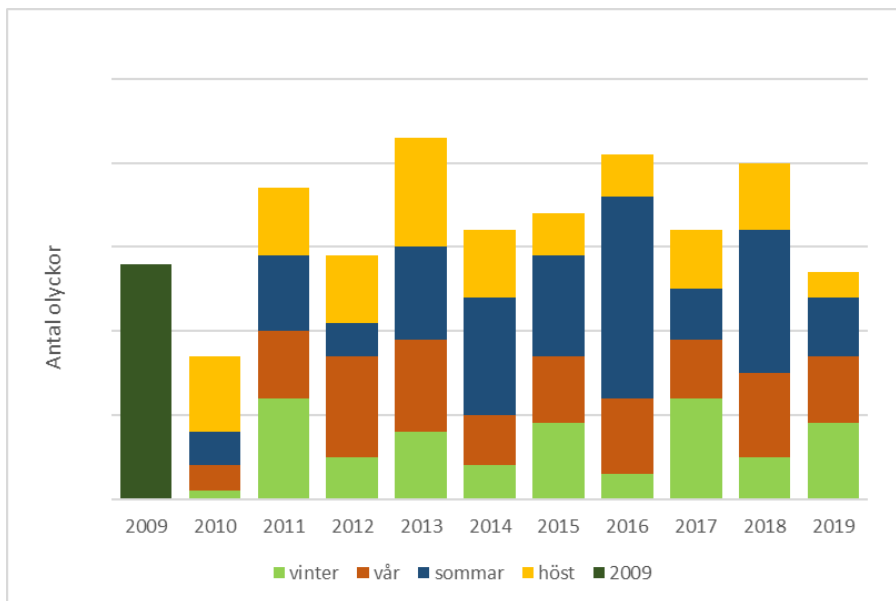


Bild 21. Olyckor i Finlands vattenområden 2010–2019 under olika årstider. (Källa: Traficom¹⁴⁷).

Enligt statistik från Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) för tidsperioden 2014–2019 var merparten av olyckorna i Europas havsområden förluster av styrförmågan (30 %), sammanstötningar (16 %) eller kollisioner mot kajer eller andra fasta objekt (16 %). I Finlands vattenområden var grundstötningar och bottenkänningar den vanligaste olyckstypen. Olycks- och tillbudsstatistiken¹⁴⁷ ger en bra uppfattning om riskerna i marina olje- och kemikalietransporter och behovet av eventuella åtgärder. Åren 2014–2018 fick Trafiksäkerhetsverket (nuvarande Transport- och kommunikationsverket) fick 207 anmälningar om sjöolyckor (2010–2019 anmäldes 22–41 olyckor per år), och i 16 av dem uppgavs lasten innehålla farliga ämnen eller flytande bulklast i strid med IMDG-reglerna (International Maritime Dangerous Goods Code). Det finns ännu inte någon tillförlitlig statistik om tillbuden till havs eftersom skyldigheten att anmäla olyckor till myndigheterna blev lagstadgad först i september 2017. Bild 22 visar självbedömda orsaker till händelserna under övervakningsperioden.

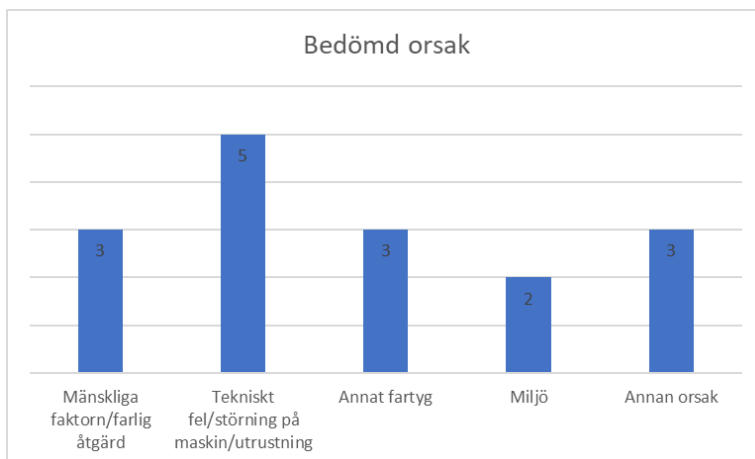


Bild 22. Bedömd orsak till anmäld sjöolycka/tillbud (Källa: Traficom¹⁴⁷).

En typisk olycka vid sjötransport av farliga ämnen har små konsekvenser och orsakar varken utsläpp eller miljökador. Sammantaget kan säkerhetsläget i finsk sjöfart anses vara stabilt och gott, men det är befogat att fortsätta minska olycksriskerna även via havsvårdens åtgärder eftersom en enskild stor olycka kan försämra havsmiljöns tillstånd betydligt och ha konsekvenser för människor¹⁴⁸. Det transporteras stora mängder farliga och skadliga ämnen på Östersjön, men de berörda ländernas myndigheter saknar en gemensam verksamhetsmodell för sjöolyckor med farliga ämnen (bild 23). Insatser vid marina storolyckor förutsätter ofta internationell samverkan och övning. Härvid är de nuvarande åtgärderna otillräckliga.

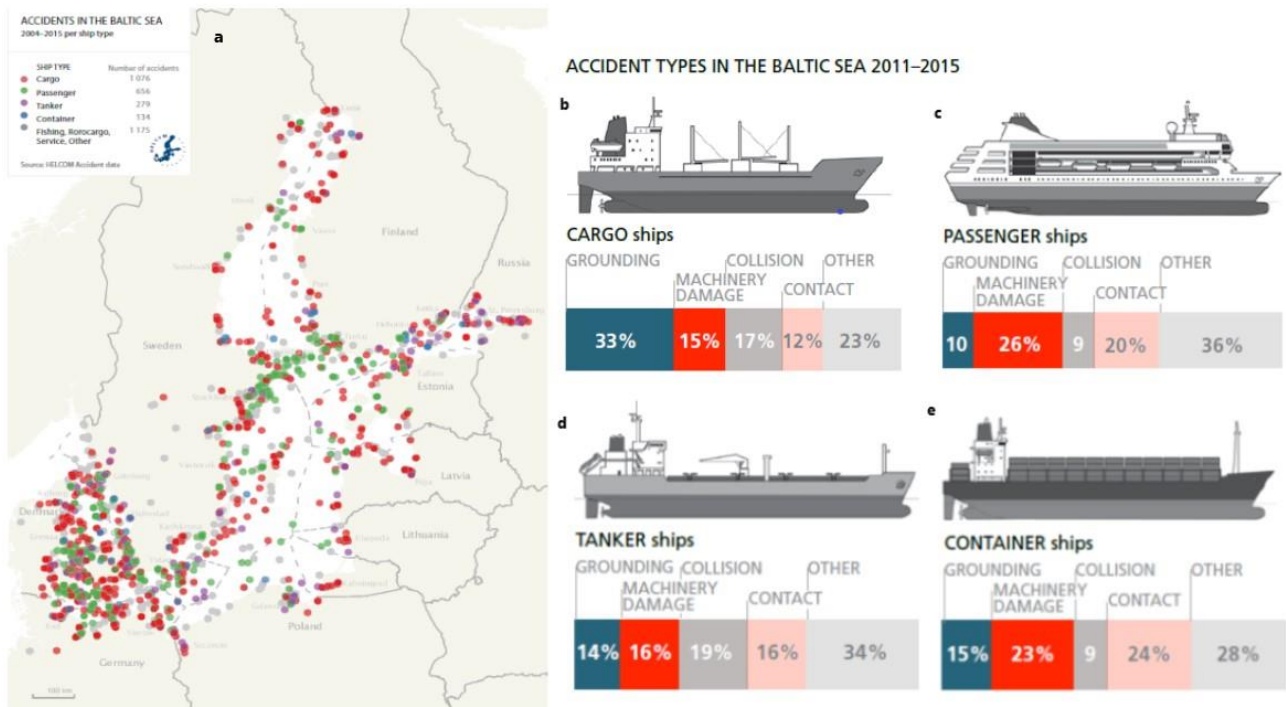


Bild 23. Fartygsolyckor i Östersjön 2004–2015 per fartygstyp, a) olyckor i Östersjöområdet, b) fraktfartyg, c) passagerarfartyg, d) tankfartyg och e) containerfartyg (grounding: bottenkänning, machinery damage: maskinhaveri, collision: fartygskollision, contact: fartygskontakt, other: annan skada) (Källa: HELCOM¹⁴⁹).

Oljetransporterna i Finska viken mer än sexfaldigades 1995–2005 när Ryssland byggt nya oljeterminaler samt Baltic Pipeline System för oljetransporter. Transporterna i Finska vikens största oljehamnar uppgick sammanlagt till över 170 miljoner oljeton 2013 och har sedan dess varierat 168 och 181 miljoner ton per år (bild 24). Transportvolymen kan öka ytterligare, framförallt i Finska viken, ifall Ryssland utnyttjar hela kapaciteten på sina hamnar där. Risken för en stor oljeolycka på Östersjön och framförallt i Finska viken är alltså hög. Således är det befogat att uppdatera de nuvarande åtgärderna så att olycksrisken och konsekvenserna av eventuella miljökador kan minskas.

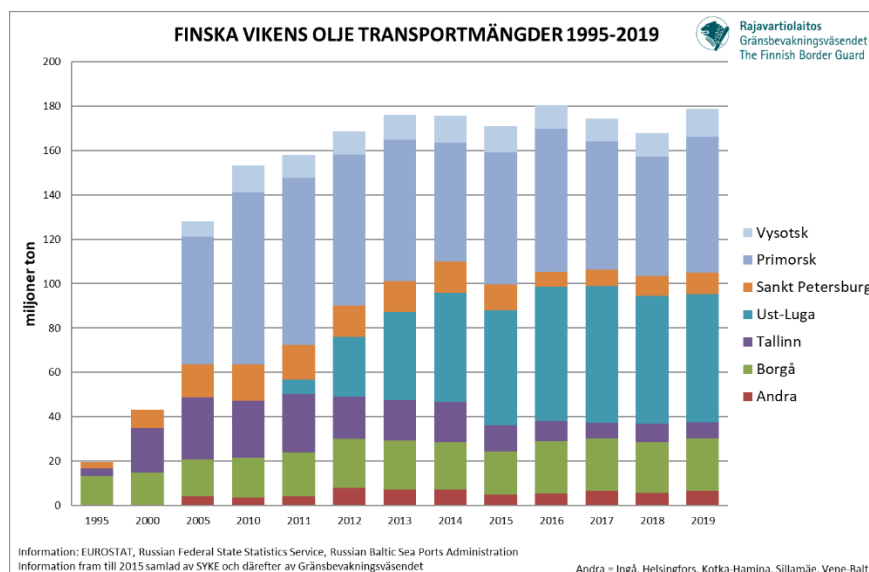


Bild 24. Oljetransporter i Finska viken (Källa: Gränsbevakningsväsendet)

Utveckling av beredskapen mot olje- och kemikalieolyckor

Sortimentet av lämpliga bränslen och energikällor för olika ändamål har breddats kraftigt de senaste decennierna. För närvarande kategoriseras biobränslen i regel som kemikalier och olyckorna till havs som fartygskemikalieskador. "Olja" i motsats till "annat skadligt ämne" är nuförtiden en något vilseledande och föråldrad terminologi sett till utvecklingen av biobränslen. Begreppet biobränslen täcker ett brett spektrum av kemiska föreningar och bränslen. På marknaden finns för närvarande ett femtiotal sådana komponenter och blandningar. Biobränslen och blandningar av dessa transporteras i ökande grad även i tankfartyg som oljetankers och s.k. produkttankfartyg i stället för kemikalietankfartyg. Därtill kan fartygsbränslet bestå av olika biobaserade bränslen eller blandningar. Beredskapen för konkreta räddningsinsatser bör utöver olje- och kemikalieskador specifikt omfatta bekämpning av olika biobränsleolyckor. Bekämpningen av olje- och kemikalieolyckor ska utvecklas kontinuerligt med anledning av den nya typen av bränslen som nämns ovan, och ämnenas inverkan på havets tillstånd ska utredas. De nuvarande åtgärderna är otillräckliga med avseende på olycksrisken och de eventuella skador som de nya ämnena medför.

Finland har satsat långsiktigt på beredskapen för bekämpning av olje- och fartygskemikalieskador. Beredskapen består av fartyg utrustade med oljesaneringsanordningar, länsor, fristående uppsamlare samt personalens kompetens och ett fungerande ledningssystem. Ett element i beredskapen är tillräcklig mottagningskapacitet för uppsamlad olja. Detta betyder att på öppna havet behövs fartyg med stor tankkapacitet, fristående tankar eller t.ex. en pråm, och på stränder mellanlagringsplatser som snabbt kan tas i bruk för oljehaltigt avfall. Kapaciteten för mottagning och behandling av uppsamlad olja, oljehaltigt avfall och olyckskemikalier ska vara tillräcklig. De nuvarande åtgärderna kan inte heller här anses fullt tillräckliga.

Finlands egen kapacitet räcker inte för bekämpning av en storolycka utan hjälp behövs från grannländerna eller kanske hela Östersjöområdet och Europeiska unionen. Enligt konventionen om skydd av Östersjön (HELCOM) har länderna rätt att begära bistånd av varandra till bekämpning, och inom konventionens ram utvecklas gemensamma arbetssätt och insatsberedskap för bekämpning såväl på öppna havet som vid kusten. Östersjöns kuststater har årligen övat dessa verksamhetsmodeller vid Balex Delta-övningar ända sedan 1980-talet. Tack vare samarbetet ligger Östersjön i framkant globalt när det gäller förebyggande säkerhet i sjöfarten liksom beredskap för och bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp. Enligt Statens revisionsverks effektivitetsrevisionsberättelse 2/2014 "Hantering av och ansvarsfördelning vid fartygsoljeskador på Finska viken" är Finlands och grannländernas samlade kapacitet att bekämpa miljöskador på öppna havet nära nog på tillräcklig nivå. Enligt revisionsverket var de största bristerna i Finlands förmåga kopplade till bekämpningen i ytterskärgården, kapaciteten för mellanlagring och behandlingen av uppsamlad olja och oljehaltigt avfall samt beredskapen mot fartygskemikalieskador.

Det finns inte tillräckligt med utrustning för att bekämpa fartygskemikalieolyckor. Finland har bara två fartyg byggda för kemikaliebekämpning (Turva och Louhi). Äldre oljebekämpningsfartyg ska ersättas med fartyg som har kemikaliebekämpningsförmåga. Bekämpningen behöver som stöd nya mätare, lämplig fjärranalysutrustning och sensorer genom vilka man effektivt och tryggt kan utarbeta en lägesbild över farområdet t.ex. med hjälp av drönare eller båtar.

Räddningsverkens oljebekämpningsberedskap för kusten och stränderna skiljer sig i fråga om fartyg, utrustning, utbildning, personalstyrka och samarbete med myndigheterna. Skillnaderna kan leda till att oljebekämpningen går långsammare i områden med de sämsta förutsättningarna. Då kan riskerna för havsmiljön och trycket mot dess tillstånd öka. Frivilliga utgör en viktig tilläggsresurs som kompletterar myndigheternas verksamhet. I den nationella strategin för bekämpning av miljöskador fram till 2025 konstateras att frivilligas deltagande alltid sker under myndigheternas ledning, ansvar och mandat. I strategin nämns att det bör utvecklas en gemensam verksamhetsmodell för utbildning och anlitande av frivilliga för oljebekämpning.

De nuvarande åtgärderna är delvis otillräckliga även för avfall som uppkommer vid olje- och kemikalieolyckor och i efterarbetet. Avfallslagens bestämmelser är tillämpliga på normala fall och för närvarande har lagen inte några bestämmelser om avfallshantering vid störningar. Stora oljeskador ger upphov till osedvanligt mycket avfall, och kapaciteten för mellanlagring och behandling av det räcker inte.



Bild 25.a (vänster) WWF frivilliga grupper i aktion (Antti Haavisto/WWF) och b (höger) Gränsbevakningsväsendets och Marinens fartyg i oljebekämpning 2019 (Källa: Gränsbevakningsväsendet).

Sannolikheten för en fartygskemikalieskada är liten. Kemikalietankers i Finska viken förutspås råka ut för en kollisionsolycka en gång på 77 år och då är sannolikheten för kemikalieutsläpp cirka 40 %. Globalt har det förutspåtts inträffa två allvarliga olyckor per år som involverar farliga kemikalier. Jämfört med olja kan kemikalier vara mer explosiva och lättantändliga samt i vissa fall avsevärt hälsovådligare för människor och även orsaka avsevärda miljö- och egendomsskador. Sannolikheten för en fartygskemikalieolycka är alltså liten men konsekvenserna kan bli stora (Chembaltic-projektet 2013).



Bild 26. PREDICT 2016 kemikaliebekämpningsövning (Källa: Marinen).

Man är väl medveten om konsekvenserna av en oljeolycka och beredskapen för bekämpning är hög i Finland, men det finns väldigt många typer av kemikalier och de skiljer sig avsevärt i fråga om farliga egenskaper. Om en kemikalietanker eller ett containerfartyg med kemikalier råkar ut för en olycka kan det beroende på kemiskt ämne ha allvarliga konsekvenser för havsmiljön och äventyra människoliv både på fartyget och i kustområdena. Mängden kemikalier som transporteras och hanteras har ökat avsevärt de senaste 20 åren, vilket ökar olycksrisken ytterligare. Enligt bedömningar används ca 37 miljoner olika kemikalier i världen, varav ca 2 000 regelbundet transporteras på världens hav. Farliga ämnen transporteras både i bulk och i förpackad form. Kemikalieolyckor, risker och sannolikheter har bl.a. utretts i BRISK- och Chembaltic-projekten. I det senare har man också bedömt hur farliga olika kemikalier är. Den internationella modell som utvecklats i ChemSAR-projektet för livräddning vid fartygskemikalieolyckor kan till största delen även tillämpas vid kemikaliebekämpning. Att upprätthålla marin beredskap för bekämpning av kemikalieskador kräver kontinuerlig övning och utbildning. Finland bereder ratificering av HNS-konventionen (avtal om ersättning för skador på havet av farliga och skadliga ämnen) och kommer efter den att börja rapportera till Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) om farliga och skadliga bulklastar som transporteras i stora mängder, vilket ingår i genomförandet av konventionen. Beredskapen och riskbedömningarna främjas av kunskap om förändringar i transportvolym och kemisk kvalitet samt uppdatering av olycksriskernas sannolikhet i olika havsområden. Vad gäller dessa ämnen utvecklas övervakningen av skadornas miljökonsekvenser och ett monitoreringsprogram, där det första steget är EKOMON-anvisningen (monitoreringsriktlinjer för ekologiska konsekvenser av fartygskemikalieskador i Östersjön och Arktiska vatten) från 2018.

Behandling av **oljeskadade djur** är ett väsentligt inslag i oljebekämpning vid stränder. Finland har beredskap för detta i sina planer och strategier för oljebekämpning, vilket i praktiken betyder att man fångar och tvättar

så många oljeskadade djur (främst fåglar) som möjligt och släpper ut dem i naturen igen efter rehabiliteringen. Rengöringen av oljeskadade djur har en positiv effekt på lokalt och regionalt betydelsefulla fågelpopulationers överlevnadsmöjligheter efter en oljeolycka.

Riskerna är svårbedömda för fasta industrianläggningar och vätskehamnar, men miljökonsekvenserna kan vara betydande, och beroende på området kan även havsmiljöns tillstånd försämrats. Det finns flera tillståndsmyndigheter för de skadliga ämnen som används där, och vilka som berörs beror på kemikalierna, kemikalie-mängden eller transport- eller lagringssituationen. Den mest kända miljöolyckan från en fast anläggning i Finland som även påverkar havets tillstånd är nickelutsläppet i Harjavalta 2014, då 66 ton nickelsulfat läckte ut i Kumo älv. Utöver detta också mindre mängder kobolt, koppar, bly och kadmium läckte ut i havet. En annan riskfaktor är hanteringen av brandsläckningsvatten i produktionsanläggningarna. Få produktionsanläggningar har dock hittills uppnått en nivå som kan anses tillräcklig, särskilt i uppsamlingen av släckningsvatten, och om en gammal anläggning byggts så, att det kan uppstå en dominoeffekt (brand som sprider sig från tank till tank eller till en anläggning bredvid) räcker dess läckagehanteringskapacitet oftast inte. Då kan kemikalieläckor och förorenat släckningsvatten nå vattendragen och påverka havsmiljöns tillstånd. De nuvarande åtgärderna är inte tillräckliga till alla delar, och koordinationen måste bli tydligare, framförallt mellan ansvariga myndigheter.

Förebygga riskerna med problemvrak

Det finns en avsevärd mängd vrak i Finlands havsområden och en del orsakar långvariga olägenheter i havsnaturen. Vrak kan medföra en akut oljeutsläppsrisk då bränsle- eller lasttankar i vrak rostar sönder och giftigt eller skadligt innehåll läcker ut i havet. Fartygslastens giftighet eller skadlighet kan medföra mer skador för havsnaturen. Utifrån SYKEs vrakregister innehåller kanske ca 150 objekt betydande mängder olja. Uppskattningsvis 20–30 av dessa har en betydande mängd olja eller ligger på naturmässigt känsliga platser, t.ex. nära känsliga naturskyddsområden. Dessa problemvrak kan försämra havsmiljöns tillstånd. Därför skulle det krävas kontinuerlig övervakning av problematiska objekt så att läckande vrak kan saneras (oljesanering och tillhörande åtgärder). Mest problematiska objekt är krigsvrak från andra världskriget som förutom betydande oljerester har vapen och ammunition som försvårar saneringsarbetet. Finland har främjat åtgärder riktade mot problematiska vrak inom ramen för HELCOM-samarbetet. Finlands miljöcentral har sanerat flera vrak under mer än 30 års tid. Detta arbete ska fortsätta.

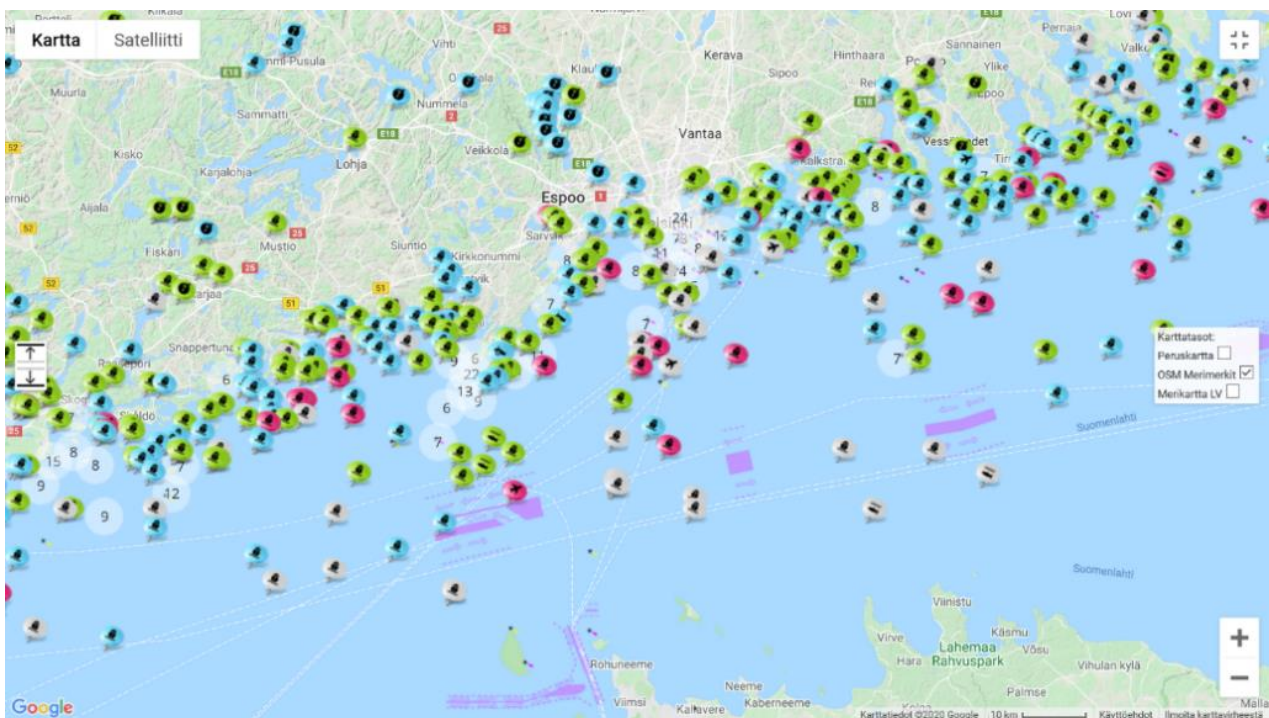


Bild 27. Exempel från HYLTY.net-portalen på vrak i Finska viken (Hangö i väst, Strömfors i öst). Bilden understryker det stora antalet objekt. Kända objekt på Estlandssidan uppgår till över 600. Uppgifter från Rysslands havsområde är inte tillgängliga.

I Finland genomförs 2019–2023 regeringens effektivitetsprogram för vattenskyddet, där ett mål är att sanera några vrak på olja, dels som myndighetsarbete, dels genom en privat aktör, samt att öka myndigheternas förutsättningar att utföra undervattensarbete. Dessutom specificeras myndigheternas roll i vrakarbetet med tanke på framtiden. Projektet utreder privata aktörers möjligheter och kompetens samt letar efter de ekonomiskt mest fördelaktiga åtgärderna för vrakarbete. Enligt internationella konventionen om avlägsnande av vrak (Nairobikonventionen), som trädde i kraft 2017, ska alla fartyg med bruttodräktighet över 300 ha en försäkring för avlägsnande av vrak efter en sjöfartsolycka. En anmälan och varning om vraket ska göras snarast möjligt, och det ska lokaliseras och markeras. Finland har inte en färdig plan för övervakning av vrak, och en ansvarig aktör för detta samt för sanering av vrak ska utses.

Några vapen som innehåller kemiska stridsmedel har så vitt man känner till inte sänkts i Finska viken (muntlig uppgift från försvarsministeriet 05/2020). Däremot känner man till att det ställvis finns stora mängder av konventionellt krigsmateriel på botten. Under andra världskriget var t.ex. området som stänger sjövägen till Tallinn det mest minerade i världen, och enligt utkastet till HELCOM SUBMERGED-rapporten finns det fortfarande upp till 35 000 krigstida minor i Finska viken.

Övervakning av utsläpp från fartyg

Med fartygsutsläpp i vattnet avses utsläpp av olja, flytande och fasta laster, toalettavfall, fast avfall samt nedskräpning. Nuvarande åtgärder inkluderar övervakning av dessa utsläpp. Den säkerställer tillräckliga bekämpningsinsatser vid behov. Gränsbevakningsväsendets Dornier-övervakningsflygplan togs i bruk i mitten av 1990-talet och de har utrustning som kan upptäcka oljeutsläpp även i mörker och dåligt väder. Dessutom är övervakningsflygplan till stor hjälp för bättre inriktning av bekämpningsoperationer. Effektivare flygövervakning av fartygsutsläpp har haft en betydande effekt vad gäller minskningen i antalet och volymen av länsolja- och lastrester som avsiktligt pumpas ut i havet från fartyg.

Kraven för fartygens utsläpp till luft har skärpts på senare år och kommer att skärpas ytterligare de närmaste åren. Efter en ändring av bilaga VI till MARPOL-konventionen är havsområdena i Östersjön och Nordsjön från och med 2015 svavelkontrollområden. Fartyg som opererar där får ha högst 0,10 viktprocent svavel i sitt bränsle. Utanför kontrollområdena infördes i början av 2020 en global svavelgräns på 0,50 viktprocent för bränslet.

Utöver svavelgränserna har bilaga VI till MARPOL ändrats genom nya krav på en utsläppsgräns för kväveoxid (NOx) som gäller fartygens maskiner. Från och med 1.1.2021 införs en NOx-utsläppsgräns på nivå III för nya fartyg, som måste ha en katalysator eller ett avgasåterföringssystem för att underskrida gränsen. Alternativt kan fartyget använda naturgas i vätskeform (LNG) som bränsle för att uppfylla nivån i III-kravet. När NOx-gränsen övervakas med flygplan måste planen ha mätutrustning för kväveoxidutsläpp, och utrustningen ska valideras genom prover.

Övervakningsflygplanen når sin tekniska livslängd under denna havsförvaltningsperiod, och de ska ersättas. Vid anskaffningen av nya övervakningsflygplan och sensorer ska det utredas om den miljöövervakning av fartygsutsläpp i vattnet som Gränsbevakningsväsendets flygplan utför kan utökas med andra typer av uppgifter, t.ex. genom lämplig mätutrustning för svavelövervakning. Övervakningsplanen bör utrustas med så noggranna kameror/apparater att t.ex. färgning av vattnet efter utsläpp av toalettavfall kan upptäckas.

Hantering av översvämningsrisker

Finland har flera områden som är utsatta för översvämningsrisker, och klimatförändringen bedöms öka och förstärka översvämningsriskerna vid både hav och vattendrag. Den mycket regniga och milda vintern 2019–2020, med rekordstor urlakning av näringsämnen, visade att klimatförändringen innebär en stor utmaning för uppnåendet av målet om minskad näringsbelastning på Östersjön. Översvämningsrisker har negativa konsekvenser för hälsan, säkerheten, miljön, samhällsinfrastrukturen, den ekonomiska aktiviteten och kulturarvet. Dessa konsekvenser kan minskas genom hantering av översvämningsriskerna. År 2018 utsågs Finlands viktigaste översvämningsriskområden utifrån förslag från närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna). Deras förslag byggde på färskare bedömningar från 2018 där alla översvämningsrisker vid Finlands kust och vattenområden bedömdes på nytt med enhetliga kriterier. Riskhanteringsplaner har upprättats för översvämningsriskområdena.

Åtgärder för att minska riskerna i sjötrafiken

Havsvårdens åtgärdsprogram 2016–2021 innehåller åtgärden *Minskning av risken för oljeolyckor genom striktare reglering av STS-funktionerna i samband med omlastning mellan oljefartyg på finskt vattenområde, samt genom fortsatt skapande av en harmoniserad praxis för STS-funktionerna inom ramen för HELCOM i Östersjöområdet* (SJÖFART1), som gäller regleringen av oljeomlastning mellan fartyg (ship-to-ship; STS-operationen). Åtgärden har genomförts via ändringar i miljöskyddslagen för sjöfarten¹⁵⁰. Avsikten är att utvidga den nuvarande regleringen till att omfatta bränsleleveranser bränslen samt alla överföringar av skadlig och farlig last. Bränsleleveranser kan inbegripa liknande risker som oljelastöverföringarna eftersom samma ämnen flyttas. En utvidgning av regleringen till alla överföringar av skadlig och farlig last behövs eftersom t.ex. biobränslen och kemikalier kan vara skadliga för havsmiljön och till konsekvenserna rentav jämförbara med mineraloljor.

Regleringen ska säkerställa att myndigheterna får vetskap om planerade operationer och därmed vid behov kan ingripa av miljö- eller säkerhetsskäl. Tanken är att omlastningarna ska ske inom särskilt angivna områden och att vissa krav ställs på fartygen, såsom upprättande av en instruktion för omlastningar.

Med stöd av 18 kap. 15 § i sjölagen (674/1994) ska fartygets befälhavare eller redare utan dröjsmål till Transport- och kommunikationsverket rapportera olyckor och tillbud som denne får kännedom om att ha inträffat i samband med fartygets drift. Bestämmelsen gäller sedan september 2017. Syftet med enhetlig insamling, lagring och analys av olycks- och tillbudsdata är att skapa en heltäckande bild av säkerhetsläget i sjöfarten och eventuella säkerhetsrisker. En heltäckande bild behövs för att myndigheterna tydligare ska kunna fastställa säkerhetsförbättrande åtgärder och inrikta dessa. Så möjliggörs ett effektivt och proaktivt ingripande mot säkerhetsrisker. Bättre säkerhet innebär färre olyckor och allvarliga tillbud samt att kostnaderna för berörda och samhället blir mindre.

Anmälningarna har även en positiv inverkan på myndigheters möjligheter att få information i havsmiljöfrågor. De miljörelaterade anmälningarna om avvikelser är ännu så få att underlaget inte möjliggör en statistisk analys. Risken för olyckor och oljeskador antas öka i och med den växande trafiken fastän trafikledningen och fartygs-säkerheten samtidigt utvecklas.

Hamnstatskontroller

Hamnstatskontroller (Port State Control, s.k. PSC-kontroll) utgör ett internationellt övervakningssystem där varje land kontrollerar utländska fartyg som angör dess hamnar. Rättigheten och skyldigheten att göra hamnstatskontroller ingår i SOLAS- och MARPOL-konventionerna. Det finns också EU-reglering om kontrollerna. Nationella bestämmelser om hamnstatskontrollerna finns i lagen om tillsyn över fartygssäkerheten (370/1995).

PSC är en kontroll av att fartyget uppfyller kraven i de berörda internationella konventionerna. PSC-kontrollernas frekvens och omfattning bestäms av fartygets riskklass. De är fokuserade på fartyg med hög riskklass.

Enklast går hamnstatskontrollen till så att man kontrollerar ifall fartyget har giltiga certifikat och andra handlingar som krävs enligt konventionerna. Brister upptäckta i tidigare PSC-kontroller bör även vara åtgärdade. Dessutom görs en visuell kontroll av det allmänna skicket på fartyget. En mer detaljerad kontroll utförs om det kommer fram omständigheter som ger skäl att anta att fartyget eller skicket på utrustningen inte uppfyller kraven till väsentlig del.

Intelligent farled

Åtgärden Älyväylä i nuvarande åtgärdsprogrammet har som mål att förbättra fartygstrafikens säkerhet med hjälp av konceptet för intelligent farled Älyväylä enligt strategin för eNavigation. Konceptet kommer att utvidgas med avseende på effektiv, säker och hållbar automation och fastställs på strategisk nivå i en trafikautomationsplan som KM bereder. Konceptet möjliggör en fartygsanpassad intelligent navigering och lotsning. Optimal fartygslastning och -drift enligt rådande förhållanden minskar fartygstrafikens utsläpp liksom olycksrisken och antalet relaterade olje- och kemikalieolyckor, som annars skulle försämra havsmiljöns tillstånd. Tanken är att de 10 största hamnarna ska anslutas till konceptet under åtgärdsperioden 2022–2027, varefter åtgärden utvidgas till alla vinterhamnsfarleder.

5.10.3 Havsvårdens nya riskhanteringsåtgärder

Totalt föreslås nio nya åtgärder för hantering av risker som berör havsmiljön.

De nya åtgärderna syftar till att minska eller eliminera oväntade eller slumpmässiga miljörisker som försämrar havsmiljöns tillstånd. Åtgärderna minskar riskerna och minskar skadan som orsakats av de skador och olyckor som har inträffat. Åtgärderna handlar om att hantera översvämningrisker i avrinningsområden, minska olycksriskerna i sjöfarten, bedöma risker med problematiska vrak och sanering av vraken, bekämpa olje- och kemikalieolyckor på öppna havet, vid kusten och på stränderna samt transportera uppsamlat olje- och kemikaliehaltigt avfall till behandling och slutförvaring. Riskerna förutses genom åtgärder som handlar om övervakning, vägledning och internationellt samarbete. Bekämpning av inträffade olyckor och andra miljöförstöringar förutsätter konkreta insatser, ändamålsenlig utrustning och tätt samarbete mellan olika sektorer och aktörer.

ÅP2022-RISK1						
Förstärkning av beredskapen inom olje- och kemikaliebekämpning						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Åtgärden bidrar till att minska risken för och konsekvenserna av olje- och kemikalieolyckor som försämrar havsmiljöns tillstånd.</p> <p>Bekämpningsberedskapen ska fortsatt upprätthållas och utvecklas under havsvårdens åtgärdsperiod 2021–2027. Ett betydande antal av bekämpningsfartygen blir gamla, och nya effektiva fartyg ska anskaffas för att ersätta de utgående.</p> <p>För att säkerställa den nationella kemikaliebekämpningsförmågan ersätts de gamla oljebekämpningsfartygen med kombinationsfartyg som har kapacitet att bekämpa både oljeskador och fartygskemikalieolyckor.</p> <p>Fartyg för kemikaliebekämpning ska utrustas med den senaste observations- och bekämpningstekniken för kemikalier. Kemikaliebekämpningsfartygen ska ha utrustning som kan upptäcka farliga ämnen från ett säkert avstånd (t.ex. kamera- eller dylik teknisk utrustning och drönare med observationsensorer) och mäta halterna av ämnet eller ämnena i fråga utan att äventyra fartygets besättning. Vid konkreta kemikaliebekämpningsinsatser ska fartygen ha den utrustning som uppgiften kräver och annan materiel inkl. rengöringsutrustning.</p> <p>Åtgärden kommer att upprätta en nationell plan för användning av obemannade flygfordon och ytfartyg för bekämpning, mätning och, i förekommande fall provtagning vid fartygskemikalieolyckor. I samma plan behandlas utnyttjandet av sensorteknologi från forskningsinstitut och universitet i mätningar i miljöer med farliga kemikalier.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: IM</p> <p>Deltagare: Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken, Marinen, SYKE, NTM-centralerna</p>					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input checked="" type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-RISK2						
Ekologisk vägledning och användning av miljöinformation vid olje- och kemikalieolyckor samt förutseende som beaktande av riskobjekt för planering av bekämpningsåtgärder						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Åtgärden ska bidra till effektivare förutseende och bekämpning av olje- och kemikalieolyckor som försämrar havsmiljöns tillstånd. De lokala skydds- och bekämpningsåtgärderna effektiviseras genom att befintliga datakällor utnyttjas bättre och nya data samlas in om möjliga riskobjekt, såsom hamnar och anläggningar där skadliga ämnen förvaras eller hanteras. Den nuvarande planen beaktar inte havsmiljön på öppna havet och i kustområdet i tillräcklig grad och inte heller de senaste datakällorna om t.ex. havsnaturens mångfald. Dessa data bör utnyttjas i förutseendet av bekämpningsåtgärder. Bekämpningssystemens och -insatsernas effektivitet bedöms genom stresstester.</p> <p>I åtgärden uppdateras handlingsplanen för de ekologiska konsekvenserna av olje- och kemikalieolyckor i Östersjön och det nationella nätverk av experter och aktörer som nämns däri Dessutom beaktas eventuella utsläpp av farliga kemikalier i havet från fasta anläggningar och hamnar. I samband med detta bör man vidareutveckla den kemikaliefokuserade verksamhetsmodellen i EKOMON-anvisningen samt identifiera de miljöskadligaste kemikalierna bland alla som förvaras.</p> <p>Dessutom beaktas och bedöms hur eventuella skador förändrar havsmiljöns tillstånd och havsnaturens mångfald. Kunskaperna om detta utnyttjas i planeringen och förutseendet av bekämpningsinsatser.</p> <p>Inom ramen för periodiska inspektioner av kemiska anläggningar och lagringsutrymmen som innehåller kemikalier ska stresstester utföras på den aktuella riskhanteringen av dessa anläggningar.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: MM Deltagare: SYKE, NTM-centralerna, Tukes, Traficom, RFV, Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input checked="" type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-RISK3	
Säkerställande av insamlingskapaciteten för nya typer av olja och lägesmedvetenhet om transporterade kemikalier	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Kunskap om vilka kemikalier som transporteras sjövägen är grundläggande vid utveckling av kunskaper och utrustning för kemikaliebekämpningen. Kunskaperna om transporterade ämnen i farlederna och hamnarna är också nyttig vid riskanalyser och utplacering av materiel. Ämnesspecifika data från Finlands hamnar kan samlas in genom samkörning t.ex. med PortNet och Kemidigi (nationella kemikaliedatalagret) -datasystem, men det tar tid. Systemen saknar lämpliga rapportverktyg för snabb datainsamling. Kunskaperna om transporterade kemikalier på fartygen, bekämpning av kemikalieskador, kemikaliernas beteende i brackvatten samt i isfria- och isförhållanden och kemikaliernas miljökonsekvenser räcker inte för att kunna minska deras</p>

	<p>miljörisker. Information behövs för att minska miljörisker, förbereda sig för skador orsakade av potentiella olyckor och planera åtgärder för att minska trycket på den marina miljön.</p> <p>Åtgärden stärker kapaciteten att bekämpa kemikalieskador särskilt avseende de nya typerna av oljeprodukter. Åtgärden ska</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Testa bekämpningsutrustningens lämplighet för att samla upp nya oljetyper i havet. Ifall utrustningen inte lämpar sig för uppsamling av de nya oljetyperna ska ny slags saneringsutrustning anskaffas eller utvecklas. 2. Utredda de nya oljetypernas skadlighet för havsmiljön. Dessutom utreds och främjas säker förvaring och transport av uppsamlade ämnen innan slutbehandling. 3. Utveckla bekämpningsutrustningens kapacitet att även samla upp nya typer av oljeprodukter. Testa och utveckla bekämpningskapaciteten så att skadliga ämnen för havsmiljön vid en olycka kan avlägsnas från havet maximalt effektivt. 4. Stärka kapaciteten att bekämpa kemikalieolyckor genom utredning av transport-, last-, lagrings- och användningsområden för kemikalier och säkerställa insatsmyndigheternas åtkomst till hamn- och ämnesspecifika data (hamnar och kemikalietransporter). 5. Arbetet sker som samarbete mellan olika aktörer. Utvecklingsarbetet beaktar nya forskningsresultat beträffande transport av kemikalier, miljöpåverkan av kemikalier i Östersjöförhållanden och alternativa metoder för att bekämpa kemiska skador. 					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM och IM</p> <p>Deltagare: SYKE, Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken, Tukes, RFV och kustens NTM-centraler, Traficom</p>					
Tidsplan	2022–2027, engångsåtgärd (tester/analyser), kontinuerlig (övriga delar)					
Regional omfattning	Finlands hela havsområde, alla kustområden, hamnar					
Koppling till allmänt miljömål	ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-RISK4	
Effektivare bekämpning av olje- och kemikalieolyckor på öppna havet, vid kusten och i strandområden	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Bekämpningen på öppna havet sammanlänkas med oljebekämpning på kusten och stränderna genom utveckling av myndigheters och andra aktörers samverkan, fortsatta samövningar och ökat samutnyttjande av data samt förstärkt bekämpningskapacitet vid kusten och i strandområden.</p> <p>Oljebekämpningsansvariga Gränsbevakningsväsendets och räddningsverkens samarbete med Finlands miljöcentral, NTM-centralerna, Forststyrelsen och andra aktörer samt kommunala miljöförvaltningsmyndigheter tydliggörs. Därtill tydliggörs dessas roller och tillgänglighet som miljöskunniga för stöd till bekämpningen av maritima olje- och kemikalieskador.</p>

