

Metodbeskrivning för genomförande av GAP-analys, inför uppdatering av Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsprogram för havsmiljön

EU:s Havsmiljödirektiv (2008/56/EG) innebär att medlemsstaterna ska se till att alla havsområden uppnår eller upprätthåller god miljöstatus. För att genomföra Havsmiljödirektivets artikel 10 om fastställande av miljömål har Sverige utarbetat miljökvalitetsnormer med tillhörande indikatorer. För att följa miljökvalitetsnormerna planeras och genomförs kontinuerligt olika åtgärder. Syftet med GAP-analysen är att översiktligt och semi-kvantitativt utvärdera befintliga åtgärders potential och effektivitet för att följa de marina miljökvalitetsnormerna. För varje miljökvalitetsnorm eller tillhörande indikator (HVMFS 2012:18 bilaga 3) genomförs detta i ett antal steg. Stegen i GAP-analysen kan anpassas och justeras beroende på tillgänglighet och kvalitet på underlag och data, samt beroende på tillgängliga resurser för att genomföra analysen.

Steg 1: Preliminär källfördelningsanalys

Syftet med källfördelningsanalysen är att sammanställa de viktigaste belastningarna för varje miljökvalitetsnorm eller indikator som ska utvärderas, för att sedan bedöma belastningarnas relativa betydelse för respektive miljökvalitetsnorm eller indikator. Betydelsen av varje belastning bedöms på en relativ skala i förhållande till den totala belastningen och uttrycks i procent. Källor som utgör mindre än 5% av den totala källfördelningen bedöms vara av ringa betydelse och inkluderas inte i följande steg. I den slutliga rapporten (steg 10) kan dock samtliga källor listas om detta anses tillföra viktig information som inte ryms i GAP-analysen. Källfördelningsanalysen genomförs i två steg. Först görs en preliminär källfördelningsanalys som baseras på tillgängliga underlag. Om tillgängliga underlag inte tillåter en säker analys, ombeds experterna i steg 7 att bidra med kvalitativa kompletterande uppskattningar till källfördelningsanalysen. Vid ändringar av de preliminära bedömningarna kommenterar experten sin ändring och ger om möjligt referenser (se mer under steg 7).

Steg 2: Åtgärdsanalys

En sammanställning av befintliga åtgärder per miljö kvalitetsnorm eller indikator som ska bedömas görs på ett översiktligt plan, grundat på tillgängliga källor. Sammanställningen baseras på alla typer av beslutade åtgärder på nationell, regional, europeisk, och internationell nivå, i till exempel direktiv, lagtexter, förordningar, såväl som projekt och kampanjer. Även åtgärder som förväntas beslutas inom en nära framtid inkluderas. Varje åtgärd är riktad mot en eller flera belastningar, eller mänskliga aktiviteter. Eftersom det sannolikt i praktiken inte är möjligt att genomföra GAP-analysen på nivån av varje enskild åtgärd, och eftersom åtgärder ofta kan klassas i kategorier, sker sedan en kategorisering av samtliga åtgärder. Målet är att dela in åtgärderna i rimliga åtgärds-kategorier för att underlätta bedömningen av potential och effektivitet, och där varje åtgärds-kategori riktas mot en eller flera belastningar/mänskliga källor. Kategoriseringen bör som riktlinje resultera i 5 till 10 åtgärds-kategorier. Kategoriernas praktiska användbarhet beskrivs också i detta steg. Om översyn över samtliga existerande åtgärder saknas kan informationen kompletteras i steg 4 (telefonintervjuer).

Steg 3: Riktad litteraturgenomgång

En litteraturgenomgång för att sammanställa befintliga underlag och kunskap angående den nuvarande effektiviteten¹ och den teoretiska potentialen² hos de olika åtgärds-kategorierna att reducera respektive belastningar. Dessa värden finns sällan direkt utvärderade i litteraturen enligt definitionerna av effektivitet och potential nedan. Däremot finns ofta värden eller mätningar som kan tolkas inom detta ramverk. Resultaten av litteraturgenomgången sammanställs i en tabell där det tydliggörs vilken typ av värden eller mätningar som ligger till grund för uppskattningar av effektivitet och potential. Litteraturgenomgången avslutas med att identifiera kunskapsluckor. Om litteratursammanställningen bedöms ge för bristfälliga uppskattningar av effektivitet och potential, genomförs steg 4.

Vid behov: Steg 4 - Telefonintervjuer

Detta steg genomförs om kunskapsluckor identifieras i steg 3. För att tillhandahålla konkreta underlag gällande enskilda åtgärders effektivitet, genomförs telefonintervjuer om cirka 1 timme med olika experter som arbetar inom specifika åtgärds-typer på kommuner, länsstyrelser, lärosäten, andra myndigheter eller övriga organisationer. En expert per åtgärds-belastningskombination konsulteras tills målet uppnås, vilket är en preliminär bedömning för samtliga åtgärds-belastningskombinationer där information saknas i steg 3.

