



Katariina Kiviniemi Birgersson
Kanslichef

Havs-och vattenmyndigheten

Yttrande rörande ”Samråd om uppdaterat åtgärdsprogram för havsmiljön i Nordsjön och Östersjön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen” – vägledning om åtgärder mot intern näringsbelastning

Yttrandet har på rektors uppdrag utarbetats av Områdesnämnden för naturvetenskap. Ärendet har beretts av Stockholms universitets Östersjöcentrum. Följande forskare från Stockholms universitet har bidragit till utformningen av yttrandet:

Brita Bohman, universitetslektor i miljörett, Juridiska institutionen/Juridiska fakulteten

Linda Kumblad, docent i marinekologi, Östersjöcentrum

Marie Löf, doktor i miljövetenskap, Östersjöcentrum

Bärbel Muller-Karulis, forskare i miljövetenskap, Östersjöcentrum

Carl Rolff, miljöanalytiker, Östersjöcentrum

Anna Sobek, professor i miljövetenskap, Institutionen för miljövetenskap

Henrik Svedäng, docent i fiskebiologi, Östersjöcentrum

Emma Undeman, docent i miljövetenskap, Östersjöcentrum

Sofia Wikström, docent i marinekologi, Östersjöcentrum

Stockholms universitet, har tagit del av HaV:s rapport ”Samråd om uppdaterat åtgärdsprogram för havsmiljön i Nordsjön och Östersjön 2022–2027 enligt havsmiljöförordningen” och redovisar nedan några övergripande synpunkter. För mer detaljerade åsikter hänvisas till HaV:s efterfrågade svarsmall i Excel, vilken bifogas.

Generella synpunkter (utan inbördes rangordning)

Angående marint skräp

Stockholms universitet anser att det är svårt att bedöma i vilken utsträckning nya föreslagna åtgärder kommer att kunna bidra till att miljö kvalitetsnormerna kommer att följas, när befintliga åtgärder är otillräckliga. Föreslagna nya och modifierade åtgärder till uppdatering 2021 för marint skräp låter bra, dock är det svårt att bedöma hur effektiva de kommer att vara

Områdesnämnden för naturvetenskap

i praktiken. Kanske det är som rapporten konstaterar att det tar tid innan befintliga åtgärder fått genomslag. Alternativt krävs det också nya insatser av annan karaktär. Det är uppenbart att internationellt samarbete är viktigt för att minska den marina nedskräpning av både makro- och mikrokräp.

Fisk och fiske

Strömming

I Östersjöcentrums policy brief om sill/strömmingsfisket visar man att trycket ökar mot kustbestånden av strömming, särskilt i Gävlebukten, Svealandskusten och Hanöbukten, samma områden som det lokala fisket har gått starkt tillbaka i. Minskad förekomst av strömming påverkar hela ekosystemet med minskad nyttig föda till rovfisk och rovdjur. Minskad strömmingsförekomst innebär också minskad predation på storspigg. För att uppnå "Populationerna av alla naturligt förekommande fiskarter och skaldjur som påverkas av fiske har en ålders- och storleksstruktur samt beståndsstorlek som garanterar deras långsiktiga hållbarhet" bör fokus ligga på att minska trycket mot kustekosystemets viktigaste art, strömmingen.

Torsk

Stockholms universitet vill poängtera att torsktillgången även i ett historiskt perspektiv har varierat betydligt, särskilt i Bottniska viken och norra Östersjön. Att som HaV:s rapport påstå att en återkomst skulle ge positiva kaskadeffekter för hela fisksamhället och ekosystemet är en spekulering. Även om det är önskvärt att återskapa torskbeståndet, vars tillbakagång sannolikt har flera orsaker, så spelar inte denna fiskart en avgörande roll för ekosystemet. Det gör däremot strömmingen. Om strömmingsbestånden kraftigt utarmas kommer hela kustekosystem drabbas tydligt med tillbakagång för flera rovfiskarter, ökad spiggförekomst och minskat antal rovdjur och fiskätande fåglar.

Enligt åtgärdsprogrampunkt 60 avser åtgärden C.4.2 Storleksstruktur hos nyckelart i kustvatten – torsk. Men texten i övrigt talar om gråsäl. Gråsälens finns nästan uteslutande i Östersjön. I Östersjön finns inga kustbestånd av torsk. Torsk förekommer endast marginellt i kustområden¹. Det handlar således om sötvattensrovfisk som abborre. Finns det belägg för att abborre har minskat i kustområdet?