	<p>På riksnivå införs en gemensam verksamhetsmodell för utbildning och användning av frivilliga för oljebekämpning, och frivilligverksamheten integreras i bekämpningen genom materiel, resurssättning och gemensam utbildnings- och övningsverksamhet.</p> <p>Räddningsmyndigheternas förutsättningar att svara för vård av oljeskadade djur vid skadebekämpning tydliggörs och förbättras. Denna myndighets handlingsförmåga i uppgiften att utveckla och upprätthålla vården av oljeskadade djur säkerställs. En nationell vårdplan inklusive en långsiktig utvecklingsplan upprättas för vård av oljeskadade djur.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: IM och MM</p> <p>Deltagare: Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken, SYKE, Forststyrelsen och kustens NTM-centraler, frivilligorganisationer</p>					
Tidsplan	2022–2027, engångsåtgärd (pilotprojekt, planering), kontinuerlig (övriga delar)					
Regional omfattning	Finlands hela havsområde, alla kustområden					
Koppling till allmänt miljömål	ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och under-vattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input checked="" type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-RISK5						
Uppdatering av avfallslagen med avseende på avfallsbehandling vid olje- och kemikalieolyckor						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Stora oljeskador leder till osedvanligt mycket avfall och kapaciteten för att behandla avfallet räcker inte. Kapacitetsbristen leder till behov att mellanlagra oljigt avfall före slutbehandling, även längre tider. Avfallslagens bestämmelser är tillämpliga på normala situationer och för närvarande har lagen inte några bestämmelser om avfallshantering vid störningar. Lagstiftningen uppdateras så att man vid eventuella olje- eller kemikalieolyckor kan mellanlagra och slutbehandla uppsamlat avfall från havet och stränderna effektivt och snabbt med hänsyn till miljön och havets tillstånd.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: IM, SYKE, NTM-centralerna, Tukes, Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken</p>					
Tidsplan	2022–2023, engångsinsats					
Regional omfattning	Finlands hela kust					
Koppling till allmänt miljömål	ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och under-vattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-RISK6						
Förnyelse av proceduren för bekämpning av fartygskemikalieolyckor till en HELCOM-kompatibel verksamhetsmodell						
Åtgärdsbeskrivning	<p>Det nationella utbildningssystemet för bekämpning av fartygskemikalieskador ska förnyas liksom samarbets- och verksamhetsmodellen för kemikalieolyckor.</p> <p>HELCOMs kemikaliebekämpningsanvisning revideras före utgången av 2020 vilket betyder att de marina bekämpningsmodellerna liksom utbildningen ska göras HELCOM-förenliga i ett gemensamt utvecklingsprojekt för Östersjöländerna. Vid förnyelsen av den nationella utbildningen ska man även utnyttja det utbildningspaket som Europeiska sjösäkerhetsbyrån och medlemsstaternas experter utvecklat tillsammans.</p> <p>Utvecklingen av nationella utbildningsaktiviteter måste beakta samarbetsmöjligheterna mellan olika myndigheter. Dessa bör fokusera på ett sammanhängande tillvägagångssätt i händelse av en fartygskemikalieolycka och harmonisering av utbildning, samt ökade övningar mellan de organisationer som är involverade i bekämpningen.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: IM</p> <p>Deltagare: Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken, Tukes, Räddningsinstitutet, SYKE, NTM-centralerna, MM</p>					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbotten
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och under-vattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-RISK7	
Statusbedömning och sanering av problematiska vrak	
Åtgärdsbeskrivning	<p>Åtgärden minskar risker förenade med vrak som innehåller skadliga ämnen. Den möjliggör prioritering av vraken så att farliga ämnen kan avlägsnas från ett riskvrak innan skadliga ämnen läcker ut.</p> <p>En nationellt ansvarig försedd med tillräckliga resurser bör utses för långsiktig övervakning av vraken och säkerställande av behövlig oljesanering. Regelbunden bedömning av tillståndet för vrak med hjälp av sensorer kommer att ingå i den årliga övervakningen av havets tillstånd, som också bör innehålla en bedömning av riskerna med nedsänkta vapen och ammunition för möjliga åtgärder. Sensordata och provtagning kommer att användas för att avgöra när sanering på plats är nödvändig för den marina miljön. I Finska viken bör övervakningen av vrak genomföras som ett trepartssamarbete (Finland, Ryssland, Estland), då de korta avstånden kan leda till att grannländernas problem sträcker sig mycket snabbt till det finska havsområdet.</p>
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: SYKE, Gränsbevakningsväsendet, Försvarmakten, räddningsinstitutet</p>
Tidsplan	2022–2027

Regional omfattning	Finlands hela havsområde (utredningar, prioritering) varefter saneringsoperationerna riktas mot vissa havsområden					
Koppling till allmänt miljömål	ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input checked="" type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-RISK8						
Förnyelse av övervakningsflygplan som används för att upptäcka fartygsutsläpp						
Åtgärdsbeskrivning	<p>De nuvarande övervakningsflygplanen för upptäckt av utsläpp i vattnet från fartyg når sin tekniska livslängd 2025. För att säkerställa en minst lika god kapacitet som nu i övervakningen av utsläpp som hotar havsmiljöns tillstånd, ska de nya övervakningsflygplanen utrustas med sensorer¹⁵¹ genom vilka man kan upptäcka fartygsutsläpp i vattnet eller luften¹⁵⁰.</p> <p>Det nya övervakningsplanet bör utrustas med lämplig mätutrustning för svavelövervakning så att svavelutsläpp även från andra fartyg än de som passerar nuvarande fasta mätstationer kan övervakas. Detta gäller exempelvis svavelutsläpp från fartyg som korsar Finlands territorialvatten eller ekonomiska zon utan att anlöpa en finländsk hamn.</p> <p>Vid anskaffningen av övervakningsplan bör man också utreda möjligheterna att utrusta planen med kameror eller mätutrustning genom vilka man kan upptäcka andra än olje-, kemikalie- eller svavelutsläpp. Vad gäller utsläpp till luft handlar det t.ex. om kväveoxidutsläpp och vad gäller utsläpp i vatten om toalettavfall och rengöringsvatten från svavelskrubbar.</p>					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: Gränsbevakningsväsendet Deltagare: SYKE					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	<p>NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar.</p> <p>NÄR3, Luftburen kvävebelastning från sjöfarten och sjötrafiken minskar.</p> <p>ÄMNE1, Belastningen med kvicksilver, kadmium och nickel via vattendragen samt punktbelastningen på havet minskar;</p> <p>ÄMNE4, Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts</p>					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input type="checkbox"/>	K2 <input type="checkbox"/>	K3 <input type="checkbox"/>	K4 <input type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input type="checkbox"/>	K10 <input type="checkbox"/>	K11 <input type="checkbox"/>	

ÅP2022-RISK9	
Naturbaserade lösningar per avrinningsområde för att minska konsekvenserna av översvämningar	
Åtgärdsbeskrivning	Översvämningar orsakar betydande negativa konsekvenser för hälsan, säkerheten, miljön, samhällsinfrastrukturen, den ekonomiska aktiviteten och

	<p>kulturarvet. Finland har 22 viktiga översvämningsskador, som utsetts grundat på NTM-centralernas bedömningar. Riskhanteringsplaner har upprättats för översvämningsskador. Översvämningar medför olägenheter för havsvården även utanför de särskilt utsedda riskområdena.</p> <p>För att minska översvämningsskador är det viktigt att fokusera på vattenhantering på avrinningsnivå, som fokuserar på att balansera flöden och vattenvolymer i olika sektorer, med hänsyn till avrinningsområdets egenskaper. Konsekvenser minskas genom naturbaserade lösningar såsom våtmarker, grön och blå struktur samt återställning av dikade och andra lämpliga områden samt vattenfördröjning.</p> <p>Åtgärden ska bilda en expertgrupp inom vattenhantering per avrinningsområde. Dess uppgift är att främja övergripande naturbaserade åtgärder i översvämningsskadedområden. Därtill främjas informationsutbyte om översvämningar och deras konsekvenser. Följande är exempel på åtgärder som har att göra med översvämningarnas konsekvenser:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lämpliga åtgärder inom jordbruket är anläggning av våtmarker, fåror i olika plan samt omhändertagande av markens struktur och andra metoder för fördröjning och retention av vatten. 2. Med ökat växttäck och lättare jordbearbetning minskar urlakningen av jordmaterial inom jord- och skogsbruket, varvid fåror varken fylls med eller transporterar ämnen som når kustvattnen. 3. Vad gäller byggd miljö kan tätorter främja fördröjning av dagvatten genom kvarhållande strukturer (t.ex. regnparker, sänkor, ökad areal av dränerande mark och gröna tak) och fördröjning av vatten från översvämningsskadedområdena huvudleder. 4. Eventuella översvämningsskadedområden i tätorterna kan också utgöra förvaringsplatser för skadliga ämnen såsom områden för vinterförvaring och underhåll av båtar. Även där kan översvämningarnas miljörisker beaktas på det sätt som nämns i punkt 3 samt genom konstruktioner som förhindrar det översvämmede vattnet att nå platserna där skadliga ämnen förvaras. Sakerna som nämns i punkt 4 kan beaktas i samband med tillstånd för verksamheten och nyttjandet av området. 					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	Ansvarig: JSM och MM Deltagare: NRI, SYKE, kustens NTM-centraler, kommuner och städer					
Tidsplan	2022–2027, löpande					
Regional omfattning	avrinningsområdet/kustvattnen					
Koppling till allmänt miljömål	NÄRallmän, Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta partiklar minskar. NÄR1, Belastningen från näringsämnen samt organiska och fasta ämnen i jord- och skogsbruket samt torvbrytningen minskar ÄMNE1, Belastningen med kvicksilver, kadmium och nickel via vattendragen samt punktbelastningen på havet minskar;					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald K1 <input type="checkbox"/>	Främmande arter K2 <input type="checkbox"/>	Kommersiell fisk K3 <input type="checkbox"/>	Näringsvävar K4 <input type="checkbox"/>	Eutrofiering K5 <input checked="" type="checkbox"/>	Havsbotten K6 <input type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar K7 <input type="checkbox"/>	Främmande ämnen K8 <input checked="" type="checkbox"/>	Främmande ämnen i matfisk K9 <input type="checkbox"/>	Nedskräpning K10 <input type="checkbox"/>	Energi och under-vattensbuller K11 <input type="checkbox"/>	

5.10.4 Sammandrag av åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för bättre hantering av riskerna för havets tillstånd

Riskerna för havsmiljöns tillstånd kommer att minska genom nio nya åtgärder, två fortsatta åtgärder och två nuvarande åtgärder, som presenteras i avsnitt 5.10. De nya åtgärderna presenteras i avsnitt 5.10.3. Nuvarande åtgärder och förslagen till nya åtgärder sammanfattas i tabell 27.

Tabell 27. Åtgärdsprogrammets nuvarande och nya åtgärder för bättre hantering av riskerna för havets tillstånd.

Nuvarande åtgärder
Kemikalielagen (599/2013) och -förordningen (675/1993)
Miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009)
Statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten (76/2010)
Statsrådets förordning om sättande i kraft av 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention om förhindrande av förorening från fartyg (FördrS 51/1983)
Lagen om hantering av översvämningsrisker (620/2010)
Räddningslagen (379/2011)
Nationellt program gällande farliga kemikalier (2017)
Lagen om tillsyn över fartygssäkerheten (370/1995)
Lag om ändring av sjölagen (991/2018)
Minskning av risken för oljeolyckor genom striktare reglering av STS-funktionerna i samband med omlastning mellan oljefartyg på finskt vattenområde, samt genom fortsatt skapande av en harmoniserad praxis för STS-funktionerna inom ramen för HELCOM i Östersjöområdet (SJÖFART1)
Förbättring av fartygstrafikens säkerhet med hjälp av konceptet för intelligent farled Älyväylä enligt strategin för eNavigation (SJÖFART 2)
Program för utveckling av beredskap för bekämpning av olyckor i den marina miljön (SJÖFART 3)
Nationell handlingsplan som gäller bedömning av de ekologiska konsekvenserna av fartygskemikalieolyckor på Östersjön (SJÖFART 4)
Nya åtgärder
Förstärkning av beredskapen inom olje- och kemikaliebekämpning (ÅP2022-RISK1)
Ekologisk vägledning och användning av miljöinformation vid olje- och kemikalieolyckor samt beaktande av riskobjekt för planering av bekämpningsåtgärder (ÅP2022-RISK2)
Säkerställande av insamlingskapaciteten för nya typer av olja och lägesmedvetenhet om transporterade kemikalier (ÅP2022-RISK3)
Effektivare bekämpning av olje- och kemikalieolyckor på öppna havet, vid kusten och på stränder (ÅP2022-RISK4)
Uppdatering av avfallslagen med avseende på avfallsbehandling vid olje- och kemikalieolyckor (ÅP2022-RISK5)
Förnyelse av proceduren för bekämpning av fartygskemikalieolyckor till en HELCOM-kompatibel verksamhetsmodell (ÅP2022-RISK6)
Statusbedömning och sanering av problematiska vrak (ÅP2022-RISK7)
Förnyelse av övervakningsflygplan som används för att upptäcka fartygsutsläpp (ÅP2022-RISK8)
Naturbaserade lösningar per avrinningsområde för att minska konsekvenserna av översvämningsrisker (ÅP2022-RISK9)

5.11 Kommunikation om havsvård

Det finns inga regelrätta mål för kommunikationen om planeringen av havsvården, även om bl.a. miljöministeriet, Finlands miljöcentral och NTM-centralerna kommunicerar om den. Också andra organisationer och åtskilliga miljöorganisationer kommunicerar aktivt om frågor som är viktiga för havets tillstånd. Webbsidorna <http://www.ymparisto.fi/sv-FI/Hav> (ymparisto.fi/Hav) har blivit en viktig informationskanal. På sidorna har en stor mängd information om havet, havsskyddet och havsvården samt om havsforskningen samlats. Information om läget i genomförandet av åtgärderna i havsvårdens åtgärdsprogram 2016–2021 finns även på webbplatsen seuranta.vaikutavesiin.fi/sv. Medborgarna tillhandahålls finländsk havskunskap om Östersjön på webbplatsen Ostersjon.fi som ingår i den mer omfattande havsinformationsportalen.

En specifik åtgärd för bredare kommunikation tas med i åtgärdsprogrammet. Den ska öka den allmänna medvetenheten om havsvårdens mål bland medborgarna, verksamhetsutövarna, myndigheterna m.fl.

Kommunikationsåtgärden stöder andra teman bl.a. genom att kommunicera om hur konsumenterna själva kan påverka havets tillstånd och naturens mångfald.

ÅP2022-KOMMUNIKATION1:						
Förstärkt kommunikation om havsvårdens mål						
Åtgärdsbeskrivning	<p>I Finland är havsvården känd genom målet att förbättra tillståndet i Östersjön och havets tillstånd har stort publicitetsvärde. Få medborgare, verksamhetsutövare eller tillståndsmyndigheter vet dock vad havsvård är, vilka dess övergripande miljömål är eller att den berör olika delområden av havsmiljön i stor omfattning.</p> <p>Tillförlitlig och välgrundad information påverkar attityderna, förfaringsätten och motivationen. Av detta skäl är det centralt för måluppnåendet att satsa på kommunikation om vikten av skydd för havsmiljön, havsvårdens mål och hur alla kan påverka havets tillstånd.</p> <p>Denna åtgärd ska för det första effektivisera kommunikationen om havsvårdens status- och miljömål samt åtgärderna på följande sätt: 1) presentera dessa vid intressentmöten under hela programperioden, 2) anordna utbildning för miljötillståndsövervakare, miljötillståndskontrollanter och konsulter 3) lyfta fram dessa på många webbplatser som presenterar Östersjön (bl.a. https://seuranta.vaikutavesiin.fi/, http://rahatpintaan.fi/, www.ymparisto.fi/meri, www.itameri.fi), och 4) synliga indikatorer för uppnåendet av miljömålen tas fram.</p> <p>För det andra är målet att öka vanliga människors miljömedvetenhet och motivation och kunskap om hur var och en via miljövänliga val kan förbättra havets och den övriga miljöns tillstånd. Sådan kommunikation ingår i flera temaspecifika åtgärder. Denna åtgärd koordinerar dessa åtgärders kommunikation.</p> <p>Åtgärden är projektbaserad och utförarna kan även vara organisationer eller regionala aktörer. Kommunikationen avser framförallt följande teman:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hur kan du minska näringsbelastningen genom dina matvanor - hur kan du visa miljöhänsyn som båtfarare - hur kan var och en minska nedskräpningen i havet 					
Åtgärdsansvarig och andra deltagare	<p>Ansvarig: MM</p> <p>Deltagare: SYKE, kustens NTM-centraler, Forststyrelsen, Håll Skärgården Ren rf, intressenter</p>					
Tidsplan	2022–2027					
Regional omfattning	Finlands havsområde					
Koppling till allmänt miljömål	NATUR2, Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen					
Kvalitativa deskriptorer som åtgärden påverkar (de viktigaste i fet stil)	Biologisk mångfald	Främmande arter	Kommersiell fisk	Näringsvävar	Eutrofiering	Havsbottnen
	K1 <input checked="" type="checkbox"/>	K2 <input checked="" type="checkbox"/>	K3 <input checked="" type="checkbox"/>	K4 <input checked="" type="checkbox"/>	K5 <input checked="" type="checkbox"/>	K6 <input checked="" type="checkbox"/>
	Hydrografiska förändringar	Främmande ämnen	Främmande ämnen i matfisk	Nedskräpning	Energi och undervattensbuller	
	K7 <input checked="" type="checkbox"/>	K8 <input checked="" type="checkbox"/>	K9 <input checked="" type="checkbox"/>	K10 <input checked="" type="checkbox"/>	K11 <input checked="" type="checkbox"/>	

6 GENOMFÖRANDE AV ÅTGÄRDSPROGRAMMET

Uppgifterna om genomförandet av åtgärdsprogrammet har delvis sammanställts från inforutorna om de nya åtgärderna i kapitel 5. Tabell 28 visar för varje ny åtgärd dess tidtabell, eventuella finansieringskällor, ansvariga och deltagare samt indikatorer för genomförandet. Listan på deltagare är inte uttömmande och kommer att specificeras när åtgärden kommer igång. När det gäller de offentliga finanserna genomförs programmet inom ramen för budgetanslagen och ramarna för de offentliga finanserna, och de offentliga myndigheternas resurser behandlas normalt i budgetförfarandet.

Enligt 28 § i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen ska statliga och kommunala myndigheter samt andra organ som sköter myndighetsuppgifter beakta havsförvaltningsplanen i tillämpliga delar i sin verksamhet. Bestämmelser om beaktande av havsförvaltningsplanen finns dessutom i bl.a. miljöskyddslagen, vattenlagen och havsskyddslagen.

Att främja genomförandet av åtgärdsprogrammet kommer att anförtros den arbetsgrupp som förberedde åtgärdsprogrammet för havsvårdsförvaltning och övervakningen och styrningen av genomförandet samarbetsgruppen. Dessutom kommer en expert att utses för att samordna genomförandet.

Tabell 28. Genomförande av havsvårdens åtgärdsprogram sammanfattat i åtgärdsgrupper.

Åtgärd	Tidsplan	Ansvariga och deltagare	Finansiering
ÅP2022-EUTROF1 Minskning av matproduktionens och konsumtionens belastande vattenmiljöpåverkan	2022–2027, löpande	JSM och MM Deltagare: SYKE, NRI, UKM, MTK, THL och konsumenterna	Projektfinansiering
ÅP2022-EUTROF2 Hållbart fiske och ökad användning av inhemsk fisk	2022–2026	JSM Deltagare: MM, John Nurminens stiftelse, regionala fiskeaktionsgrupper och fiskerihushållningscentraler, fiskare, företag verksamma i produktionskedjor och -utveckling, NTM-centralerna och andra intressenter. Utredningar: NRI, SYKE	Europeiska havs- och fiskerifonden, utförarna, annan finansiering (EU, företag, produktutveckling och investeringar)
ÅP2022-EUTROF3 Återvinning av näringsämnen i gödsel vid biogasproduktion	2022–2027, löpande	JSM Deltagare: MM, ANM, forskningsinstitut, MTK; industrin, lantbrukshandeln, lantbruksföretagare, rådgivningsorganisationer, NTM-centralerna, RFV, konsument- m.fl. organisationer	Produktionsstöd till näringsåtervinning (JSM), CAP, MAKERA
ÅP2022-EUTROF4 Hållbar användning av avloppsslamprodukter i grönbyggnad	2022–2025	MM Deltagare: John Nurminens stiftelse, NTM-centralerna, forskningsinstitut	EU-program, MM-finansiering till näringsåtervinning
ÅP2022-EUTROF5 Minskning av diffus belastning från specialväxt- och pälsdjursproduktion i skärgården och kustområdena	2022–2025	JSM och MM Deltagare: kustens NTM-centraler, lantbruksföretagare, rådgivningsorganisationer, leverantörer av jordförbättringsmedel, forskningsinstitut	Effektivitetsprogrammet för vattenskydd eller motsvarande, forsknings- och utvecklingsanslag
ÅP2022-EUTROF6 Havtorn för att minska näringsutflödet från avrinningsområdet, pilotprojekt	2022–2024	Åbo universitets enhet för livsmedelskemi och livsmedelsutveckling Andra deltagare: Åbo universitet, Åbo yrkes-högskola, Ammattiopisto Livia, lantbruksföretagare, nyttjare av havtorn, NTM-centralen i	Åbo universitet, deltagande jordbrukare och kommuner, Skyddsfonden för Skärgårdshavet, Egentliga Finlands förbund,

och konsekvensstudie		Egentliga Finland, Egentliga Finlands förbund, MTK-Egentliga Finland, Centrum Balticum	Aromtech Oy och Koivu havtornsgård
ÅP2022-EUTROF7 Utredning av mängden toalettavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön	2022–2027	KM Deltagare: Traficom och MM	Finansiering behöver skaffas för utredningen
ÅP2022-EUTROF8 Utredning av mängden grävatten som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön	2022–2027	KM Deltagare: Traficom och MM	Finansiering behöver skaffas för utredningen
ÅP2022-EUTROF9 Utredning av mängden matavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön	2022–2027	KM Deltagare: Traficom och MM	Finansiering behöver skaffas för utredningen
ÅP2022-EUTROF10 Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön	2022–2027	KM Deltagare: Traficom	Finansiering behöver skaffas för utredningen
ÅP2022-EUTROF11 Minskning av näringsämnesutsläppen från gödseltransporter i hamnar	2022–2026	MM och KM Deltagare: Traficom, MM, John Nurminens stiftelse, Rederierna i Finland rf, Finlands Skeppsmäklare rf, hamnoperatörer, hamnar och hamnbolag, hamnägande städer, gödseltillverkare, RFV, NTM-centraler som övervakar hamnarnas miljötillstånd	Hamnoperatörers och -bolags självfinansiering
ÅP2022-EUTROF12 Åtgärder för att minska näringsreserverna i havet och havsbotten och öka näringsupptagningen	2022–2027	SYKE Deltagare: NTM-centraler, forskningsinstitut, universitet, stiftelser, kommuner	EU:s ERUF-finansiering, statsunderstöd, NTM-centralerna, städer och kommuner
ÅP2022-EUTROF13 Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet	2022–2027	SYKE Deltagare: kustens NTM-centraler, aktiva privatpersoner, HSR rf, vattenskyddsföreningar	MM, NTM-centralerna, stiftelser
ÅP2022-EUTROF14 Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag	2022–2024	SYKE Deltagare: VARELY och övriga NTM-centraler	Projektfinansiering
ÅP2022-SKADLIGA1 Reglering och hantering av giftig båtbottnfärg	2022–2027	Tukes och kommunerna Deltagare: SYKE, kustens NTM-centraler	EU-strukturfondsprojekt för utveckling av hamnarna och vinterförvaringsplatserna

ÅP2022-SKADLIGA2 Undersökning av effekterna av vattenutsläppen från svavelskrubbar och utveckling av internationell reglering av utsläpp	2022–2027	KM Deltagare: Traficom, MM, Gränsbevakningsväsendet, Meteorologiska institutet, SYKE, kustens NTM-centraler	Statsförvaltningens budgetfinansiering
ÅP2022-FISKAR1 Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter	2022–2027	JSM Deltagare: NRI och NTM-centralernas fiskerimyndigheter	Eventuell projektfinansiering för hela Östersjön (EU-finansiering) och inhemsk självfinansieringsandel
ÅP2022-FISKAR2 Skydd av havsharren	2022–2027	JSM Deltagare: NRI, Forststyrelsen, NTM-centralernas fiskerimyndigheter, relevanta fiskeriområden med tanke på havsharrens förekomstområden	Statsbudgeten, regional finansiering, eventuell internationell projektfinansiering och inhemsk självfinansieringsandel
ÅP2022-FISKAR3 Främjande av fiskerimässiga återställningsåtgärder för kustfiskarter	2022–2027	JSM Deltagare: NRI, Forststyrelsen, NTM-centralerna, fiskeriområdena, lokala aktörer och vattenområdenas ägare	Statsbudgeten, eventuellt EHFF- och EU-finansiering
ÅP2022-FISKAR4 Åtgärder för ålbeståndets återhämtning	2022–2027, löpande	JSM Deltagare: MM, ANM, NRI, NTM-centralernas fiskerimyndigheter, fiskeriområden, andra intressenter och aktörer	EHFF, budgetfinansiering, privata aktörer
ÅP2022-SKRÄP1 Utveckling av de områdesvisa insamlingsplatserna för avfall och minskning av illegala avstjälningsplatser	2022–2023	MM Deltagare: producenter, kommuner NTM-centralen i Birkaland övervakar producenternas informationsskyldighet.	?
ÅP2022-SKRÄP2 Snabbare avfallshandling av övergivna glasfiberbåtar	2022–2023	MM Deltagare: kommuner, båtägare och -innehavare, utredare, Traficom (båtteknik, trafikregistret)	Kräver riktad finansiering för genomförandet av en kartläggning om problemets omfattning och en utredning om åtgärdsalternativ.
ÅP2022-SKRÄP3 Minskning av nedskräpningen på strandområden som vanligen används för rekreation genom upplysning och lämpliga avfallskärl	2022–2027, löpande	MM Deltagare: kommuner, skolor, daghem, friluftsområdesföreningar, HSR rf, andra föreningar, KM	Effektivitetsprogrammet för vatten- och havsvården, kommuner, föreningar, sponsorer
ÅP2022-SKRÄP4 Utveckling av avfalls- och avloppsvattenhanteringen i båthamnar och inom båtlivet	2022–2027	MM och KM Deltagare: NTM-centralerna, Traficom, Helsingfors stad, Kommunförbundet, HSR rf, Segling och Båtsport i Finland rf	?
ÅP2022-SKRÄP5 Minskning av mikroplastbelastningen från konstgräsytor	2022–2027, löpande	MM Deltagare: SYKE, Bollförbundet, Helsingfors klubb fotbollsplaner, Helsingfors stad,	Då vi planerar incitament för fotbollsplanernas huvudmän och användare kontrolleras möjlig

		<p>fotbollsklubbar, kommuner, varuleverantörer, byggare och entreprenörer, Östersjöutmaningen</p>	<p>finansiering samt synergier med samarbetsnät och åtgärder i färdplanen för plast</p>
<p>ÅP2022-SKRÄP6 Minskning av mikroplastbelastningen från vägtrafiken</p>	2022–2027	<p>KM Deltagare: MM, SYKE, Traficom, NTM-centralerna, RFV, Trafikledsverket, Kommunförbundet</p>	<p>Kan delvis göras som tjänstearbete. Finansiering till utredningarna behövs.</p>
<p>ÅP2022-SKRÄP7 Minskning av plastbelastningen som jordbruket orsakar</p>	2022–2023	<p>JSM och MM Deltagare: MTK och andra organisationer i branschen</p>	<p>Ministerier, forskningsinstitut, t.ex. EU:s Horisontfinansiering</p>
<p>ÅP2022-SKRÄP8 Minskning av nedskräpning som sjöfarten orsakar</p>	2022–2027	<p>KM och MM Deltagare: Traficom, NTM-centralerna, RFV, Gränsbevakningsväsendet, Livsmedelsverket, SYKE, Finlands Hamnförbund rf, Rederierna i Finland rf, Finlands Skeppsmäklare rf, avfallsföretag, tillverkare av avfallsbehandlingsanordningar för fartyg</p>	?
<p>ÅP2022-SKRÄP9 Minskning av belastningen av skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikrokräp i dag- och avloppsvatten</p>	2022–2027, löpande	<p>MM Deltagare: kommuner, NTM-centraler</p>	<p>Tjänstearbete, MM, JSM, kommuner</p>
<p>ÅP2022-SKRÄP10 Plastpellettsläppen i Östersjön: mängd och källor</p>	2022–2023	<p>SYKE Deltagare: Borealis, pellettfraktande hamnar, transportföretag, HSR rf, WWF</p>	?
<p>ÅP2022-SKRÄP11 Dumpning av snö i havet</p>	2022–2027	<p>MM Deltagare: SYKE, NTM-centraler, kommuner</p>	<p>Finansieringen ska utredas, eventuella regleringsändringar bereds som tjänstearbete</p>
<p>ÅP2022-BULLER1 Regional och/eller tidsmässig begränsning av undervattensbuller</p>	<p>Känsliga områden fastställs senast 2024 Begränsningar införs senast 2026</p>	<p>MM och KM Deltagare: Traficom, Forststyrelsen, SYKE, Trafikledsverket</p>	<p>EHFF, budgetfinansiering, Life (HAVS-IP)</p>
<p>ÅP2022-BULLER2 Minskning av undervattensbuller från havsbyggnad och annan verksamhet</p>	2022–2023	<p>MM Deltagare: SYKE, NTM-centralerna, RFV, Trafikledsverket, aktörerna</p>	<p>Tjänstearbete, eventuell övrig finansiering ska utredas</p>
<p>ÅP2022-BULLER3 Minskning av undervattensbuller som handelssjöfarten orsakar (internationell)</p>	2022–2027, löpande	<p>KM Deltagare: Traficom, varv, motortillverkare, redierier, MM, SYKE</p>	<p>Utvecklingsarbetets kostnader täcks av varven och motortillverkarna. Investeringskostnader täcks av rederierna.</p>
<p>ÅP2022-BULLER4 Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (informationskampanj)</p>	2022–2027, löpande	<p>SYKE Deltagare: Traficom, MM, KM, Segling och Båtsport i Finland rf</p>	<p>EHFF, tjänstearbete</p>

ÅP2022-BOTTEN1 Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten	2022–2027	Forststyrelsen Naturtjänster och SYKE Deltagare: Geologiska forskningscentralen, NRI, Åbo Akademi, Trafikledsverket, kustens NTM-centraler	Merparten är arbete i förvaltningen och materialproduktionen kan projektfinansieras.
ÅP2022-BOTTEN2 Återinföring av bandtång och kran-salger	2022–2027	Forststyrelsen Naturtjänster Deltagare: Åbo Akademi, SYKE, kustens NTM-centraler	Projektfinansierade restaureringar
ÅP2022-BOTTEN3 Uttag av vass för att öka mångfalden	2022–2027	Forststyrelsen Naturtjänster Deltagare: SYKE, kustens NTM-centraler	Projektfinansierade restaureringar
ÅP2022-BOTTEN4 Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten	2022–2027	MM och KM Deltagare: Trafikledsverket, Traficom och kustens NTM-centraler	Pilotprojekt och därefter administrativt arbete
ÅP2022-BOTTEN5 Planmässighet och effektivare styrning kontroll av småmuddringar	2022–2027	kustens NTM-centraler Deltagare: Trafikledsverket, SYKE	Regionala pilotprojekt
ÅP2022-BOTTEN6 Bästa miljöteknik i gräv- och sugmetoder för muddring och upptag av sand	2022–2027	Trafikledsverket, kustens NTM-centraler Deltagare: SYKE	Projektfinansierad
ÅP2022-BOTTEN7 Siltgardiner runt muddringar och deponeringar	2022–2027	Trafikledsverket och kustens NTM-centraler Deltagare: SYKE	Projektfinansierad
ÅP2022-BOTTEN8 Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar	2022–2027	MM och KM Deltagare: Traficom, Trafikledsverket, SYKE, kustens NTM-centraler	Projektfinansierad
ÅP2022-NATUR1 Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald	2022–2027	MM Deltagare: Forststyrelsen/JHT, kustens NTM-centraler, SYKE	Tjänstearbete, projektfinansiering
ÅP2022-NATUR2 Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden	2022–2027 kontinuerlig	Forststyrelsen/JHT Deltagare: kustens NTM-centraler, MM	Tjänstearbete, projektfinansiering
ÅP2022-NATUR3 Utredning av havsmiljölagstiftningens funktionalitet och effektivitet i skyddet av havsnaturen	2022–2024	MM Deltagare: Forststyrelsen/JHT, SYKE, kustens NTM-centraler	Tjänstearbete, projektfinansiering
ÅP2022-NATUR4 Återställnings- och restaureringsåtgärder för havsnaturen	2022–2027	Forststyrelsen/JHT Deltagare: kustens NTM-centraler, MM, SYKE	Tjänstearbete, budgetfinansiering (Helmi), projektfinansiering
ÅP2022-NATUR5	2022–2027	YM och MMM	Tjänstearbete, budgetfinansiering

Åtgärdsprogram för hotade marina arter och naturtyper		Deltagare: SYKE, kustens NTM-centraler, NRI, Forststyrelsen/JHT	
ÅP2022-NATUR6 Förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer	2022–2027	WWF och JSM Deltagare: MM, SLL, Luke, Viltcentralen, Forststyrelsen/JHT, Our Saimaa Seal LIFE-projektet	Tjänstearbete, LIFE-projektet Norppa
ÅP2022-NATUR7 Fågelinventering vid utsjögrunden	2022–2027	SYKE Deltagare: Forststyrelsen/JHT, NRI	Tjänstearbete, projektfinansiering
ÅP2022-NATUR8 Utveckling av fågelövervakningen i inner- och mellanskärgården	2022–2027	NRI och Forststyrelsen/JHT Deltagare: SYKE, Naturhistoriska riksmuseet och fågelskådare	Tjänstearbete, budgetfinansiering, projektfinansiering
ÅP2022-NATUR9 Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena	2022–2027, löpande	Forststyrelsen/JHT Deltagare: JSM, MM, Finlands viltcentral, jakt- och naturskyddsföreningar, stiftelser, viktiga markägare i Finlands kustområden och kustkommuner	Tjänstearbete, budgetfinansiering (MM och JSM) Helmi-programmet som finansiering för prioriterade fågelvatten
ÅP2022-NATUR10 Utredning av reviderings- och informationsbehov avseende havsplanerna	2022–2027	Egentliga Finlands förbund Deltagare: MM	EHFF-finansiering av havspolitik
ÅP2022-NATUR11 Program för bedömning och uppföljning av havsplanernas effekter	2022–2027	Egentliga Finlands förbund Deltagare: MM	EHFF-finansiering av havspolitik
ÅP2022-NATUR12 Förnyelse av kuststrategin	2022	MM Deltagare: landskapsförbunden, JSM/Skärgårdsdelegationen	MM TEAS
ÅP2022-RISK1 Förstärkning av beredskapen inom olje- och kemikaliebekämpning	2022–2027	IM Deltagare: Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken, Marinen, SYKE, NTM-centralerna	Statsförvaltningens budgetfinansiering
ÅP2022-RISK2 Ekologisk vägledning och användning av miljöinformation vid olje- och kemikalieolyckor samt beaktande av riskobjekt för planering av bekämpningsåtgärder	2022–2027	MM Deltagare: SYKE, NTM-centralerna, Tukes, Traficom, RFV, Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken	Statsförvaltningens budgetfinansiering, EU:s finansieringsprogram
ÅP2022-RISK3 Säkerställande av insamlingskapaciteten för nya typer av olja och lägesmedvetenhet om transporterade kemikalier	2022–2027, löpande	MM och IM Deltagare: SYKE, Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken, Tukes, RFV och kustens NTM-centraler, Traficom	Statsförvaltningens budgetfinansiering, eventuella EU-finansieringsprogram

ÅP2022-RISK4 Effektivare bekämpning av olje- och kemikalieolyckor på öppna havet, vid kusten och på stränder	2022–2027, löpande	IM och MM Deltagare: Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken, SYKE, Forststyrelsen, kustens NTM-centraler, frivilligorganisationer	Statsförvaltningens budgetfinansiering, eventuella EU-finansieringsprogram
ÅP2022-RISK5 Uppdatering av avfallslagen med avseende på avfallsbehandling vid olje- och kemikalieolyckor	2022–2023	MM Deltagare: IM, KM, SYKE, NTM-centralerna, Tukes, Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken	Statsförvaltningens budgetfinansiering (tjänstearbete)
ÅP2022-RISK6 Förnyelse av modellen för bekämpning av fartygskemikalieolyckor till en HELCOM-kompatibel verksamhetsmodell	2022–2027	IM Deltagare: Gränsbevakningsväsendet, räddningsverken, Tukes, Räddningsinstitutet, SYKE, NTM-centralerna, MM	Statsförvaltningens budgetfinansiering
ÅP2022-RISK7 Statusbedömning och sanering av problematiska vrak	2022–2027	MM Deltagare: SYKE, Gränsbevakningsväsendet, Forsvarsmakten, räddningsinstitutet	Statsförvaltningens budgetfinansiering, Effektivitetsprogrammet för vattenskydd, eventuell finansiering från EHFF eller annat EU-finansieringsprogram
ÅP2022-RISK8 Förnyelse av övervakningsflygplan som används för att upptäcka fartygsutsläpp	2022–2027	Gränsbevakningsväsendet Deltagare: SYKE	Statens budgetfinansiering
ÅP2022-RISK9 Naturbaserade lösningar per avrinningsområde för att minska konsekvenserna av översvämningar	2022–2027, löpande	JSM och MM Deltagare: NRI, SYKE, kustens NTM-centraler, kommuner och städer	EU-CAP, MM-Effektivitetsprogram 2020–2024
ÅP2022-KOMMUNIKATION1 Förstärkt kommunikation om havsvårdens mål	2022–2027	MM Deltagare: SYKE, kustens NTM-centraler, Forststyrelsen, HSR rf, intressenter	Administrativt arbete, projektfinansiering

7 BEDÖMNING AV MÅLUPPNÅENDET OCH BEHOVET AV UNDANTAG FRÅN ATT UPPNÅ MÅLEN

7.1 Bedömning av uppnåendet av god status i den marina miljön

Metod för analys av åtgärdernas tillräcklighet

Åtgärdernas tillräcklighet för att uppnå eller upprätthålla en god status i marin miljö bedömdes med hjälp av SOM-referensramen (*sufficiency of measures*)¹⁵², som Finlands miljöcentral och dess projektpartner utvecklat för HELCOM. I SOM-modellen analyseras vilken statusförbättring varje enskild åtgärd åstadkommer. Åtgärden kan leda till ett minskat tryck från olika mänskliga verksamheter (t.ex. minska bullret från fartygstrafiken), en direkt tryckminskning (t.ex. ett skyddsområde där buller inte får framkallas) eller en direkt statusförbättring (t.ex. en restaurering av fiskars lekmiljö). Modellstrukturen visas i bild 28.

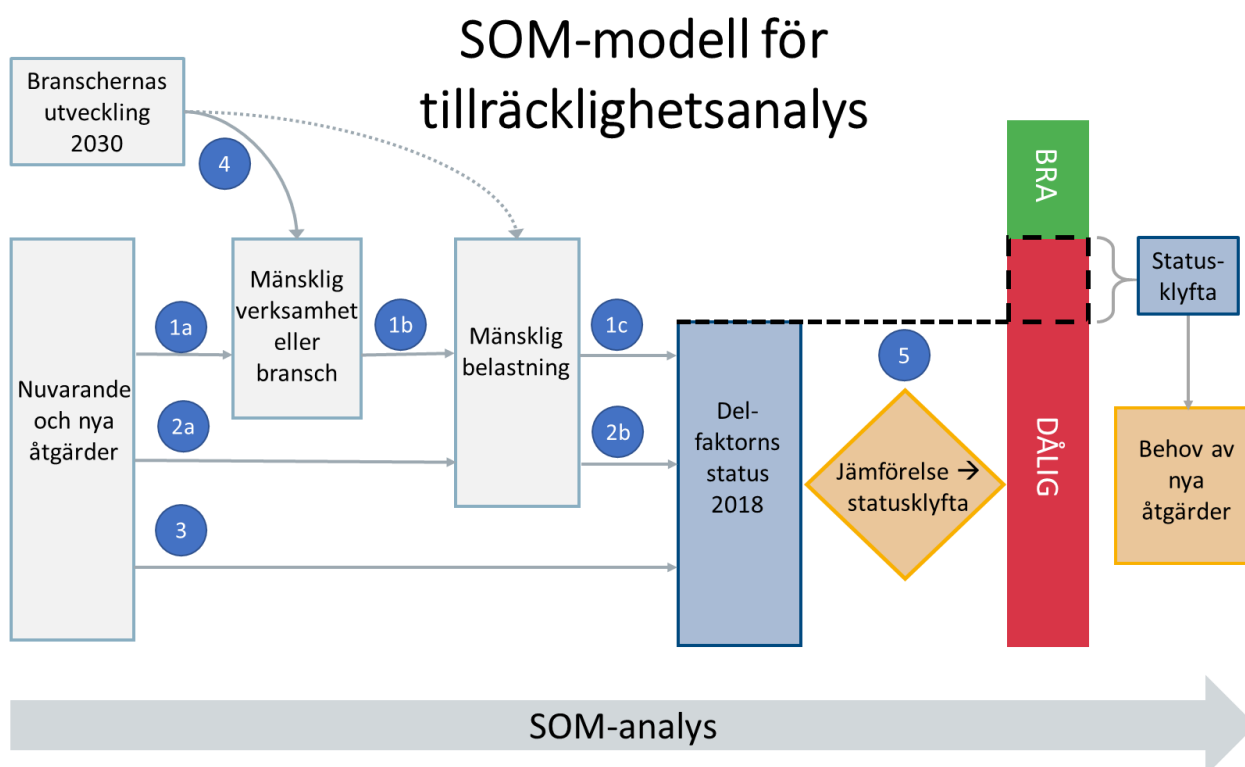


Bild 28. Struktur för tillräcklighetsanalysens SOM-modell (analysprocessens faser numrerade). Åtgärderna kopplas till tryck via mänsklig verksamhet (1a-b) eller direkt (2a) och förbättrar därigenom statusen (1c, 2b) eller så förbättrar åtgärderna statusen direkt (3). Eftersom de mänskliga verksamheterna förändras under åtgärdsperioden tar modellen hänsyn till eventuella förändringar i trycken (4). Åtgärderna ger en statusförbättring, som jämförs med gapet mellan aktuell status och god status (5). Om statusförbättringen fyller gapet, är åtgärderna tillräckliga för uppnående av god status.