Steg 5: Preliminär bedömning av effektiviteten och potentialen av åtgärder

¹ Effektivitet: i dagsläget, inom den geografiska täckning som omfattas av åtgärds-kategorin, med hur många procent bidrar åtgärds-kategorin till att minska belastningens påverkan på miljö kvalitetsnormen.

² Potential: om åtgärds-kategorin i nuläget inte tillämpas fullt ut, vilken är den teoretiska potentialen om den skulle tillämpas fullt ut inom en bestämd tidshorisont.

Baserat på underlagen från steg 2 och 3 (och vid behov 4) görs en preliminär bedömning av den nuvarande effektiviteten och den teoretiska potentialen hos åtgärdskategorierna. Dessa uppskattas i procent med maximalt 5% upplösning. För både nuvarande effektivitet och potential görs en kvalitativ uppskattning av osäkerheten i bedömningen (låg, medel, hög säkerhet). Till varje bedömning ges en kort kommentar som motiverar bedömningen och referenser från steg 3 och 4 anges om dessa finns. Denna preliminära bedömning modifierades sedan till en slutlig version i steg 6.

Steg 6: Expertworkshop

För varje miljökvalitetsnorm eller indikator som ska bedömas sammanställs en kontaktlista av cirka 4-8 experter som kan skatta effektiviteten och potentialen hos åtgärdskategori-belastningskombinationerna. Antalet experter som behövs i detta steg beror på resterande kunskapslucka efter föregående steg. Varje expert kan, beroende på sin specifika kunskap och profil, göra bedömningar för en eller flera GAP-analyser. Inför expertworkshopen får experterna tillgång till åtgärdsanalysen (steg 2), den preliminära GAP-analysen (steg 5), samt sammanfattningar av litteraturgenomgången (steg 3) och (om relevant) en sammanfattning av telefonintervjuerna (steg 4). Inför workshopen sammanställer även experterna eventuella egna underlag (till exempel projektrapporter) som kan ge stöd i bedömningen.

Workshopen inleds med en introduktion där syftet och metoden för GAP-analyserna förklaras med hjälp av ett exempel. Experterna får möjlighet att ställa frågor och få förtydliganden angående metoden. Det är viktigt att betona att de flesta underlag som står till experternas förfogande för att bedöma effektiviteten och potentialen endast ger kvalitativ information, då det ofta inte finns kvantitativa data på potential och effektivitet. Med avstamp i tillhandahållna underlag genomförs en strukturerad diskussion, där experterna diskuterar varje preliminär bedömning med tillhörande motivering, som gjorts i steg 5. Detta görs för varje kombination av åtgärdskategori-belastning. Om experterna anser att en preliminär bedömning och/eller motivering för en bedömning bör ändras, motiveras ändringen med kommentarer och när möjligt anges referenser. Det är också möjligt för workshopens moderator att under videomötet göra justeringar i Excel-dokumentet för GAP-analyserna i linje med hur diskussionerna fortlöper. För alla åtgärdskategori-belastningskombinationer där den teoretiska potentialen bedöms vara högre än den nuvarande effektiviteten, ombeds experterna att ange en eller flera möjliga orsaker till detta genomförandegap.

Steg 7: Individuell utvärdering

Efter steg 6 ges experterna möjlighet att göra en individuell bedömning. Varje expert reflekterar över bedömningarna i steg 6, och justerar sin bedömning om den avviker från bedömningen som gjordes under workshopen. Kommentarer och i möjliga fall referenser anges som stöd för den individuella bedömningen. Spridningen i dessa individuella bedömningar används för att utvärdera svårighetsgraden i att göra en bedömning för respektive kombination av åtgärdskategori-belastning, då en stor spridning i individuella bedömningar tyder på stor osäkerhet i bedömningsunderlagen.

Steg 8. Sammanställning och utvärdering av resultat

Resultaten som sammanställs i detta steg är 1) källfördelningen av belastningarna, 2) bedömningarna av nuvarande effektivitet och teoretisk potential hos åtgärdskategori-belastningskombinationerna, 3) uppskattningar av osäkerheten i bedömningarna. Dessa underlag sammanställs för att tillhandahålla bedömningar av 1) den nuvarande effektiviteten av åtgärdskategorierna att minska belastningens påverkan på miljökvalitetsnormen, 2) det totala gapet mellan målet och den nuvarande effektiviteten, 3) den del av det totala gapet som beror på bristande genomförande av åtgärder inom åtgärdskategori (genomförandegapet), 4) samt kvarvarande gap (det vill säga, andelen av det totala gapet som inte kommer att kunna åtgärdas med befintliga åtgärder).

För varje bedömning genomförs GAP-beräkningarna enligt följande: I korthet utförs beräkningarna med medelvärde av varje bedömning (från steg 6 och 7, i andel, det vill säga värden mellan 0 och 100%), medan intervallerna i steg 7 används för att ge en uppskattning av variansen. Den nuvarande genomförandegraden beräknas för varje åtgärdskategori, vilket är produkten av den nuvarande effektiviteten och den teoretiska potentialen. Genomförandegraden svarar därmed på frågan: Hur effektivt genomförs åtgärden i praktiken i nuläget, givet hur effektiv den skulle kunna vara i teorin? Den totala gapet beräknas som 1 minus nuvarande genomförandegrad. Genomförandegapet är produkten av potentialen och det totala gapet. Kvarvarande gap utgör differensen mellan det totala gapet och genomförandegapet. Genom att vikta resultaten mot betydelsen av respektive belastning enligt källfördelningsanalysen erhålls relativa resultat, där mer betydande belastningar får större vikt än mindre betydande belastningar.