¹ Hinrichsen, H-H., Kraus, G., Böttcher, U., and Köster, F. 2009. Identifying eastern Baltic cod nursery grounds using hydrodynamic modelling: knowledge for the design of Marine Protected Areas. – ICES Journal of Marine Science, 66: 101–108.

Kustfiskdatabasen www.slu.se/institutioner/akvatiska-resurser/databaser/kul/ för Stockholms skärgård visar inte det.

Enligt den åberopade artikeln Hansson et al. (2018) är sälens konsumtion i hela Östersjön ca 20% av fisket (vilket kanske är rimligt?). För riktigt kustnära områden, vilket är det som diskuteras i Hansson et al. (2018) är dessutom, enligt artikelförfattarna, predationen från gråsäl ringa och predationen skulle istället domineras av skarv. Skarvbeståndet visar emellertid tecken på att minska och en ökad förekomst av havsörn kan ses som populationsreglerande.

Trålning

Minskat trålfiske är en utmärkt åtgärd för att förbättra storleksfördelningen hos olika fiskarter, eftersom trålar endast är selektiva för mindre fisk men tar "allt" över en viss fiskstorlek (undantag trålar med rist). Bottentrålning påverkar bottenhabitat negativt; färre bottenlevande djur blir kvar vid trålning. Trålning medför också en näringsberikning genom att sediment från botten virvlas upp vattenpelaren och minskar havsbottens förmåga att binda kol. Bottentrålning bör därför med tiden bli föremål för miljöprövning. Fiskemetoden är dessutom energikrävande vilket bidrar till emissioner av klimatskadliga avgaser. Genom omfattande skattelättnader hålls dock bränslepriserna nere vilket sänker infiskningskostnader och sålunda bidrar till ökat fisketryck och större avtryck på havsmiljön.

Rörande främmande arter, näringsvävar, havsbottens integritet och biologisk mångfald

Stockholms universitet stödjer överlag de föreslagna åtgärderna och vill betona vikten av att begränsa bottentrålning, vidta åtgärder för att stärka bestånd av rovfisk i kusten, införa ekosystembaserad förvaltning och åtgärder mot fysisk påverkan i kusten.

När det gäller den föreslagna begränsningen av populationerna av säl och skarv för att gynna bestånd av rovfisk, är det viktigt att den görs i liten skala och i små steg och under begränsad tid med det uttalade målet att inte hota bevarandestatus för säl och skarv.

Kemikalier

HaV:s rapport föreslår inga åtgärder för landbaserade källor eftersom dessa regleras i annan lagstiftning och vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Det är förståeligt att man vill undvika dubblering av åtgärder under olika lagstiftning och åtgärdsprogram under vattendirektivet. Risken med detta resonemang är dock att åtgärder i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram enbart har ett inlands- och kustperspektiv, och inte även ett havsperspektiv. I och med att de flesta kemiska föroreningar som finns i havet kommer från aktiviteter på land eller kust innebär detta att det är viktigast med åtgärder på land och att det kanske inte behövs några

åtgärder alls i havsmiljö-åtgärdsprogrammet. Det är också så att även för de ämnen som har havsbaserade källor är ofta landbaserad tillförsel dominerande. Detta betyder att havsbaserade källor får omotiverat mycket fokus då åtgärdsprogrammet måste fyllas med några åtgärder, d v s det leder till att ineffektiva åtgärder prioriteras. Det här resonemanget måste fördjupas och en diskussion om för- och nackdelar med detta tillvägagångssätt bör föras i rapporten.

Angående indikatorer, rapporten påtalar att indikatorerna inte omfattar alla problem relaterade till kemiska föroreningar i havet. Man konstaterar därför att det är viktigt med vidare kunskapsuppbyggnad och utveckling av indikatorer. Detta är egentligen det huvudsakliga problemet, att ämnena som omfattas av indikatorerna inte representerar den bredare kemiska föroreningen i havet och eventuella kombinationseffekter. Med tanke på detta skulle åtgärdsprogrammet kunna innehålla kunskapsuppbyggande åtgärder som exempelvis olika typer av screening-aktiviteter för att identifiera nya miljögifter.