De mänskliga tryck på havets tillstånd som ingick i modellen följde havsmiljödirektivets (MSD) förteckning över antropogena belastningar. Kopplingen mellan tryck och mänsklig verksamhet bedömdes (se bakgrundsrapporten om ekonomiska beräkningar). Likaså bedömdes åtgärdernas tillräcklighet för uppnående av god status enligt delfaktorerna i kommissionens preciserande beslut om kriterierna för god status. Modellen bygger på experternas bedömningar av vilka tryckminskningar som behövs och av åtgärdernas effekt på trycken. Den tar hänsyn till osäkerheten i data och beräknar sannolikheten för att trycken minskar och för att god status uppnås. I vissa åtgärder är osäkerheten mycket stor beroende på kunskapsbrist, komplexa konsekvenskedjor och osäkerhet kring genomförandets omfattning. Detta kapitel innehåller endast slutsatserna av analysen, och resultaten beskrivs mer detaljerat i bakgrundsrapporten om ekonomiska beräkningar.

Eftersom förändringar i branscherna kommer att ske fram till 2027, även SOM-modellen kommer att ta hänsyn till prognoser över branschernas utveckling fram till 2030. Prognoserna togs fram i HELCOM ACTION-projektet

med stöd av litteraturen¹⁵³ (se avsnitt 4.4). Den sannolikaste prognosen över utvecklingen i respektive bransch är följande: jordbruk – variation inom branschen eller oförändrad, skogsbruk – 12 % tillväxt, fiske – möjlig tillväxt, vattenbruk – möjlig tillväxt (osäker), sjöfart och hamnar – 20 % tillväxt, turism och rekreation – 30 % tillväxt, vindkraft – 290 % tillväxt och avloppsvattenrening – osäker (oförändrad).

I tillräcklighetsanalysen bedömdes såväl de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet som de nya och de nuvarande åtgärdernas sammanlagda tillräcklighet. Den första bedömningen föregick planeringen av nya åtgärder så att den kunde styra planeringsprocessen. Modellresultaten indikerade vilka mänskliga verksamheter och tryck som i synnerhet var i behov av åtgärder. Nya åtgärder tillfördes modellen efter hand och deras tillräcklighet för uppnående av god status bedömdes.

Arbetet med revideringen av HELCOMs handlingsplan för Östersjön utnyttjades, och därifrån fick SOM-modellen bl.a. tillräcklighetsanalyser av nuvarande åtgärder, samband mellan mänskliga verksamheter och tryck, gap till god status och bedömningar av hur mänskliga verksamheter förändras under åtgärdsprogramperioden. Modellen, antagandena och dataunderlaget beskrivs närmare i ACTION (2020) -rapporten¹⁵⁴ till HELCOM.

Åtgärdernas tillräcklighet för uppnående av god status

Viktigaste tryck

De viktigaste trycken på havsekosystemet bedömdes genom en HELCOM-enkät där experter fick bedöma tryckens andel av det sammanlagda mänskliga trycket på en viss delfaktor i havsekosystemet.

Eutrofieringen är den enskilt största orsaken till det dåliga tillståndet i Finlands havsområden och därför har åtgärder med koppling till eutrofiering den viktigaste rollen i havsvårdens åtgärdsprogram. Enligt Östersjöexperterna påverkar eutrofieringen nästan alla bedömda ekosystemdelar: i betydande grad bentiska och pelagiska livsmiljöer, där sedimentation, vegetation och artsamhällen förändras; i medelstor grad fiskar, så att lekstränder eutrofieras eller fångstater förändras (bl.a. strömming, torsk, havsöring, abborre, skarpsill), och fåglar, vars födosöksområden förändras; och i viss grad havsdäggdjur, som är beroende av förändringar i fångstater. Eutrofieringens inverkan på livsmiljöer och arter är inte entydig eftersom en måttlig produktivitetsökning ökar många arters abundans och ekosystemets mångfald, men i nuläget är det få arter som gynnas av övergödningen i Finlands havsområden.

Fisketrycket har naturligtvis en stor inverkan på fiskbestånden, men via förändringar i näringsväven påverkas indirekt även havsdäggdjur, andra fiskar och eventuellt fiskätande havsfåglar. Fisket kan orsaka betydande bifångstdödighet hos havsfåglar och havsdäggdjur mätt på Östersjönivå.

Fysisk störning och förlust av havsbotten utgör en betydande del av det sammanlagda trycket på bentiska livsmiljöer, karpfiskar och kustens rovfiskar. Fysisk störning kan öka frisättningen av tributyltenn i vattnet och dess ansamling i organismer i områden där ämnet har ackumulerats i bottensedimenten. Människoframkallad störning (inkl. konstruktioner) kan utgöra ett betydande tryck på vissa havsfågelarter, och vandringshinder i älvar är naturligtvis ett betydande hinder för vandringsfiskar. Undervattensbuller påverkar havsdäggdjur i betydande grad och dykänder och fiskar i viss grad.

Åtgärdernas tillräcklighet för uppnående av god status

Eftersom näringsbelastning och därav följande eutrofiering är det största trycket på havsmiljön analyserades åtgärder för att minska den mer noggrant.

Åtgärder som minskar näringsbelastningen genomförs främst via vattenvårdsåtgärder som påverkar inlandsvattnen och i havsområdet framförallt kustvattnen. Havsvårdens åtgärdsprogram kompletterar vattenvårdsåtgärderna och syftar framförallt till att påverka tillståndet i det öppna havsområdet utanför kustvattnen. Källor till näringsbelastningen på öppna havet är avloppsvatten och matavfall samt luftburet kväveoxidnedfall från fartyg, luftburet nedfall från land, interna näringsdepåer som frisätts från havsbotten, belastning som kommer utanför Finlands havsområde samt i liten grad även belastning från avrinningsområdet.

Enligt simuleringar från avrinningsområdet till kusten (VEMALA, FICOS-modellen) har åtgärder för att minska diffusa utsläpp av näringsämnen i Finland liten inverkan på eutrofieringsstatusen i de öppna havsområdena i Finska viken, Norra Östersjön och Bottenhavet. Undantaget är kväveindikatorerna för Skärgårdshavet, där belastningen från avrinningsområdet har en större inverkan, åtminstone i närheten av kustområdet.

Tabell 29. Belastning via vattendragen i avrinningsområdet. Relativ inverkan på eutrofieringsindikatorerna inom en 10 km bred remsa av öppet hav utanför kustvattnen. Indikatorparametrarna är halten av näringsämnen i ytvattnet under vegetationsperioden (april-augusti). Belastningen via vattendrag anges i proportion till andra belastningskällor: belastning utanför området, intern belastning och punktkällor (förekommer inte inom remsan).

	Löst oorganiskt kväve	Löst oorganisk fosfor	Total-kväve	Total-fosfor
Skärgårdshavets sydkant	4 %	0 %	1 %	1 %
Finska viken	9 %	1 %	4 %	2 %
Bottenhavet	36 %	5 %	16 %	12 %

Nationella åtgärder i Finska vikens avrinningsområde kan påverka indikatorerna för det öppna havsområdet i närheten av kustvattnen med 4–9 % (kväve) och 1–2 % (fosfor) beroende på indikator (tabell 29 samt bild 5a i Lehtoranta m.fl. 2017¹⁵⁵). Däremot har näringsbelastningen från Östersjöns huvudbassäng en betydande kontinuerlig inverkan på kväve- och fosforhalten i dessa områden.¹⁵⁵ En annan betydande fosforkälla, som förvisso varierar med de årliga väder- och hydrologiska förhållandena, är bottensedimenten i syrelösa områden, vilka frisätter fosfor i vattenpelaren så att det transporteras vidare till ytskikten i Finska viken^{155, 156, 157}.

Nationella åtgärder i Bottenhavets avrinningsområde kan enligt modellresultat påverka det öppna havsområde i Bottenhavet som ligger i närheten av Finlands kustvatten så att det indikerade trycket i kväveindikatorerna minskar med 16–36 % (tabell 29). Fosforindikatorerna kan påverkas 5–12 % beroende på indikator. Effekten är mindre på hela det öppna havsområdet. Liksom i Finska viken har den fosforbelastning som kommer med strömmarna från Östersjöns huvudbassäng en betydande inverkan på vattenpelarens fosforhalter och därigenom på indikatorvärdena. Detta visar bl.a. BALTSEM-simulationer^{158, 159}, som har utnyttjats för att ställa upp belastningsmål i HELCOM.

Åtgärder i Finlands avrinningsområde har en mycket liten inverkan på näringsindikatorerna för Östersjöns stora havsbassäng söder om Skärgårdshavet. I Skärgårdshavets sydkant bedöms effekten uppgå till 0–4 % beroende på näringsämne och indikator. Effekten är naturligtvis betydligt mindre ifall man betraktar på hela det öppna havsområdet.

Ute på havet kommer den människoframkallade belastningen från fartygens utsläpp till vatten (avloppsvatten, matavfall) och till luft (kväveoxidnedfall). Sjöfartens utsläpp av avloppsvatten och matavfall bedöms vara små, men för att utreda detta har åtgärdsprogrammet tre nya åtgärder *Utredning av mängden toalettavfall som uppkommer på fraktfartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF7)*, *Utredning av mängden gråvatten som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF8)* och *Utredning av mängden matavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön (ÅP2022-EUTROF9)*. Fartygens kväveoxidutsläpp står för ca 1–9 % av luftburet kvävenedfall i Finlands havsområden beroende på område. Dessa värden användes även i beräkningen av tabell 29. Den nya åtgärden *Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön (ÅP2022-EUTROF10)* förstärker de nuvarande åtgärderna för begränsning av fartygens kväveutsläpp till luft och bedöms minska belastningen från fartygens utsläpp till luft med 38–50 %^{160, 161} fram till 2030.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att åtgärder i avrinningsområdet fram till 2027 främst kan påverka kustvattnens status. De nya åtgärderna avseende fartygens avloppsvattenutsläpp och matavfall hinner sannolikt inte minska belastningen ännu 2027. Den samlade effekten av nuvarande och nya åtgärder är inte tillräcklig för att kunna uppnå god eutrofieringsstatus i det öppna havsområdet ännu 2027 eftersom åtgärder i avrinningsområdet har liten inverkan, begränsningarna av fartygens utsläpp hinner inte minska belastningen tillräckligt mycket ännu 2027, och de interna näringsdepåerna, framförallt på öppna havet, och gränsöverskridande näringstillförsel är det som påverkar eutrofieringsstatusen allra mest (tabell 29).

Tillräckligheten för andra åtgärder

Åtgärdernas tillräcklighet för uppnående av god status i havsvårdens kvalitativa deskriptorer och deras delfaktorer visas i tabell 30. Närmare analyser ges i bakgrundsrapporten om ekonomiska beräkningar.

Tabell 30. Bedömning av åtgärdernas tillräcklighet för uppnående av en god status senast 2027 per deskriptor samt bedömning av orsakerna till att en god status fördröjs och uppskattning av tidpunkten då god status uppnås.

Bedömning av uppnåendet av en god status senast 2027 och åtgärder för att främja målen	Bedömning av orsakerna till att en god status fördröjs och uppskattning av tidpunkten för uppnåendet av god status
<p>1. Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas utbredning och abundans överensstämmer med rådande fysiografiska, geografiska och klimatiska villkor</p>	
<p>Havsfåglar</p>	
<p>Häckande havsfåglar</p> <p>Status: De häckande populationerna bedöms vara svaga hos alla bottendjursätande dykänder. Särskilt svagt är tillståndet för svärta, ejder samt bergand som häckar i Bottniska viken. Av vadarna bedöms tillståndet för arten roskarl vara svagt i alla kustvattenområden. Av trutarna bedöms tillståndet vara svagast för arten silltrut.</p> <p>De största trycken på havsfåglarna är människoframkallad störning, främmande rovdjur och jakt (viltarter). Främmande rovdjur och störning under häckningstiden påverkar tillståndet för ett flertal arter, såsom svärta, ejder, silltrut och roskarl. Andra orsaker till populationernas försvagning är bl.a. det minskade antalet öppna avstjälpningsplatser (grå- och havstrut), havsörnens ökade jakt (ejder) och de eventuella trycken i flytt- och övervintringsområdena (silltrut, roskarl).</p> <p>Tillräcklighetsanalys: I fråga om flera fågelarter riktar sig de nuvarande åtgärderna bara mot en del av alla tryck som försvagar tillståndet, och därför minskar det totala trycket bara lite. Av denna orsak kan god status inte uppnås för alla arter.</p> <p>Nya åtgärder mot störande är skyddsområdesåtgärderna ÅP2022-NATUR1 och 2 (Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald och Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden). Den nya åtgärden för eliminering av främmande rovdjur ÅP2022-NATUR9 (Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena) minskar dödligheten för nästan alla havsfåglar. Dessa åtgärder bedöms förbättra de häckande populationerna för alla ovannämnda arter vars tillstånd är svagt. Störningar beräknas minska måttligt ifall förbättrat skydd hindrar människovistelse i häckningsområdena. Det finns inte någon ny jaktåtgärd, och förordningarna om begränsning av jakten på alfågel, ejder och småskrake slutar gälla 2021. Ifall de inte förlängs tills populationerna återhämtar sig är det osäkert om åtgärderna är tillräckliga.</p> <p>Då fågelpopulationens svaga tillstånd i huvudsak beror på att de jagas av främmande rovdjur eller störs av människor under häckningstiden (framförallt svärta och ejder men även många andra arter), kan god status uppnås genom de nya åtgärderna. Det är dock sannolikt att åtgärderna inte hinner få effekt ännu 2027 till följd av populationernas långsamma återhämtning. Ifall flera tryck och miljöfaktorer medverkar till det svaga tillståndet eller om det beror faktorer utanför EU (bl.a. roskarl), kommer sannolikt inte gott tillstånd att uppnås 2027 även om statusförbättrande åtgärder genomförs.</p> <p>Övervintrande havsfåglar:</p> <p>Status: Alfågelbeståndet som övervintrar i Östersjön har minskat under lång tid trots att antalet övervintrande alfåglar de senaste åren ökat kraftigt i Finska viken på</p>	<p>Åtgärderna räcker till för att uppnå god status för svärta, ejder och flertalet av övriga dykänder, men inte ännu 2027, vilket beror på tidsfördröjningen mellan åtgärdernas effekt och populationernas återhämtning. Bedömningen är att god status uppnås senast 2033.</p> <p>Åtgärderna räcker inte till för att uppnå god status för arten roskarl ännu 2027 eftersom trycken eller miljöfaktorerna bakom det svaga tillståndet sannolikt har störst påverkan i övervintringsområdet. Åtgärdsprogrammet kan dock ge en statusförbättring, men det är inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås.</p> <p>Åtgärderna är inte tillräckliga för att uppnå god status för alfågeln ännu 2027 eftersom trycken eller miljöfaktorerna bakom det svaga tillståndet påverkas av</p>

<p>grund av försämrade isförhållanden. Av övriga övervintrande havsfåglar har storskrakebeståndet försvagats.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Tillståndet i alfågelbeståndet har framförallt påverkats av förändringar i de norra häckningsområdena och eventuellt bifångstdödighet i södra Östersjön. Finlands åtgärder påverkar inte dessa tryck.</p> <p>Orsakerna till försvagningen av storskrakebeståndet är inte kända, men situationen kan vara en följd av bifångstdödighet i södra Östersjön. Beståndet kan stärkas genom de sydliga Östersjöländernas åtgärder för att minska bifångstdödigheten.</p>	<p>övervintringsområden utanför Finlands havsområden. Det är inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås.</p>
<p>Havsdäggdjur</p>	
<p>Status: Av havsdäggdjuren bedöms statusen för gråsäl vara god i hela havsområdet. Statusen för östersjövikaren är god i Bottniska viken. Statusen för populationerna i Skärgårdshavet och Finska viken kunde inte bedömas på grund av kunskapsbrist, även om det är känt att de har försvagats. Statusen för tumlaren är dålig på grund av den lilla populationsstorleken.</p> <p>De största trycken på den södra populationen av vikare är förlust av livsmiljöer till följd av sämre isvintrar, bifångstdödighet och eventuellt undervattensbuller.</p> <p>För tumlaren är de största trycken bifångstdödighet i fångstredskap, impulsivt och kontinuerligt undervattensbuller samt förändringar i näringsväven (minskad fångst).</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Åtgärder behövs inte för populationerna av gråsäl och vikare. De nuvarande åtgärderna ger bara en liten minskning av trycket på den södra populationen av vikare och på tumlaren, och de är otillräckliga för att kunna uppnå god status för tumlaren. Åtgärdernas tillräcklighet för den södra populationen av vikare kunde inte bedömas. De nya bulleråtgärderna ÅP2022-BULLER1, 3 och 4 (Regional och/eller tidsmässig begränsning av undervattensbuller, Minskning av undervattensbuller som handelssjöfarten orsakar (internationell) och Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (informationskampanj)) samt skyddsområdes- och vikaråtgärderna ÅP2022-NATUR1, 2 och 6 (Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald, Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden och Förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer) minskar en del av trycken beroende på vilka begränsningar av fiske med nät som finns i skyddsområdena.</p> <p>Tumlarpopulationen lever i huvudsak utanför Finlands havsområde och Finlands åtgärder har bara en marginell inverkan på dess status. Åtgärderna kan möjliggöra en populationsförbättring ifall alla Östersjöländer genomför liknande åtgärder. I Finlands havsområde kan bättre effektivitet i skyddsområdena ha vissa positiva effekter på populationens status.</p> <p>Vad gäller vikaren är bifångstdödigheten hos den södra populationen inte känd, men den kan minska ifall åtgärderna ÅP2022-NATUR2 och 6 (Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden och Förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer) genomförs effektivt. Vikarpopulationen har inte återhämtat sig efter att ha försvagats av de dåliga isvintrarna. Ifall försvagningen av populationen i Finska viken och Skärgårdshavet blir permanent till följd av klimatförändringens effekter kan den goda statusen för vikare i dessa områden behöva uppdateras.</p>	<p>Tumlarpopulationen ökar långsamt och inga nationella åtgärder kan ge en förbättring till god status ännu 2027. I Finland lever tumlaren vid den yttersta gränsen av sitt förekomstområde och en positiv populationsutveckling förutsätter åtgärder av alla kuststater vid Östersjön. Det är inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås.</p>

Fiskar	
<p>Status: Under deskriptor 1 bedömdes bara statusen för havsöring, som är dålig. Orsakerna är dels förändringar av leklivsmiljöerna (bl.a. vandringshinder, förändrade fåror, muddring, igenslamning, eutrofiering) och dels att individer från det vilda beståndet blir fångst i havet.</p> <p>Definitionen av god status är bristfällig i fråga om havsharren i Bottniska viken, men utifrån bevarandestatusen kan statusen anses dålig.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Nuvarande åtgärder minskar trycket på havsöringen skapligt, men de bedömdes vara otillräckliga för att kunna uppnå god status ännu 2027, vilket beror på det stora tryckminskningsbehovet. Nuvarande åtgärder som sker på havet avseende havsöringsfisket och bifångstdödligheten är möjligen tillräckliga, men effekten syns med fördröjning. En stor del av arbetet för att minska trycket i lekälvarna sker i vattenvårdens åtgärdsprogram. Nya åtgärder för öringen har inte inkluderats i havsvårdens åtgärdsprogram. Definitionen av god status för öringen är inte helt optimal i nuläget eftersom den endast baseras på en del av öringsälvarna (12 st., ursprungliga vilda bestånd), och det finns många statuspåverkande faktorer. Oavsett statusförbättring kan det bedömas att en god status inte uppnås ännu 2027, inte ens enligt den nuvarande definitionen.</p> <p>Nuvarande åtgärder är inte tillräckliga för att uppnå god status för havsharren ännu 2027, och det finns en ny åtgärd ÅP2022-FISKAR2 Skydd av havsharren, som gäller den. Ändå förväntas god status inte uppnås 2027.</p>	<p>Flera av de nuvarande åtgärderna, såsom fiskebegränsningar och restaurering och återställning av lekälvar, hinner inte få tillräcklig effekt på öringsstatusen i de tolv älvar som ingår i statusbedömningen ännu 2027. I älvar utanför bedömningen är dessutom vandringshindren ett problem. Det finns ingen bindande tidsplan för att eliminera hindren, även om insatser hela tiden görs. En del av havsöringens vilda bestånd bedöms uppnå god status fram till 2035, men inte alla.</p> <p>Orsakerna till den dåliga statusen för havsharren i Bottniska viken är inte kända, men eutrofiering och klimatförändringens effekter är möjliga orsaker. Just nu är det inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås för havsharren.</p>
2. Invasiva främmande arter som har införts genom mänsklig verksamhet håller sig på nivåer som inte förändrar ekosystemen negativt	
<p>Status: Denna deskriptor visade 2018 god miljöstatus i alla Finlands havsområden.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Denna goda status kan upprätthållas med nuvarande åtgärder.</p>	-
3. Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar, skaldjur och blötdjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd	
<p>Status: God miljöstatus hade inte uppnåtts eller kunde inte bedömas för alla delfaktorer vid bedömningen 2018.</p> <p>I strömmingsbestånden är statusen god i hela havsområdet. Fiskedödligheten och lekbeståndets storlek varierar för skarpsillen och visar ibland dålig status. Torsken förekommer i Finlands havsområde i liten omfattning. Torsken i Finlands område hör till det östra beståndet i Östersjön, där statusen bedömts vara dålig. För gösen är statusen god bortsett från Skärgårdshavet. För abborren är statusen god.</p> <p>I Finlands sista vildlaxälvar med utlopp i Östersjön visar yngelproduktionen god status i Torneälven och en statusförbättring i Simo älv. Statusen i de gamla laxälvarna har inte bedömts inom havsvården. Statusen för älvsiken i Bottenviken och för ålen bedöms vara dålig. Statusen har inte bedömts för vissa även kommersiellt utnyttjade fiskarter, såsom karpfiskar, nors, siklöja, nejonöga, flundra och lake.</p> <p>De största trycken på kustarterna är fiske, störning och förlust av leklivsmiljöer samt eutrofieringskonsekvenser. För torsken och skarpsillen är de största trycken fiske och eutrofieringskonsekvenser som syrelöshet och</p>	<p>Åtgärderna för att reglera fisket av gös i Skärgårdshavet och älvsik i Bottenviken har en fördröjd effekt och dessutom är regleringarna av fångstmåttet för gös och av nästens maskstorlek inte en optimal kombination i Skärgårdshavet. Bedömningen är att god status i dessa bestånd uppnås senast 2030.</p> <p>Statusen för torsken påverkas av åtgärder som sker på andra håll i Östersjön. Det är inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås.</p> <p>Statusen för ålen beror framförallt på åtgärder och brist på sådana i övriga Europa samt på miljöförändringar, särskilt i förekomstområdet. Just nu är det inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås för ålen.</p>

<p>förändringar i näringsväven. För laxen i Torne och Simo älv är det största trycket fiske och i Simo älv även vattenkvaliteten. Andra laxälvar har inte bedömts här, men de största trycken på deras laxbestånd är vandringshinder, brist eller sämre kvalitet på leklivsmiljöer samt fiske i älven och till havs.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Strömmings-, skarpsills- och torskbestånden i Östersjön utnyttjas enligt EU:s fleråriga plan. Strömmings- och skarpsillsbestånden behöver inte nya åtgärder. Vad gäller skarpsill är det svårt att bedöma om EU:s nuvarande åtgärder är tillräckliga för att uppnå god status redan 2027 eftersom fisket är bara en orsak till den dåliga statusen.</p> <p>Nuvarande åtgärder minskar trycken på kustfiskar (gös, älvsik) förhållandevis väl. Nuvarande åtgärder räcker dock inte för att uppnå god status för gösen i Skärgårdshavet och älvsiken i Bottenviken. Nuvarande åtgärder minskar även trycken på lax, och i fråga om laxen i Simo älv är det möjligt att uppnå god status redan 2027. I en del gamla laxälvar genomförs det inom bl.a. vattenvården restaureringsåtgärder med syftet att möjliggöra yngelproduktion, och framöver kan havsvården behöva åtgärder även för dessa bestånd. I vattenvården har en del gamla laxälvar klassificerats som konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster. Det är en utmaning att utveckla tillräckliga åtgärder för deras vandringsfiskbestånd utan att de medför betydande olägenheter för vattendragets viktiga användningsområden. Enligt lagen om vatten- och havsvården får viktig användning inte utsättas för betydande olägenheter. Trycken på älven minskar knappt genom de nuvarande åtgärderna.</p> <p>De nya åtgärderna fokuserar på restaurering av livsmiljöer för kustarter (ÅP2022-FISKE3 Främjande av fiskerimässiga restaureringsåtgärder för kustarter), regleringar i fisket av kustarter (ÅP2022-FISKE1 Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustarter) och förbättring av statusen för ålen (ÅP2022-FISKE4 Åtgärder för ålbeståndets återhämtning).</p> <p>Lyckad reglering av fisket avseende kustarter, framförallt gös i Skärgårdshavet och älvsik i Bottenviken, med hjälp av nuvarande åtgärder och åtgärdsprogrammet kan leda till uppnående av god status redan 2027, men det är osäkert. Det finns brister i definitionen av vad som är god status för ålen, men eftersom tillståndet i ålbeståndet länge har varit dåligt i hela Europa kommer en god status med säkerhet inte uppnås fram till 2027.</p>	
<p>4. Alla delar av de marina näringsvävarna, i den mån de är kända, förekommer i normal omfattning och mångfald på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd ska kunna säkerställas och deras fulla reproduktiva kapacitet behållas</p>	
<p>Status: Denna deskriptor visade god status i marin miljö 2018. Eutrofieringen har förändrat artsammansättningen på de lägsta nivåerna i näringsväven men ännu inte påverkat näringsvävens funktionalitet. Genom bl.a. åtgärder för att minska eutrofieringen kan god status för näringsvävarna upprätthållas även framöver.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Det största trycket på näringsvävarna är eutrofieringen. Nuvarande åtgärder har inte räckt för att minska näringsbelastningen så det behövs nya åtgärder (se deskriptor 5 nedan samt det övergripande miljömålet om näringsbelastningen, tabell 31).</p>	-
<p>5. Eutrofiering framkallad av människan reduceras till ett minimum, särskilt dess negativa effekter, såsom minskad biologisk mångfald, försämrade ekosystem, skadliga algbloomingar och syrebrist i bottenvattnet</p>	

<p>Status: God status i marin miljö för alla delar av eutrofieringsdeskriptorn hade inte uppnåtts i något av Finlands kust- och öppna havsområden 2018. På kustvattentypnivå visar dock enskilda indikatorer (bl.a. totalkväve och -fosfor eller siktdjup) god status i Bottenvikens, Kvarkens och Bottenhavets yttre kustvatten samt i Ålands kustvatten.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Nuvarande åtgärder har inte minskat näringsbelastningen i tillräcklig grad, så det behövs nya åtgärder. Vattenvårdens åtgärdsprogram är dimensionerade för att minska belastningen via vattendragen i syfte att uppnå god ekologisk status för inlandsvattnen och kustvattnen. Havsvårdens nya åtgärder minskar likaså belastningen i kustvattnen. Därtill minskar de nya åtgärderna ÅP2022-EUTROF10-14 (Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön, Minskning av näringsämnesutsläppen från gödseltransporter i hamnar, Åtgärder som minskar havets och botten sedimentens interna näringsdepåer och ökar bindningen av näringsämnen, Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet, Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag) belastningen i öppna havsområden.</p> <p>Vattenvårdens åtgärdsprogram förstärkt med havsvårdens enskilda åtgärder kan vara tillräcklig för att näringsbelastningen i kustvattenförekomsterna ska minska, men enligt belastningsmodellen för kustvattnen (FICOS) minskar eutrofieringskonsekvenserna inte så mycket fram till 2027 att god status i marin miljö uppnås i fråga om eutrofiering. På öppna havet är de nuvarande och nya åtgärdernas samlade effekt inte tillräcklig för att uppnå god status fram till 2027 eftersom åtgärder i avrinningsområdet har liten inverkan, begränsningarna av fartygens utsläpp hinner inte minska belastningen fram till 2027, och de interna näringsdepåerna på öppna havet, och gränsöverskridande näringstillförsel är det som påverkar eutrofieringsstatusen allra mest (tabell 29).</p>	<p>Åtgärder i Finlands avrinningsområde har bara liten inverkan på öppna havsområden, och god status enligt deskriptor 5 uppnås inte fram till 2027 utanför kustvattnen eftersom frisättningen av näringsämnen från botten sediment och den eutrofierande effekten av näringshaltigt vatten på öppna havet som sträcker sig till Finlands havsområde upprätthåller deskriptorns dåliga status i flera decennier framåt. Det går inte att göra någon exakt bedömning av tidpunkten då god status kan uppnås. De vatten- och havsvårdsåtgärder som genomförs kan förhindra att statusen försämras och bidra till en positiv trend även på öppna havet.</p>
<p>6. Havsbottens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska ekosystemen inte påverkas negativt.</p>	
<p>Fysisk störning och förlust</p>	
<p>Nuvarande och nya åtgärder minskar den fysiska störningen avsevärt i Skärgårdshavet och Bottniska viken och måttligt i Finska viken. Ökad sjöfart medför högre tryck på havsbotten i Finska viken.</p> <p>Nuvarande och nya åtgärder ger en måttlig minskning av den fysiska förlusten i andra områden än Skärgårdshavet, där förlusten bara minskar lite. De nya åtgärderna (sett till de nuvarande) minskar trycken i alla havsområden. Effekterna av fysisk störning och förlust är särskilt betydande i kustområden där man bygger och modifierar farleder och strandlinjer. De nya åtgärderna ÅP2022-BOTTEN1, 4, 5 och 8 (Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten, Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten, Planmässighet och effektivare styrning av småmuddringar och minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar) fokuserar på att minska just dessa tryck.</p>	<p>-</p>
<p>Beväxta hårbottnar</p>	
<p>Statusen är god bara i Kvarken och Bottenviken. I Finska viken och Skärgårdshavet är makroalgsmått bara förekomstdjup bara omkring hälften av målvärdet.</p>	<p>Eutrofieringssituationen kan förhindra att god status för livsmiljön uppnås i Finska viken och Skärgårdshavet (se deskriptor 5) fram till 2027. Det är inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås.</p>

<p>Tillräcklighetsanalys: Det största trycket är eutrofieringen och även fysisk störning (bl.a. igenslamning). Nuvarande åtgärder minskar trycket bara lite, vilket inte räcker till för att uppnå god status. Nya åtgärder är bl.a. alla åtgärder som minskar näringsbelastningen (ÅP2022-EUTROF1-14), och dessa har central betydelse tillsammans med vattenvårdsåtgärderna. Därtill förbättras situationen av de nya åtgärderna ÅP2022-BOTTEN1, 4, 5 och 8 (Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten, Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten, Planmässighet och effektivare styrning av småmuddringar och Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar), som minskar fysisk störning och förlust och återställer tillståndet till havs, men dessa har sekundär betydelse.</p>	
<p>Beväxta mjukbottnar</p>	
<p>Statusen är god bara i Bottenviken och delvis i Kvarken och Bottenhavet.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Det största trycket är eutrofieringen och även fysisk störning (bl.a. igenslamning) och förlust (muddringar). Nuvarande åtgärder uppskattas minskar trycket med 12 %, vilket inte räcker till för att uppnå god status. Nya åtgärder är bl.a. alla åtgärder som minskar näringsbelastningen (ÅP2022-EUTROF1-14), och dessa har central betydelse tillsammans med vattenvårdsåtgärderna. Därtill förbättras situationen av de nya åtgärderna ÅP2022-BOTTEN1, 4, 5 och 8 (Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten, Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten, Planmässighet och effektivare styrning av småmuddringar och Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar), som minskar fysisk störning och förlust och återställer tillståndet till havs, men dessa har sekundär betydelse.</p>	<p>Eutrofieringssituationen kan förhindra att god status för livsmiljön uppnås i Finska viken och Skärgårdshavet (se deskriptor 5) fram till 2027. Det är inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås.</p>
<p>Djupare mjukbottnar (infauna)</p>	
<p>Statusen är god i Bottenviken, Kvarken och Bottenhavet. Statusen är dålig i Finska viken och innerskärgården i Skärgårdshavet (ca 20–50 % under tröskelvärdena).</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Det största trycket är eutrofieringen och även fysisk störning (bl.a. igenslamning). Nuvarande åtgärder uppskattas minskar trycket med 5 %, vilket inte räcker till för att uppnå god status. Nya åtgärder är bl.a. alla åtgärder som minskar näringsbelastningen (ÅP2022-EUTROF1-14) samt ÅP2022-BOTTEN1, 4, 5 och 8 (Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten, Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten, Planmässighet och effektivare styrning av småmuddringar och Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar). De nya åtgärderna är sannolikt inte tillräckliga i områden där den externa belastningen är alltför stor eller där de interna näringsdepåerna bestämmer eutrofieringssituationen. Det handlar om uppvällningsområden i Norra Östersjön och Finska viken samt delvis om inner-, mellan- och ytterskärgården i Skärgårdshavet.</p>	<p>Extern belastning och ackumulerade interna näringsdepåer kan förhindra uppnåendet god status för livsmiljön i Finska viken, Skärgårdshovet och Norra Östersjön till följd av de ackumulerade näringsdepåerna och utsattheten för syrelöshet i dessa livsmiljöer. Det kan ta flera decennier innan livsmiljön återhämtar sig, vilket gör det omöjligt att bedöma när statusen uppnås.</p>
<p>Djupare grovbottnar (infauna)</p>	
<p>Statusen är delvis god, men på grund av kunskapsbristen kunde statusen inte bedömas, vilket gäller framförallt Bottniska viken.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Det största trycket är eutrofieringen och även fysisk störning (bl.a. igenslamning). Nuvarande åtgärder uppskattas minskar trycket med 9 %,</p>	<p>Extern belastning och ackumulerade interna näringsdepåer kan förhindra uppnåendet god status för livsmiljön i Finska viken, Skärgårdshovet och Norra Östersjön till följd av de ackumulerade näringsdepåerna och utsattheten för syrelöshet i dessa livsmiljöer. Det kan ta flera</p>

<p>vilket inte räcker till för att uppnå god status. Nya åtgärder är bl.a. alla åtgärder som minskar näringsbelastningen (ÅP2022-EUTROF1-14) samt ÅP2022-BOTTEN1, 4, 5 och 8 (Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten, Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten, Planmässighet och effektivare styrning av småmuddringar och Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar). De nya åtgärderna är sannolikt inte tillräckliga i områden där den externa belastningen är alltför stor eller där de interna näringsdepåerna bestämmer eutrofieringssituationen. Det handlar om uppvällningsområden i Norra Östersjön och Finska viken samt delvis om inner-, mellan- och ytterskärgården i Skärgårdshavet.</p>	<p>decennier innan livsmiljön återhämtar sig, vilket gör det omöjligt att bedöma när statusen uppnås.</p>
<p>Djupare hårbottnar (epifauna)</p>	
<p>Statusen är god i Bottenviken, Kvarken och Bottenhavet. Statusen är dålig i Finska viken, Skärgårdshavet och norra Östersjön.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Det största trycket är eutrofieringen och även fysisk störning (bl.a. igenslamning). Nuvarande åtgärder uppskattas minska trycket med 7 %, vilket inte räcker till för att uppnå god status. Nya åtgärder är bl.a. alla åtgärder som minskar näringsbelastningen (ÅP2022-EUTROF1-14) samt ÅP2022-BOTTEN1, 4, 5 och 8 (Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten, Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten, Planmässighet och effektivare styrning av småmuddringar och Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar). De nya åtgärderna är möjligen inte tillräckliga i områden där de interna näringsdepåerna bestämmer eutrofieringsstatusen. Det handlar om uppvällningsområden i Norra Östersjön och Finska viken samt delvis om mellan- och ytterskärgården i Skärgårdshavet.</p>	<p>Havets ackumulerade interna näringsdepåer kan förhindra uppnåendet god status för livsmiljön i Finska viken, Skärgårdshavet och Norra Östersjön till följd av de ackumulerade näringsdepåerna och utsattheten för syrelöshet i dessa livsmiljöer. Det kan ta flera decennier innan livsmiljön återhämtar sig, vilket gör det omöjligt att bedöma när statusen uppnås.</p>
<p>7. En bestående förändring av de hydrografiska villkoren påverkar inte de marina ekosystemen på ett negativt sätt</p>	
<p>Statusen bedömdes som god 2018.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Åtgärder som minskar fysisk förlust och störning av havsbotten stöder bevarandet av god status.</p>	<p>-</p>
<p>8. Koncentrationer av främmande ämnen håller sig på nivåer som inte ger upphov till föroreningseffekter</p>	
<p>Status: Av bedömda farliga ämnen i havsområdet överskreds tröskelvärdena av PBDE-flamskyddsmedel och statusen är dålig i fråga om dessa. Ämnena bryts ned långsamt men är inte längre betydande belastningskällor. Tröskelvärdena för tributyltenn (TBT), som hör till organiska tennföreningar, överskreds bara ställvis, och ämnena bryts ned snabbare. Det radioaktiva Cesium-137 som finns härrör från kärnkraftsolyckan i Tjernobyl. Cs-137 halveras långsamt och möjligtvis uppnås god status under 2020-talet. Statusen för de flesta tungmetaller och PFOS är god. Koppar- och zinkhalterna har dock stigit, men dessa statusbedömdes inte. Statusen i fråga om läkemedel bedömdes inte.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: PBDE-ämnen, TBT och cesium-137 bryts ned långsamt i miljön, men betydande externa belastningskällor finns inte och därför behövs inte nya åtgärder. Dessa ämnen har ansamlats i sedimenten, varifrån de kan frisättas och tas upp av organismer t.ex. vid muddring. Detta ska beaktas vid muddringar och annan störning av botten. De höga TBT-halterna är lokala och förhindrar därför inte uppnåendet av god status.</p>	<p>Det är möjligt att bromerade flamskyddsmedel (PBDE) inte visar god status ännu 2027. De bryts ned långsamt i miljön och externa belastningskällor finns inte kvar i någon betydande mängd.</p> <p>Baserat på uppmätta trender kan man göra bedömningen att god status för PBDE-halterna i strömning möjligtvis kan uppnås före 2030 (https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/Polybrominated-diphenyl-ethers-PBDEs-HELCOM-core-indicator-2018.pdf).</p> <p>Mängden Cesium-137 minskar enligt halveringstiden. God status uppnås fram till 2033.</p>

<p>Nya åtgärder behövs framförallt för att minska belastningen från koppar och zink, så att deras mängd i vattnet och sedimenten inte ökar. ÅP2022-SKADLIGA1 (Reglering och hantering av giftig båtbottnfärg) minskar koppar- och eventuellt zinkutsläppen i kustvattnen.</p> <p>Vad gäller de främmande ämnen som bedömdes 2018 kan åtgärdsprogrammet anses tillräckligt, men i denna tillräcklighetsanalys ingår inga andra ämnen.</p>	
<p>9. Främmande ämnen i fisk och havslevande djur avsedda som livsmedel överskrider inte de nivåer som fastställts i lagstiftningen eller andra tillämpliga normer</p>	
<p>Status: Statusen i den marina miljön bedömdes som god.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Nuvarande och nya åtgärder upprätthåller den goda statusen.</p>	-
<p>10. Egenskaper hos och mängder av marint avfall förorsakar inga skador på kustmiljön och den marina miljön</p>	
<p>Status: Nedskräpningsstatusen i den marina miljön kunde inte bestämmas vid bedömningen 2018 på grund av att definitioner för god status saknades.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: De talrika nuvarande åtgärderna har sammantaget förutspått ge en betydande minskning av makroskräpbelastningen på stränderna. Det handlar om lagar och förordningar vars effekt beror på hur väl de praktiska åtgärder som förutsätts blir genomförda. De nya åtgärderna ÅP2022-SKRÄP1-4 (Utveckling av de områdesvisa insamlingsplatserna för avfall och minskning av illegala avstjälningsplatser, Snabbare avfallshantering av övergivna glasfiberbåtar, Minskning av nedskräpningen på allmänna strandområden genom upplysning och lämpliga avfallskärl och Utveckling av avfalls- och avloppsvattenhanteringen i båthamnar och inom båtlivet), 7 (Minskning av plastbelastningen som jordbruket orsakar), 9-11 (Minskning av belastningen från skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikro-skräp i dag- och avloppsvatten, Plastpelletutsläppen i Östersjön: mängd och källor samt Dumpning av snö i havet) förstärker genomförandet av nuvarande åtgärder. I sig själva bedömdes de ge en mycket liten ökad effekt. Nuvarande och nya åtgärder mot mikroskräp ÅP2022-SKRÄP5-6 (Minskning av mikroplastbelastningen från konstgräsytor och Minskning av mikroplastbelastningen från vägtrafiken) samt 9-10 (Minskning av belastningen från skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikro-skräp i dag- och avloppsvatten och Plastpelletutsläppen i Östersjön: mängd och källor) ger en betydlig minskning av trycket från de viktigaste utsläppskällorna såsom avloppsslam och dagvatten.</p> <p>Tillräckligheten beträffande god status kunde dock inte bedömas eftersom definitioner av god status saknas.</p>	<p>På grund av kunskapsbrist är det inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås.</p>
<p>11. Tillförsel av energi, inbegripet undervattensbuller, ligger på nivåer som inte påverkar den marina miljön på ett negativt sätt</p>	
<p>Status: Statusen i den marina miljön kunde inte bestämmas vid bedömningen 2018 bl.a. därför att det saknades definitioner av god status.</p> <p>Tillräcklighetsanalys: Den förutspådda ökningen av sjöfarten på Östersjön och avsaknaden av nuvarande åtgärder kommer sannolikt att öka undervattensbullret. I nuvarande åtgärder utreds mängden, källorna och effekterna i fråga om bullret, och de har inte minskat det kontinuerliga bullret. Mängden impulsivt buller regleras bl.a. via tillståndsförfarandena. De nya åtgärderna ÅP2022-BULLER1, 3 och 4 (Regional och/eller tidsmässig begränsning av undervattensbuller, Minskning av</p>	<p>På grund av kunskapsbrist är det inte möjligt att bedöma när en god status kommer att uppnås.</p>

<p>undervattensbuller som handelssjöfarten orsakar (internationell) och Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (informationskampanj)) syftar till att minska både impulsivt och kontinuerligt undervattensbuller. Dessutom bidrar ÅP2022-BOTTEN4 och 8 (Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten och Minskning av fysisk störning som handelssjöfarten orsakar) till minskning av bullret. Den nya åtgärden ÅP2022-BULLER2 (Minskning av undervattensbuller från havsbyggnad och annan verksamhet) skapar ett kunskapsunderlag för användning av de mest effektiva bullerminskande metoderna vid havsbyggnad, men detta bedöms ge bullerminskningar först efter 2027. Enligt bedömningen kommer det kontinuerliga bullret att minska betydligt, vilket kanske är överoptimistiskt. Impulsivt buller bedöms också minska rätt mycket, vilket till stor del skulle vara en följd av de nya åtgärderna.</p> <p>Tillräckligheten kan dock inte bedömas då definitioner av god status saknas.</p>	
---	--

Åtgärdernas tillräcklighet för uppnående av de allmänna miljömålen

Åtgärdsprogrammets åtgärder avser tryck och branscher som identifierades belasta havsmiljön och förhindra uppnåendet av god status. I tabell 31 bedöms om de nuvarande och nya åtgärderna räcker till för att uppnå de allmänna miljömål som sattes 2018.