Dessa resultat sammanfattas grafiskt och utgör underlag för att utvärdera de befintliga åtgärderna, och ytterligare aspekter såsom prioriteringar mellan mål och åtgärder, behov av ytterligare åtgärder, och orsaker och/eller hinder till gap och osäkerheter i bedömningar, samt möjliga lösningar på dessa. Experterna fick också möjlighet, under och/eller efter workshopen, att uttala sig om grafernas slutliga utformning och, om nödvändigt, föreslå förändringar.

Steg 9. Orsaksanalys

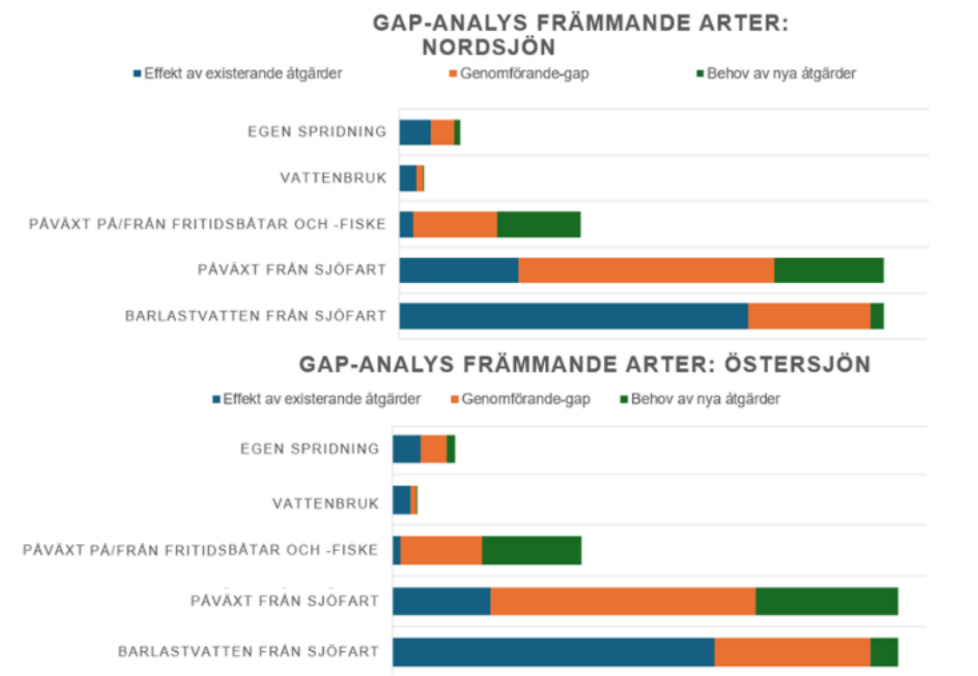
Baserat på samtliga underlag genomförs en orsaksanalys. Syftet är att förstå vilka orsaker som kan ligga bakom resultaten, till exempel osäkra bedömningar, ineffektiva åtgärds kategorier, eller brister i genomförandet av en åtgärds kategori. Syftet är att förstå vilka kunskapsluckor eller hinder som kan ligga bakom resultaten. Hinder kan till exempel vara av juridisk art (såsom otydliga lagtexter, konflikter mellan olika lagar, avsaknad av lagar eller förordningar), baserade på tidsfördröjningar (till exempel mellan genomförande av en åtgärds kategori och reducerad belastning), vara av finansiell art (såsom för låga finansiella medel för effektiv omsättning av en åtgärds kategori), organisatoriska (till exempel oklar ansvarsfördelning mellan olika intressenter), eller konflikter mellan åtgärds kategorier.

Steg 10. Rapportering

Resultaten av samtliga steg i GAP-analyserna (se ovan), inklusive expertdiskussionerna och orsaksanalyserna, sammanställs i en rapport. I rapporten diskuteras även prioriteringar (till exempel vilka belastningar eller åtgärds kategorier som i nuläget har störst insatsbehov), eventuella hinder och hur dessa skulle kunna åtgärdas, eventuellt behov av nya åtgärder, samt osäkerheter i bedömningarna.

Illustration av resultatgraf

Resultat från GAP-analys av MKN C.1 Nyintroduktion eller spridning av främmande arter, genomförd under 2025, används här som illustration (Figur 1).



Figur 1. Översikt över GAP-analys Nyintroduktion eller spridning av främmande arter (miljökvalitetsnorm C.1) i Nordsjön och Östersjön, genomförd under 2025. För varje belastningskategori som utgör 5% eller mer av den totala andelen enligt källfördelningsanalysen visas den nuvarande effekten av existerande åtgärder i blått, genomförandegapet i orange, och behovet av nya åtgärder i grönt.