Övergödning

Stockholms universitet menar att det är bra att klargöra de utomordentligt långa tidsperspektiven som krävs för att förbättra övergödningssituationen. Det uppställande av orealistiska korta tidsintervall för förbättring som ofta används inom Vattenförvaltningen och sedan aldrig uppnås, är demoraliserande. I mindre limniska system kan stora förbättringar ibland uppnås på kort tid men i ett hav med 30–35 års omsättningstid på vattnet är det helt orealistiskt att förvänta sig betydande effekter på eutrofiering i tidsperspektiv som en eller ett fåtal förvaltningscykler om sex år. Att ständigt konstatera att målen inte uppnåtts i denna sexårscykel men förhoppningsvis i nästa leder till uppgivenhet.

Det är viktigt att fokusera på förbättringstakten snarare än avståndet till ett mål som i vissa fall kan vara osäkert om det överhuvudtaget går att nå. En vision kan vara viktig för att utpeka riktning i arbetet men det är lika viktigt att ha kvantitativa uppnåbara mål som regelbundet kan utvärderas och motivera ökad (eller undantagsvis minskad) takt i åtgärdsarbetet.

Det fordras hårdare prioriteringar på nationell skala i vattenarbetet för att det ska ge resultat. Det kommer inte att gå att åtgärda allt överallt och det är viktigt att som i andra samhällsliga åtaganden våga prioritera att göra åtgärder i områden där förhållandena är som mest kritiska, och därmed där åtgärderna gör den största nyttan, är mest kostnadseffektiva och där man har juridisk rådighet. Mycket tack vare datainsamling inom Vattenförvaltningen finns idag en betydligt bättre bild av tillståndet i landets vattenmiljöer. Det ger ett betydligt bättre utgångsläge för att prioritera på nationell skala. Genom att angripa problemen på alldeles för bred front utan prioriteringar på nationell nivå går för mycket resurser till att beskriva, kartlägga och planera åtgärder som av ekonomiska skäl sannolikt aldrig blir av eller ligger i en mycket avlägsen framtid.

Det är akut nödvändigt med vetenskapligt utformad utvärdering av åtgärders effekt och kostnadseffektivitet på ett nationellt representativt sätt. De flesta åtgärder mot övergödning utförs idag i experimentell eller i begränsad lokal skala och omfattning. Det finns en stor kunskapsbrist om effektiviteten av olika typer av åtgärder. Det råder också en stor brist på långvariga och vetenskapligt utformade program för att riktat utvärdera olika typer av åtgärders effektivitet. Detta fordrar inte enbart ett långvarigt mätprogram efter åtgärdens vidtagande utan också ett mätprogram som påbörjats ett betydande antal år innan åtgärden vidtogs.

Juridiska aspekter

Synpunkt angående valda avgränsningar: frågan om risken för dubbelreglering.

HaV klargör att allt arbete som behövs för en förbättrad havsmiljö inte syns i detta åtgärdsprogram. Dessutom anges att minskningar av belastningar från landbaserade aktiviteter finns beskrivna inom de åtgärdsprogram som upprättats enligt vattenförvaltningsförordningen. HaV anger att detta är för att undvika dubbelreglering. Åtgärdsprogrammen är inte lagstiftning, utan snarare en form av vägledning till myndigheter och kommuner i vilka typer av lagstiftningsåtgärder som krävs. Därför bör inte dubbelreglering vara något problem. Det framgår tydligt av havsmiljöförordningen att det är HaV som är ansvarig för att upprätta förslag till program för de åtgärder som behöver vidtas för att följa de miljö kvalitetsnormer som har identifierats (24§). Det måste tolkas som att alla åtgärder bör inkluderas, även om de i många avseenden är parallella med åtgärder som ska göras/utförs för att uppnå målen också i andra regelverk. Det blir svårt att utvärdera eller rättsligt granska om åtgärdsprogrammet fyller sitt syfte och är tillräckligt om det enbart belyser vissa delar av de åtgärder som behövs. En annan aspekt som måste beaktas är om de åtgärder som behöver vidtas på land i enlighet med vattenförvaltningsförordningen verkligen är desamma som de som behöver vidtas för att uppnå målen i Havsmiljöförordningen.



Henrik Cederquist
Vicerektor för det naturvetenskapliga området



Katariina Kiviniemi Birgersson
Kanslichef