Tabell 31. Sammandrag av åtgärdernas tillräcklighet för uppnående av de allmänna miljömålen.

Bedömning av uppnåendet av miljömålen senast 2027 och åtgärder för att främja målen	Bedömning av orsakerna till att måluppnåendet fördröjs och uppskattning av tidpunkten då målet uppfylls																												
<p>1. Allmänt mål NÄRallm: Taket för fosfor- och kvävebelastningen underskrids och belastningen från fasta ämnen minskar</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 20%;"></th> <th style="width: 15%;">Belastningstak</th> <th style="width: 15%;">P (t/år)</th> <th style="width: 50%;">Belastningstak N (t/år)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Bottenviken</td> <td></td> <td>1 400</td> <td>33 100</td> </tr> <tr> <td>Kvarken</td> <td></td> <td>190</td> <td>5 900</td> </tr> <tr> <td>Bottenhavet</td> <td></td> <td>590</td> <td>17 000</td> </tr> <tr> <td>Skärgårdshavet</td> <td></td> <td>450</td> <td>8 500</td> </tr> <tr> <td>Finska viken</td> <td></td> <td>530</td> <td>15 000</td> </tr> <tr> <td>Totalt</td> <td></td> <td>3 160</td> <td>79 500</td> </tr> </tbody> </table>			Belastningstak	P (t/år)	Belastningstak N (t/år)	Bottenviken		1 400	33 100	Kvarken		190	5 900	Bottenhavet		590	17 000	Skärgårdshavet		450	8 500	Finska viken		530	15 000	Totalt		3 160	79 500
	Belastningstak	P (t/år)	Belastningstak N (t/år)																										
Bottenviken		1 400	33 100																										
Kvarken		190	5 900																										
Bottenhavet		590	17 000																										
Skärgårdshavet		450	8 500																										
Finska viken		530	15 000																										
Totalt		3 160	79 500																										
<p>Vattenvårdens åtgärdsprogram är dimensionerade så att näringsbelastningen i inlandsvattnen och kustvattnen minskar och att god ekologisk status kan uppnås. Även havsvårdens åtgärder på eutrofieringstemat bidrar till att minska näringsbelastningen och eutrofieringen.</p> <p>Målets belastningstak gäller Finlands kustvatten. HELCOM har därtill angett tak och minskningsbehov för näringsbelastningen i Östersjöns öppna havsområden. Enligt dessa ska Finland minska fosforutsläppen i Bottenhavet och Skärgårdshavet-Åland med totalt 102 t och fosforutsläppen i Finska viken med 353 t. Finland ska minska kvävebelastningen med 129 t i Bottenviken och 1 741 t i Finska viken.</p> <p>Trots att kustvattnens belastningstak definierats utifrån flera års belastningsdata har det senare konstaterats att taken inbegriper betydande osäkerhet. Belastningstaken kommer att ses över inom de närmaste åren.</p> <p>Det är osannolikt att målen för kustvattnen och HELCOMs mål för öppna havet uppnås ännu 2027</p>	<p>Belastningstaken för näringsbelastning klaras sannolikt inte före slutet av 2027 bl.a. därför att många åtgärder är sådana som minskar belastningen i långsam takt. Därtill kommer klimatförändringen att öka den diffusa belastningen, vilket likaså bromsar måluppnåendet. Det är inte möjligt att bedöma när målet kommer att uppfyllas.</p>																												

även med hänsyn till osäkerheten kring belastningstaken för kustvattnen.	
2. Delmål NÄR1: Belastningen från näringsämnen samt organiska och fasta ämnen i jord- och skogsbruket samt torvbrytningen minskar	
Bedömningen är att delmålet uppnås, men reduktionsmängden är svår att bedöma. Storskaligt genomförande av vattenvårdens åtgärder under vattenförvaltningsperioden 2022–2027 och jordbrukets nya vattenskyddsmetoder (gips, struktorkalk, träfiber) kommer att minska belastningen. Havsvårdens jordbruksrelaterade åtgärder kommer sannolikt också att ge effekt redan 2022–2027.	-
3. Delmål NÄR2: Näringsbelastningen från vattenbruket hotar inte uppfyllelsen eller upprätthållandet av god miljöstatus	
Vattenbrukets belastning regleras med lagstiftning, och vattenvårdens åtgärdsprogram innehåller åtgärder och styrmedel för att minska belastningen. Havsvården har åtgärden Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag (ÅP2022-EU-TROF14), som syftar till att öka tillförlitligheten i bedömningen av bl.a. vattenbrukets vattenmiljökonsekvenser. Det är emellertid osäkert om delmålet uppnås.	Vattenbruket har fått nya tillväxtmål i vattenbruksstrategin 2022 och i programmet för främjande av inhemsk fisk. Ifall dessa uppfylls torde vattenbruket och dess näringsbelastning öka avsevärt. Bedömningen av anläggningarnas belastningsverkan inbegriper stor osäkerhet, och därför riskerar havets eutrofieringstillstånd att försämrars särskilt i deras närmiljö.
4. Delmål NÄR3: Luftburen kvävebelastning från sjöfarten och sjötrafiken minskar	
Att Östersjön har utsetts till kontrollområde för kväveoxidutsläpp (NECA) kommer att minska fartygens kväveoxidutsläpp från och med 2021 när fartygsbeståndet förnyas. Beslutets samlade effekt kommer över en lång tid. Den nya åtgärden ÅP2022-EUTROF10 (Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön) förstärker NECA-åtgärden. Bedömningen är att delmålet uppnås.	-
5. Delmål NÄR4: Avloppsvattenbelastningen minskar 2018–2024	
Näringsbelastningen från punktutsläppen i avrinningsområdet bedöms ha minskningspotential. Vattenvårdens åtgärdsprogram är dimensionerade för att kunna uppnå god ekologisk status för inlands- och kustvattenförekomster. Bedömningen är att delmålet uppnås genom vattenvårdens åtgärdsprogram. Fartygens avloppsvattenbelastning på öppna havet är inte ordentligt känd. De nya åtgärderna ÅP2022-EUTROF7-9 (Utredning av mängden toalettavfall som uppkommer på fraktfartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön, Utredning av mängden gråvatten som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön, Utredning av mängden matavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön) utreder belastningens storlek.	-
6. Delmål NÄR5: Förbättra möjligheterna att kontrollera Östersjöns interna näringsdepåer	
För kontrollen över interna näringsdepåer utvecklas nya metoder genom åtgärderna ÅP2022-EUTROF12 och 13 (Åtgärder för att minska näringsreserverna i havet och havsbotten och öka näringsupptagningen och Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet). De producerar mer information om metodernas funktionalitet och tar ut näringsämnen ur havet redan under 2022–2027. Bedömningen är att delmålet uppnås.	-
7. Delmål ÄMNE1: Belastningen med kvicksilver, kadmium och nickel via vattendragen samt punktbelastningen på havet minskar	

Vattenvårdens åtgärdsprogram är dimensionerade för att kunna uppnå god kemisk status för inlandsvattnens och kustvattnens vattenförekomster fram till 2027. Bedömningen är att delmålet uppnås genom vattenvårdens åtgärder.	-
8. Delmål ÄMNE2: Nedfallet av kvicksilver, dioxiner och polybromerade difenyletrar i Finlands havsområde minskar	
Nuvarande åtgärder är tillräckliga för att minska luftburet nedfall av kadmium, kvicksilver, dioxiner och PBDE-ämnen.	-
9. Delmål ÄMNE3: Användningen av farliga prioriterade ämnen upphör och utsläppen av dem i vattenmiljön minskar	
Nuvarande åtgärder inkl. vattenvårdens åtgärder räcker till för att minska utsläppen av dessa i vattenmiljön då användningen successivt upphör	-
10. Delmål ÄMNE4: Förmågan att bekämpa olje- och kemikalieolyckor har säkerställts	
Bekämpningskapaciteten vid olje- och kemikalieolyckor förbättrades genom de nuvarande åtgärderna SJÖFART1 (Minskning av risken för oljeolyckor genom striktare reglering av STS-funktionerna i samband med omlastning mellan oljefartyg på finskt vattenområde, samt genom fortsatt skapande av en harmoniserad praxis för STS-funktionerna inom ramen för HELCOM i Östersjöområdet), SJÖFART3 (Program för utveckling av beredskap för bekämpning av olyckor i den marina miljön) och SJÖFART4 (Nationell handlingsplan som gäller bedömning av de ekologiska konsekvenserna av fartygskemikalieolyckor på Östersjön). De nya åtgärderna ÅP2022-RISK1-8 (Förstärkning av beredskapen inom olje- och kemikaliebekämpning, Ekologisk vägledning och användning av miljökunskap vid olje- och kemikalieolyckor samt förutseende som beaktar riskobjekt, Säkerställande av insamlingskapaciteten för nya typer av olja och lägesmedvetenhet om transporterade kemikalier, Effektivare bekämpning av olje- och kemikalieolyckor på öppna havet, vid kusten och i strandområden, Uppdatering av avfallslagen med avseende på avfallsbehandling vid olje- och kemikalieolyckor, Förnyelse av proceduren för bekämpning av fartygskemikalieolyckor till en HELCOM-kompatibel verksamhetsmodell, Statusbedömning och sanering av problematiska vrak och Förnyelse av övervakningsflygplan som används för att upptäcka fartygsutsläpp) förstärker uppnåendet av delmålet.	-
11. Delmål SKRÄP4: Mottagningen av sjöfartens avfall är effektiv och användarvänlig i alla hamnar	
Tillräcklighetsanalysen gjordes inte per bransch; följande uppskattning baseras på nedskräpningbelastningen i allmänhet. Nuvarande åtgärder innehåller bl.a. nyligen vidtagna åtgärder för plaståtervinning vars samlade effekt mot nedskräpning bedöms som mycket stora (71–83 %). Även den nya åtgärden ÅPO2022-SKRÄP8 (Minskning av nedskräpningen som sjöfarten orsakar) bedöms vara effektiv när det gäller att minska makroskräpet från sjöfarten; alla nya åtgärder tillsammans ökar effekten med 2–6 %. Åtgärderna bedöms vara tillräckliga.	-
12. Delmål SKRÄP2: Mängden cigarettfimpar på Finlands urbana stränder minskar betydligt	
Tillräcklighetsanalysen gäller inte fimpar specifikt utan följande bygger på nedskräpningen överlag.	-

<p>Fimpar är en betydande och långlivad skräptyp på många urbana stränder. Av nuvarande åtgärder bedöms framförallt SUP-direktivet ha en stark effekt på mängden fimpar i miljön. Den nya åtgärden ÅP2022-SKRÄP3 (Minskning av nedskräpningen på strandområden som vanligen används för rekreation genom upplysning och lämpliga avfallskärl) förstärker avfallsinsamlingen på stränderna. Dessa åtgärders samlade effekt bedöms vara tillräckliga.</p>	
<p>13. Delmål SKRÄP3: Över 98 % reningseffekt för mikrokröp från avloppsreningsverk inklusive undantagsfall</p>	
<p>Små och medelstora reningsverk har för närvarande inte en mikroplastreningsnivå som stöder delmålet. Genomförandet av förordningen om avloppsvatten från glesbebyggelse minskar sannolikt mikroplastbelastningen från glesbygden, och den nya åtgärden ÅP2022-SKRÄP9 (Minskning av belastningen av skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikrokröp i dag- och avloppsvatten) förstärker effekten. Den samlade effekten alla nuvarande och nya åtgärder avseende mikroplast bedöms minska trycket med 71–81 %. Effektivt genomförda bedöms de vara tillsammans tillräckliga.</p>	-
<p>14. Delmål SKRÄP4 Mängden plast i havsmiljön minskar med åtminstone 30 % från 2015 års nivå</p>	
<p>Mängden plastskräp kommer att minska redan med de nyligen vidtagna nuvarande åtgärderna, se deskriptor 10, tabell 30). För att påskynda och förstärka genomförandet av dessa tillkommer de nya åtgärderna ÅP2022-SKRÄP1, 3, 4, 7, 8, 10 och 11 (Utveckling av de områdesvisa insamlingsplatserna för avfall och minskning av illegala avstjälningsplatser, Minskning av nedskräpningen på strandområden som vanligen används för rekreation genom upplysning och lämpliga avfallskärl, Utveckling av avfalls- och avloppsvattenhanteringen i båt hamnar och inom båtlivet, Minskning av plastbelastningen som jordbruket orsakar, Minskning av nedskräpningen som sjöfarten orsakar, Plastpelletutsläppen i Östersjön: mängd och källor och Dumpning av snö i havet) för makroskräp och ÅP2022-SKRÄP5, 6 och 9 (Minskning av mikroplastbelastningen från konstgräsytor, Minskning av mikroplastbelastningen från vägtrafiken samt Minskning av belastningen från skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikrokröp i dag- och avloppsvatten) för mikrokröp. Åtgärderna bedöms vara tillräckliga.</p>	-
<p>15. Delmål FRÄM1: Antalet arter som sprids med fartygstrafiken minskar</p>	
<p>Nuvarande åtgärder bedöms tillräckliga (se deskriptor 2 tabell 30).</p>	-
<p>16. Allmänt mål NAREallm: Naturresurser används hållbart och utan att äventyra uppfyllelsen eller upprätthållandet av havsmiljöns goda tillstånd</p>	
<p>Målet kan uppfyllas med nuvarande och nya åtgärder ifall utredningsarbetet i de nya åtgärderna leder till striktare reglering av fisket av bl.a. älvsik, sandsik och i Skärgårdshavet gös (bl.a. ÅP2022-FISKAR1 Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter), effektivare skyddsområden i fråga om fiske och jakt (ÅP2022-NATUR2 Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden) och minskad bifångstdödighet hos östersjövikare (ÅP2022-NATUR6 Förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer). Försvagningen av statusen för alfågel och ejder beror på andra faktorer än jakt, men</p>	<p>Beträffande havsöring och ål kommer det övergripande miljömålet med stor sannolikhet inte att uppnås. Risken i fråga om gös i Skärgårdshavet och älvsik i Bottenviken är att det övergripande miljömålet uppnås först 2030. När det gäller vandringsfiskar uppstår risken av att leklivsmiljöernas kvantitet och kvalitet försämrats och beträffande övriga arter av svårigheten att reglera fisket. Statusen för alfågel och ejder är sämre bl.a. av naturliga orsaker såsom förändringar i häckningsområdet utanför Östersjön och havsörnens predation. Statusen kommer att förbättras för ejdern tack vare (ÅP2022-</p>

<p>nuvarande jaktbegränsningar bör fortsätta för att god status för dessa arter ska kunna uppnås.</p> <p>Dessutom finns ändå risken att vandringsfiskarnas livsmiljöer inte har återhämtat sig eller att tillträde till dem inte öppnats trots vattenvårdens åtgärder.</p>	<p>NATUR 9 Systematisk jakt på främmande rovdjur i kustområdena) och bedömningen är att god status uppnås 2033. Att jaktbegränsningarna fortsätter som nuvarande åtgärd kan vara viktigt för måluppnåendet. Tidpunkten för måluppnåendet är alltså artspezifisk.</p>
<p>17. Delmål NARE1: Styrningen av fisket säkerställer hållbart fiske av de viktigaste kustarterna och biologisk mångfald utan att äventyra uppfyllelsen av god miljöstatus</p>	
<p>Nuvarande åtgärder är inriktade på teknisk reglering av fisket. Åtgärderna har inte räckt för att nå delmålet i alla havsområden när det gäller gös, havsöring och sik. Havsvårdens nya åtgärder fokuserar på starkare reglering av fisket (ÅP2022-FISKAR1 Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter).</p>	<p>Risken i fråga om gös i Skärgårdshavet och älvsik i Bottenviken är att det allmänna miljömålet inte uppnås ännu 2027. Risken uppstår bl.a. av svårigheten att reglera fisket. Enligt bedömning uppnås målet 2030.</p>
<p>18. Delmål NARE2: Specifika återhämtnings- och förvaltningsplaner för vattendrag med havsöring förbättrar populationernas status</p>	
<p>Statusen för havsöring beror på tillgången till lekområdet (vandringshinder), återställningen av lekområden efter rensning och muddring, lekområdets kvalitet (igenslamning, igenväxt) samt öringsfisket i kustområdena och öringsbifångsten i nätfisket. Nuvarande åtgärder bedöms förbättra tillgången till lekområdena, deras kvantitet och kvalitet samt regleringen av fisket. Detta räcker dock inte eftersom vilda bestånd endast finns i 12 älvar. De nya åtgärderna fokuserar på att utvidga nätverket av naturskyddsområden (ÅP2022-NATUR1 Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald och 2 Effektivare skydd i marina skyddsområden). Dessutom är vattenvårdens nya åtgärder för eliminering eller förbipasserande av vandringshinder samt minskning av organisk belastning och näringsbelastning nödvändiga. Åtgärderna bedöms vara tillräckliga endast ifall alla ovannämnda åtgärder genomförs ambitiöst.</p>	<p>En statusförbättring för havsöringen är beroende av effektivt och brett genomförande av både havs- och vattenvårdens åtgärder. Åtgärden ska omfatta havsöringens hela livscykel från hav till älv, lek område, framgångsrik lek och återvändande till havet.</p> <p>En del av de vilda havsöringsbestånden bedöms uppnå målet fram till 2033 men inte alla.</p>
<p>19. Delmål NARE3: Jaktens hållbarhet bedöms enligt ejder- och alfågelpopulationernas status</p>	
<p>Nuvarande åtgärder (statsrådsförordningar) beträffande jakt på alfågel och ejder gäller fram till 2021. Nya åtgärder behövs inte om förordningarna förlängs.</p>	<p>För att uppnå detta mål krävs att de nuvarande åtgärderna fortsätter.</p>
<p>20. Delmål NATUR1: Marina skyddsområden täcker minst 10 % av havsområdenas areal och utgör ett enhetligt ekologiskt nätverk</p>	
<p>Arealmålet har uppnåtts i Finlands geografiska skala men inte för varje havsområde. Dessutom utgör skyddsområdena för närvarande inte ett ekologiskt enhetligt nätverk. Målet främjas genom de nya åtgärderna ÅP2022-NATUR1, 2 och 3 (Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald, Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden och Utredning av havsmiljölagstiftningens funktionalitet och effektivitet i skyddet av havsnaturen) samt ÅP2022-BOTTEN1 (Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten). Åtgärderna bedöms vara tillräckliga ifall de är dimensionerade enligt målet i fråga.</p>	<p>-</p>
<p>21. Delmål NATUR2: Marina skyddsområden blir effektiva områden för skydd av havsnaturen</p>	
<p>Marina skyddsområden har inte skyddat havsnaturen till alla delar och således är de nuvarande åtgärderna inte tillräckliga eller åtminstone bristfälligt genomförda. Den nya åtgärden ÅP2022-NATUR2 (Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden) fokuserar enbart på uppnåendet av detta mål. Målet stöds också</p>	<p>Det är sannolikt inte möjligt att skyddsområdena hinner bli effektiva fram till 2027 beroende på naturliga och administrativa orsaker: (1) skyddets effektivitet ökar över flera år när trycket av mänskligt ursprung gradvis minskar, (2) ekosystemet återhämtar sig långsamt, (3) skyddsområdenas vård- och nyttjandeplaner upprättas</p>

av ÅP2022-BOTTEN1 (Skydd av viktiga naturtyper och livsmiljöer på havsbotten).	en i taget, (4) skyddsområdenas effektivitet beror på vilken del av ekosystemet mäts; samma metoder är inte lämpliga i alla områden och därför är implementeringen långsam. Enligt bedömning uppnås målet 2030.
22. Delmål NATUR3: Störande eller skadlig mänsklig rörelser i skyddsområdena minskar	
Här är uppnåendet kopplad till föregående delmål och samma åtgärder (ÅP2022-NATUR2, ÅP2022-BOTTEN1). Denna åtgärd stöds också av de nya åtgärderna ÅP2022-BOTTEN4 (Minskning av störningar som båtlivet orsakar havsbotten) och ÅP2022-BULLER4 (Minskning av undervattensbuller som båtlivet orsakar (informationskampanj)). De nya åtgärderna bedöms minska störningarna med 9–20 %. De nya åtgärderna bedöms vara tillräckliga för att uppnå delmålet.	-
23. Delmål NATUR4: Färre vandringshinder i strömmande vatten och fler lämpliga lekplatser för vandringsfisk genom restaureringsåtgärder och förbättring av miljöförhållandena	
Uppnåendet av delmålet beror på de nuvarande åtgärderna i vattenvårdens åtgärdsprogram (bl.a. vandringsfiskstrategin) och de nya åtgärderna. Åtgärdernas tillräcklighet beror på i vilken omfattning de genomförs. De nuvarande åtgärderna bedöms minska trycket med 9–20 %.	-
24. Delmål NATUR5: Färre minkar och mårhundar på häckningsplatser	
Den nya åtgärden ÅP2022-NATUR9 (Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena) fokuserar på detta mål. Ifall åtgärden genomförs i tillräcklig omfattning bedöms den vara tillräcklig.	-
25. Delmål DATA1: Dataunderlaget om populationerna av östersjövikare i Finska viken och Skärgårdshavet är starkt och ligger till grund för skyddsåtgärder.	
Den nuvarande åtgärden för östersjövikaren och en liknande ny åtgärd för utveckling och genomförande av förvaltningsåtgärder för att skydda östersjövikarens sydliga populationer (ÅP2022-NATUR6) är tillräckliga för att uppnå delmålet.	-
26. Delmål DATA2: Undervattensbullrets negativa effekter för arterna är kända	
Nuvarande åtgärder samt den nya åtgärden ÅP2022-BULLER2 (Minskning av undervattensbuller från vid havsbyggnad och annan verksamhet) kommer sannolikt att tillföra tillräckligt med kunskap om bullrets negativa effekter.	-
27. Delmål DATA3: BSHC:s (hydrografiska kommissionen för Östersjön) Marine Spatial Data Infrastructure (MSDI)-kanal har information om Finland, bl.a. utveckling av sjökort inklusive produkter enligt standarden IHO S-100 (International Hydrographic Organization)	
Produktstandarderna IHO S-101 (elektroniskt sjökort) och IHO S-102 (djupmodeller eller 3D "terrängmodeller" som beskriver havsområdenas bottenpografi) är färdiga och produktionen av förenliga informationsprodukter i Finland (Traficom) börjar som det nu ser ut 2024. Datinnehållet i Finlands elektroniska sjökort är redan	-

<p>tillgängligt via Traficoms öppna datagränssnitt. Arbetet med den produktionsprocess och distribution som behövs för att producera och publicera djupmodellerna pågår och när de blir färdiga inom två år kan produktionen och distributionen av modellerna startas. Dessutom kommer datainnehållet i djupmodellprodukterna att tillhandahållas via öppna datagränssnitt. Djupmodellerna torde täcka Finlands hela havsområde 2027 (aktuell bedömning). Vårt att notera är att användning och innehav av djupmodeller och andra typer av djupdata om Finlands (havs)territorialvattenområde är av försvarsskäl tillståndspliktigt.</p>	
<p>28. Allmänt mål OMR1: Havsområdesplaneringen främjar uppfyllelsen av havsmiljöns goda tillstånd</p>	
<p>Den nya åtgärden ÅP2022-NATUR11 (Program för bedömning och uppföljning av havsplanernas effekter) utvecklar en utvärderingsmetod för att bedöma havsplaneringens genomslag. Måluppnåendet kan bedömas med hjälp av denna åtgärd.</p>	<p>Åtgärden nämner inte om utförandet av bedömningen så målet kanske inte uppnås 2027.</p>

7.2 Behov av undantag från god status

Eftersom de allmänna miljömålen och en god status på den marina miljön inte till alla delar uppnåddes före utgången av 2020 och inte heller bedöms vara uppnådda till alla delar före utgången av 2027 specificeras i detta kapitel behoven av att avvika helt eller delvis från miljömålen eller en god status och motiveringarna till undantagen. Undantagen rapporteras till EU-kommissionen utifrån de uppgifter som läggs fram här och i avsnitt 7.1.

Artikel 14 i havsmiljödirektivet ger medlemsstaterna möjlighet till undantag från god miljöstatus eller allmänna miljömål om dessa av något av de skäl som anges i leden a–e i artikel 14.1 inte kan uppnås. Undantagen med motiveringar ska meddelas kommissionen som en del av åtgärdsprogrammet. Artikel 14 i havsmiljödirektivet har införlivats nationellt genom 26 e § i lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004). Enligt 26 e § 1 mom. i lagen är det möjligt att avvika från miljömålen i havsförvaltningsplanen eller från att i alla avseenden uppnå en god miljöstatus i den marina miljön i ett specificerat fall, om orsaken är

- 1) en åtgärd eller brist på åtgärder som inte beror på nationella åtgärder,
- 2) ett förhållande som orsakas av naturen,
- 3) ett förhållande som orsakas av force majeure,
- 4) förändringar eller modifieringar av havsvattens fysiska förhållanden som beror på åtgärder till följd av ett tvingande allmänintresse som uppväger den negativa miljöpåverkan, inbegripet all gränsoverskridande inverkan; i dessa fall ska det emellertid säkerställas att förändringarna eller modifieringarna av havsvattens fysiska förhållanden inte varaktigt omöjliggör eller äventyrar uppnåendet av en god miljöstatus i den marina miljön på Finlands eller andra Östersjöländernas havsvatten.

Dessutom är det enligt 26 e § 2 mom. möjligt att i enskilda fall att avvika från den tidtabell som satts upp för uppnåendet av miljömålen eller en god miljöstatus i den marina miljön, om naturförhållandena inte tillåter en förbättring av havsvattens tillstånd inom denna tidtabell.

Enligt lagen om vatten- och havsvården ska undantagen specificeras i åtgärdsprogrammet och konsekvenserna för andra Östersjöländer beaktas. Oberoende av undantag ska åtgärder vidtas i syfte att fortsätta strävan efter att uppnå miljömålen och förhindra att tillståndet för den marina miljön försämras ytterligare.

I åtgärdsprogrammet för åren 2016-2021 angav Finland undantag med avseende på följande miljömål och deskriptorer:

- minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen: allmänna miljömål 1 (Eutrofieringen skadar inte Östersjömiljön) och deskriptor 5 (eutrofiering)

- minskning av belastningen från farliga och skadliga ämnen: allmänna miljömål 2 (Skadliga ämnen har inga negativa effekter på det marina ekosystemets funktion eller på användningen av fisk och vilt som livsmedel) och deskriptor 9 (Främmande ämnen i fisk)

- hållbar användning och vård av marina naturresurser: allmänna miljömål 5 (Användningen av marina naturresurser är hållbar)

I alla övriga fall motiverades undantaget med behovet att enligt 26 § 2 mom. i havs- och vattenvårdslagen avvika från uppnåendet av miljömålen eller en god miljöstatus i den marina miljön inom den utsatta tidtabellen *därför att naturförhållandena inte tillåter det* (MSFD artikel 14.1 e), men i fråga om deskriptor 9 motiverades undantaget även med åtgärder eller brist på åtgärder som den berörda medlemsstaten, dvs. Finland, inte är ansvarig för (26 e § 1 mom. 1 punkten vatten- och havsvårdslagen, artikel 14.1 a MSFD).

Baserat på WG POMESA-riktlinjer och återkoppling från EU-kommissionen avser undantagen i detta åtgärdsprogram deskriptorer för god status och inte allmänna miljömål, även om deras betydelse för utformningen av åtgärderna erkänns.

Vid uppdateringen av havsvårdens åtgärdsprogram för åren 2022–2027 behöver undantag införas i fråga om följande deskriptorer för god status i marin miljö: 1 (biologisk mångfald) avseende havsfåglar, öringen och tumlaren, 3 (hållbar användning av naturresurser) avseende gösen i Skärgårdshavet, älvsiken i Bottenviken, ålen och torsken, 5 (eutrofiering) avseende eutrofieringen på öppna havet och 8 (skadliga och farliga ämnen) avseende bromerade flamskyddsmedel (PBDE) och Cesium-137.

Den främsta orsaken till avvikelserna från uppnåendet av god status i havsvårderna är att naturförhållandena inte tillåter en förbättring av havsvattens tillstånd inom den utsatta tidtabellen. Den naturliga renings- och återhämtningsprocesserna i Östersjön är långsamma och effekterna av åtgärderna syns ofta med fördröjning. Detta är motiveringen till undantagen avseende deskriptor 1 (havs fåglar, öringen, tumlaren), 3 (gösen i Skärgårdshavet, älvsiken i Bottenviken), 5 (eutrofieringen i öppna havsområden) och 8 (skadliga och farliga ämnen, PBDE och Cesium-137). En sekundär orsak till avvikelser från målen är en åtgärd eller brist på åtgärder som Finland inte är ansvarig för. Det här gäller roskarlen, alfågeln, ålen, torsk och tumlaren (deskriptor 1), vars huvudsakliga förekomstområde är utanför Finlands havsområde och vars positiva populationsutveckling förutsätter åtgärder av alla västeuropeiska kuststater (ålen), Östersjöns kuststater (tumlaren, torsk) eller mer utbredd (roskarlens och alfågeln förekomstområden). För att påverka eutrofieringen på öppna havet (deskriptor 5), krävs likaså att alla stater i Östersjöns avrinningsområde vidtar åtgärder för att minska näringsbelastningen.

I deskriptor 6 (Havsbottnens integritet håller sig på en nivå som innebär att ekosystemens struktur och funktioner kan tryggas och att i synnerhet de bentiska ekosystemen inte påverkas negativt) kan uppnåendet av god status för delfaktorerna bevuxta hårdbottnar, djupare mjukbottnar (infauna), djupare grovbottnar (infauna) och djupare hårdbottnar (epifauna) komma senare än 2027 i Finska viken, Skärgårdshavet och Norra Östersjön beroende på havets ackumulerade näringsdepåer, långsam återhämtning från eutrofieringen samt därav följande utsatthet för syrebrist. Något undantag för deskriptor 6 införs dock inte eftersom bedömningen är osäker och åtgärdsprogrammet har ett undantag för eutrofiering, som är den främsta faktorn med tanke på havsbottnens integritet. Kustvattens återhämtning från eutrofiering och eventuella undantag behandlas i vattenförvaltningsplanerna. Dessutom är det sannolikt uppnåendet av god status för havsharren i Bottniska viken (deskriptor 1) dröjer till efter 2027 på grund av eutrofieringen och eventuellt även till följd av klimatförändringen. Av delfaktorerna i deskriptor 1 har klimatförändringen även konstaterats påverka den krympande populationen av östersjövikare i Finska viken och Skärgårdshavet. Men eftersom statusen bedöms på en större geografisk skala och klimatförändringen inte är ett skäl till undantag, görs inget specifikt undantag för vikaren. I definitionerna av god status för arter som lider av klimatförändringen kan dock anpassningar till förändrade klimatförhållanden övervägas 2024.

Tabell 32. Undantag från statusmålen, deras geografiska omfattning (se kartan i bild 1) och bedömning av tidtabellen för uppnående av god status samt åtgärder genom vilka statusen förbättras trots undantagen. Bakgrundsuppgifter och motiveringar ges i tabell 30 i avsnitt 7.1.

Deskriptor(er) för god miljöstatus som behovet av undantag gäller	Orsak till behovet av undantag enligt 26 e § i lagen om vatten- och havsvårdsförvaltningen, 11 § i statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen (980/2011) och artikel 14 i direktivet	Geografiskt område (se bild 1) som undantaget gäller	Tidtabell för uppnående av god status	Åtgärder för att återskapa god status
Deskriptor 1. Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor				

Delfaktor havs-fåglar: alfågel, roskarl	Åtgärder eller brist på åtgärder som den berörda medlemsstaten inte är ansvarig för (positiv populationsutveckling förutsätter åtgärder av alla kuststater vid Östersjön och länder utanför Europa (artikel 14.1 a MSD).	Finlands hela havsområde	Eftersom tidtabellen för uppnående av god status för havsfåglar som förekommer i Finlands havsområde framförallt beror på åtgärder i fåglarnas häckningsområden (alfågel) eller övervintningsområden (roskarl) och eventuellt klimatförändringen är det inte möjligt att ange en tidtabell för uppnående av god status.	ÅP2022-NATUR1 (Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald) och ÅP2022-NATUR2 (Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden) samt ÅP2022-NATUR9 (Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena).
Delfaktor havs-fåglar: svärta, ejder	Naturförhållandena (populationernas långsamma återhämningsförmåga) tillåter inte en förbättring av statusen inom den utsatta tidtabellen (26 e § 2 mom. vatten- och havsvårdslagen och artikel 14.1 e MSD).	Finlands hela havsområde	Bedömningen är att god status kan uppnås fram till 2033.	ÅP2022-NATUR1 (Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald) och 2 (Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden) samt ÅP2022-NATUR9 (Systematisk jakt av främmande rovdjur i kustområdena).
Delfaktor havdäggdjur: tumlare	Naturförhållandena (långsam förökning) tillåter inte en förbättring av statusen inom den utsatta tidtabellen (26 e § 2 mom. vatten- och havsvårdslagen och artikel 14.1 e MSD). Åtgärder eller brist på åtgärder som Finland inte är ansvarig för (positiv populationsutveckling förutsätter åtgärder av alla kuststater vid Östersjön) (artikel 14.1 a MSD).	Finska viken, Norra Östersjön och Skärgårdshavet	Eftersom tidtabellen för uppnående av god status för tumlare som förekommer i Finlands havsområde framförallt beror på andra kuststaters åtgärder kan tidpunkten för uppnående av god status inte bedömas.	ÅP2022-NATUR1 (Utvidgat nätverk av skyddsområden för att trygga havsnaturens mångfald) och 2 (Förbättra effektiviteten i skyddet av marina skyddsområden).
Delfaktor fiskar: öring	Naturförhållandena (långsam förökning och synlig effekt av åtgärderna) tillåter inte en förbättring av statusen inom den utsatta tidtabellen (26 e § 2 mom. vatten- och havsvårdslagen och artikel 14.1 e MSD).	Finlands hela havsområde (tolv observationsälvar)	En del av de vilda havsöringsbestånden bedöms uppnå god status till 2033. I fråga om övriga vilda bestånd kan tidpunkten för uppnående av god status inte bedömas.	Nuvarande åtgärder, såsom fiskebe-gränsningar och restaurering och återställning av lekälvar.
Deskriptor 3. Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar, skaldjur och blötdjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd				
Delfaktor älvsik	Naturförhållandena (långsam förökning och synlig effekt av åtgärderna) tillåter inte en	Bottenviken	Bedömningen är att god status uppnås 2030.	ÅP2022-FISKAR3 Främjande av fiskerimässiga återställningsåtgärder

	förbättring av statusen inom den utsatta tidtabellen (26 e § 2 mom. vatten- och havsvårdslagen och artikel 14.1 e MSD).			för kustfiskarter, ÅP2022-FISKAR1 Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter
Delfaktor gös	Naturförhållandena (långsam förökning och synlig effekt av åtgärderna) tillåter inte en förbättring av statusen inom den utsatta tidtabellen (26 e § 2 mom. vatten- och havsvårdslagen och artikel 14.1 e MSD).	Skärgårdshavet	Bedömningen är att god status uppnås 2030.	Nuvarande åtgärder såsom begränsning av fisket, (ÅP2022-FISKAR3 Främjande av fiskerimässiga återställningsåtgärder för kustfiskarter och ÅP2022-FISKAR1 Bestämning av god status och hållbart fisketryck för kustfiskarter
Delfaktor ål och torsk	Åtgärder eller brist på åtgärder som Finland inte är ansvarig för (positiv populationsutveckling förutsätter åtgärder av alla kuststater vid Östersjön) (artikel 14.1 a MSD).	Finlands hela havsområde	Eftersom tidtabellen för uppnående av god status för ålar som förekommer i Finlands havsområde framförallt beror på åtgärder i ålens huvudförekomstområde i Atlanten samt i fortplantningsområdet Sargassohavet liksom en förbättring av statusen för torsken i Finlands område beror på andra Östersjöstaters åtgärder, och tidtabellen för uppnående av god status kan inte heller bedömas.	ÅP2022-FISKAR4 Åtgärder för ålbeståndets återhämtning.
Deskriptor 5. Eutrofiering framkallad av människan reduceras till ett minimum, särskilt dess negativa effekter, såsom minskad biologisk mångfald, försämrade ekosystem, skadliga algblomningar och syrebrist i bottenvattnet				
Alla delfaktorer	Naturförhållandena tillåter inte en förbättring av statusen inom den utsatta tidtabellen eftersom Östersjöns naturliga renings- och återhämtningsprocesser är långsamma, och i många fall syns effekten av åtgärderna med fördröjning (26 e § 2 mom. vatten- och havsvårdslagen och artikel 14.1 e MSD). Åtgärder eller brist på åtgärder som Finland inte är ansvarig för (uppnående av god status förutsätter att alla stater i Östersjöns avrinningsområde vidtar åtgärder för att minska	Alla Finlands öppna havsområden. Undantag som gäller eutrofiering i kustvattnen redovisas i vattenförvaltningsplanerna.	Havets interna näringsdepåer är så rikliga att det tar flera decennier att uppnå god status.	ÅP2022-EUTROF1 Minskning av matproduktionens och konsumtionens belastande vattenmiljöpåverkan, ÅP2022-EUTROF2 Hållbart fiske och ökad användning av inhemsk fisk, ÅP2022-EUTROF3 Återvinning av näringsämnen i gödsel vid biogasproduktion, ÅP2022-EUTROF4 Hållbar användning av avloppsslamprodukter i grönbyggande, ÅP2022-EUTROF5 Minskning av diffus belastning från specialväxt- och

	näringsbelastningen) (artikel 14.1 a MSD).			pälsdjursproduktion i skärgårds- och kustområden, ÅP2022-EUTROF6 Havtorn för att minska näringsutflödet från avrinningsområdet: pilotprojekt och konsekvensstudie, ÅP2022-EUTROF7, Utredning av mängden toalettavfall som uppkommer på fraktfartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön, ÅP2022-EUTROF8, Utredning av mängden grävatten som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön, ÅP2022-EUTROF9, Utredning av mängden matavfall som uppkommer på fartyg och orsakad näringsbelastning i Östersjön, ÅP2022-EUTROF10 Effektiv implementering och övervakning av kvävekontrollområdet (NECA) i Östersjön, ÅP2022-EUTROF11 Minskning av näringsämnesutsläppen från gödseltransporter i hamnar, ÅP2022-EUTROF12 Åtgärder för att minska näringsreserverna i havet och havsbottnen och öka näringsupptagningen, ÅP2022-EUTROF13 Uttag av död alg- och växtbiomassa ur havet, ÅP2022-EUTROF14 Förbättrad konsekvensbedömning av havsbelastande verksamhet i vattendrag
Deskriptor 8. Koncentrationer av främmande ämnen håller sig på nivåer som inte ger upphov till föroreningseffekter				
Delfaktor bromerade flamskyddsmedel (PBDE) och Cesium-137	Naturförhållandena (Östersjöns naturliga renings- och återhämtningsprocesser är långsamma och därtill syns effekten av åtgärderna i	Öppna havet i alla Finlands havsområden. Undantag som gäller PBDE i kustvattnen redovisas i	PBDE-halterna i strömming och Cesium-137-halterna i vattnet kan uppfylla definitionen av god status före 2030.	Nuvarande åtgärder. PBDE-ämnen bryts ned långsamt i miljön och externa belastningskällor finns inte kvar i

	många fall med fördröjning och halveringstiden för Cesium-137 är konstant) tillåter inte en förbättring inom den utsatta tidtabellen (26 e § 2 mom. vatten- och havsvårdslagen och artikel 14.1 e MSD).	vattenförvaltningsplanerna.		någon betydande mängd. Därmed har dessa inte ansetts behöva nya åtgärder. Betydande Cesium-137-källor finns inte.
--	---	-----------------------------	--	---

Utöver ovannämnda undantag berörs kustvattnen av undantag i vattenförvaltningsplanerna vad gäller eutrofiering (motsvarar delvis deskriptor 5) och skadliga och farliga ämnen (motsvarar delvis deskriptor 8).

Målen kan inte uppnås till alla delar inom den utsatta tidtabellen, men trots undantagen tas framsteg mot allmänna miljömålen och statusen i den marina miljön kommer att förbättras under perioden för genomförandet av åtgärdsprogrammet i fråga om samtliga kvalitativa deskriptorer som berörs av undantag. Programmet inkluderar åtgärder avseende alla deskriptorer och miljömål som berörs av undantag (tabell 32). Åtgärderna i anslutning till dessa mål beskrivs närmare i kapitel 5.

Införandet av undantag bedöms inte ha några gränsöverskridande konsekvenser för de stater som delar havsbassängen med Finland.

8 BERÄKNADE KOSTNADER OCH EKONOMISK NYTTA AV PROGRAMMET SAMT MILJÖRAPPORT

8.1. Ekonomiska beräkningar

Ekonomiska beräkningar av programmets nya åtgärder bygger på uppnådda ekonomiska nyttor ifall god status uppnås samt åtgärdernas kostnader och kostnadseffektivitet. Beräkningarna bygger på utvalda metoder, tolkning av genomförandet och ett antagande om att de nya åtgärderna genomförs i tillräcklig grad.

8.1.1. Ekonomiska nyttor av programmet

Finländarna värdesätter Östersjön och vill se havet i ett gott tillstånd. Den viktigaste anledningen till att man vill uppnå det goda tillståndet är havets existensvärde och att det överförs till kommande generationer¹⁶². En del finländare sätter också värde på att Östersjön mår bra som en plats för rekreation. Värdet för medborgarna kan räknas i pengar enligt deras betalningsvilja, vilket ger ett mått på de ekonomiska nyttorna av havsmiljöns goda tillstånd. När viljan att betala en årlig Östersjöskatt mättes i en enkät blev snittbeloppet 99 euro. Bland Finlands 4,13 miljoner medborgare i åldern 18–79 år fanns alltså en vilja att betala 409 miljoner euro per år, vilket kan räknas som den ekonomiska nyttan av att uppnå ett gott tillstånd. Värt att notera är att 14 % av de svarande inte ville betala Östersjöskatt och att enkätsvarens medianbelopp var 34 euro, vilket innebär att hälften var villiga att betala så mycket i skatt.

De ekonomiska nyttorna kan inte beräknas per deskriptor¹⁶², men storleksordningen från störst till minst nytta är följande: (1) skadliga ämnen [deskriptor 8 och 9], (2) eutrofiering [deskriptor 5], (3) fiskbestånd och näringsväv [deskriptor 3 och 4], (4) biologisk mångfald [deskriptor 1], (5) fysiska konsekvenser [deskriptor 6, 7, 10 och 11] och (6) främmande arter [deskriptor 2]. Utredningen bygger på medborgarnas uppfattning om Östersjön och dess tillstånd samt deras vilja att betala för en förbättring.

Enligt analysen av åtgärdernas tillräcklighet kommer ett gott tillstånd troligen inte uppnås fram till 2027 för följande deskriptorer: 1 (delfaktorena tumlare, sydliga populationer av östersjövikare, havsöring), 3 (delfaktorena lax och ål), 5 (eutrofiering) och 6 (livsmiljöer som lider av eutrofieringen). Då kan man inte få alla beräknade nyttor av programmet. Den möjliga nytta som fås kan dock inte beräknas mer exakt.

8.1.2. Programkostnader

Åtgärdsprogrammets kostnader uppskattades i Finlands miljöcentrals konsekvensbedömning genom att experterna fick svara på enkätfrågor om merarbete som åtgärderna kräver, offentliga och privata investeringskostnader och övriga direkta kostnader under åtgärdsperioden. Enkäten cirkulerade mellan de arbetsgrupper som beredde åtgärdsprogrammet, och svaren kategoriserades som sannolikheter för olika slags merarbete

och kostnader. Merarbetskostnaderna beräknades utifrån den genomsnittliga månadslönen för tjänstemän (40 €/h). Kostnaderna för fem riskhanteringsåtgärder kunde inte beräknas.

Åtgärdsprogrammets beräknade kostnader är ca 384 miljoner euro för hela perioden 2022–2027 eller 64 miljoner euro/år. De lägsta och högsta kostnaderna för hela perioden uppskattades till 258 och 510 miljoner euro eller 43 och 85 miljoner euro/år.

Större delen av kostnaderna är investeringar (78 %, 298 mn euro) medan direkta kostnader (30 %, 76 mn euro) och myndighetsarbete (3 %, 10 mn euro) står för en mindre del. Kostnaderna är fördelade på åtgärdsprogrammets teman enligt tabell 33. Kontrollen över näringsbelastningen bedömdes ha de klart högsta kostnaderna, där framförallt återvinningen av gödsel och kontrollen över interna näringsdepåer på havsbotten bedömdes som dyra insatser (bild 29). Riskhanteringsåtgärderna har jämförelsevis högre kostnader eftersom det handlar om stora investeringar i t.ex. oljebekämpningsmateriel och övervakning. Åtgärderna för att minska undervattensbuller från handelssjöfart, båtliv och havsbyggnad bedömdes också ha höga investerings- och andra direkta kostnader, men de verkliga kostnadseffekterna beror på vilka begränsningar Transport- och kommunikationsverket inför. Tanken är dock att undvika orimligt negativa effekter.

Tabell 33. Åtgärdsprogrammets kostnader per tema under programperioden 2022–2027. Den mest sannolika kostnaden samt lägsta och högsta kostnaden anges.

Programtema	Kostnader
Minskning av näringsbelastningen och eutrofieringen	144,7 mn € (83,4-206,0)
Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd	138,0 mn € (114,4-161,6)
Minskning av undervattensbuller	57,0 mn € (36,3-77,7)
Minskning av belastningen från farliga och skadliga ämnen	19,1 mn € (10,3-28,0)
Havsbottens integritet och förbättring av livsmiljöernas tillstånd	12,3 mn € (6,6-18,0)
Områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering	6,5 mn € (3,7-9,3)
Åtgärder mot nedskräpning	3,7 mn € (1,8-5,6)
Hållbar användning och vård av förnybara marina naturresurser	1,3 mn € (0,7-1,9)
Åtgärder mot invasiva främmande arter	(inga nya åtgärder)
Störningar orsakade av hydrografiska förändringar	(inga nya åtgärder)
Totalt	383,8 mn € (257,8-509,8)

Kostnaderna för åtgärdsprogrammets åtgärder fördelar sig enligt bild 29. Av de totala kostnaderna kommer en överväldigande del från bara 14 åtgärder, som har avsevärda investerings- och andra direkta kostnader. Dyrast är åtgärderna för övervakning av olje- och kemikalieolyckor och hantering av olycksriskerna, vilket beror på de stora investeringskostnaderna. Tredje dyrast är gödselhanteringsåtgärden för kust- och skärgårdsområden, där den geografiska omfattningen föranleder investeringar och direkta kostnader. Tre bullerkontrollåtgärder finns bland de tio dyraste. Åtgärderna för naturskydd, havsbotten och levande naturresurser hamnar längst bak i kostnadsordning. Myndighetsarbetets andel (3 %) kan inte urskiljas i bild 29.

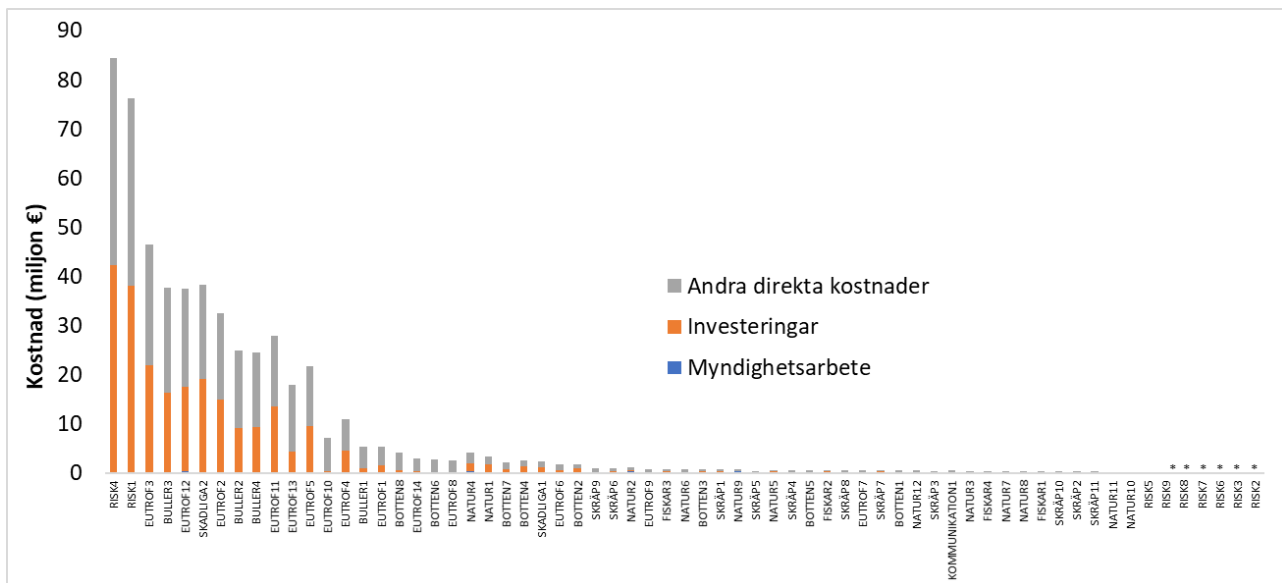


Bild 29. Kostnader för nya åtgärder per kostnadslag. *Kostnaden har inte kunnat beräknas.

8.1.3 Kostnads-nyttoanalys av programmet

Programmets lönsamhet bedömdes genom hur kostnadseffektiva åtgärderna är med tanke på målet att uppnå god status. Analyser kan visa de kostnadseffektivaste åtgärderna för att uppnå god status eller identifiera åtgärder med störst effekt för en begränsad budget. Denna analys fokuserade på att uppnå god status utan budgetbegränsningar och följde metoderna i Kontogianni m.fl. (2015)¹⁶³ och Oinonen m.fl. (2016)¹⁶⁴. Underlaget för bedömningen av åtgärdernas effekt samlades in vid analysen av åtgärdsprogrammets tillräcklighet (se 7.1) medan underlaget till kostnadsberäkningarna beskrivs i 8.1.2.

Kostnadseffektiviteten i enskilda åtgärder kan beskrivas som en kvot mellan kostnad och relativ effekt. Åtgärdens relativa effekt innefattar reduktions- och andra effekter på ett antal belastningar beräknat enligt SOM-modellen (se 7.1). Åtgärdens relativa effekt blir större ju fler belastningar som påverkas i betydande grad. Bild 30 visar enskilda åtgärders kostnadseffektivitet. Indextalet för kostnadseffektiviteten har beräknats genom logaritmisk transformation av den beräknade kostnaden, som sedan multipliceras med ett inverterat effektivitetstal. Indextalet visar alltså åtgärdernas relativa kostnadseffektivitet (bild 30).

Enligt resultaten hör många naturskyddsåtgärder till de mest kostnadseffektiva. Detta gäller framförallt utvidgning av skyddsområden och förbättring av deras effektivitet. Dessutom har åtgärdsprogram samt utredningar bedömts vara kostnadseffektiva. Genom dessa åtgärder kan man ofta minska belastningen med relativt små insatser. Bedömningen bygger dock på antagandet att skyddsområdenas skydd blir effektivare och inkluderar åtskilliga branscher och belastningar.

Åtgärden för att minska belastningen från skadliga ämnen, näringsämnen, skräp och mikrokräp i dag- och avloppsvatten visade sig kostnadseffektiv eftersom den påverkar flera belastningar och bedöms ha rimliga kostnader.

Hela tio åtgärder för att minska näringsbelastningen eller eutrofieringen hamnade på den kostnadseffektivaste halvan i sammanställningen. Kostnaderna för dessa är inte betydande i motsats till bl.a. gödselhanteringsåtgärden i avrinningsområdet för kusten och skärgården *Återvinning av näringsämnen i gödsel vid biogasproduktion* (ÅP2022-EUTROF3) (bild 30).

Åtgärderna för att minska undervattensbullret bedömdes vara mycket dyra men också effektiva och hamnar därför i mitten på bild 30.

Minst kostnadseffektiva var åtgärder som gäller enskilda arter (ål, havsharr, uttag av vass) eller ökar medvetenheten (bl.a. bästa tillgängliga teknik för havsarbete). Man ska dock beakta att förbättring av enskilda arters status (t.ex. *Skydd av havsharren* ÅP2022-FISKAR2 eller *Åtgärder för ålbeståndets återhämtning* ÅP2022-FISKAR4) kan vara en mycket effektiv åtgärd t.ex. då man ska förbättra läget för en utrotningshotad art. Därför

bör resultaten från kostnads-nyttoanalysen inte användas för att skära ned på åtgärder utan snarare för att skapa en övergripande lägesbild.

Eftersom riskhanteringsåtgärder varken minskar belastningen eller förbättrar statusen har deras kostnadseffektivitet inte bedömts.

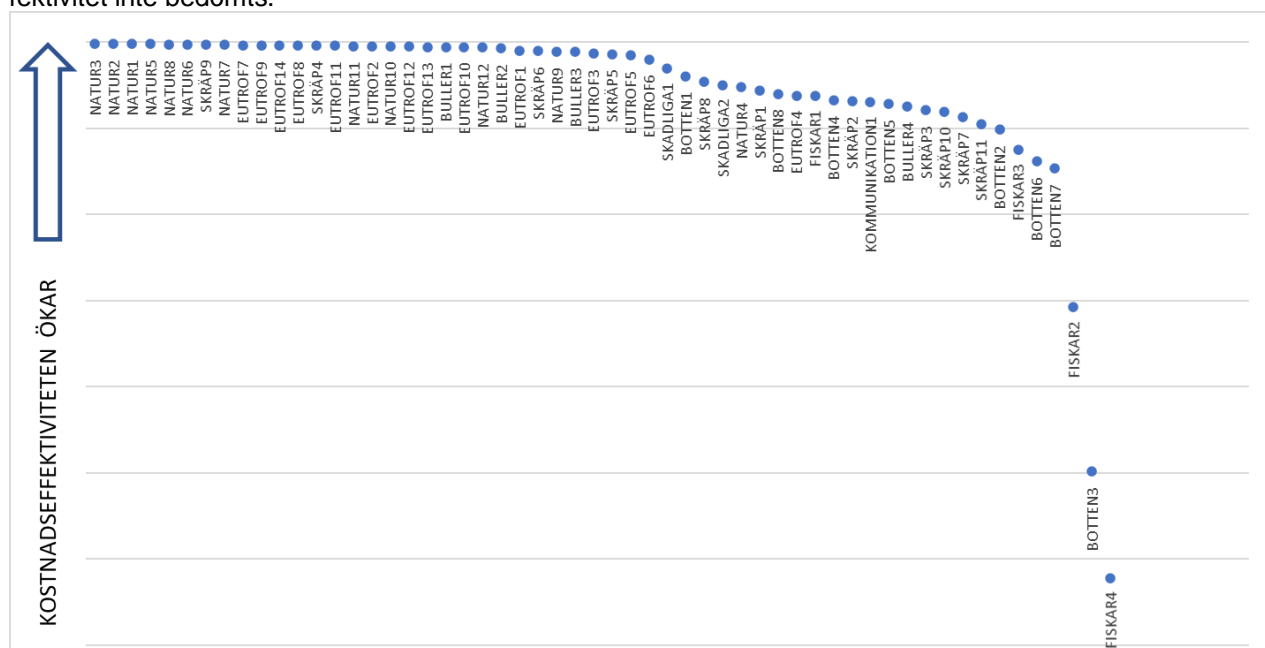


Bild 30. Enskilda åtgärders kostnadseffektivitet. Åtgärderna är angivna med koder (se kapitel 5) och ordnade efter kostnadseffektivitet (den mest kostnadseffektiva till vänster).

8.2 Miljörapport: Bedömning av miljökonsekvenserna

Lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen och lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (s.k. SMB-lagen) förutsätter att man i beredningen av åtgärdsprogrammet bedömer de betydande miljökonsekvenser som genomförandet av programmet och de undersökta alternativen kan antas ha samt utarbetar en miljörapport innan programmet godkänns. I detta kapitel presenteras miljörapporten för åtgärdsprogrammet. Den innehåller uppgifter om de granskade alternativen och en bedömning av deras miljökonsekvenser.

Enligt den vida definitionen av miljökonsekvenser i SMB-lagen omfattas både direkta och indirekta, positiva och negativa konsekvenser för människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel, marken, vattnet, luften, klimatet, växtligheten, organismer och naturens mångfald, samhällsstrukturen^b, den byggda miljön, landskapet, stadsbilden, kulturarvet och utnyttjande av naturresurserna. Därtill ska växelverkan mellan ovannämnda faktorer granskas. I miljörapporten granskas hur genomförandet av programmet påverkar myndigheternas verksamhet, näringarna och sysselsättningen. I SMB-lagen konstateras också att miljörapporten ska ange den information som behövs med hänsyn till programmets innehåll, syfte och detaljeringsgrad.

Genomförande av bedömningen och behandlade alternativ

I denna miljörapport granskas programmets förutsättningar att skapa positiva miljöeffekter, och osäkerhetskällor i dess genomslag identifieras. Eventuella önskade och oönskade bieffekter av programmet specificeras. Bedömningen utgår från en jämförelse av två alternativa åtgärdsprogram:

^b Med samhällsstruktur avses var befolkning, bostäder, arbetsplatser, näringar, tjänster och fritidsområden samt trafikleder och tekniska underhållsnät finns och deras inbördes förhållande i tätbebyggelse.

Alternativ 0: Enbart de nuvarande åtgärderna genomförs (inget av de föreslagna nya åtgärderna i det nya åtgärdsprogrammet) (AL0)

Alternativ 1: De nuvarande åtgärderna genomförs kompletterat med de nya åtgärderna i programmet (AL1).

Miljökonsekvenserna bedömdes av Finlands miljöcentrals experter på konsekvensbedömning tillsammans med de experter som beredde åtgärderna och de forskare som bedömde åtgärdsprogrammets kostnadseffekter. Miljökonsekvensbedömningen genomfördes som ett led i beredningen av åtgärdsprogrammet. Bedömningen bygger på åtgärdernas kedjeeffekter och antaganden om dessa samt identifiering av indirekta konsekvenser och osäkerheter. Bedömarna deltog vid möten i arbetsgruppen för havsvårdens åtgärdsprogram och kunde i realtid följa utarbetandet av programmet, vilket underlättade visualisering av processen och helheten. Skriftliga informationskällor^{1,165} utnyttjades vid bedömningen liksom en workshop om konsekvensbedömning för experter som beredde åtgärdsprogrammet. 27 medlemmar från åtgärdsprogrammets underarbetsgrupper deltog i workshoppen^c, som behandlade åtgärdernas eventuella konsekvenser, konsekvensernas betydelsefullhet och bedömningens osäkerheter. Utkastet till miljörapport var framlagt i det offentliga samrådet och remissförandet gällande åtgärdsprogrammet.

Osäkerheter och utmaningar i bedömningen

Det finns skillnader i åtgärdsförslagets noggrannhet, men överlag beskrivs åtgärderna främst på intentionsnivå. Då konkreta åtgärdsbeskrivningar saknas är det bara möjligt att bedöma konsekvenserna på övergripande nivå, vilket leder till osäkerhet i identifieringen av betydande konsekvenser. I vissa fall försvårar osäkerheten en bedömning av om förslaget verkligen är en ny åtgärd eller ett element i en befintlig process. Vaga åtgärdsbeskrivningar gör det ofta omöjligt att säga i vilken mån åtgärden överträffar kraven i EU-lagstiftningen eller i internationella överenskommelser.

Olika konsekvensfaktorer skiljer sig i hur noggrant konsekvenserna kan bedömas. I ett program som bereds av myndighetsaktörer kan konsekvenserna för myndigheternas verksamhet bedömas ganska rätlinjigt medan indirekta konsekvenser för t.ex. mångfalden och klimatet uppstår via mycket långa kedjor. De långa konsekvenskedjorna ökar osäkerheten i bedömningen, vilket även observerades i workshoppen. Vissa typer av åtgärder, såsom utredningar, påverkan i internationella processer och kunskapsstyrning, har typiskt långa och alternativa kedjeeffekter. Då t.ex. en utredning ligger till grund för åtgärden påverkar dess resultat i sig hur de övergripande målen för åtgärden formuleras. Dessa åtgärders eventuella konsekvenser och deras betydelse beror alltså på utredningsresultaten och kan inte bedömas exakt. Åtgärder som bygger på försök och pilotprojekt med konsekvenser i liten skala kan genom en möjlig bredare användning av metoderna ha både positiva och negativa effekter, även betydande.

I enlighet med SMB-lagen ska bedömningen även beakta växelverkan mellan olika konsekvensfaktorer. Detta upplevdes som en utmaning eftersom denna konsekvenstyp inte är tydligt definierad och det fanns inte heller tydliga riktlinjer för bedömningen¹⁶⁶. Eftersom åtgärdsprogrammet i sig försöker skapa positiva miljöeffekter smälter önskade effekter samman med andra miljöeffekter, både positiva och negativa, så att interaktiva konsekvenskedjor bildas. Växelverkan ses i denna bedömning främst representera en konsekvenskedja där förändring i en enskild faktor (t.ex. minskade utsläpp av näringsämnen) leder till positiva förändringar i flera andra effektkategorier (syreläget på havsbotten, hälsoeffekter, arternas livsvillkor, livsmiljöernas återhämtning etc.) som i sin tur har en positiv kedjeeffekt på havets näringsbalans. Eftersom åtgärdsprogrammets effekter just uppstår via sådana långa interaktiva kedjor ingår denna diskussion i nedanstående avsnitt i stället för att ha ett eget.

Åtgärdsprogrammet har beretts i tio underarbetsgrupper som motsvarar diskuterade miljöbelastningar eller teman i programmet. Näringsbelastning och eutrofiering, nedskräpning, farliga och skadliga ämnen, undervattensbuller och främmande arten kan anses som egentliga belastningar. Gruppen hydrografiska förändringar, marina naturresurser och bentiska habitat kan däremot uppfattas som objekt för olika belastningar. Skydd av naturen och miljön samt hantering av risker för havsmiljön representerar i sin tur ett urval av metoder mot belastningar. Dessa olika nivåer i behandlingen har möjligen åtminstone delvis bidragit till en viss överlappning i de föreslagna nya åtgärderna.

^c I workshoppen deltog företrädare från NTM-centralerna, MTK, SYKE, Livsmedelsverket, MM, Finlands Viltcentral, Forststyrelsen, SLL, WWF, Meteorologiska institutet, Traficom, Trafikledsverket, JSM och Centralförbundet för Fiskerihushållning

Konsekvensbedömningen utgår från antagandet att de föreslagna åtgärderna genomförs fullt ut. Med tanke på åtgärdsprogrammets effekter är det således grundläggande hur de nu på intentionsnivå beskrivna åtgärderna preciseras och i vilken mån de genomförs under programperioden.

8.2.1 Nollalternativet: Havsmiljöns tillstånd om enbart de nuvarande åtgärderna genomförs, inklusive vattenförvaltningsplanernas (2016–2021) åtgärder

I rapporten Havsmiljöns tillstånd i Finland 2018 bedöms tillståndet genom 11 kvalitativa deskriptorer för god status. Enligt rapporten visar några deskriptorer god status men många visar dålig status, vilket innebär att en god status i marin miljö ännu inte har uppnåtts. För att uppnå en god miljöstatus måste ett flertal mänskliga belastningar som försämrar statusen reduceras. Dit hör bl.a. belastning från näringsämnen och skadliga ämnen, verksamheter som försämrar statusen för livsmiljöer och arter, såsom muddring och deponering av muddermassor, vattenbyggnad, fiske, bifångst, nedskräpning och eventuellt undervattensbuller samt jakt i fråga om vissa arter. Eftersom de nuvarande åtgärderna inte har varit tillräckliga går det inte att uppnå god status utan nya åtgärder.

I ovanstående avsnitt har åtgärdsprogrammet beskrivit havets tillstånd samt de nuvarande åtgärdernas tillräcklighet med tanke på målet att uppnå god status. Denna beskrivning utgör nollläget i miljökonsekvensbedömningen och sammanfattas nedan belastningsvis.

Eutrofiering. I nollalternativet förefaller det osannolikt att näringsbelastningen minskar enligt målen och att god status uppnås för eutrofieringen. Även om näringsbelastningen från t.ex. kommunalt avloppsvatten har minskat betydligt, överskrider den maximala belastningsmängden i Finlands samtliga havsområden. Utan nya åtgärder kommer eutrofieringen, orsakad av jordbruk, glesbebyggelse, skogsbruk och punktkällor, att förbli det största problemet när det gäller försämringen av havsmiljöns tillstånd i Finland. Klimatförändringen ökar utmaningarna i strävan att minska näringsbelastningen på havet. Vattenvårdens åtgärder, lagstiftningen, nationella och internationella överenskommelser och åtskilliga andra program, strategier och rekommendationer utgör en central del av de nuvarande åtgärderna för att minska näringsbelastningen.

Farliga och skadliga ämnen. Här har statusen inte förändrats väsentligt jämfört med den föregående programperioden. Havets tillstånd är fortfarande dåligt eftersom tröskelvärdena för PBDE-föreningar överskrider i Finlands samtliga havsområden. Halterna för många andra föreningar överskrider inte tröskelvärdet men är förhöjda lokalt. Om nollalternativet realiserar uppnås sannolikt inte god status på grund PBDE. Skadliga och farliga ämnen hamnar i havsmiljön på flera sätt, såsom från hushåll, industrier, sjöfart och genom luftburet nedfall. En betydande del skadliga ämnen kommer ut i havet via vattendragen och därför är merparten av åtgärderna sådana som föreslås i vattenvårdens åtgärdsprogram. Halterna av begränsade ämnen har minskat över en lång tid. Problemet är dock att många ämnen är långlivade i ekosystemet och att begränsade ämnen ersätts med nya skadliga ämnen. Bland nuvarande åtgärder är lagstiftning samt nationella genomförandeplaner för internationella överenskommelser de viktigaste.

Hållbar användning och vård av förnybara marina naturresurser. De nuvarande styråtgärderna består av lagstiftning, nationella strategier, internationella överenskommelser samt artspecifika förvaltningsplaner. Statusen för fisk- och viltstammar påverkas av ett mänskligt tryck på kommersiellt och fritidsbaserat nyttjande samt bl.a. av eutrofiering, skadliga ämnen, främmande arter, vattenbyggnad och bifångst. Även klimatförändringen kan ha avsevärd effekt i framtiden. För flera arter är statusen dålig. Dit räknas t.ex. fiskarter som havsöring, torsk, lax, älvsik, harr och ål, däggdjur som tumlare, vissa populationer av östersjövikare och fågelarter som alfågel, små- och storskrake, ejder och tobisgrissla. Trots positiv utveckling i vissa delpopulationer, t.ex. för vandringslaxen i Torneälven, räcker de nuvarande åtgärderna sannolikt inte för att uppnå god status för bestånden om nollalternativet realiserar. Åtgärderna för vandringsfisk i strömmande vatten genomförs inom vattenvårdens åtgärdsprogram. Vissa temporära jaktbegränsningar i förordningar om fågeljakt kommer att upphöra under den nya programperioden, vilket möjligen ökar jaktrycket på de arter som berörs.

Bekämpning av invasiva arter. Vad gäller främmande arter bedöms statusen i marin miljö huvudsakligen vara god, och de nuvarande åtgärderna anses vara tillräckliga för att främja skadebekämpningen. De nuvarande åtgärderna består i regel av lagstiftning samt specifika program och planer. Sammantaget är läget ändå inte bra, om man betraktar utvecklingen i bestånden av etablerade främmande arter och hur arter som förekommer i andra delar av Östersjön sprider sig hit. Vissa främmande arter som redan spridit sig till Finlands havsområde kan till och med orsaka förändringar på ekosystemnivå¹. Någon ny åtgärd har inte föreslagits eftersom statusen bedöms enligt antalet nya främmande arter.

Åtgärder mot nedskräpning. Det viktigaste styrmedlet bland nuvarande åtgärder är lagstiftning. Då indikatorer för god status ännu inte har fastställts för nedskräpning kan delområdet bara granskas ur tillräcklighetssynpunkt: räcker de nuvarande åtgärderna för att minska belastningen? I nollalternativet kan man lagstiftningsvägen påverka belastningen från makroskräp på flera nya sätt. Deras effekt bedömdes vara betydande, men när det gäller mikroskräp är problemet så nytt att det saknas exakt kunskap om belastningskällorna. Där bedöms vägtrafiken, gummigranulat från konstgräsplaner och pelletar som råvara i plasttillverkning vara enskilt betydande utsläppskällor. Mot dessa är de befintliga styrmedlen inte tillräckliga.

Undervattensbuller har negativ inverkan på havsdäggdjur, havsfåglar och fiskar genom ökad stress och i värsta fall fysiska skador, till och med dödlighet. Indikatorer för god status saknas även här, men målsättningen är att mängden och effekten av människoframkallat undervattensbuller ska vara känd så att man utifrån detta kan begränsa mängden buller till samma nivå som naturliga ljudkällor. Bedömningen av nollalternativet är att målen för undervattensbuller inte uppnås med nuvarande åtgärder. De är frivilliga och det finns brister i genomförandet, vilket försämrar åtgärdernas effekt.

Havsbottnens integritet och förbättring av livsmiljöernas tillstånd. Eutrofieringens negativa konsekvenser samt många bygg- och muddringsrelaterade åtgärder försämrar havsbottnens status. Bottenskicket varierar stort mellan områdena. Statusen är god i Bottniska viken men dålig i Finska viken och på öppna havsområden i Norra Östersjön. Fysisk förlust av havsbotten har betydande inverkan framförallt nära kuster med stor betydelse för mångfalden och ekosystemtjänsterna. Störst effekt bland nuvarande åtgärder har lagstiftningsbaserade styrmedel, men åtgärderna inkluderar också olika anvisningar, planer och handlingsprogram, såsom anvisningar om muddring, byggande och fiskodling. Bedömningen av nollalternativet är att god status för havsbotten inte kommer att uppnås i alla naturtyper. Detta beror till viss del på att finsk lagstiftning inte särskiljer bentiska habitat tillräckligt noggrant, vilket påverkar regleringen av hur dessa områden kan användas.

Störningar orsakade av hydrografiska förändringar. Mänsklig verksamhet i Finlands havsområde har endast bedömts ha lokala konsekvenser för Östersjöns hydrografi. Därmed anses statusen vara god i denna deskriptor. Lagstiftningsbaserade åtgärder är viktigast av de nuvarande, framförallt tillståndsförfaranden för byggande och muddring. De nuvarande åtgärderna bedöms vara tillräckliga, och därmed uppnås god status i hydrografiska förändringar med nollalternativet.

Områdesbaserat natur- och miljöskydd, återställning och havsplanering. Nuvarande skyddsåtgärder inkluderar en stor mängd internationella och nationella styrmedel, såsom Finlands kuststrategi, havsplaner, lagstiftning samt arbetet i HELCOM-VASAB-arbetsgruppen för havsplanering. Enligt bedömningen av nuläget kommer god status inte att uppnås med nollalternativet. Eutrofieringen är en viktig faktor, men även annan mänsklig verksamhet förändrar havsnaturen så att den blir olämplig, särskilt för känsliga arter. Skyddet omfattar 11 % av Finlands havsområde. Storleksmålen för nätverket av skyddsområden kommer dock att höjas på EU-nivå. Det har även konstaterats att de marina skyddsområdena inte har bästa möjliga allokering med tanke på undervattensnaturen¹⁴⁰. Enligt en granskning 2019 var 39 % av Finlands skärgårdsfåglar hotade. För att god status ska uppnås måste belastningarna minska och/eller skyddsåtgärderna bli mycket effektivare.

Hantering av riskerna för havsmiljön kommer inte omedelbart att minska belastningen eller förbättra havets tillstånd, men man får en beredskap för eventuella belastningar och konsekvenser och förebygger dessa. Här finns ingen egentlig indikator för god status, men bedömningen är att riskhanteringen i regel befinner sig på en tillräcklig nivå. Å andra sidan kan havets tillstånd försämrats betydligt även efter enskilda olyckor, så det är viktigt att utveckla riskhanteringen med tanke på god status i marin miljö. De nuvarande åtgärderna bygger på lagstiftning samt olika program och planer. Ingen oljeskyddsavgift tas ut efter 2020^d, vilket kan försämrade möjligheterna att finansiera oljebekämpningsberedskapen de kommande åren.

8.2.2 Alternativ 1: Sannolika miljökonsekvenser om de nuvarande åtgärderna genomförs kompletterat med de nya åtgärderna i detta program

Åtgärdsprogrammet syftar till att åstadkomma positiva effekter för havsmiljöns tillstånd. Genomförandet av nya åtgärder kan också ha andra miljöeffekter, både positiva och negativa. I detta avsnitt beskrivs åtgärdsprogrammets miljökonsekvenser (nedan "effekter" eller "konsekvenser") kategoriserade som i föregående avsnitt och med beaktande av både eftersträfvade och andra effekter samt särskilt fokus på betydande konsekvenser.

^d 8 § Lagen om oljeskyddsfonden. Uttagandet av oljeskyddsavgiften upphör när kapitalet har stigit till 10 miljoner euro. Uttagandet påbörjas på nytt när kapitalet har sjunkit under 5 miljoner euro.

Rent generellt kan man säga att ingen av de föreslagna åtgärderna har betydande effekter som enskild åtgärd. Större effekter uppstår av åtgärdernas samlade verkan under förutsättning att de genomförs fullt ut. En annan förutsättning är att genomförandet av de nuvarande åtgärderna fortsätter och att omvärlden inte förändras avsevärt t.ex. i fråga om lagstiftning, havsbyggnad, miljöförhållanden eller människors beteende. Man ska även beakta att åtgärdsprogrammet kommit till främst genom myndighetssamarbete och i stor utsträckning innehåller åtgärder som uteslutande vidtas av tjänstemän. Utanför programmet hamnar således en stor mängd olika insatser för Östersjön av företag, forskningsinstitut, stiftelser, organisationer och medborgare.

Effekter på människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel

Genomförandet av åtgärdsprogrammet har i regel en positiv, indirekt effekt på människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel. Ingen av de föreslagna åtgärderna ses ha betydande effekter som enskild åtgärd, men större effekter uppstår av åtgärdernas samlade verkan. Åtgärder med sikte på att minska eutrofieringen och nedskräpningen har en positiv effekt på trivseln och människors hälsa bl.a. genom färre giftiga algbloomningar och prydligare stränder när möjligheterna att utnyttja havsmiljön för rekreation förbättras. Åtgärder som genomförs i inlandet skapar en positiv effekt även där. Åtgärder i syfte att minska utsläppen av skadliga ämnen i havet eller risken för olje- och kemikalieolyckor har en positiv effekt på människors hälsa. Då mängden skadliga ämnen minskar möjliggörs även större användning av östersjöfisk som människoföda, vilket ger indirekta hälsoeffekter. Åtgärder i syfte att öka konsumtionen av östersjöfisk kan skapa indirekta hälsoeffekter genom att man äter mer fisk, förutsatt att halterna av skadliga ämnen i fisk går ned ifall de fortfarande ligger över sitt gränsvärde och att halterna av andra ämnen inte stiger över sitt gränsvärde. Minskad nedskräpning kan likaså anses ha en positiv effekt på hälsan då mängden mikroplast minskar i näringsväven. Havets förbättrade tillstånd har generellt sett en positiv effekt på trivseln och levnadsförhållandena, vilket ger indirekta positiva hälsoeffekter.

Införande av vissa skyddsåtgärder samt fartbegränsningar för båtar kan begränsa användningen av havet för rekreation tidsmässigt och lokalt, vilket kan ha en negativ inverkan på trivseln. Å andra sidan kan begränsningarna ses som en trivselfrämjande faktor, bl.a. genom minskat buller och vågsvall. Inrättandet av skyddsområden kan främja likställighetsprincipen, om man på så sätt kan garantera alla medborgare lika rätt till användning av områdena för rekreation. Då fartbegränsningarna för båtar iakttas kan det främja sjösäkerheten.

Effekterna på mark/havsbottnen

Åtgärdsprogrammets effekter på mark och havsbotten är i regel en indirekt samlad verkan. Effekterna uppstår framförallt av åtgärder i syfte att minska utsläppen av skadliga ämnen i havsmiljön, såsom striktare reglering av giftig båtbottnfärg samt hantering av risken för olje- och kemikalieolyckor. Olika restaureringsåtgärder kan ha lokala konsekvenser, även stora, men på grund av åtgärderna pilotkaraktär kan konsekvenserna inte anses betydande. Sådana uppstår dock om försök genomförs i större skala. Åtgärder som minskar tillförseln av näringsämnen i havet har effekt på lång sikt och indirekt effekt på bottenkicket då syreläget förbättras. Med åtgärder som minskar nedskräpningen minskar också mängden skräp på havsbotten, vilket förbättrar bottenkicket. De föreslagna åtgärderna bedöms inte ha betydande negativa konsekvenser för marken eller havsbotten, men beroende på vald teknik kan restaureringsförsök (t.ex. eventuell nedmatning av aluminium till botten) lokalt även ha negativa konsekvenser.

Effekter på vattnen

Framförallt åtgärder som begränsar eutrofieringen bedöms ha en positiv samlad effekt på havsvattnet samt på inlandsvattnen till den del åtgärderna genomförs i inlandet. Effekterna är i regel positiva men förhållandevis småskaliga. Betydande positiva effekter på vattnen kan uppstå genom åtgärder som minskar utsläppen av näringsämnen från jordbruket, framförallt i samband med vidareförädling av gödsel. När mängden mikroplast i dagvatten minskar kan det ha en positiv vattenkvalitetseffekt i strömmande vatten och kustvatten. Temporära negativa konsekvenser kan uppstå av grumling vid vissa restaureringsåtgärder. Å andra sidan kan åtgärder med fartbegränsningar för båtar minska grumlingen och därmed förbättra vattnets status. Åtgärder i syfte att minska risken för olje- och kemikalieolyckor har en positiv och betydande samlad effekt på vattnen, men dessa åtgärder minskar som sagt inte de nuvarande olägenheterna utan förebygger möjliga olyckor. Några åtgärder syftar till att förbättra vattnets status på lång sikt. Här ingår utredningsprojekt om handelssjöfartens avloppsvatten, där resultaten ska bidra till att utsläppsrestriktionerna kan påverkas via internationella processer, och strävan att genom information och utvecklad avfallshantering minska fritidsbåtars tömning av toalettavfall i

havet. Åtgärderna för bästa tillgängliga teknik vid tillståndspliktiga grävprojekt på havsbotten förbättrar också vattenkvaliteten på lång sikt.

Effekter på växtlighet, djur och mångfald

I åtgärdsprogrammet föreslås en rad åtgärder med syftet att åstadkomma en positiv inverkan på växtlighet, djur och mångfald. Nästan alla åtgärder i programmet kan anses ha indirekta positiva effekter. Konsekvenskedjorna är långa, t.ex. från minskad näringsbelastning till bättre artstatus, men ändå viktiga för arterna.

Till betydelsefulla åtgärder för artskyddet och mångfalden kan man bl.a. räkna åtgärderna som utvidgar nätverket av skyddsområden, höjer skyddsnivån och försöker utöka skyddet till fler viktiga livsmiljöer. Direkta statusförbättrande åtgärder är oftast lokala och småskaliga restaureringsprojekt och kan således inte anses betydande om Finlands hela havsområde beaktas. Å andra sidan kan lokal eliminering av främmande arter (mink och mårhund) ha en betydande positiv effekt på vissa havsfågelpopulationer, om den sker på viktiga förökningsholmar vid en tidpunkt då jakten i sig inte medför negativa konsekvenser. Värt att notera i restaureringsåtgärderna är att deras effekt på olika arter kan vara motsatt och även medföra oönskade bieffekter (t.ex. om blåstång, en av Östersjöns nyckelarter, av misstag tas bort då fintrådiga alger avlägsnas). Vad gäller främmande arter anses statusen i Finlands havsområde vara god, och därmed föreslås inga nya åtgärder för att minska riskerna förknippade med dem. Främmande arter som redan finns i Finlands havsområde kan dock fortfarande orsaka oönskade förändringar i ekosystemen. Dessutom kan främmande arter eventuellt spridas till hamnområden, om giftiga båtbottnfärger ersätts med bottenväxt.

Åtgärder med sikte på att öka konsumtionen av fisk kan ha effekter som går i motsatt riktning; då kosten förändras kan det på lång sikt minska boskapsuppfödningen, vilket kan ha både positiva och negativa effekter på landsbygdsnaturens mångfald beroende på hur områdena kommer att användas. Jämnare fångst av inhemsk vild fisk så att mindre utnyttjade arter uppviktas skulle ha en positiv effekt på havsnaturens mångfald.

De nya åtgärderna siktar på att stärka bestånden av vissa arter. Specifika åtgärder finns för två extremt hotade fiskarter, ål och havsharr. I båda fallen konstateras att de nuvarande åtgärderna inte har räckt till för en återhämtning. I fråga om havsharr innehåller det nya programmet främst utredningar för enbart en bedömning av huruvida regionala fiskebegränsningar behövs. Åtgärden för ålbeståndet handlar om uppdatering av den nationella förvaltningsplanen, där eliminering av vandringshinder är en viktig del.

Effekter på luft och klimat

Genomförandet av åtgärderna kan ha småskaliga klimateffekter, men bedömningen inbegriper osäkerhet. Verkställigheten och övervakningen av Internationella sjöfartsorganisationen IMO:s kvävekontrollområde har en positiv och betydande reduktionseffekt på utsläppen till luft. Kalkning av åkrar medför växthusgasutsläpp¹⁶⁷, vilket innebär att gipsspridning i stor skala kan ha negativa klimateffekter. Mer fiskbetonad och vegetarisk kost i stället för kött minskar växthusgasutsläppen under förutsättning att köttexporten inte samtidigt ökar. Framförallt då olika tekniska lösningar främjas bör de eventuella klimateffekterna beaktas. Ett exempel är att biogas från gödsel delvis kan ersätta fossila energikällor och minska behovet att röja åkerareal för gödselspridning, vilket skapar positiva klimateffekter.

Effekter på samhällsstrukturen, den byggda miljön, landskapet, stadsbilden och kulturarvet

Åtgärdsprogrammet har knappt några effekter på inlandets samhällsstruktur. Mycket småskaliga effekter kan uppstå av restaureringsåtgärder vid kusten som förändrar det lokala landskapet. Föreslagna hamnlösningar, såsom båtbottnväxt och effektivare gödsellastning, kan kräva utbyggnad i hamnområden. Å andra sidan bidrar åtgärderna sannolikt till att hamnområden snyggas upp. Åtgärdsprogrammet har inte några betydande effekter på havsbyggnad. Begränsningar i områdesanvändningen kan lokalt förhindra havsbyggnad, däribland muddring av farleder. Kartläggningen av vrak samt utredningarna om havsfåglar och bästa tillgängliga teknik kan å sin sida gynna planeringen av havsbyggnadsprojekt.

Effekter på utnyttjande av naturresurser

Flera åtgärder ses indirekt bidra till utnyttjandet av naturresurser. Exempel på detta är olika restaureringsåtgärder och eliminering av främmande rovdjur, vilket kan ge lokala förbättringar på förökningsområden för utnyttjade fisk- och fågelarter och bidra till en positiv utveckling av bestånden. Tidsmässiga och lokala skydds- begränsningar kan ha tillfälliga negativa konsekvenser, men åtgärderna bidrar å andra sidan till en positiv

utveckling av bestånden och till framtida utnyttjande av arterna. Åtgärden där man främjar konsumtionen av havslevande fisk stöder en utveckling av fiske- och produktionskedjan även för arter som traditionellt utnyttjats mindre. Här måste man tänka på att det förra åtgärdsprogrammet främjade produktion av Östersjöfoder och att det därför finns skäl att balansera de två åtgärderna så att fisketrycket blir hållbart. Hantering av risken för olje- och kemikalieolyckor har en betydande samlad effekt på utnyttjandet av naturresurser eftersom användbara resurser kan bevaras tack vare effektivare riskhantering om en olycka inträffar. Då användningen av näringsämnen i gödsel och gödsellastningen effektiviseras kan det minska behovet av jungfruliga råvaror.

Effekter på myndigheternas verksamhet

Beredningen av åtgärdsprogrammet har i regel skett som myndighetssamarbete. Likaså är genomförandet till stor del beroende av myndighetsarbete, vilket innebär merarbete för myndigheterna när åtgärderna genomförs. Å andra sidan är det inte alltid uppenbart i vilken mån åtgärderna är en fortsättning på befintliga processer. Detta gäller särskilt åtgärderna för att hantera risken för olje- och kemikalieolyckor. Merparten av åtgärderna bygger på befintligt tjänstemannaansvar och -kunnande. Nya ansvarsuppgifter ingår i två åtgärder genom förslaget om en ny ansvarig myndighet för vård av oljeskadade djur och förslaget om att bilda expertgrupper för vattenförvaltningen per avrinningsområde. Åtgärder som kan anses leda till merarbete för myndigheterna är sådana där man föreslår nya begränsningar, tar fram anvisningar eller överväger lagstiftningsändringar. Detta kan innebära extra myndighetsuppgifter av engångskaraktär, t.ex. utmärkning av begränsningsområden, eller under längre tid, t.ex. i planläggnings- och tillståndprocesser samt tillsyn och monitorering. Förslagen om nya planer och tillhörande uppföljning innebär merarbete för myndigheterna, t.ex. informationsproduktion. Å andra sidan får myndigheterna stöd i sitt arbete när kunskapsbasen utökas t.ex. med geografisk information om vrak och värdefulla bentiska habitat. Mer omfattande myndighetsuppgifter kan eventuellt följa av åtgärder på systemnivå och tillhörande tillstånds- och tillsynsuppgifter, framförallt då vidareförädlingen av gödsel och utnyttjandet av naturfisk utvecklas.

Effekter på näringarna och sysselsättningen

Åtgärdsprogrammet har både positiva och eventuellt negativa effekter på näringarna och sysselsättningen. Begränsningar av fisket kan ha tillfälliga negativa konsekvenser, men på sikt underlättar restriktionerna framtida utnyttjande av arterna genom att bestånden stärks. Fartbegränsningar i sjöfarten kan ha negativa konsekvenser lokalt, om de även gäller linjetrafiken eller är så påtagliga att fartygstrafik försvinner från Finlands territorialvatten. Åtgärden tar inte ställning till den internationella trafiken eftersom berörda fartyg i regel färdas längs befintliga farleder. Avsikten är således att undvika negativa konsekvenser åtminstone för den reguljära trafiken eller annan handelssjöfart. Begränsningar i områdesanvändningen kan förhindra muddring av nya farleder eller strandområden eller marktäkt, och muddringsanvisningarna kan förutsätta tilläggsinvesteringar av entreprenörerna. Lokala restaureringsåtgärder kan å sin sida ha en tillfällig positiv effekt på sysselsättningen. Då användningen av underutnyttjade fiskarter utvecklas kan det ha en positiv, även betydande effekt på livsmedelskedjan, om fiskförädlingsgraden höjs och efterfrågan på produkter av inhemsk havslevande fisk därigenom ökar. Å andra sidan kan det ha negativa konsekvenser för boskapsskötseln och möjligen för inlandsfisket samt deras livsmedelskedjor, vilket bör beaktas. Åtgärder med fokus på olika tekniska lösningar, såsom minskad tillförsel av mikroplast i havet, båtbotentvätt och utveckling av gödsellastningen och bioförädlingen av gödsel, kan öppna näringsmöjligheter för innovativa lösningar. Alla åtgärder som förbättrar havets tillstånd kan indirekt även ha en positiv effekt på näringarna eftersom en ren havsmiljö kan anses stödja besöksnäringen.

Jämförelse av alternativen

God status i marin miljö har inte uppnåtts under programperioden 2016–2021. Under åtgärdsprogramperioden 2022–2027 kommer en stor mängd olika åtgärder att genomföras med sikte på att uppnå god status. Utifrån bedömningsresultaten kommer ett genomförande av alternativ 1 att bidra till uppnåendet av målet om god status i marin miljö och öka kunskapen om hur vissa belastningar kan påverkas i framtiden. Åtgärderna för att utvidga nätverket av skyddsområden samt olika tidsmässiga och lokala begränsningar kommer att gynna de marina arterna samt föra Finland närmare målen i EU:s nya biodiversitetstrategi. Åtgärderna kan få mycket stor effekt under förutsättning att viktiga livsmiljöer kommer att omfattas av skyddet och att fisket i skyddsområden begränsas. I åtgärdsprogrammet föreslås även några riktade åtgärder för att stärka hotade eller sårbara bestånd och göra skyddet effektivare. De senaste åren har populationerna gått ned för alla marina andfåglar, och flera arter har fått en sämre bevarandestatus¹⁶⁸. Det är oklart vilka effekter de föreslagna åtgärderna har på dessa arter och på beståndens utveckling. Färd på vattnen har identifierats som en avsevärd störning tidsmässigt och lokalt, bl.a. under fåglars häckningstid. Alternativ 1 innehåller några åtgärder som syftar till att

minska sjöfartens och båtlivets negativa konsekvenser. Åtgärderna bygger på begränsningar som möjliggörs av sjötrafiklagen samt delvis på anvisningar och påverkan genom information, men man tänker t.ex. inte utreda eventuella fördelar med tillstånd i båtlivet för att minska störningarna. Det är oklart om detta räcker till för att minska trycket.

God status har inte uppnåtts vad gäller skadliga ämnen eftersom halterna av bromerade flamskyddsmedel (PBDE) överskrider i alla havsområden. Om alternativ 1 genomförs kommer läget sannolikt att vara oförändrat eftersom ämnena är långlivade i naturen och ingen ny åtgärd för att få bort dem föreslås. Striktare reglering av giftig båtbottnfärg kommer att begränsa halterna av koppar och zink.

Eutrofieringen är den viktigaste faktorn bakom försämringen av havets tillstånd i Finlands havsområden och därmed kan alla åtgärder mot den anses främja uppnåendet av målet om god status. Positiva effekter har framförallt åtgärder som minskar näringsbelastningen från jordbruket, t.ex. vidareförädlingen av gödsel och indirekt ökningen av fisket och användningen av inhemsk naturfisk om konsumtionen styrs över från kött till inhemska fiskprodukter. Här ska dock eventuella bieffekter beaktas. På längre sikt kan man också få betydande positiva effekter genom att påverka internationella processer. Om alternativ 1 genomförs fullt ut kommer detta att minska både urlakningen av näringsämnen och näringsdepåerna i havet, men effekterna bedöms inte leda till en förändring av det övergripande eutrofieringsläget i och med att det tar decennier för havet att återhämta sig.

För uppnåendet av målet om god status i marin miljö är det således också avgörande hur befintliga beslut och åtaganden utanför havsvårdsprogrammet^e genomförs och hur olika typer av styrmedel vidareutvecklas. Framförallt är det väsentligt att genomföra vattenförvaltningsplanernas åtgärder mot eutrofieringen och belastningen från skadliga ämnen. Näringsbelastningen från avrinningsområdet är en av de viktigaste belastningarna på Finlands havsområde, men åtgärderna mot den planeras och genomförs mestadels inom vattenvården. Med avrinningen kommer också en avsevärd del av alla skadliga ämnen som tillförs havet. Åtgärdsprogrammen för havs- och vattenvården bör således granskas som en helhet.

Förslag till planens innehåll samt genomförande och uppföljning

Åtgärdsprogrammet bygger på principen att nya åtgärder inte behövs om statusen för en viss deskriptor är god, m.a.o. har åtgärderna i programmet planerats utifrån havets nuvarande tillstånd. Havet utsätts dock för ett flertal tryck som kan förändra det nuvarande tillståndet. Det viktigaste torde vara klimatförändringen och därigenom bl.a. minskande istäcke och salthalt, försurning, ökad avrinning och dessas inverkan på arterna och deras utbredning samt ett behov att öka produktionen av förnybar energi, såsom havsbaserad vindkraft. Kapitel 4 i åtgärdsprogrammet beskriver framtida förändringar, men de är inte tydligt inkluderade i utformningen eller motiveringen av nya åtgärder. Eftersom god status i marin miljö ännu inte har uppnåtts finns det även skäl att överväga åtgärder som främjar hållbarhetsomställningen. Det handlar om mer omfattande lösningar på systemnivå och åtgärder som beaktar framtida utmaningar. Trots åtgärdsprogrammets omfattande beskrivning av havets tillstånd och belastningarna och att de utvalda åtgärderna gäller identifierade belastningar är det inte alltid tydligt varför man valt just de åtgärderna. En mer ingående motivering skulle öka förståelsen av de utvalda åtgärdernas betydelse för helheten. Åtgärdsprogrammet är resultatet av ett omfattande och långsiktigt tjänstemanna- och intressentsamarbete som förenar flera olika aktörers kompetens. Programmet är mångfasetterat och har ett brett spektrum av åtgärder för de olika belastningarna. Samarbetet kan dock fördjupas genom mer aktiv interaktion mellan parterna, varvid överlappande åtgärder kan beaktas på bästa sätt och möjliga synergier utnyttjas i utformningen av åtgärder som stöder hållbarhetsomställningen.

8.2.3 Sammanfattning

I enlighet med SMB-lagen beskriver rapporten eventuella miljökonsekvenser av att det nya åtgärdsprogrammet genomförs. Därtill jämförs alternativen "endast nuvarande åtgärder genomförs" och "nuvarande åtgärder samt föreslagna nya åtgärder genomförs". Det nya programmet har ett brett spektrum av åtgärder för de olika belastningarna. Om programmet genomförs fullt ut har det positiva effekter på havets ekologiska tillstånd samt på trivseln, utnyttjandet av naturresurser och näringarna. Genomförandet av programmet kommer att bidra till uppnåendet av målet om god status i marin miljö och öka kunskapen om hur vissa belastningar kan påverkas i framtiden. I fråga om flera belastningar blir dock effekterna på havets tillstånd förhållandevis små eller småskaliga, och därför finns skäl att granska åtgärdsprogrammet tillsammans med andra program och initiativ som

^e Lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004)

påverkar havets tillstånd. Åtgärdsprogrammet anses inte ha betydande negativa konsekvenser, även om det finns skäl att uppmärksamma möjliga negativa konsekvenser av genomförandet i vissa åtgärder. Programmet kommer också att innebära merarbete för myndigheterna. De bedömda konsekvenserna inbegriper osäkerhet, och de faktiska effekterna beror på åtgärdernas slutliga utformning och i vilken grad de genomförs. Programmet åtgärder har planerats utifrån havets nuvarande tillstånd. I fortsättningen bör man vid beredningen mer ingående begrunda hur åtgärdsprogrammet kan beakta framtida utmaningar och därigenom stödja hållbarhetsomställningen.

8.3 Gränsöverskridande konsekvenser av nya åtgärder

Östersjön påverkas av alla åtgärder som vidtas i avrinningsområdena och i själva havsområdet. Konsekvenserna varierar emellertid från nästan omärkbara och mycket lokala till vittgående och långvariga effekter. Alla åtgärder kan alltså potentiellt ha effekter utanför åtgärdsområdet. Hur betydande effekterna är hänger nära samman med deras spridningsmekanism och varaktighet. Effekterna är vittgående om de sprids med vattenströmmarna eller via luften. Bekämpningen av vittgående effekter, såsom effekterna av näringsämnen och främmande ämnen, baserar sig på internationella mål för hela Östersjön och dess avrinningsområde (t.ex. BSAP), men målen har satts per Östersjöbassäng och -land.

HELCOMs BSAP är en av de viktigaste gemensamt avtalade målen. Den bygger på senaste forskningsdata och inbegriper åtgärder med sikte på att förbättra tillståndet i hela Östersjön. BSAP:s mål är att Östersjön befrias från eutrofieringsproblemet, har god status i biologisk mångfald och ett ostört ekosystem i fråga om skadliga ämnen samt en miljömässigt bra sjötrafik. Finlands nya åtgärder kan sättas inom bl.a. denna ram. De är också riktade mot nya miljöproblem som uppkommit på senare år, såsom undervattensbuller och nedskräpning. Bedömningen är att de nya åtgärderna har positiva effekter som är vittgående.

Bilden nedan visar de genomsnittliga strömmarna i Östersjön. Enbart utifrån dessa kan man bedöma att material som sprids i ytskiktet följer egna rutter. Schemat är dock bara genomsnittligt och utredning av det faktiska influensområdet för åtgärderna inom ett visst område kräver alltid mer exakt modellering.

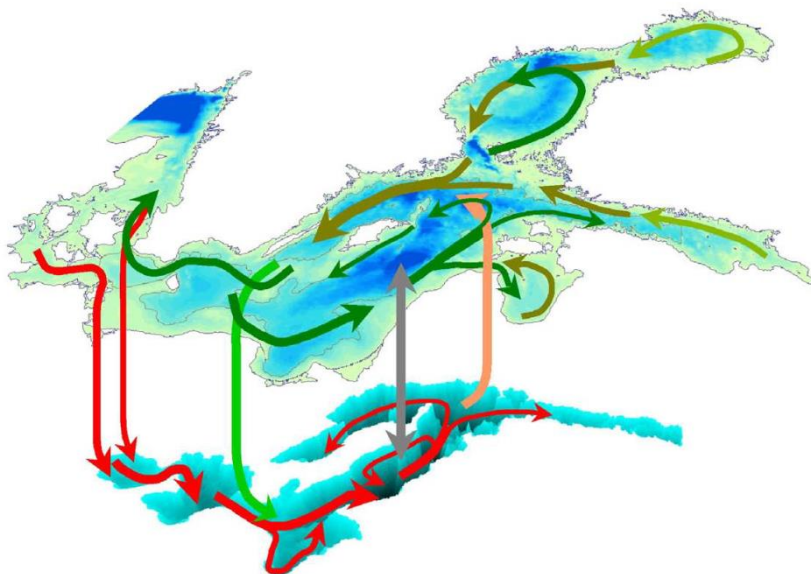


Bild 31. Östersjöns genomsnittliga strömningsfält. De gröna pilarna visar ytströmmar och de röda pilarna strömmar av tung, salthaltig vattenmassa längs sänkorna i Östersjön.

Östersjön är en mycket öppen miljö med undantag för Rigabukten och Skärgårdshavet. Åtgärder på andra håll kan ha en betydlig inverkan på statusen i Finlands havsområden, men å andra sidan påverkar åtgärder som genomförs i Finland till och med hela Östersjöns tillstånd. Havslevande organismer tar sig fram själv eller med strömmarna.

De nya åtgärderna mot näringsbelastningen på Östersjön stöder Östersjöländernas ansträngningar för att minska eutrofieringen i Östersjön. Åtgärderna har störst effekt i kustvattnen. Ute på öppna havet kommer det, förutom luftburet kvävenedfall och fartygsutsläpp av avloppsvatten, inga andra direkta utsläpp av näringsämnen, och därför kan man genom åtgärder i avrinningsområdet påverka eutrofieringen effektivt även i dessa

områden. Finland gynnas på liknande sätt av åtgärder i andra länder. De nya åtgärderna bedöms ha en positiv samlad effekt på havsområdets tillstånd men i rätt liten skala. Åtgärderna för att minska utsläppen av näringsämnen från jordbruket är dock potentiellt effektiva och erfarenheterna av dem värdefulla som internationellt exempel. I de nya åtgärderna utreds källorna till utsläpp av näringsämnen från jordbruket, vilket fyller ett behov i ett läge där alla insatser mot eutrofieringen behövs med tanke på måluppnåendet. Insatserna spelar även en roll i utarbetandet av internationella rekommendationer. Särskilt i fråga om eutrofieringen är det uppenbart att problem som gäller hela Östersjön inte kan lösas med enskilda åtgärder utan alla praktiskt genomförbara alternativ måste utredas.

Bland de nya eutrofieringsåtgärderna finns det bara två som i storlek eller influensområde har potential att överträffa den lokala nivån. Förslaget om behandling av havsbotten för att minska den interna fosforbelastningen avser främst småskaliga försök, men när det gäller att öka användningen av inhemsk fisk föreslås jämte ökad konsumtion av strömming också intensivare fiske av bl.a. nors. Då nya fiskarter ska utsättas för avsevärt fisketryck krävs dock forskningsbaserad kunskap om artens biologi samt beståndens hållbarhet och inverkan på Östersjöns näringsväv. Detta gäller även nors, då bestånden minskat kraftigt i Finska viken, beståndsuppskattningarna är bristfälliga och fisket oreglerat. Arten är viktig för fisket i östra Finska viken. Därför föregås detta led i åtgärden av utrednings- och forskningsverksamhet i likhet med alla praktiska åtgärder som berör ett helt ekosystem.

Det nya åtgärdsprogrammet siktar framförallt på att skydda den biologiska mångfalden i Östersjön genom skyddet av enskilda arter samt planeringen och genomförandet av skyddsområden. Båda är viktiga för att begränsa utarmningen och återställa den biologiska mångfalden i hela Östersjön. Finlands åtgärder för att skydda vandringsfisk, fågelbestånd och sälar har betydelse på Östersjönivå eftersom nyckelarter är viktiga i Östersjöns artfattiga ekosystem. Att hotade arter bevaras är en förutsättning för Östersjöns förmåga att återhämta sig till tidigare populationsnivåer. Genom planeringen och etableringen av skyddsområden ingår vi i ett nätverk av skyddsområden över hela Östersjön med avgörande betydelse för Östersjöns återhämtningsförmåga och sunda ekosystem. De nya åtgärderna speglar också vikten av havsplanering som ett verktyg för att koppla ihop skydd och användning av havet.

Åtgärder mot belastning från skadliga och farliga ämnen kan oftast påverka ett stort vattenområde beroende på hur länge ämnet finns kvar och hur effektivt det ansamlas i organismerna. All belastning på Östersjön i form av skadliga och farliga ämnen är framkallad av människan och kan motverkas med effektiva åtgärder. Det har inte föreslagits någon ny åtgärd för att få bort bromerade flamskyddsmedel (PBDE), men en striktare reglering av giftiga båtbottnfärger kommer att begränsa halterna av koppar och zink. Bland de nya åtgärderna finns en mängd förebyggande åtgärder mot oljeskador. Dessa är synnerligen välkomna eftersom olja sprids lätt och Finlands åtgärder påverkar oljeskaderisken i hela närområdet.

Det finns flera nya åtgärder för att minska sjötrafikens miljökonsekvenser och hantera risker. Sjötrafiken hör till de mest uppenbara gränsöverskridande belastningarna. Alla åtgärder mot dem har därmed en positiv effekt på Östersjönivå.

HELCOM BSAP innehåller allmänna mål för skyddet av Östersjön, men prioriteringarna inom programmet ändras utifrån ny vetenskaplig kunskap. Därför betonas nyupptäckta miljöproblem även i de nationella åtgärderna. Nedskräpningen som Östersjöproblem uppstår främst i avrinningsområdet. Därför ingår många planerade åtgärder mot nedskräpning i de nya åtgärderna. Det handlar om riktade åtgärder för avfallshantering, minskning av den allmänna nedskräpningen och begränsning av mikroplastkällorna. Samtliga åtgärder minskar nedskräpningen i Östersjön och fungerar som test inför utarbetandet av internationella rekommendationer. Det har kommit mer forskning om effekterna av undervattensbuller. Flera åtgärder för att begränsa bullret finns också med bland de nya åtgärderna. Ökad användning av havet orsakar ett bullertryck som kan avspeglas i beteendet hos t.ex. fiskar och havsdäggdjur. Nationella åtgärder påverkar populationer som rör sig fritt över gränserna. Att ta hänsyn till undervattensbullret är således förenligt med försiktighetsprincipen.

När de fysiska störningarna och förlusten av livsmiljöer på havsbotten minskar har det både lokala och kumulativa effekter. I de nya åtgärderna ingår styrning, bästa tillgängliga teknik och begränsning av influensområdet, som kommer att påverka spridningen av skadliga ämnen och förbättra artskyddet i Finlands hela havsområde när de genomförs.

Åtgärdsprogrammets nya åtgärder förbättrar skyddet av Östersjön på många sätt. De ingår i planeringen av internationella åtgärder, testar de mest effektiva teknikerna och ska komplettera det nuvarande urvalet av åtgärder. De gränsöverskridande effekterna av Finlands nya åtgärder bygger också på den kunskap de ger för planeringen av åtgärder på Östersjönivå.

Förkortningar

ACCOBAMS	The Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, Mediterranean Sea and contiguous Atlantic area, avtalet om skydd av valar i Svarta havet, Medelhavet och den angränsande delen av Atlanten
ASCOBANS	Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas, avtal till skydd för småvalar i Östersjön, Nordostatlanten, Irländska sjön och Nordsjön
RFV	Regionförvaltningsverket har i ett eller flera landskap hand om verkställande, styrnings- och tillsynsuppgifter enligt finsk lagstiftning.
BAT	Best Available Technology, bästa tillgängliga teknik
BREF	BAT Reference Document, BAT-referensdokument som beskriver BAT-teknikerna branschvis och de utsläpps- och förbrukningsnivåer som kan uppnås med teknikerna
BSAP	HELCOM Baltic Sea Action Plan, aktionsplan för skydd av Östersjön med målet att uppnå god miljöstatus i Östersjön senast 2021
CBD	Convention on Biological Diversity, internationell konvention om biologisk mångfald (Riokonventionen) från 1992
CLRTAP	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar utarbetad av FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE)
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild, Animals Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (Bonnkonventionen)
EHFF	Europeiska havs- och fiskerifonden
HBCD	Hexabromcyklododekan, används som flamskyddsmedel i plastprodukter, textilier, möbler och elektronik
HELCOM	Helsinki Commission, kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (Helsingforskonventionen)
IED	Industrial Emissions Directive, industriutsläppsdirektivet
IMO	International Maritime Organization, internationella sjöfartsorganisationen
IUCN	The International Union for Conservation of Nature, internationella naturvårdsunionen
IWC	International Whaling Commission, internationella valfångstkommissionen med ansvar för valskyddsfrågor och reglering av valfångst
LNG	Liquefied natural gas, flytande naturgas
NRI	Naturrekursinstitutet (Luke) bildades genom en sammanslagning av Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi (MTT), Skogsforskningsinstitutet (Metla) och Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet (RKTL) samt statistikdelen av jord- och skogsbruksministeriets informationstjänstcentral (Tike) fr.o.m. 2015
KM	Kommunikationsministeriet
JSM	Jord- och skogsbruksministeriet
MPA	Marine Protected Areas, marina skyddsområden
MSY	Maximum sustainable yield, maximal hållbar avkastning, dvs. den optimala fångst som kan tas från ett fiskbestånd utan att äventyra dess förnyelse
MTK	Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter, fack- och intresseorganisation för jordbrukare, skogsägare och landsbygdsföretagare
NECA	Nitrogen Emission Control Area, havsområde som i enlighet med bilaga VI till MARPOL-konventionen utsetts till kontrollområde för fartygens kväveutsläpp
NP	Nonylfenol, en grupp ytaktiva ämnen som används för ytbehandling bl.a. i tvättmedel, vattenbaserade målarfärger och textilier
NPE	Nonylfenoletoxilater, se NP

UKM	Undervisnings- och kulturministeriet
PBDE	Polybromerade difenyletrar, används som flamskyddsmedel i plastprodukter, textilier, möbler och elektronik
PFAS	Perfluorerade alkylföreningar (kallades tidigare även PFC-föreningar), används i många konsumentprodukter (bl.a. nonstick- och smutsavvisande beläggningar), flamskyddsmedel och elektronik. Viktiga föreningar är perfluoroktansulfonat (PFOS) och perfluoroktansyra (PFOA), som slutade tillverkas i början av 2000-talet.
PFOA	Perfluoroktansyra, används bl.a. vid tillverkning av fluorpolymerer
FöM	Försvarsministeriet
POP-föreningar	Persistent organic pollutants, skadliga organiska föreningar som bryts ned långsamt i naturen, färdas långa vägar och ansamlas i organismerna (bl.a. DDT, PCP-föreningar, dioxiner och furaner)
HSR rf	Håll Skärgården Ren rf
IM	Inrikesministeriet
STUK	Strålsäkerhetscentralen, myndighet inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde som övervakar strål- och kärnsäkerheten i Finland
TAC	Total Allowable Catch, största tillåtna fångst
Traficom	Transport- och kommunikationsverket, utvecklar säkerheten i transportsystemet, främjar en miljövänlig trafik och ansvarar för myndighetsuppgifter i anslutning till detta
Tukes	Säkerhets- och kemikalieverket, främjar säkerheten och tillförlitligheten hos produkter, tjänster och industriell verksamhet
ÅU	Åbo universitet
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe, FN:s ekonomiska kommission för Europa
VTV	Statens revisionsverk
VARELY	Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
WG POMESA	Working group Programme of Measures, Economic and Social Analysis
MM	Miljöministeriet
GFP	EU:s gemensamma fiskeripolitik
MKB	Förfarande för miljökonsekvensbedömning där ett projekts positiva och negativa konsekvenser för miljön bedöms i samband med planeringen innan beslut om projektet fattas, resultaten tas i beaktande vid tillståndsprövningen

Ordlista

Alkalinitet	Mått på vattnets förmåga att tåla tillskott av en syra utan att pH sänks, måttenhet mmol/l
Biodiversitet	Mångfald i den levande naturen
Dioxin	Gemensam benämning på många kemikalier (såsom PCB-föreningar) som uppkommer i alla kloreringsprocesser och som ett resultat av ofullständig förbränning; mycket beständiga både mot kemisk och mikrobiologisk nedbrytning och därmed mycket långlivade i miljön, ansamlas i näringskedjan, POP-förening
Ekologisk klassificering	Ytvattnen har klassificerats utifrån biologiska faktorer (vattenorganismer) och vattenkvalitet i fem olika klasser, som beskriver hur mycket mänsklig verksamhet har förändrat status av ett vattendrag jämfört med det naturliga tillståndet
Ekosystem	Funktionell helhet som bildas av alla levande organismer och den icke-levande miljön på en viss plats
FICOS	Finnish Coastal Nutrient Load Model, system för modellering av näringsbelastning och vattenkvalitet
Flada	Brackvattenbassäng som avsnörts från havet till följd av landhöjningen och står i förbindelse med havet t.ex. via en smal fåra. Flador är vanliga på den låglänta landhöjningskusten vid Kvarken.
Haloklin	Språngskikt mellan vattenmassor där salthalten förändras kraftigt i lodrät riktning. I Östersjön har ytvattnet lägre salthalt än bottennära vatten. Ytvattnets salt halt späds ut av sött vatten från åar och älvar. Tyngre vatten med högre salthalt driver tidvis in som "saltpulser" från de danska sunden till djupen i Östersjön.
Östersjöfoder	Foder tillverkat av fisk från Östersjön och växtråvaror odlade i Östersjöområdet.
Glo	Vattenbassäng som avsnörts från havet till följd av landhöjningen men som inte längre står i förbindelse med havet. Kan tidvis översvämmas av havsvatten, t.ex. vid kraftiga stormar. Med tiden kan gloet isoleras helt från havet, och då kallas den glosjö.
Uppvällning	Vid uppvällning strömmar vatten i ytskiktet bort med vinden och i stället väller det upp kallare och vanligen näringsrikare vatten från djupare skikt. Skillnaden mellan vattenmassornas temperaturer kan vara upp till 10 grader. Uppvällningen observeras därför tydligast som en snabb nedkylning av ytvattnet. Näringsämnesökningen i havets ytskikt kan bl.a. öka mängden cyanobakterier.
Kostnadsnyttoanalys	Åtgärdens (eller programmets) kostnader jämförs med den ekonomiska nytta man får ut
Kostnadseffektivitetsanalys	Val av en grupp åtgärder genom vilken de satta (miljö)målen uppnås med minsta möjliga kostnad eller val av en grupp åtgärder som ger störst effekt med en viss bestämd kostnad
Kostnadseffekter	Kostnaderna för en enskild åtgärd divideras med den åstadkomna effekten, t.ex. vad blir kostnaden för uttag av ett kilo näringsämnen
LIFE+	EU:s miljöfinansieringsprogram med syftet att utveckla unionens miljöpolitik och lagstiftning genom stöd till naturskydds- och miljöprojekt
MARPOL-konventionen	The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, MARPOL 73/78, bestämmelserna syftar till att minska farliga eller skadliga utsläpp i vattnet och atmosfären från normal fartygsdrift
OSPAR-konventionen	Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, målet är att förebygga förorening av havet och få bort föroreningar och därmed skydda nordöstra Atlanten mot de negativa konsekvenserna av mänsklig verksamhet.
PRF-direktivet	EU-direktiv om avlämning av fartygsavfall till mottagningsanordningar i hamn

Prioriterat ämne	Ämnen eller grupper av ämnen som har bedömts vara särskilt skadliga för vattenmiljön och upptagits i en bilaga till vattendirektivet
Pyrolysis	eller torrdestillation är en kemisk reaktion där organiska suspenderade ämnen bryts ned genom upphettning utan att syre kan påverka processen. Industriellt torrdestilleras bl.a. trä, sten- och brunkol, torv och harts. Torrdestillation av trä innefattar bl.a. kolmilor och tjärbränning.
Ramsar-område	Internationellt betydande, sällsynt eller unik våtmark/sankmark som en stat som undertecknat Ramsarkonventionen förbinder sig att skydda
REACH-förordningen	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals, Europeiska unionens förordning med syftet att bättre skydda människors hälsa och miljön mot kemikalierisker samt förbättra konkurrenskraften hos EU:s kemikalieindustri
Resuspension	Materia som sedimenterat på havsbotten kommer tillbaka till vattenpelaren t.ex. till följd av vattenströmmar orsakade av vindar
Bieffekt	Andra effekter av åtgärdsprogrammet eller en enskild åtgärd än de eftersträvade. Bieffekterna kan vara positiva eller negativa.
SMB	Miljökonsekvensbedömning av planer och program där en myndighet ska utreda och bedöma projektets konsekvenser för bl.a. människan, naturen och den byggda miljön
Succession	När ett organismsamhälle genomgår artförändringar t.ex. inom ett geografiskt avgränsat område
SUP-direktivet	EU-direktiv för att minska vissa plastprodukters miljöpåverkan, s.k. engångsplastdirektivet Det nya direktivet ska främja cirkulära strategier samt gynna återanvändbara produkter och återanvändningssystem. Ett centralt mål är att minska mängden plastavfall och miljökonsekvenserna av engångsplast.
Eftersträvad effekt	Effekt av åtgärdsprogrammet eller en enskild åtgärd för att uppnå god status i marin miljö
Termoklin	Språngskikt där temperaturen förändras starkt i lodrät riktning på ett kort avsnitt. På sommaren är vattnet under termoklinen i allmänhet kallare än ytvattnet ovanför den.
Påverkansmekanism	Sätt på vilket en åtgärd styr näringsutövandet eller det privata beteendet. Termen används i miljörapporten vid bedömning av vilka styrmedel åtgärdsprogrammet stöder sig på.
VELMU	Programmet för inventering av den marina undervattensmiljön
VEMALA	Systemet för modellering och analys av vattenkvalitet och näringsbelastning. Modellen är en operativ näringsbelastningsmodell som täcker hela Finland. Den simulerar näringsprocesser, urlakning och transport av näringsämnen på land samt i sjöar och vattendrag. Modellen simulerar tillförseln av näringsämnen i Finlands sjöar och vattendrag, retentionen och det som därifrån tillförs Östersjön.

Referenser

- ¹ Korpinen, S. Laamanen, M., Suomela, J., Paavilainen, P., Lahtinen, T. & Ekeboom, J. (red.) 2018. Havsmiljöns tillstånd i Finland 2018. SYKEs publikationer 4. Finlands miljöcentral. 248 s. <http://hdl.handle.net/10138/274086>
- ² European Commission 2020. Programmes of measures and Exceptions under the Marine Strategy Framework Directive - Recommendations for implementation and reporting for the updates in the 2nd cycle. DG Environment, Brussels. pp 54 (MSFD Guidance Document 10).
- ³ Siegel, H. & Gerth, M. 2019. Sea surface temperature in the Baltic Sea in 2018. HELCOM Baltic Sea Environ. Fact Sheets Hydrography / Development of sea surface temperature in the Baltic Sea. HELCOM Baltic Marine Environment Protection Commission - Helsinki Commission. <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2020/07/BSEFS-Sea-Surface-Temperature-in-the-Baltic-Sea-2018.pdf>
- ⁴ Seinä, A. & Palosuo, E. 1996. The classification of the maximum annual extent of ice cover in the Baltic Sea 1720–1995. MERI-Report Series of the Finnish Inst of Marine Res 27:79–91. https://www.researchgate.net/publication/247811150_The_classification_of_the_maximum_annual_extent_of_ice_cover_in_the_Baltic_Sea_1720-1995
- ⁵ Seinä, A., Grönvall, H., Kalliosaari, S. & Vainio, J. 2001. Ice seasons 1996–2000 in Finnish sea areas. MERI-Report Series of the Finnish Inst of Marine Res 43:132.
- ⁶ Meteorologiska institutet. Jäätalvi Itämerellä. Läst 25.9.2020. <https://www.ilmatieteenlaitos.fi/jaatalvi-itamerella>
- ⁷ Hansson, M., Viktorsson, L. & Andersson, L. 2019. Oxygen Survey in the Baltic Sea 2019 - Extent of Anoxia and Hypoxia, 1960–2019. Report Ocanography No. 67, 2019. https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.158302!/Oxygen_timeseries_1960_2019_final.pdf
- ⁸ HELCOM 2013 Climate change in the Baltic Sea Area: HELCOM thematic assessment in 2013. Balt. Sea Environ. Proc. No. 137. <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/10/BSEP137.pdf>
- ⁹ SYKEs Vattencentral (opublicerad bedömning), 21.9.2020
- ¹⁰ SYKE 2020. Talven fosforikuorma Itämereen poikkeuksellisen suuri Lounais-Suomessa. Meddelande 22.4.2020. Läst 22.9.2020. [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Meri/Talven_fosforikuorma_Itamereen_poikkeuks\(56647\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Meri/Talven_fosforikuorma_Itamereen_poikkeuks(56647))
- ¹¹ Meier, H.E.M., Dieterich, C., Eilola, K., Gröger, M., Höglund, A., Radtke, H., Saraiva, S. & Wählström, I. 2019. Future projections of record-breaking sea surface temperature and cyanobacteria bloom events in the Baltic Sea. *Ambio* 48: 1362–1376. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01235-5>
- ¹² SYKE 2020. Suomenlahden vesimassa on sekoittunut ja happitilanne on parempi kuin vuosiin. Meddelande 31.3.2020. Läst 23.9.2020. [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Suomenlahden_vesimassa_on_sekoittunut_ja\(56296\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Suomenlahden_vesimassa_on_sekoittunut_ja(56296))
- ¹³ Vahtera, E., Conley, D.J., Gustafsson, B.G., Kuosa, H., Pitkänen, H., Savchuk, O.P., Tamminen, T., Viitasalo, M., Voss, M., Wasmund, N. & Wulff, F. 2007. Internal Ecosystem Feedbacks Enhance Nitrogen-fixing Cyanobacteria Blooms and Complicate Management in the Baltic Sea. *AMBIO: A J. of the Human Environment*, 36(2):186–194. [https://doi.org/10.1579/0044-7447\(2007\)36\[186:IEFENC\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1579/0044-7447(2007)36[186:IEFENC]2.0.CO;2)
- ¹⁴ Wikner, J. & Andersson, A. 2012. Increased freshwater discharge shifts the trophic balance in the coastal zone of the northern Baltic Sea. *Global Change Biology* 18(8):2509–2519.

-
- ¹⁵ Ehrnsten, E., Bauer, B. & Gustafsson, B.G. 2019. Combined Effects of Environmental Drivers on Marine Trophic Groups – A Systematic Model Comparison. *Front. Mar. Sci.* 6:492. <https://doi.org/10.3389/fmars.2019.00492>.
- ¹⁶ Pihlainen, S., Zandersen, M., Hyytiäinen, K., Andersen, E., Bartosova, A., Gustafsson, B., Jabloun, M., McCrackin, M., Meier, H.E.M., Olesen, J.E., Saraiva, S., Swaney, D. & Thodsen, H. 2020. Impacts of changing society and climate on nutrient loading to the Baltic Sea. *Science of The Total Environment* 731: 138935. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138935>.
- ¹⁷ HELCOM 2020. Development of human activities for the SOM analysis. Third meeting of HELCOM Platform for sufficiency of measures, 24.-26.3.2020
- ¹⁸ Vesiviljelystrategia 2022. Statsrådets principbeslut 4.12.2014. Jord- och skogsbruksministeriet.
- ¹⁹ Merihiekan ja merenalaisten mineraalivarantojen kestävä käyttö. Havssandsarbetsgruppens rapport. Miljöministeriet. Utkast 18.9.2020
- ²⁰ Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (FördrS 15/1983, CLRTAP, Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution)
- ²¹ Gauss, M., Gusev, A., Aas, W., Klein, H. & Nyiri, A. 2019. Atmospheric Supply of Nitrogen, Cadmium, Lead, Mercury, and PCDD/Fs to the Baltic Sea in 2017. EMEP Centres Joint Report for HELCOM. EMEP/MSW-TECHNICAL REPORT 1/2019. <https://emep.int/publ/helcom/2019/index.html>
- ²² Raateoja, M. & Setälä, O. 2016. The Gulf of Finland assessment. Reports of the Finnish Environment Institute 27/2016. Finnish Environment Institute. <http://hdl.handle.net/10138/166296>
- ²³ För naturen – till nytta för människan. Finlands strategi och handlingsprogram för bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald 2013–2020.
- ²⁴ Suomen Itämeren suojeluohjelma, Valtioneuvoston periaatepäätös 2002. Suomen ympäristö 569. Miljöministeriet. 96 s.
- ²⁵ Raunio, A., Anttila, S., Kokko, A. & Mäkelä, K. 2013. Luontotyyppisuojelun nykytilanne ja kehittämistarpeet – lakisääteiset turvaamiskeinot. Suomen ympäristö 5/2013. Finlands miljöcentral. <http://hdl.handle.net/10138/40233>
- ²⁶ HELCOM PLC-databasen. <https://helcom.fi/baltic-sea-trends/data-maps/databases/>
- ²⁷ Systemet för modellering av vattenkvalitet och näringsbelastning (VEMALA). https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Vesi/Mallit_ja_tyokalut/Vesienhoidon_mallit/Vedenlaadun_ja_ravinnekuormituksen_mallinnus_ja_arviointijarjestelma_VEMALA
- ²⁸ HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration 2013. Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan - Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea. 3 October 2013, Copenhagen, Denmark. <https://helcom.fi/media/documents/2013-Copenhagen-Ministerial-Declaration-w-cover-1.pdf>
- ²⁹ HELCOM 2020. Evaluation of the progress towards proposed updated Nutrient Input Ceilings (NIC). Eleventh Meeting of the Seventh Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-7) Project Implementation Group 15-17 June 2020. Document 3-4.
- ³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (2010/75/EU, industriutsläppsdirektivet)
- ³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (2001/81/EG, takdirektivet)
- ³² Kalankasvatuksen ympäristönsuojeluohje 2020. Miljöministeriet. Miljöministeriets publikationer 2020:22. Miljöministeriet. 120 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-252-5>

-
- ³³ Kansallinen vesiviljelyn sijainninhjaussuunnitelma 2014. Jord- och skogsbruksministeriet och miljöministeriet. 46s. <https://mmm.fi/kalat/strategiat-ja-ohjelmat/vesiveljelystrategia>
- ³⁴ Turvetuotannon ympäristönsuojeluohje 2015. Miljöministeriet. Miljöförvaltningens anvisningar 2/2015. <http://hdl.handle.net/10138/155221>
- ³⁵ Turvetuotannon tarkkailuohje 2020. Miljöministeriets publikationer 2020:13. Miljöministeriet. 82 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-216-7>
- ³⁶ Nationellt luftvårdsprogram 2030. Miljöministeriets publikationer 2019:7. Miljöministeriet. Helsingfors 2019. 91 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-008-8>
- ³⁷ Finér, L., Lepistö, A., Karlsson, K., Räike, A., Tattari, S., Huttunen, M., Härkönen, L., Joensuu, S., Kortelainen, P., Mattsson, T., Piirainen, S., Sarkkola, S., Sallantausta, T. & Ukonmaanaho L. 2020. Metsistä ja soilta tuleva vesistökuormitus. Statsrådets kansli. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-826-7>
- ³⁸ Skogsbruksstödet (KEMERA). <https://mmm.fi/kestavan-metsatalouden-rahoituslain-kemera-muutosten-valmistelu>
- ³⁹ Finlands nationella skogsstrategi 2025 – en uppdatering. Statsrådets principbeslut 21.9.2019. Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2019:7. Jord- och skogsbruksministeriet. 115 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-889-3>
- 40 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007) om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttfordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon.
- ⁴¹ Miljöstrategi för trafiken 2013–2020 Kommunikationsministeriet. Kommunikationsministeriets publikationer 43/2013 62 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-378-7>
- ⁴² 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention om förhindrande av förorening från fartyg (FödrS 51/1983).
- ⁴³ Bäckström, A. (red.) 2003. Veneiden käymäläjätteiden imutyhjennyksen edistäminen. Sydvästra Finlands miljöcentrals kompendium 8/2003.
- ⁴⁴ Tattari, S., Puustinen, M., Koskiaho, J., Röman, E. och Riihimäki, J. 2015. Vesistöjen ravinnekuormituksen lähteet ja vähentämismahdollisuudet. Finlands miljöcentrals rapporter 35/2015.
- ⁴⁵ Itämeri-laskuri publicerad 3.2.2007, uppdaterad 20.9.2018. <https://www.syke.fi/itametilaskuri>
- ⁴⁶ Hilborn, R., Banobi, J., Hall, S.J., Pucylowski, T. & Walsworth, T.E. 2018. The environmental cost of animal source foods. *Frontiers in Ecology and the Environment*, Vol 16 (6). <https://doi.org/10.1002/fee.1822>.
- ⁴⁷ Saarinen, M., Kaljonen, M., Niemi, J., Antikainen R., Hakala K., Hartikainen, H., Heikkinen, J., Joensuu, K., Lehtonen, H., Mattila, T., Nisonen, S., Ketoja, E., Knuutila, M., Regina, K., Rikkinen, P., Seppälä, J. & Varho, V. 2019. Ruokavaliomuutoksen vaikutukset ja muutosta tukevat politiikkavhdistelmät. RuokaMinimihankkeen loppuraportti. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:47. Statsrådets kansli. 157 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-773-4>
- ⁴⁸ Puustinen, M., Tattari, S., Väisänen, S., Virkajärvi, P., Rätty, M., Järvenranta, K., Koskiaho, J., Röman, E., Sammalkorpi, I., Uusitalo, R., Lemola, R., Uusi-Kämppe, J., Lepistö, A., Hjerpe, T., Riihimäki, J., Ruuhijärvi, J. (2019). Ravinteiden kierrätys alkutuotannossa ja sen vaikutukset vesien tilaan - KiertoVesi-hankkeen

loppuraportti. Finlands miljöcentralers rapporter 22/2019. Finlands miljöcentral. Tillgänglig på <http://hdl.handle.net/10138/304956>

- ⁴⁹ Luostarinen, S., Tampio, E., Berlin, T., Grönroos, J., Kauppila, J., Koikkalainen, K., Niskanen, O., Rasa, K., Salo, T., Turtola, E., Valve, H. & Ylivainio, K. 2019. Keinoja orgaanisten lannoitevalmisteiden käytön edistämiseen. Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2019:5. Jord- och skogsbruksministeriet, Helsingfors. 88 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-941-8>
- ⁵⁰ Marttinen, S., Venelampi, O., Iho, A., Koikkalainen, K., Lehtonen, E., Luostarinen, S., Rasa, K., Sarvi, M., Tampio, E., Turtola, E., Ylivainio, K., Grönroos, J., Kauppila, J., Koskiahho, J., Valve, H., Laine-Ylijoki, J., Lantto, R., Oasmaa, A. & zu Castell-Rüdenhausen, M. 2017. Kohti ravinteiden kierrätyksen läpimurtoa. Nykytila ja suositukset ohjauskeinojen kehittämiseksi. *Forskning i naturresurser och bioekonomi* 45/2017. Naturresursinstitutet, Helsingfors. 46 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-437-3>
- ⁵¹ Luostarinen, S., Tampio, E., Niskanen, O., Koikkalainen, K., Kauppila, J., Valve, H., Salo, T. & Ylivainio, K. 2019. Lantabiokaasutuen toteuttamisvaihtoehdot. *Forskning i naturresurser och bioekonomi* 40/2019. Naturresursinstitutet, Helsingfors. 75 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-777-0>
- ⁵² Vilpanen, M. & Toivikko, S. 2017. Yhdyskuntaliikenteen käsittelyn ja hyödyntämisen nykytilannekatsaus. Vattenverksföreningens kompendier nr 46. Finlands Vattenverksförening rf. Helsingfors 2017. 38 s
- ⁵³ Kangas, A. & Salo, T. 2010. Viherrakentamisen vaikutukset – Envirogreen. Finlands miljöcentral & Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsökonomi. 72 s.
- ⁵⁴ Uusi-Kämpä, J. & Kilpinen, M. 2000. Suojakaistat ravinnekuormituksen vähentäjänä. Lantbrukets forskningscentralers publikationer. Serie A 83. 49 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:951-729-585-5>
- ⁵⁵ Rantajärvi, E. (toim.) 2012. PROPPEN – Controlling benthic release of phosphorus in different Baltic Sea scales. Final Report on the results of the PROPPEN Project (802-0301-08) to the Swedish Environmental Protection Agency, Formas and VINNOVA. 179 s <http://hdl.handle.net/10138/167975>
- ⁵⁶ Stigebrandt, A., Liljebladh, B., de Brabandere, L., Forth, M., Granmo, Å., Hall, P., Hammar, J., Hansson, D., Kononets, M., Magnusson, M., Nore´n, F., Rahm, L., Treusch, A.H., Viktorsson, L. 2015. An experiment with forced oxygenation of the deepwater of the anoxic By Fjord, Western Sweden. *Ambio* 44:42-54. DOI 10.1007/s13280-014-0524-9
- ⁵⁷ Helminen, J. ja Vahtera, E. 2014. Töölönlahden kunnostushanke. Töölönlahden nykytila ja meriveden juoksutuksen vaikutus ensimmäisten seitsemän vuoden aikana. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 5/2014. Kopio Niini Oy Helsinki 2014
- ⁵⁸ Rydin, E., Kumblad, L., Wulff, F., and Larsson, P. 2017. Remediation of a Eutrophic Bay in the Baltic Sea. *Environmental Science & Technology* 51:4559–4566. DOI: 10.1021/acs.est.6b06187
- ⁵⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU av den 12 augusti 2013 om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område.
- ⁶⁰ Statsrådets förordning (1308/2015) om ändring av statsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön (1022/2006).
- ⁶¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG.
- ⁶² SYKE 2019. Ensimmäinen kokonaiskuva vesiympäristön kemikalisoitumisesta valmistunut. Meddelande 6.5.2019. Läst 21.9.2020. [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Ensimmäinen_kokonaiskuva_vesiympariston_\(50103\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Ensimmäinen_kokonaiskuva_vesiympariston_(50103))

-
- ⁶³ SYKE 2018. Vesipuitedirektiivin mukainen vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden kuormitusinventaario. Uppdaterad 10.12.2018, läst 21.9.2020. [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesiensuojelu/Vesienhoidon_suunnittelu_ja_yhteisty/Suunnitteluopas/Vesipuitedirektiivin_mukainen_vesiympari\(29371\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesiensuojelu/Vesienhoidon_suunnittelu_ja_yhteisty/Suunnitteluopas/Vesipuitedirektiivin_mukainen_vesiympari(29371))
- ⁶⁴ SYKE 2018. Vesiympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden kuormitusinventaario. Uppdaterad 10.12.2018, läst 21.9.2020. [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesiensuojelu/Vesienhoidon_suunnittelu_ja_yhteisty/Suunnitteluopas/Vesiymparistolle_vaarallisten_ja_haitall\(48680\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesiensuojelu/Vesienhoidon_suunnittelu_ja_yhteisty/Suunnitteluopas/Vesiymparistolle_vaarallisten_ja_haitall(48680))
- ⁶⁵ Siimes, K., Vähä, E., Juntila, V., Lehtonen K. K. & Mannio, J. (red.) 2019. Haitalliset aineet Suomen veissä: Tilanne ja seurannan suuntaviivat. Finlands miljöcentralers rapporter 8/2019. Finlands miljöcentral (SYKE). <http://hdl.handle.net/10138/301460>
- ⁶⁶ Seppälä, T., Häkkinen, E., Munne, P., Vikström, L., Pyy, O., Jouttijärvi, T., Mehtonen J. & Johansson, M. 2012. Pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen veloitteiden kansallinen täytäntöpanosuunnitelma (NIP). Kansallinen tahattomasti tuotettujen POP-yhdisteiden päästöjen vähentämisuunnitelma (NAP) Finlands miljöcentralers rapporter 23/ 2012. Finlands miljöcentral (SYKE). <http://hdl.handle.net/10138/39855>
- ⁶⁷ Protokollet till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föreningar (FördrS 68/2003, CLRTAP-POP-protokollet)
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH)
- ⁶⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP-förordningen)
- ⁷⁰ Hanninen, O. 2018. Antifoulingvalmisteiden ympäristöriskinhallinta ja kestävä käyttö. Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes). 37 s.
- ⁷¹ Tukes 2019. Slipp havstulpaner utan giffvärg.
- ⁷² Lagerström, M., Norling, M., & Eklund, B. 2016. Metal contamination at recreational boatyards linked to the use of antifouling paints—investigation of soil and sediment with a field portable XRF. *Environmental Science and Pollution Research*, 23(10):10146-10157.
- ⁷³ KEMI 2006. Kemiska ämnen i båtbottnfärger – en undersökning av koppar, zink och irgarol 1051 runt Bullandö marina 2004, KEMI Rapport Nr 2/06, 2006, Kemikalieinspektionen.
- ⁷⁴ Lagerström, M., Ferreira, J., Ytreberg, E., & Eriksson-Wiklund, A. K. 2019. Flawed risk assessment of antifouling paints leads to exceedance of guideline values in Baltic Sea marinas. *Environmental Science and Pollution Research* 1-14.
- ⁷⁵ Strand, H., Solér, C. & Dahlström, M. 2018. Changing leisure boat antifouling practices in the Baltic Sea. Results from the BONUS CHANGE project. 126 s.
- ⁷⁶ Magnusson, K., Eliasson, K., Fråne, A., Haikonen, K., Hultén, J., Olshammar, M., Stadmark, J. & Voisin, A. 2016. Swedish sources and pathways for microplastics to the marine environment. A review of existing data. Report C 183. IVL Swedish Environmental Research Institute Ltd. <https://www.ivl.se/webdav/files/Rapporter/C183.pdf>
- ⁷⁷ HELCOM Red List of Baltic Sea species in danger of becoming extinct. *Baltic Sea Environment Proceedings* No. 140. <https://helcom.fi/helcom-at-work/publications/>
- ⁷⁸ Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (red.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Miljöministeriet & Finlands miljöcentral. Helsingfors. s. 560–570. <http://hdl.handle.net/10138/299501>

-
- ⁷⁹ Engler, R. 2012. The complex interaction between marine debris and toxic chemicals in the ocean. *Environmen. Sci. Technol.* 46 (22): 12302–12315. <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/es3027105>
- ⁸⁰ Browne, M. A., Niven, S.J., Galloway, T.S., Rowland, S.J. & Thompson, R.C. 2013. Mikroplastic moves pollutants and additives to worms, reducing functions linked to health and biodiversity. *Current Biology* 23: 2388–2392. <https://doi.org/10.1016/j.cub.2013.10.012>.
- ⁸¹ Setälä, O. & Suikkanen, S. (red.) 2020. Suomen merialueen roskaantumisen lähteet. Finlands miljöcentral rapport 9/2020. Finlands miljöcentral. <http://hdl.handle.net/10138/313542>
- ⁸² UNEP 2016. Marine plastic debris and microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change. United Nations Environment Programme, Nairobi.
- ⁸³ 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och andra ämnen (dumpningsprotokollet, FördrS 87–88/2017).
- ⁸⁴ IMO:s kommitté för skydd av marin miljö, resolution MEPC.310(73), antagen 26.10.2018.
- ⁸⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa. <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/50edd1fd-01ec-11e4-831f-01aa75ed71a1/language-fi>
- ⁸⁶ För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa, COM(2020) 98 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098>
- ⁸⁷ En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi, COM(2018) 28 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52018DC0028>
- ⁸⁸ Finlands färdplan för plast. Minska och undvik, återvinn och ersätt. <https://muovitiekartta.fi/>
- ⁸⁹ EU:s direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, 2019/904/EU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32019L0904>
- ⁹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:I24199>
- ⁹¹ Direktiv om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG, (EU) 2019/883. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32019L0883>
- ⁹² HELCOM 2007. Baltic Sea Action Plan (BSAP). <https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/>
- ⁹³ Regional Action Plan for Marine Litter in the Baltic Sea, HELCOM 2015. <https://helcom.fi/action-areas/marine-litter-and-noise/marine-litter/marine-litter-action-plan/>
- ⁹⁴ European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR) 2009. <https://www.balticsea-region-strategy.eu/>
- ⁹⁵ Talvitie, J. 2018. Wastewater treatment plants as pathways of microlitter to the aquatic environment (väitöskirja). Aalto University publication series Doctoral Dissertations 86/2018. School of Engineering. 106 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-7980-6>
- ⁹⁶ Van Acoleyen, M., Laureysens, I., Lambert, S., Raport, L., Van Sluis, C., Kater, B., van Onselen, E., Veiga, J. & Ferreira, M. 2014. Marine Litter study to support the establishment of an initial quantitative headline reduction target - SFRA0025. Arcadis. https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/final_report.pdf

-
- ⁹⁷ Laamanen och Korpinen (red.) 2018. Havsmiljöns tillstånd i Finland 2018, bakgrundsdokument 2: Merenhoidon yleisten ympäristötavoitteiden ja niihin liittyvien indikaattoreiden tarkistaminen, s. 53. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B4B18361D-6130-4276-8277-716A4DB8A193%7D/142158>
- ⁹⁸ Mustonen, M., Klauson, A., Andersson, M., Clorennec, D., Folegot, T., Koza, R., Pajala, J., Persson, L., Tegowski, J., Tougaard, J., Wahlberg, M. & Sigray, P. 2019. Spatial and Temporal Variability of Ambient Underwater Sound in the Baltic Sea. *Scientific Reports* 9: 13237. <https://www.nature.com/articles/s41598-019-48891-x>
- ⁹⁹ Tougaard, J., Henriksen, O. & Miller, L. 2009. Underwater noise from three types of offshore wind turbines: Estimation of impact zones for harbor porpoises and harbor seals. *The Journal of the Acoustical Society of America* 125 (6): 3766–3773. https://www.researchgate.net/publication/26277637_Underwater_noise_from_three_types_of_offshore_wind_turbines_Estimation_of_impact_zones_for_harbor_porpoises_and_harbor_seals
- ¹⁰⁰ HELCOM 2019. Noise sensitivity of animals in the Baltic Sea. *Baltic Sea Environment Proceedings* N° 167. <https://helcom.fi/helcom-publishes-report-on-noise-sensitivity-of-animals-in-the-baltic-sea/>
- ¹⁰¹ Andersson, M. H., Dock-Åkerman, E., Ubral-Hedenberg, F. & Öhman, M.C. 2007. Swimming behavior of roach (*Rutilus rutilus*) and three-spined stickleback (*Gasterosteus aculeatus*) in response to wind power noise and single-tone frequencies. *Ambio* 36 (8): 636–638.
- ¹⁰² Wysocki, L.E., Dittami, J.P. & Ladich, F. 2006. Ship noise and cortisol secretion in European freshwater fishes. *Biological Conservation* 12 (4): 501–508.
- ¹⁰³ Meriläinen, T. & Lindfors, A. 2018. Vedenalaisen melun hallinta. Trafikverkets undersökningar och utredningar 20/2018. Trafikverket. Helsingfors 2018. 54 s. <https://www.doria.fi/handle/10024/153196>
- ¹⁰⁴ Nikolopoulos, A., Sigray, P., Andersson, M., Carlström, J. & Lalander E. 2016. BIAS Implementation Plan - Monitoring and assessment guidance for continuous low frequency sound in the Baltic Sea, BIAS LIFE11 ENV/SE/841. <http://dx.doi.org/10.25607/OBP-748>.
- ¹⁰⁵ IMO MEPC.1/Circ.833. Guidelines for the Reduction of Underwater Noise from Commercial Shipping to Address Adverse Impacts on Marine Life
- ¹⁰⁶ National summary dashboards -Habitats Directive – Art.17. https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/folder_contents
- ¹⁰⁷ Sundelin, B., Eriksson, A-K., Löf, M. & Jacobson, T. 2007. Vitmärlan varnar för föroreningar. I publikationen Havet – om miljötillståndet i svenska havsområden. Naturvårdsverket i samarbete med Sveriges tre marina forskningscentrum. Växjö 2007. s. 68–70. <https://havet.nu/dokument/Havet2007.pdf>
- ¹⁰⁸ Bergström, L., Karlson, M., Bergström, U., Pihl, L., & Kraufvelin, P. 2019. Relative impacts of fishing and eutrophication on coastal fish assessed by comparing a no-take area with an environmental gradient. *Ambio* 48: 565–579.
- ¹⁰⁹ Eriander, L., Infantes, E., Olofsson, M., Olsen, J.L. & Moksnes, P-O. 2016. Assessing methods for restoration of eelgrass (*Zostera marina* L.) in a cold temperate region. *J Exp Mar Biol Ecol* 479: 76–88.
- ¹¹⁰ Infantes, E., Eriander, L & Moksnes, P. 2016. Eelgrass (*Zostera marina*) restoration on the west coast of Sweden using seeds. *Mar. Ecol. Prog. Ser* 46: 31–45
- ¹¹¹ Moksnes, P-O., Gipperth, L., Eriander, L., Laas, K., Cole, S., Infantes, E. 2016. Handbook for eelgrass restoration in Sweden- A guideline. Swedish Agency for Marine and Water Management (HAVs). Report 2016:9, 146 s.
- ¹¹² Raunio, A., Schulman, A. & Kontula, T. 2008. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus -Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/37930> -Osa 2: Luontotyyppien kuvaukset <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/37932>. Suomen ympäristö 8/2008. Finlands miljöcentral

-
- ¹¹³ Ulvi, T. & Lakso, E. 2005. Järvien kunnostus. Miljöhandledning 114. Edita & Finlands miljöcentral. <http://hdl.handle.net/10138/41746>
- ¹¹⁴ Below, A. & Mikkola-Roos, M. 2007 Ruovikoiden ja rantaniittyjen hoidon merkitys linnuille. I publikationen Ikonen, I. & Hagelberg, E. (red.) 2007. Ruovikot ja merenrantaniityt – Luonto-arvot ja hoitokokemuksia Etelä-Suomesta ja Virosta. Suomen ympäristö 37. Sydvästra Finlands miljöcentral. 99 s. <http://hdl.handle.net/10138/38394>
- ¹¹⁵ Härmä, M. 2007 Ruovikot kalojen lisääntymisalueina rannikkovesissä. I publikationen Ikonen, I. & Hagelberg, E. (red.), 2007. Ruovikot ja merenrantaniityt – Luonto-arvot ja hoitokokemuksia Etelä-Suomesta ja Virosta. Sydvästra Finlands miljöcentral. Suomen ympäristö 37. Sydvästra Finlands miljöcentral. 99 s. <http://hdl.handle.net/10138/38394>
- ¹¹⁶ Kimball, M.E., Able, K.W. & Grothues, T.M. 2010. Evaluation of Long-Term Response of Intertidal Creek Nekton to *Phragmites australis* (Common Reed) Removal in Oligohaline Delaware Bay Salt Marshes. *Restoration Ecology*, 18: 772-779. <https://doi.org/10.1111/j.1526-100X.2009.00543.x>
- ¹¹⁷ Pusa, T. 2009. Vesikasvien niittojen vaikuttavuus selvitys. ESARA 1/2009. Södra Savolax miljöcentral. <http://hdl.handle.net/10138/42959>
- ¹¹⁸ Hietala, J. 2012. Rantamo-Seittelin kosteikkoalueen vaikutusten tarkkailu – loppuraportti. Keski-Uudenmaan vesiensuojelun kuntayhtymä. 17 s. http://tuusulanjarvi.org/wp-content/uploads/2013/08/RS_raportti_2012.pdf
- ¹¹⁹ Verlicchi, P. & Zambello, E. 2014. How efficient are constructed wetlands in removing pharmaceuticals from untreated and treated urban wastewaters? A review. *Science of The Total Environment*. Volumes 470-471: 1281-1306.
- ¹²⁰ Jönsson, R. 2016. Mikroplast i dagvatten och spillvatten - Avskiljning i dagvattendammar och anlagda våtmarker (avhandling). The Department of Earth Science, Uppsala University
- ¹²¹ Ikonen, I. & Hagelberg, E. (red.) 2007. Ruovikot ja merenrantaniityt – Luonto-arvot ja hoitokokemuksia Etelä-Suomesta ja Virosta. Sydvästra Finlands miljöcentral. Suomen ympäristö 37. Sydvästra Finlands miljöcentral. 99 s. <http://hdl.handle.net/10138/38394>
- ¹²² Eriksson, B.K., Sandström, A., Isæus, M., Schreiber, H. & Karås P. 2004. Effects of boating activities on aquatic vegetation in a Baltic Sea archipelago area. *Estuarine Coastal Shelf Sci.* 61: 339–349
- ¹²³ Hansen, J.P., Sundblad, G., Bergström, U., Austin, Å.N., Donadi, S., Eriksson, B.K. & Eklöf, J.S., 2019. Recreational boating degrades vegetation important for fish recruitment. *Ambio* 2019, 48:539–551
- ¹²⁴ Sandström, A., Eriksson, B.K., Karås, P., Isæus, M. & Schreiber, H. 2005. Boating and Navigation Activities Influence the Recruitment of Fish in a Baltic Sea Archipelago Area. *Ambio* 34(2): 125–130.
- ¹²⁵ Olsson, J., Bergström, L., & Gårdmark, A. 2012. Abiotic drivers of coastal fish community change during four decades in the Baltic Sea – *ICES Journal of Marine Science*, 69: 961–970.
- ¹²⁶ Laasonen, J. 2000. Saastuneiden sedimenttien käsittelymahdollisuudet Kymijoen ja kenttäkoekiden suunnittelu. Esbo 2000. Valtion teknillinen tutkimuskeskus, VTT Julkaisuja -Publikationer 843. 115 s. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/julkaisut/2000/J843.pdf>
- ¹²⁷ Francingues, N.R. & Thompson, D.W. 2006. Control of resuspended sediments in dredging projects. 26th WEDA conference, San Diego, California. <https://www.westerndredging.org/index.php/information/category/43-26th-annual-weda-conference>

-
- ¹²⁸ Vatanen, S., Haikonen, A. & Piispanen, A. 2012. Vuosaaren sataman rakentamisen aikaisen (2003–2008) vesistö- ja kalataloustarkkailun yhteenvetoraportti. Kala- ja vesitutkimus Oy. Kala- ja vesimonisteita nro 57. 198 s.
- ¹²⁹ United States Army Corp. Engineers (USACE) 1978. An analysis of the functional capabilities and performance of silt curtains, Technical Report D-78-39, Vicksburg, Miss.
- ¹³⁰ Francingues, N. R. & Palermo, M. R. 2005. Silt curtains as a dredging project management practice. DOER Technical Notes Collection (ERDC TN-DOER-E21). U.S. Army Engineer Research and Development Center, Vicksburg, MS. <http://hdl.handle.net/11681/8750>
- ¹³¹ Miljöministeriet 2015. Anvisning om muddring och deponering av sediment. Miljöförvaltningens anvisningar 1/2015. Miljöministeriet. <http://hdl.handle.net/10138/154833>
- ¹³² Vatanen, S., Lindfors, A. & Laamanen, M. 2010. Naantalin alueen vuoden 2009 vesistöiden vesistö- ja kalatalousseurannan loppuraportti. Kala- ja vesimonisteita nro 36.
- ¹³³ Daleke, O., Hedström, H. & Nissar, K., 1989. Fartygstrafikens miljöeffekter i skärgården. Stranderosion. Stockholm. Kungliga Tekniska Högskolan. Examensarbete No303.
- ¹³⁴ Rytönen, J., Kohonen, T. & Virtasalo, J. 2001. Laivaliikenteen aiheuttama eroosio Pohjois-Airistolla. *Vesitalous* 30: 30–36.
- ¹³⁵ Eriksson, B.K., Sandström, A., Isaus, M., Schreiber, H. & Karås, P. 2004. Effects of boating activities on aquatic vegetation in the Stockholm archipelago, Baltic Sea. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 61:339–349
- ¹³⁶ Forststyrelsen 2014. Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet. Forststyrelsens naturskyddspublikationer. Serie B 203. Forststyrelsen, naturtjänster. 134s. <https://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/show/1710>
- ¹³⁷ HELCOM 2019. Coverage of MPA areas in the Baltic Sea region.
- ¹³⁸ Arnkil, A., Hoikkala, J., Sahla, M. 2018. Suojelualueet merialuesuunnittelussa - Suositus suojelualueiden huomioimiseksi. Forststyrelsens naturskyddspublikationer serie A 231. Forststyrelsen. s 15.
- ¹³⁹ Valtioneuvoston päätös Euroopan unionin Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen ja ilmoituksen täydentämisestä sekä Natura 2000 -alueiden tietojen tarkistuksista. Annettu 5.12.2018. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f805f569f>
- ¹⁴⁰ Virtanen, E. A., Viitasalo, M., Lappalainen, J. & Moilanen, A. 2018. Evaluation, gap analysis, and potential expansion of the Finnish marine protected area network. *Frontiers in Marine Science*, 5, 402. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2018.00402/full>
- ¹⁴¹ Kempainen, E. & Anttila, S. (red.) 2011. Ehdotus lajisuojelun toimintaohjelmaa varten Lajisuojelun priorisointi ja kehittämissuositukset. Finlands miljöcentral, Helsingfors. Manuskript. 179 s.
- ¹⁴² HELCOM Recommendation 37/2 2016. Conservation of Baltic Sea species categorized as threatened according to the 2013 HELCOM red list. <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-37-2.pdf>
- ¹⁴³ HELCOM Recommendation 40/1 2019. Conservation and protection of marine and coastal biotopes, habitats and biotope complexes categorized as threatened according to the HELCOM red lists. <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-40-1.pdf>
- ¹⁴⁴ Kempainen, E. & Kaipainen-Väre, H. 2017. Förhandlingar om prioriteringen av arter i brådskande behov av skydd åren 2012–2017. Sammanfattning. Miljöministeriets rapporter 26/2017. Miljöministeriet. Helsingfors. 80 s. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160425>
- ¹⁴⁵ Loisa, O. (red.) & Pyöriäistyöryhmä 2016. Pyöriäinen Suomessa - Päivitetty ehdotus toimenpiteistä pyöriäisen suojelemiseksi Suomessa. Suomen ympäristö 5/2016. Miljöministeriet. 56 s. Tillgänglig på <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75373>

-
- ¹⁴⁶ HELCOM Recommendation 34E-1 2013. Safeguarding important bird habitats and migration routes in the Baltic Sea from negative effects of wind and wave energy production at sea.
- ¹⁴⁷ Pasanen, E. 2019. Onnettomuudet ja vaaratilanteet vaarallisten aineiden aluskuljetuksissa. Traficom publikationer 2/2019. https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Onnettomuudet%20ja%20vaaratilanteet%20vaarallisten%20aineiden%20aluskuljetuksissa_.pdf
- ¹⁴⁸ Transport- och kommunikationsverket Traficom 2019. Merenkulun turvallisuuden tila 2019. <https://www.liikennefakta.fi/turvallisuus/merenkulku>. Sidan uppdaterad 9.7.2020. Läst 19.9.2020.
- ¹⁴⁹ HELCOM 2018. HELCOM Assessment on maritime activities in the Baltic Sea 2018. Baltic Sea Environment Proceedings No.152. Helsinki Commission, Helsingfors. 253 s. <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/BSEP152.pdf>
- ¹⁵⁰ Miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009)
- ¹⁵¹ HELCOM RECOMMENDATION 34E/4-revised,2015. Airborne surveillance with remote sensing equipment in the Baltic Sea area.
- ¹⁵² HELCOM 2020a. Updated methodology and progress of the SOM analysis. 22th meeting of Group for the Implementation of the Ecosystem Approach, 27-29 April 2020. <https://portal.helcom.fi/meetings/GEAR%2022-2020-728/MeetingDocuments/4-4%20Updated%20methodology%20and%20progress%20of%20the%20SOM%20analysis.pdf>
- ¹⁵³ HELCOM 2020b. Development of human activities for the SOM analysis, 3rd meeting of HELCOM Platform for sufficiency of measures, 24.6.3.2020
- ¹⁵⁴ ACTION 2020. Methodology for the sufficiency of measures analysis. ACTION project, Baltic Marine Environment Protection Commission. 20.9.2020, https://portal.helcom.fi/workspaces/ACTION-164/Public%20documents/Methodology_for_SOM_analysis_July2020.pdf.
- ¹⁵⁵ Lehtoranta, J., Savchuk, O.P., Elken, J., Dahlbo, K., Kuosa, H., Raateoja, M., Kauppila, P., Räike, A. och Pitkänen, H. 2017. Atmospheric forcing controlling inter-annual nutrient dynamics in the open Gulf of Finland. *Journal of Marine Systems* 171 (2017): 4-12.
- ¹⁵⁶ Lukkari, K. 2008. Chemical characteristics and behaviour of sediment phosphorus in the northeastern Baltic Sea. Avhandling vid Helsingfors universitet.
- ¹⁵⁷ Lehtoranta, J. 2013. Dynamics of sediment phosphorus in the brackish Gulf of Finland. Avhandling vid Helsingfors universitet.
- ¹⁵⁸ Savchuk, O.P. 2018. Large-Scale nutrient dynamics in the Baltic Sea, 1970–2016. *Frontiers in Marine Science*. <https://doi.org/10.3389/fmars.2018.00095>.
- ¹⁵⁹ Gustafsson E, Savchuk OP, Gustafsson BG and Müller-Karulis B, 2017. Key processes in the coupled carbon, nitrogen and phosphorus cycling of the Baltic Sea. *Biogeochemistry* (2017) 134:301–317.
- ¹⁶⁰ Jonson, J.E., Jalkanen, J.P., Johansson, L., Gauss, M., Van Der Gon, H.A.C.D. 2015. Model calculations of the effects of present and future emissions of air pollutants from shipping in the Baltic Sea and the North Sea. *Atmospheric Chemistry and Physics*, 15(2): 1-29. <https://doi.org/10.5194/acp-15-783-2015>
- ¹⁶¹ Jonson, J.E., Gauss, M., Jalkanen, J.-P. & Johansson, L. 2019. Effects of strengthening the Baltic Sea ECA regulations, *Atmos. Chem. Phys.*, 19, 13469–13487. <https://doi.org/10.5194/acp-19-13469-2019>
- ¹⁶² Nieminen, E., Ahtiainen, H., Hyytiäinen, K. & Oinonen, S. 2018. Meren hyvän tilan saavuttamisen taloudelliset hyödyt. Bakgrundsdokument till rapporten Havsmiljöns tillstånd i Finland 2018. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B69819382-0AFD-40A3-A73A-399599903A8B%7D/142160>

¹⁶³ Kontogianni, A., Tourkolias, C., Damigos, D., Skourtos, M. & Zanou, B. 2015. Modeling expert judgment to assess cost-effectiveness of EU Marine Strategy Framework Directive programs of measures. *Marine Policy*, 62: 203–212.

¹⁶⁴ Oinonen, S., Hyytiäinen, K., Ahlvik, L., Laamanen, M., Lehtoranta, V., Salojärvi, J. & Virtanen, J. 2016. Cost-effective marine protection-a pragmatic approach. *PLoS one*, 11(1), e0147085

¹⁶⁵ Laamanen, M. 2016. Åtgärdsprogram för Finlands havsförvaltningsplan 2016-2021. Miljöministeriets rapport 5/2016. Miljöministeriet. 200 s <http://hdl.handle.net/10138/160314>

¹⁶⁶ Kemiläinen, M. & Keinänen, A. 2016. Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja. Östra Finlands universitet, Rättsvetenskapliga institutionen. s. 175 -215

¹⁶⁷ Pipatti, R., Tuhkanen, S., Mälkiä, P., & Pietilä, R. 2000. Maatalouden kasvihuonekaasupäästöt sekä päästöjen vähentämisen mahdollisuudet ja kustannustehokkuus. VTT Technical Research Centre of Finland. VTT Julkaisuja - Publikationer, No. 841. <http://www.vtt.fi/inf/pdf/julkaisut/2000/J841.pdf>

¹⁶⁸ Tiainen, J., Mikkola-Roos, M., Below, A., Jukarainen, A., Lehikoinen, A., Lehtiniemi, T., Pessa, J., Rajasarkka, A., Rintala, J., Sirkia, P. & Valkama, J. 2016. Suomen lintujen uhanalaisuus 2015. <http://hdl.handle.net/10138/159435>

Bilaga I Nuvarande åtgärder som främjar havsvården

Miljön i Östersjön, kvaliteten på vattnen och naturens mångfald samt den belastning som dessa utsätts för omfattas redan i dag av en bred reglering. I den här bilagan ges en översikt över de för havsvården väsentliga, befintliga åtgärderna som genomförs med stöd av någon annan lagstiftning än lagstiftningen om havsvården. Åtgärderna inom vattenvården 2022–2027 genomförs parallellt med det här programmet.

I och med havsmiljödirektivet har perspektivet utvidgats och prioriteringarna förändrats. Där tyngdpunkten tidigare låg på förbättrad vattenkvalitet och förhindrande av förorening betraktas nu mångfalden i havsnaturen, och de kommersiella fiskarterna ingår också. Nedskräpning och undervattensbuller är nya teman.

Som nuvarande befintliga åtgärder behandlas förutom de internationella konventionerna och den nationella lagstiftningen även nationella och internationella strategier, program och förbindelser samt regleringen av de för Östersjöns tillstånd viktiga branscherna. Dessutom behandlas planerade åtgärder i vattenvården 2022–2027 som befintliga åtgärder. Dessa är viktiga med tanke på målet att uppnå god status.

Här behandlas i huvudsak lagstiftningsmässiga, administrativa, ekonomiska och politiska styrmedel. Åtgärds-typer inom vattenvården som har betydelse för den marina miljön presenteras också.

Internationella konventioner om havsskydd och havsvård

Konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö, Helsingforskonventionen, undertecknades 1974. Samtidigt bildades Kommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö (Helsinki Commission, HELCOM), vars sekretariat finns i Helsingfors. Helsingforskonventionen är den första miljökonventionen som täcker ett helt havsområde. Konventionen uppdaterades 1992 så att den även omfattar belastning från avrinningsområdet, skydd av naturens mångfald och hållbar användning av miljön.

Internationella sjöfartsorganisationens (International Maritime Organization, IMO) [MARPOL-konvention \(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships\)](#) från 1973 reglerar fartygens utsläpp. År 2005 beviljade IMO hela Östersjön med undantag av Rysslands territorialvatten status som ett särskilt känsligt havsområde.

Tabellen nedan visar internationella konventioner som främjar skyddet av den marina miljön och som Finland har förbundit sig till samt vissa tilläggsprotokoll, program, rekommendationer och beslut som godkänts med stöd av dessa konventioner (tabell A).

Tabell A

År ^f	Internationella konventioner som gäller eller främjar havsskyddet och som Finland har förbundit sig till samt vissa tilläggsprotokoll, program, rekommendationer och beslut som godkänts med stöd av konventionerna
1964	Konventionen om internationella havsforskningsrådet (ICES) FördrS 9/1968 , Convention for the International Council for the Exploration of the Sea).
1971	Konventionen om internationellt betydelsefulla kärr- och strandmarker som är tillhåll för vattenfåglar (FördrS 3/1976 , Ramsarkonventionen)
1972 (Oslokonventionen) och 1974 (Paris-konventionen)	Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordstatlantén (FördrS 51/1998 , OSPAR). Konventionerna omarbetades till Osparkonventionen 1992. Osparkommittéer: <ul style="list-style-type: none">▪ HASEC (Hazardous Substances and Eutrophication Committee)▪ OIC (Offshore Industry Committee)▪ RSC (Radioactive Substances Committee)▪ BDC (Biodiversity Committee)▪ EIHA (Environmental Impact of Human Activities Committee) Ospars beslut, rekommendationer och andra överenskommelser: http://www.ospar.org/convention/agreements
1972	Konventionen om förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och andra ämnen (FördrS 34/1979 , Londonkonventionen)

^f I fråga om konventionerna anges året för deras undertecknande.

1973, 1978	<p>1973 års internationella konvention om förhindrande av förorening från fartyg och 1978 års protokoll till konventionen (FördrS 51/1983, MARPOL)</p> <p>Bilaga I, oljeutsläpp</p> <p>Bilaga II, tankfartygskemikalier</p> <p>Bilaga III, farliga förpackade ämnen</p> <p>Bilaga IV, toalettavfall</p> <p>Bilaga V, fast avfall</p> <p>Bilaga VI, luftföroreningar</p>
1974	<p>1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (FördrS 2/2000).</p> <p>HELCOM är det verkställande organet.</p> <p>HELCOM har gett tiotals rekommendationer om övervakningen av Östersjön, bedömningar av tillståndet och minskning av belastningen på havet. HELCOM antog 2007 en aktionsplan för skydd av Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP). Den ska uppdateras 2021. Dessutom antogs 2015 ett handlingsprogram mot nedskräpningen i Östersjön, Marine Litter Action Plan.</p> <p>HELCOMs permanenta arbetsgrupper:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ GEAR (Group on the Implementation of the Ecosystem Approach) Gruppen har en styr- och samordningsuppgift gentemot övriga HELCOM-grupper och ansvarar för samarbetet och samordningen mellan EU-medlemsstaterna i Östersjöområdet vid genomförandet av havsmiljödirektivet. ▪ MARITIME (Maritime Working Group) Utarbetar rekommendationer om förhindrande av föroreningar orsakade av sjötrafiken (bl.a. Marine litter within the Baltic Sea region, HELCOM recommendation 29/2). ▪ PRESSURE (Working Group on Reduction of Pressures from the Baltic Sea Catchment Area) Samordnar avtalsparternas övervakning och bedömningar av belastningen och utarbetar rekommendationer om hantering och begränsning av belastningen (bl.a. Municipal wastewater treatment, HELCOM recommendation 28E/5) ▪ RESPONSE (Response Working Group) Utvecklar samarbetet mellan avtalsparterna i bekämpningen av miljöskador till havs och bereder HELCOMs rekommendationer om havsföroreningar (bl.a. Co-operation in response to spillages of oil and other harmful substances on the shore, HELCOM recommendation 33/2). ▪ STATE & CONSERVATION (Working Group on the State of the Environment and Nature Conservation) Samordnar avtalsparternas övervakning av statusen i den marina miljön. Upprätthåller ett gemensamt övervakningssystem för Östersjön samt indikatorer. Gör översikter över miljöstatusen och främjar skyddet av havsområdena. Sammanställer rekommendationer om ovannämnda teman samt om naturskyddet (bl.a. System of coastal and marine Baltic Sea protected areas HELCOM MPAs, Development of harmonised principles for quantifying diffuse losses throughout the Baltic Sea catchment area) <p>Grupper som tillsatts för viss tid:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Group on Sustainable Agricultural Practices ▪ Group on Ecosystem-based Sustainable Fisheries ▪ Joint HELCOM-VASAB Maritime Spatial Planning Working Group <p>HELCOM har dessutom åtskilliga expertgrupper och nätverk samt genomför olika typer av projekt. HELCOM håller ministermöten med några års mellanrum. På ministermöten antas deklarerationer. Särskilt betydelsefulla är deklarerationer som kompletterat och preciserat BSAP 2010, 2013 och 2018.</p>
1979	<p>Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (FördrS 15/1983, CLRTAP)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Protokollet till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon (FördrS 40/2005, Göteborgsprotokollet) ▪ Protokollet till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föreningar (FördrS 68/2003, CLRTAP-POP-protokollet)
1979	<p>Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (FördrS 29/1986, Bernkonventionen)</p>
1979	<p>Konventionen om skydd av flyttande vilda djur (FördrS 62/1988, Bonnkonventionen)</p>
1982	<p>Förenta nationernas havsrättskonvention (FördrS 50/1996, UNCLOS)</p>

1990	1990 års internationella konvention om beredskap för, insatser vid och samarbete vid förorening genom olja (IMO/OPRC) (FördrS 32/1995) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Protokoll under konventionen: Protokollet om beredskap för, insatser vid och samarbete vid olyckor förorsakade av farliga och skadliga ämnen (IMO/OPRC-HNS) (Lag FördrS 64/2015 och överenskommelse FördrS 65/2015)
1992	Konventionen om biologisk mångfald (FördrS 78/1994 , CBD)
1992	Konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar (FördrS 71/1996)
1992	Avtal till skydd för småvalar i Östersjön, Nordostatlanten, Irländska sjön och Nordsjön (FördrS 103/1999 , ASCOBANS) Utvidgning av avtalsområdet och namnändring (FördrS 14/2008) <ul style="list-style-type: none"> ▪ År 2002 utarbetades ASCOBANS återhämtningsplan för Östersjöns tumlare (Jastarniplanen).
1996	Avtal om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (FördrS 9/2000 , AEWA)
2001	Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar (FördrS 34/2004 , POP) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nationell genomförandeplan (NIP) för skyldigheterna enligt Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar ▪ Nationell åtgärdsplan (NAP) för att minska utsläpp av oavsiktligt bildade POP-föreningar
2001	2001 års internationella konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg (FördrS 92–93/2010 , AFS)
2004	IMO:s internationella konvention om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment (FördrS 38/2017 , barlastvattenkonventionen)
2007	Internationella konventionen om avlägsnande av vrak (FördrS 14/2017 , Nairobi konventionen)
2009	Europeiska unionens strategi för Östersjöregionen, Verksamhetsplan . Verksamhetsplanen reviderades 2015 och en ny revidering pågår
2010	2010 års protokoll till 1996 års internationella konvention om ansvar och ersättning för skada i samband med sjötransport av farliga och skadliga ämnen (HNS-konventionen) (antaget, men överenskommelsen är ännu inte i kraft internationellt)
2013	Minamatakonventionen om kvicksilver (FördrS 64/2017)

Nationell lagstiftning, program och andra förbindelser om skydd av Östersjön och om vattenskydd

I Finland har mål för vattenskyddet satts upp i programmen om vattenskydd åren 1998 och 2006. Statsrådet fattade 2002 ett principbeslut om ett program för att skydda Östersjön. Ett åtgärdsprogram för skydd av Östersjön och inlandsvattnen utarbetades för genomförande av Östersjöprogrammet och godkändes 2005. Tabellen nedan visar gällande lagstiftning som centralt berör och påverkar skyddet av Östersjön, vattnen och vattennaturen samt program och andra förbindelser som är betydelsefulla för skyddet (tabell B).

Tabell B

År ⁹	Lagstiftning och införlivade direktiv samt program och andra förbindelser som gäller havs- och vattenskydd och skydd av vattennaturen
1982	Lagen om skydd av valar och arktiska sälar (1112/1982)
1990	Riksomfattande strandskyddsprogrammet
1994	Lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994 , MKB-lagen) MKB-lagen användes för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (2011/92/EU).
1995	Havsskyddslagen (1415/1994)
1997	Naturvårdslagen (1096/1996)

⁹ I fråga om lagar och förordningar anges året för deras ikraftträdande.

	Naturvårdslagen användes för att införliva rådets direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (92/43/EEG , habitatdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar (2009/147/EG , fågeldirektivet).
1997	Naturvårdsförordningen (160/1997) Naturvårdsförordningen användes för att införliva rådets direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (92/43/EEG) och Europaparlamentets och rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar (2009/147/EG).
2001	Skydds- och nyttjandeplan för öringsbestånden i Finska viken
2002	Finlands program för skydd av Östersjön
2004	Lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) Lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen har använts för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv om en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (2000/60/EG , vattendirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (2008/56/EG , havsmiljödirektivet).
2004	Anvisning för muddring och deponering av sediment Reviderad 2015.
2004	VELMU – Programmet för inventering av den marina undervattensmiljön
2005	Åtgärdsprogrammet för skydd av Östersjön och inlandsvattnen
2005	Lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004)
2005	Förvaltningsplan för storskarvspopulationerna (Miljöministeriets kompendium 161/2005)
2006	Statsrådets förordning om vattenvårdsförvaltningen (1040/2006) Förordningen om vattenvårdsförvaltningen användes för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv om en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (2000/60/EG , vattendirektivet).
2006	Statsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön (1022/2006) Statsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön ändrades för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv om miljö kvalitetsnormer inom vattenpolitikens område (2008/105/EG , direktivet om miljö kvalitetsnormer eller prioriterade ämnen). År 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område (2013/39/EU , nytt direktiv om miljö kvalitetsnormer). Direktivet införlivades genom statsrådets förordning (1308/2015) om ändring av statsrådets förordning om ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön (1022/2006).
2006	Hållbart på kusten, Finlands kuststrategi Genom Finlands kuststrategi verkställs Europaparlamentets och rådets rekommendation om genomförandet av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa (2002/413/EG).
2006	Statsrådets förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (713/2006 , MKB-förordningen) MKB-förordningen användes för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (2011/92/EU).
2007	Förvaltningsplan för Östersjöns sälstammar
2007	Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål
2007	Riktlinjer för vattenvården fram till 2015
2009	Östersjöns utmaningar och Östersjöpolitiken , Statsrådets redogörelse
2009	Lagen om bekämpning av oljeskador (1673/2009)
2010	Miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009)
2010	Statsminister Matti Vanhanens åtagande vid Baltic Sea Action Summit Finlands regering förbinder sig till att effektivare åtgärder vidtas inom alla branscher för att god status ska uppnås i Skärgårdshavet senast 2020.
2010	Lagen om hantering av översvämningsrisker (620/2010) Statsrådets förordning om hantering av översvämningsrisker (659/2010)
2010	Finlands nationella förvaltningsplan för ålen
2010	Statsrådets förordning om miljöskydd för sjöfarten (76/2010)

2011	Handlingsplan för att förbättra hotade naturtyperns tillstånd Huvudmålet i handlingsplanen är att stoppa ökningen av hotade naturtyper senast 2020 och att hotade naturtyperns tillstånd förbättras tack vare effektiva åtgärder.
2011	Statsrådets förordning om havsvårdsförvaltningen (980/2011) Förordningen om havsvårdsförvaltningen användes för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv om en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (2008/56/EG , havsmiljödirektivet).
2012	Vattenlagen (587/2011)
2012	Statsrådets förordning om vattenhushållningsärenden (1560/2011)
2012	Nationella strategin för främmande arter
2012	Nationella fiskvägsstrategin
2012	Rekommendationsavtal om att i avloppsvatten från tätbebyggelse till 2015 minska näringsämnen som eutrofierar ytvatten
2013	För naturen – till nytta för människan, Finlands handlingsplan för bevarande och hållbart utnyttjande av den biologiska mångfalden 2012–2020
2013	Nuläge och utvecklingsbehov inom skyddet av naturtyper, Lagstadgade skyddsmetoder
2013	Arter i brådskande behov av skydd och förhandlingar om prioriteringen av arter åren 2012–2017
2014	Statsrådets förordning om bekämpning av oljeskador (249/2014)
2014	Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättandet av en ram för havsplanering (2014/89/EU, havsplaneringsdirektivet)
2014	Miljöskyddslagen (527/2014) Miljöskyddslagen användes för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (2010/75/EU , industriutsläppsdirektivet).
2014	Statsrådets förordning om miljöskydd (713/2014) Förordningen om miljöskydd användes för att införliva Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (2010/75/EG).
2014	Nationell lax- och havsöringsstrategi 2020 för Östersjöområdet
2015	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter
2015	Skydd- och restaureringsstrategi för småvatten
2015	Lagen om hantering av risker orsakade av främmande arter (1709/2015) Genom den nationella lagen införlivades kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om främmande arter (1143/2014)
2016	Förordningen (EU) 2016/1139 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön
2016	Tumlaren i Finland , uppdaterat förslag till åtgärder för skydd av tumlaren i Finland
2017	Statsrådets förordning om 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (88/2017) Genom förordningen införlivas 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (dumpningsprotokollet, FördrS 87-88/2017)
2017	Green Deal-avtalet mellan miljöministeriet och Finsk Handel om minskat bruk av bärkassar i plast. Med avtalet genomförs EU:s direktiv om förpackningsavfall vad gäller reduktionsmålen för konsumtion av plastkassar.
2017	Statsrådets principbeslut om Finlands strategi för Östersjöområdet
2017	Kommissionens handlingsplan för naturen, ekonomin och människorna (Nature Action Plan)
2018	Östersjöutmaningen, Helsingfors och Åbo städers gemensamma åtgärdsprogram för Östersjön 2019–2023
2018	Bedömning av hotade naturtyper i Finland 2018
2019	Återhämtnings- och förvaltningsplaner för havsöring – vattendrag med ursprungliga havsöringsbestånd

2019	Statsrådets förordning om hantering av risker orsakade av främmande arter (704/2019)
2019	EU:s direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, 2019/904/EU
2019	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU 2019/883) av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG
2019	Hotade arter i Finland – Röda boken 2019
2019	Statsrådets principbeslut om riktlinjer för Finlands havspolitik: från Östersjön till världshaven
2019	Vattnets tur – programmet för effektiverat vattenskydd 2019–2023 (miljöministeriet)
2020	Försöksprogram inom återvinning av näringsämnen 2020–2022 (jord- och skogsbruksministeriet)
2020	En strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2030
2020	Rapport om hållbar utvinning av sand- och mineralresurser i Finlands havsområden (under beredning)

Sektorsspecifik lagstiftning som påverkar Östersjöns tillstånd samt sektorsspecifika program och strategier

Belastningen på Östersjön uppkommer inom flera sektorer av ekonomin. Tabellen nedan visar sektorsspecifik reglering som införts för att kontrollera miljöbelastningen.

Tabell C

År ^h	Sektorsspecifik lagstiftning samt sektorsspecifika program och strategier
1987	Kärnenergilagen (990/1987)
1989	Lagen om samfälligheter (758/1989)
1991	Strålskyddslagen (592/1991)
1993	Kemikalieförordningen (675/1993)
1997	Anvisningar för vattenskydd inom den frivilliga skogscertifieringen
1995	Lagen om verkställighet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (1139/1994)
1996	Skogslagen (1093/1996)
2000	Markanvändnings- och bygglagen (132/1999)
2001	Lagen om vattentjänster (119/2001)
2002	Luftvårdsprogrammet 2010, godkänt av statsrådet 26.9.2002 för genomförande av direktivet (2001/81/EG) Med programmet genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (2001/81/EG , takdirektivet).
2004	Europaparlamentets och rådets förordning (EG nr 850/2004) om långlivade organiska föreningar Kommissionens förordning (EU nr 519/2012) om ändring av bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föroreningar
2004	Rådets förordning (EG nr 812/2004) om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske
2005	Lagen om bedömning av miljökonsekvenserna av myndigheters planer och program (200/2005 , SMB-lagen) Genom SMB-lagen införlivades Europaparlamentets och rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2001/42/EG , SEA-direktivet).
2005	Nationell klimatanpassningsstrategi
2005	Rådets förordning (EG nr 2187/2005) om bevarande av fiskeresurser genom tekniska åtgärder i Östersjön, Bälten och Öresund

^h I fråga om lagar och förordningar anges året för deras ikraftträdande, i fråga om internationella konventioner året för deras undertecknande.

2006	Statsrådets förordning om avloppsvatten från tätbebyggelse (888/2006) Genom förordningen införlivades rådets direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG , avloppsvattendirektivet).
2007	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH)
2007	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon samt tillhörande ändringsakter 692/2008 , 595/2009 , 566/2011 och 459/2012 .
2008	Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske
2008	Statsrådets förordning om begränsningar av laxfisket i Bottniska viken och Simo älv (190/2008)
2009	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP-förordningen)
2009	Nationella vattenbruksprogrammet 2015
2009	Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs
2009	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden
2010	Nationella programmet för yrkesfiske 2015
2011	Räddningslagen (379/2011)
2011	Forststyrelsens miljöhandbok för skogsbruk
2012	Avfallslagen (646/2011)
2012	Statsrådets förordning om avfall (179/2012)
2012	Planering av vindkraftsutbyggnad
2012	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter
2012	Statsrådets principbeslut om hållbart och ansvarsfullt nyttjande och skydd av myrar och torvmarker
2013	Kemikalielagen (599/2013)
2013	Statsrådets förordning om avstjälningsplatser (331/2013)
2013	Europaparlaments och rådets förordning (EU):nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken
2013	Miljöstrategi för trafiken 2013–2020
2013	Miljöskyddsanvisning för torvproduktion
2013	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 259/2012 om ändring av förordning (EG) nr 648/2004 vad gäller användningen av fosfater och andra fosforföreningar i tvättmedel och maskindiskmedel för konsumentbruk
2013	Statsrådets förordning om separat insamling och återvinning av kasserade däck (527/2013)
2013	Statsrådets förordning om ett retursystem för dryckesförpackningar (526/2013)
2013	Statsrådets förordning om separat insamling och materialåtervinning av returpapper (528/2013)
2014	Finlands strategi för sjötrafiken 2014–2022
2014	Programmet för utveckling av landsbygden i Fastlandsfinland 2014–2020
2014	Statsrådets förordning om begränsning av vissa utsläpp från jordbruk och trädgårdsodling (1250/2014) Genom nitratförordningen införlivades rådets direktiv om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (91/676/EEG , nitratdirektivet).
2014	Statsrådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall (518/2014) Genom förordningen om förpackningar och förpackningsavfall införlivades Europaparlamentets och rådets direktiv om förpackningar och förpackningsavfall (94/62/EG , förpackningsdirektivet).

2014	Statsrådets förordning om batterier och ackumulatorer (520/2014)
2014	Statsrådets förordning om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (519/2014)
2014	Nationell styrplan för vattenbrukslokalisering
2014	Vattenbruksstrategin 2022
2015	Lagen (379/2015) och förordningen (1360/2015) om fiske
2015	Temporär lag om finansiering av hållbart skogsbruk (34/2015), i kraft till utgången av 2020.
2015	Statsrådets förordning om skrotfordon och om begränsning av användningen av farliga ämnen i fordon (123/2015).
2016	Lagen om det nationella genomförandet av Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik (1048/2016)
2016	Nationell energi- och klimatstrategi fram till 2030
2017	Statsrådets beslut om de riksomfattande målen för områdesanvändningen
2017	Statsrådets förordning om begränsningar av laxfisket (236/2017)
2017	Statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet (157/2017)
2017	Nationellt program gällande farliga kemikalier . Halvtidsutvärdering och översyn 2017
2018	Jord- och skogsbruksministeriets förordning om förbud mot jakt på småskrake under jaktåren 2018–2021 (713/2018)
2018	Jord- och skogsbruksministeriets förordning om begränsning av jakt på alfågel under jaktåren 2018–2021 (711/2018)
2018	Riksomfattande avfallsplan fram till 2023 - från återvinning till cirkulär ekonomi
2018-2019	Nationella hanteringsplaner (I, II, III, IV) för bekämpning av invasiva främmande arter
2019	Nationell skogsstrategi 2025 - uppdatering
2019	Sjötrafiklagen (782/2019)
2019	Tapios rekommendationer om skogsvård
2019	Jord- och skogsbruksministeriets förordning om begränsning av jakt på ejder 2019–2021 (613/2019)
2019	Jord- och skogsbruksministeriets förordning om jakt på östersjövikare som sker med stöd av jaktlicens under jaktåret 2019–2020 (898/2019)
2019	Jord- och skogsbruksministeriets förordning om jakt på gråsäl som sker med stöd av regionala kvoter under jaktåret 2019–2022 (897/2019)
2020	Förvaltningsplan för havsharr
2020	Finlands färdplan för plast
2020	Miljöskyddsanvisning för fiskodling

Åtgärder i vattenförvaltningsplanerna

Kustvattnens status påverkas i hög grad av åtgärder som genomförs i avrinningsområdena. Åtgärder för att minska tillförseln av näringsämnen och skadliga ämnen hör i regel till planeringen av vattenvården.

Inom vattenvården pågår den tredje planeringsperioden 2016–2021. Åtgärderna inom vatten- respektive havsvården kompletterar varandra, och vattenvårdens åtgärder för minskad tillförsel av näringsämnen och skadliga ämnen hör till de viktigaste åtgärderna för att minska denna belastning i havsområdena.

Tabellen nedan visar en sammanfattning av olika åtgärder inom vattenvården som har betydelse när det gäller att förbättra havsmiljöns tillstånd (tabell D). Vattenförvaltningsplanerna med åtgärder kan läsas på www.miljo.fi/paverkavattnen.

Tabell D

Ytvattenåtgärder i vattenförvaltningsplanerna 2022–2027
Åtgärder inom jordbruket
Statsrådets förordning (1250/2014) om begränsning av vissa utsläpp från jordbruk och trädgårdsodling
Åtgärder enligt miljö tillstånd för djurskydd och anmälningsbeslut
Åtgärder enligt växtskyddslagstiftningen
CAP och villkorlighetskraven
Villkorlighetskravens ekologiska areal
Skydds zoner
Mångfalds- och naturvårdsåkrar
Naturenlig grundtorrläggning
Våtmarker
Minskad användning av växtskyddsmedel och ekologiskt odlad åker
Bekämpning av erosionen av åkrar vintertid
Kontrollerad användning av näringsämnen
Återvinning av näringsämnen och organiskt material (inkl. gödsel)
Processering av gödsel
Miljövänliga gödselspridningsmetoder
Gårdsspecifik rådgivning
Reglerad dränering på befintliga torvåkrar
Vallar på befintliga torvåkrar
Nya vattenskyddsmetoder (gips, strukturkalk och fiber)
Styrmedel inom jordbruket
Forskning om och utveckling av metoder som minskar jordbrukets näringsutsläpp finansieras och ibruktagande av dem främjas.
Uppförande av vattenskyddskonstruktioner finansieras i samband med ägoreglering
CAPs projektstöd riktas till främjande av vattenskyddsåtgärder.
Verktyg som stöder växelbruk introduceras.
Utveckling av den gårdsspecifika rådgivningen så att den bättre stöder målen och kraven i nitrat-, vatten- och havsmiljödirektiven.
Utveckling av en verksamhetsmodell för torrläggningssammanslutningar i syfte att genomföra vattenhanterings-systemet.
Jordbrukare utbildas i att använda ekologiska vattenhanteringsmetoder och förbättra markstrukturen.
Riskområden (översvämning, erosion och sura sulfatjordar) identifieras på åkerskiftesnivå.
Planering och inrättande av ett nätverk för uppföljning av jordbrukets belastning på vattendragen
Utveckling av vattenskyddsåtgärder för torvåkrar
Utredning och främjande av åtgärder för att minska röjningarna av torvmark till åker.

Åtgärder mot försurning
Gräsvall på sura sulfatjordar
Reglering av dräneringsförhållandena
Reglerbar dränering och underbevattning
Risikokartläggning av sulfatjordar
Styrmedel avseende sura sulfatjordar
Utredning av den regionala variationen i sura sulfatjordar och av riskområden samt bedömning av vilka åkerområden försurningen drabbar värst.
Resultaten av åkerskiftenas surhetsanalyser utnyttjas bl.a. med hjälp av digitalisering.
Regionala prognoser och automationsstyrning utvecklas för att underlätta reglerbar dränering.
Kostnadseffektiva metoder utvecklas och tas i bruk för att minska olägenheterna av sura sulfatjordar.
Anvisningar för beaktande av sura sulfatjordar utarbetas. Ökad information och rådgivning om sura sulfatjordar i alla områden där sådana jordar förekommer.
Åtgärder inom pälsproduktionen
Tillämpning av basnivån i vattenskyddet inom pälsproduktionen
Byggande av täta underlag inom pälsproduktionen
Byggande och underhåll av metoder för behandling av lakvatten från produktionen på farmerna
Rådgivning om effektiviserat vattenskydd och effektivare användning av näringsämnen på pälsfarmer
Bearbetning av pälsdjursgödsel
Styrmedel inom pälsproduktionen
Dimensioneringen och effektiviteten av pälsfarmernas system för behandling av avrinningsvatten och gödselunderlag utreds
Tillvägagångssätten för lagring och hantering av gödsel på farmerna utvecklas
Processeringen och nyttoanvändningen av pälsdjursgödsel effektiveras genom finansiering till investeringar.
Utbildning och rådgivning om planering, ibruktagande och skötsel av system för behandling av avrinningsvatten främjas
Ökning av samarbetet och den riktade rådgivningen i vattenskyddsrådgivningen till pälsproduktionen
Pälsfarmernas djurfoder och utfodringsmetoder utvecklas med beaktande av vattenvårdsbehoven
Pälsfarmernas vattenskyddsinvesteringar stöds.
Åtgärder inom skogsbruket
Vattenskydd och planering vid iståndsättningsdikning som en del av myrskogsvården
Förebyggande av olägenheter av dikningar i grundvattenområden
Skyddsremsor för förnyelseavverknig
Effektivering av vattenskyddet
Utbildning och rådgivning
Styrmedel inom skogsbruket
Den övergripande planeringen av myrskogsvården utvecklas.
Vattenvårdssamarbetet mellan sektorerna utvecklas.
Naturvårdsprojektfinansiering används för vattenskyddsåtgärder när det är möjligt. Tillräcklig finansiering för vattenskyddsprojekt tryggas.
Geodatamaterial och verktyg utvecklas för aktörernas bruk. Tryggande av tillräcklig finansiering och resurser för utbildning, rådgivning och utvecklingsarbete.
Torrläggningstekniken och skogsbrukets vattenskyddsmetoder utvecklas, och tillräcklig finansiering för utveckling av och forskning om metoderna tryggas.

Digitaliseringen av genomförda dikningsprojekt och vattenskyddsprojekt främjas.
Tillräcklig finansiering tryggas för verksamheten i nätverket för övervakning av skogsbrukets belastning på vattendragen.
Prioriterade områden för vattenskydd inom skogsbruket tas fram landsomfattande utifrån enhetliga kriterier.
Den riksomfattande uppföljningen och statistikföringen av gödslingsarealen utvecklas, och i utbildningarna betonas tillämpning av rekommendationerna om god skogsvård vid gödning (t.ex. skyddsremsor).
Åtgärder inom torvproduktionen
Grundläggande vattenskyddskonstruktioner (tegdiken med slamspärrar, uppsamlingsdiken och sedimenteringsbassänger)
Reglering av vattenföringen (rördammar)
Odikat eller dikat ytavrinningsfält (avledning av avrinningsvattnet till ett naturligt eller dikat myrområde), pumpning
Vegetationsfält/våtmark (för att kvarhålla suspenderade ämnen), pumpning
Odikat eller dikat ytavrinningsfält, ingen pumpning
Vegetationsfält/våtmark, ingen pumpning
Kemisk behandling, sommartid eller året runt
Kemikaliedosering, sommartid eller året runt
Omvandling av ytavrinningsfält från sommar- till åretrunfält
Åtgärder för att effektivisera reningsprocessen och dess strukturer
Styrmedel inom torvproduktionen
Ny torvutvinning styrs till redan utdikade områden eller områden vars naturtillstånd annars är betydligt modifierat, så att torvutvinningen är till minsta möjliga skada för vattnens status, grundvattnen och naturens mångfald.
Torvproduktionens vattendragskonsekvenser minskas med avrinningsområdesvis planering.
Utveckling och ibruktage av nya vattenskyddsmetoder främjas, i synnerhet sådana som fungerar året runt och lämpar sig för ett klimat i förändring.
Utbildning för torvproducenter och entreprenörer främjas, och små producenters kompetens utvecklas.
Egenkontrollen utvecklas och främjas.
Den obligatoriska kontrollen av torvproduktionen utvecklas.
Närmare undersökning av hur järn och järnhaltig humus påverkar vattendragen nedanför dikade torvmarker
Separata utredningar av hur urlakat metylkvicksilver från dikade torvmarker påverkar fiskar i vattendragen nedanför. Vid behov ställs krav på kontroll av tungmetaller och begränsning av metallurlakningen.
Efteranvändningen av torvmark styrs till hållbara lösningar med tanke på klimatet, vattendragen och mångfalden, och genom lagstiftning utvecklas ett incitamentsystem som stöder sådan användning.
Åtgärder för restaurering, reglering och byggande i sjöar och vattendrag
Restaurering av en liten (< 5 km ²) eller stor (> 5 km ²) eutrofierad sjö
Restaurering av små eutrofierade sjöar (yta < 5 km ² , regional åtgärd)
Restaurering av en eutrofierad havsvik
Livsmiljörestaurering i en å/älv (avrinningsområde > 100 km ²) eller bäck (< 100 km ²)
Livsmiljörestaurering i små strömmande vatten (avrinningsområde < 200 km ² , regional åtgärd)
Åtgärder som underlättar fiskvandring
Utveckling av regleringspraxisen
Minskning av olägenheter som sjötrafiken medför
Minskning av olägenheter som vattenbyggnad medför i sjö- och kustvattenförekomster
Restaurering av Natura-områden som betecknats som specialområden

Annan direkt vattendragsåtgärd (t.ex. kalkning, ekologisk restaurering av eroderande stränder, särskilt vid reglerade sjöar, och restaurering av vattenförekomster som förorenats av skadliga ämnen)
Styrmedel inom restaurering, reglering och byggande i sjöar och vattendrag
Genomförande av den nationella fiskvägsstrategin
Vattenlagstiftningen ses över för att uppnå målen för vattenvården
Praxisen för reglering av sjöar utvecklas liksom metoderna för bedömning av miljö- och ekologisk vattenföring och dessa tillämpas i alla vattenförvaltningsområden.
Strategin för skydd och restaurering av småvatten genomförs
Den nationella strategin för istandsättning av vattnen genomförs
Vid utvecklingen av naturvårds-, vatten- och skogslagstiftningen utreds behovet att se över bestämmelserna om skyddet av värdefulla vatten- och strandnaturtyper.
Förutsättningarna att förbättra avrinningsområdets vattenhållningskapacitet förbättras
Finansieringsmöjligheterna för restaurering av vattendrag görs mångsidigare
Frivillig restaureringsverksamhet och regionala aktörsnätverk stöds och utbildningar anordnas
Restaureringsmetoderna utvecklas liksom uppföljningen av hur verkningsfulla, effektiva och beständiga olika metoder är
Behovet av och möjligheterna att restaurera sediment som förorenats av farliga och skadliga ämnen utreds per vattenförvaltningsområde
Naturbaserade lösningar inom vattenbyggnad utvecklas
Anvisningar om och utveckling av hanteringen och vid behov regleringen av små muddringar.
Åtgärder inom industrin
Drift, underhåll och effektivisering av anläggningar
Riskhantering och åtgärder i beredningsplaner för störningssituationer
Effektivare hantering av ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön
Styrmedel inom industrin
BAT-informationsutbytet stärks och en god tillämpning av BAT-slutsatserna säkerställs i tillståndsförfarandet; utvecklingen och ibruktagandet av ny teknik uppmuntras och övervakas. Aktivt deltagande i beredningen av EU:s BAT-slutsatser och revideringen av BREF-dokument inom viktiga industribranscher och gruvverksamhet i Finland. Dessutom utarbetas och utnyttjas både nationella och nordiska BAT-utredningar.
Miljö tillståndsförfarandet och tillsynen avseende gruvdrift utvecklas i syfte att förhindra negativa konsekvenser för vattendrag och grundvatten. Forskningsprojekt som förbättrar gruvverksamhetens hållbarhet genomförs, och samarbetet mellan verksamhetsutövarna och tillstånds- och tillsynsmyndigheterna vid hantering av miljöärenden i gruvorna stöds.
Riskhanteringen av gruvavfalls- och gråstenshögar samt industriella avstjälpningsplatser och deponeringsområden säkerställs bl.a. via förenlighet med BAT-referensdokumentet för utvinningsavfall. Åtgärdsförslag för riskobjekt görs via samarbete mellan verksamhetsutövarna och NTM-centralerna med beaktande av redan stängda gruv- och industriverksamheter.
Åtgärder inom fiskodlingen
Effektivering av vattenskyddet på inlandsvattenverk vid behovsprövning av tillståndsändring enligt 89 § i miljöskyddslagen
Behovet av effektiverat vattenskydd vid nätkasseodling bedöms i samband med att anläggningarnas tillstånd ses över
Byggande av recirkulationsanläggningar
Anläggningar med nätbassäng placeras enligt styrplanen för lokalisering
Utbildning och rådgivning
Styrmedel inom fiskodlingen
Styrplanen för lokalisering av fiskodlingsanläggningar uppdateras och ibruktagandet av planen främjas
Tillvägagångssätten och lämplig offshoreteknik för förhållandena vid Finlands kust utvecklas.

I bruktagande av den uppdaterade miljöskyddsanvisningen för fiskodling främjas
Fiskodlingars foder och utfodringsmetoder utvecklas och god fiskhållning främjas.
Metoder för markverkens slam- och avloppsvattenbehandling utreds genom pilotstudier.
Förutsättningarna för recirkulationsodling utvecklas
Användning av foder som tillverkats av Östersjöfisk och växtråvaror odlade i Östersjöområdet främjas, och återvinning och uttag av näringsämnen utreds som ett komplement till övrigt vattenskydd.
Åtgärder i samhällen och glesbebyggelse
Drift och underhåll av anläggningar
Effektivare drift och underhåll av anläggningar
Riskhantering och åtgärder i beredskapsplaner för störningssituationer
Effektivare hantering av ämnen som är farliga och skadliga för vattenmiljön
Minskning av läckvatten från avlopp och frångående av blandavlopp
Stängning av reningsverk och centralisering av avloppsvattenbehandling
Frivillig effektivisering av näringsuttaget med hjälp av Green Deal-vattenskyddsavtal
Effektivare hantering och behandling av dagvatten
Användning och underhåll av fastighetsspecifika system för avloppsvattenbehandling
Effektivare fastighetsspecifik avloppsvattenbehandling
Styrmedel i samhällen och glesbebyggelse
Hållbara vattentjänstlösningar genomförs som regionalt samarbete mellan vattentjänstverken.
Vattentjänstverken förbättrar vattenförsörjningens energieffektivitet och klimatanpassningsförmåga.
Vattenförsörjningen utvecklas genom planering av de kommunala vattentjänsterna och samordning av markanvändningen, vattenförsörjningen och byggandet.
Undersökningar och utredningar görs om betydelsen och hanteringen av nya skadliga ämnen (mikroplaster, läkemedel) samt för att minska belastningen av traditionella skadliga ämnen och fastställa blandningszonerna.
Tillsyn över behandlingen av avloppsvatten i glesbebyggelse och rådgivning för att upprätthålla och effektivisera behandlingen av avloppsvatten.

Statliga och kommunala myndigheter måste i tillämpliga delar beakta de vattenförvaltningsplaner som statsrådet har godkänt. Det här betyder att myndigheterna har en allmän skyldighet att inom sin behörighet verka för att förvaltningsplanens mål uppnås. Myndigheterna fattar beslut på basis av övrig materiell lagstiftning, i vars tillämpning förvaltningsplanerna ska beaktas. Miljömålen har fått en mer bindande roll genom EU-domstolens rättspraxis, som beaktas i myndighetsverksamheten.

Det tillståndssystem som följer miljöskyddslagen och vattenlagen är av stor vikt för vattenvården. I tillståndsförfrågandena ska man i behövliga delar beakta vad förvaltningsplanen anger rörande statusen för och användningen av vatten i verksamhetens influensområde samt miljömålen i 4 kap. i lagen om vatten- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004).

Vid planeringen av vattenvården har man uppskattat kostnaderna för vattenskyddsåtgärderna under förvaltningsperioden 2022–2027. Kostnaderna för de breda, grundläggande åtgärderna uppgår till cirka 1,1 miljarder euro per år (exkl. kostnaderna för grundläggande åtgärder inom jordbruket). Kommunal avloppsvattenhantering är den största kostnadsposten (tabell E). I vattenförvaltningsplanerna har man bedömt behovet av effektivare åtgärder, fler åtgärder och helt nya åtgärder. Kostnaderna för de kompletterande åtgärderna i vattenvården uppgår till ca 500 miljoner euro per år. Merparten av åtgärderna inom vattenvården är sådana som även bidrar till uppnåendet av havsvårdens mål.

Genomförandet av åtgärderna i förvaltningsplanerna beror på många olika aktörer och deras insatser. Bland dessa finns t.ex. verksamhetsutövare, företag, privata hushåll, medborgarorganisationer, statens sektorsmyndigheter, regionförvaltningsverk, kommuner, landskapsförbund, forskningsinstitut, intresseorganisationer för eningar och många frivilliga aktörer.

Det primära ansvaret för att åtgärderna genomförs ligger emellertid hos de privata aktörerna (bl.a. verksamhetsutövare, medborgare, organisationer) som genom sin verksamhet påverkar vattnens status. Många åtgärder för att främja vattenskyddet bygger på frivillighet och olika aktörers samarbete och beredskap att utveckla och delta i finansieringen och genomförandet av dem. Också många styrmedel bygger på frivillighet.

Staten främjar genomförandet av åtgärderna för vattenvården inom budgetanslagen och de statsfinansiella ramarna samt med andra tillgängliga medel. Förvaltningsområdena främjar genomförandet av vattenvårdsåtgärder inom sina budgetar och ramar. NTM-centralerna, regionförvaltningsverken, Forststyrelsen, Finlands skogscentral, landskapsförbunden och kommunerna verkar för uppnåendet av målen i förvaltningsplanen inom sitt behörighetsområde.

Tabell E

Total kostnad per sektor för planerade åtgärder inom vattenvården.			
	total kostnad miljoner €/år		
	Grundläggande åtgärder	Kompletterande åtgärder	Totalt
Samhällen	818	67	885
Glesbebyggelse	83	49	132
Industri	189	0	189
Jordbruk	uppskattas senare	273	273
Bekämpning av försurning	0	51	51
Pälsdjursproduktion	4	12	16
Skogsbruk	2	19	21
Torvproduktion	12	6	18
Vattenbyggnad; restaurering och reglering	0	30	30
Vattenbruk	0	0,04	0,04
Trafik			4
Marktäkt			0,1
Grundvatten (skyddsplaner, övervakning och forskning)			1
Förorenade markområden			2
Totalt	1108	506	1619

Sammansättning av arbetsgruppen som ansvarade för beredningen av åtgärdsprogrammet

Ordförande för gruppen var miljörådet Maria Laamanen (miljöministeriet). **Sekreterare** var ledande experten Janne Suomela (NTM-centralen i Egentliga Finland). **Följande experter hade utnämnts till arbetsgruppen:** konsultativa tjänstemannen Heikki Lehtinen (jord- och skogsbruksministeriet), specialexpert Laura Sarlin, fram till 24.9.2020 specialexpert Eero Hokkanen (kommunikationsministeriet), planerare Sami Heikkilä (försvarsministeriet), konsultativa tjänstemannen Jan Ekeboom ja konsultativa tjänstemannen Tiina Tihlman (miljöministeriet), Vattenenheten, enhetschef Mirja Koskinen (NTM-centralen i Egentliga Finland), hydrobiologen Jouni Törrönen (NTM-centralen i Sydöstra Finland), överinspektör Tiina Ahokas (NTM-centralen i Nyland), ledande expert Anna Bonde, fram till 18.5.2020 specialforskare Hans-Göran Lax (NTM-centralen i Södra Österbotten), överinspektör Jaana Rintala (NTM-centralen i Norra Österbotten), hydrobiologen Annukka Puro-Tahvanainen (NTM-centralen i Lappland), direktör, professorn Paula Kankaanpää (Finlands miljöcentral), naturskyddschef, havsnatur Anu Riihimäki (Forststyrelsens naturtjänster), forskningschef Meri Kallasvuo (Naturresursinstitutet), forskningsprofessor Pertti Koivisto (Livsmedelsverket), ledande expert Anita Mäkinen (Transport- och kommunikationsverket Traficom), utvecklingschef Anne Mansikkasalo (Trafikledsverket), gruppchefen Eero Rinne (Meteorologiska institutet), viltchefen Mikko Toivola (Finlands viltcentral), järjestödirektör Risto Vesa (Centralförbundet för fiskerihushållning), miljöchef Miira Riipinen (Kommunförbundet), programchefen Sampsa Vilhunen (WWF Finland), expert Airi Kulmala (Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter, MTK), skyddschef Tapani Veistola (Finlands naturskyddsförbund) och från 8.5.2020 miljöexpert Heli Haapasaari (Gränsbevakningsväsendet). **Experter för gruppen var:** konsultativa tjänstemannen Penina Blankett, specialexpert Vilja Klemola, fram till 24.9.2020 konsultativa tjänstemannen Antton Keto och från 24.9.2020 specialexpert Turo Hjerppe och specialexpert Anna Hernberg (miljöministeriet), överinspektör Pekka Paavilainen och planerare Titta Lahtinen (NTM-centralen i Egentliga Finland), forskningschef Samuli Korpinen (Finlands miljöcentral).

Det beredande arbetet gjordes i temavisa undergrupper bestående av följande experter:

Eutrofiering: ledande expert Janne Suomela (ordf.), överinspektör Pekka Paavilainen, planerare Titta Lahtinen och överinspektör Mirva Wideskog (NTM-centralen i Egentliga Finland), miljörådet Maria Laamanen, konsultativa tjänstemannen Antton Keto (från 24.9.2020 specialexpert Turo Hjerppe) och konsultativa tjänstemannen Ari Kangas (miljöministeriet), specialexpert Antero Nikander (jord- och skogsbruksministeriet), specialexpert Eero Hokkanen (från 24.9.2020 specialexpert Laura Sarlin) (kommunikationsministeriet), specialforskare Seppo Knuutila, utvecklingschef Heikki Pitkänen och äldre forskare Antti Räike (Finlands miljöcentral), ledande expert Anita Mäkinen (Transport- och kommunikationsverket Traficom), överinspektör Tiina Ahokas och ledande expert Antti Mäntyselkä (NTM-centralen i Nyland), överinspektör Jaana Rintala (NTM-centralen i Norra Österbotten), ledande expert Anna Bonde (NTM-centralen i Södra Österbotten), hydrobiologen Jouni Törrönen (NTM-centralen i Sydöstra Finland), hydrobiologen Annukka Puro-Tahvanainen (NTM-centralen i Lappland), specialforskare Ulla Makkonen (Meteorologiska institutet), expert Airi Kulmala (Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK), ledande expert Samuli Joensuu (Tapio) och naturskyddsexpert Jenny Jyrkänkallio-Mikkola (WWF Finland).

Skadliga ämnen: konsultativa tjänstemannen Ari Kangas (ordf.), specialexpert Vilja Klemola och Eeva Nurmi (miljöministeriet), specialexpert Laura Sarlin (kommunikationsministeriet), överinspektör Oskari Hanninen (Tuusula), specialexpert Ville-Veikko Intovuori (Transport- och kommunikationsverket Traficom) och specialplanerare Jukka Mehtonen och ledande forskare Jaakko Mannio (Finlands miljöcentral).

Marina naturresurser: forskningschef Meri Kallasvuo (ordf.) (Naturresursinstitutet), forskningschef Heikki Lehtinen (jord- och skogsbruksministeriet), specialforskare Antti Lappalainen, forskare Sanna Kuningas, specialforskare Mikko Olin, ledande forskare Ari Leskelä, forskare Tapani Pakarinen, specialforskare Jari Raitaniemi, forskare Ari Saura, forskare Jouni Tulonen och forskare Lari Veneranta (Naturresursinstitutet), skyddschef Tapani Veistola (Finlands naturskyddsförbund), toimitusdirektör Kim Jordas (Finlands Yrkesfiskarförbund FFFF r.f.), verksamhetsledare Olli Saari (Finlands Fritidsfiskares Centralorganisation r.f.), specialexpert Markku Mikkola-Roos, specialforskare Seppo Knuutila och forskningschef Samuli Korpinen (Finlands miljöcentral), naturskyddschef Anu Riihimäki och överinspektör Mikko Malin (Forststyrelsen), verksamhetsledare Vesa Karttunen (Centralförbundet för fiskerihushållning), konsultativa tjänstemannen Penina Blankett (miljöministeriet), naturskyddsexpert Matti Ovaska (WWF Finland), viltchefen Mikko Toivola (Finlands viltcentral), fiskeriexpert Mikko Koivurinta (NTM-centralen i Egentliga Finland) och fiskeriråd Eija Kirjavainen ja vilt- och fiskeriråd Vesa Ruusila (jord- och skogsbruksministeriet).

Områdesbaserat natur- och miljöskydd: konsultativa tjänstemannen Penina Blankett (ordf.) (miljöministeriet) och naturskyddschef Anu Riihimäki (ordf.) (Forststyrelsen), lagstiftningsråd Johanna Korpi, lagstiftningsråd Leila Suvanto och konsultativa tjänstemannen Tiina Tihman, (miljöministeriet), konsultativa tjänstemannen Heikki Lehtinen (jord- och skogsbruksministeriet), specialplanerare Lasse Kurvinen, skyddsbiologen Antti Below och områdeschef Mikael Nordström (Forststyrelsen), specialexpert Olli Loisa (Åbo yrkeshögskola), redaktionschef Antti Halkka och skyddschef Tapani Veistola (Finlands naturskyddsförbund), viltchefen Mikko Toivola (Finlands viltcentral), kurator Alekski Lehtikainen (Centrala naturhistoriska museet), forskningschef Meri Kallasvuo, specialforskare Antti Lappalainen, specialforskare Andreas Linden och specialforskare Mervi Kunnasranta, (Naturresursinstitutet), koordinator för det finska havsplanerings-samarbetet Mari Pohja-Mykrä (Egentliga Finlands förbund), specialexpert Markku Mikkola-Roos, forskningsprofessor Markku Viitasalo (Finlands miljöcentral), överinspektör Leena Lehtomaa, enhetschef Olli Mattila och koordinator för vattenfåglar Maria Yli-Renko, planerare Anne Lehmijoki (NTM-centralen i Egentliga Finland), biologen Kimmo Inkinen (NTM-centralen i Sydöstra Finland), överinspektör Kirsi Hellas (NTM-centralen i Nyland), överinspektör Tupuna Kovanen (NTM-centralen i Norra Österbotten) och havsexpert Vanessa Ryan och programchefen Petteri Tolvanen (WWF Finland).

Invasiva främmande arter: konsultativa tjänstemannen Johanna Niemivuo-Lahti (jord- och skogsbruksministeriet), konsultativa tjänstemannen Penina Blankett (miljöministeriet), forskningsprofessor Maiju Lehtiniemi (Finlands miljöcentral), viltchefen Mikko Toivola (Finlands viltcentral) och specialexpert Ville-Veikko Intovuori (Transport- och kommunikationsverket Traficom).

Nedskräpningen: miljörådet Maria Laamanen (ordf.) (miljöministeriet), konsultativa tjänstemannen Heikki Lehtinen (jord- och skogsbruksministeriet), planerare Ville Rinkineva (kommunikationsministeriet), konsultativa tjänstemannen Sirje Sten, programchefen Merja Saarnilehto och specialexpert Vilja Klemola (miljöministeriet), överinspektör Pekka Paavilainen (NTM-centralen i Egentliga Finland), yksikönpäällikkö Mirja Ikonen och specialexpert Ville-Veikko Intovuori (Transport- och kommunikationsverket Traficom), ledande forskare Outi Setälä och specialforskare Sanna Suikkanen (Finlands miljöcentral) och havsexpert Anna Soirinsuo (WWF Finland).

Undervattensbuller: specialexpert Vilja Klemola (ordf.) (miljöministeriet), forskare Okko Outinen (ordf. 1.10.2020 lähtien) (Finlands miljöcentral), konsultativa tjänstemannen Penina Blankett, Ari Saarinen och konsultativa tjänstemannen Jan Ekebon (miljöministeriet), specialexpert Joonas Syrjälä (kommunikationsministeriet), äldre forskare Jukka-Pekka Jalkanen (Meteorologiska institutet), överinspektör Jukka Pajala och specialforskare Harri Kankaanpää (Finlands miljöcentral), ledande expert Olli Holm (Trafikledsverket), överinspektör Larri Liikonen (NTM-centralen i Nyland) och Ville Suominen (Försvarsmakten).

Havsbottnens integritet: forskningschef Samuli Korpinen (ordf.), forskare Ville Karvinen och specialforskare Henrik Nygård (Finlands miljöcentral), ledande expert Anna Bonde (NTM-centralen i Södra Österbotten), Christoffer Boström (Åbo Akademi), ledande expert Olli Holm (Trafikledsverket), forskningschef Meri Kallasvuo (Naturresursinstitutet), specialplanerare Lasse Kurvinen (Forststyrelsen), överinspektör Pekka Paavilainen (NTM-centralen i Egentliga Finland), vattendragsexpert Maria Timonen (NTM-centralen i Egentliga Finland) och specialforskare Joonas Virtasalo (Geologiska forskningscentralen).

Hantering av risker för havsmiljöns tillstånd: konsultativa tjänstemannen Jan Ekebon (ordf.) och konsultativa tjänstemannen Ari Kangas, överinspektör Kirsi Kenttä och specialexpert Minna Valtavaara (miljöministeriet), ledande expert Mirja Palmén, specialexpert Mikko Karvonen och pelastusöverinspektör Rami Ruuska (sismainisteriö), specialexpert Esa Pasanen, specialexpert Valtteri Laine, specialexpert Jyrki Vähätalo, enhetschef Mirja Ikonen och specialexpert Ville-Veikko Intovuori (Transport- och kommunikationsverket Traficom), miljöexpert Heli Haapasaari (Gränsbevakningsväsendet), forskare Jani Häkkinen, specialexpert Markku Mikkola-Roos, specialforskare Seppo Knuutila och utvecklingschef Jorma Rytönen (Finlands miljöcentral), naturskyddschef Anu Riihimäki och specialplanerare Ari Laine (Forststyrelsen), enhetschef Jari Haapala (Meteorologiska institutet), ledande forskare Risto Haimila (Onnettomuustutkintakeskus), havsexpert Vanessa Ryan och naturskyddsexpert Teemu Niinimäki (WWF Finland), överinspektör Timo Kukkola (Tukes) och överinspektör Vesa-Pekka Varti (STUK).

Kostnadsnytto- och kostnadseffektivitetsanalys: gruppchefen Vivi Fleming, forskningschef Samuli Korpinen, ledande forskare Harri Kuosa, forskare Leena Laamanen, forskare Tin-Yu Lai, specialforskare Jouni Lehtoranta, forskare Elina Miettunen, forskare Kaius Oljemark, äldre forskare Antti Räike och forskare Liisa Saikkonen (Finlands miljöcentral).

Miljörapporten: gruppchefen Sanna-Riikka Saarela och forskare Tiina Piironen (Finlands miljöcentral).