



Katariina Kiviniemi Birgersson
Kanslichef

Miljödepartementet

Yttrande rörande miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83).

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:

Charles Berkow, omvärldsanalytiker, Östersjöcentrum
Anna Christiernsson, docent i miljörett, Juridiska institutionen
Bo Gustafsson, docent i oceanografi, chef för Baltic Nest Institute
Joakim Hansén, miljöanalytiker, Östersjöcentrum
Linda Kumblad, docent i marinekologi, Östersjöcentrum
Marie Löf, doktor i miljövetenskap, Östersjöcentrum
Gun Rudquist, policychef, Östersjöcentrum
Henrik Svedäng, docent i fiskebiologi, Östersjöcentrum
Emma Undeman, docent i miljövetenskap, Östersjöcentrum
Sofia Wikström, docent i marinekologi, Östersjöcentrum

Stockholms universitets Östersjöcentrum, ÖC, har tagit del av miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83) och har haft löpande kontakt med beredningen under arbetets gång genom möten och föredrag, samt på uppdrag producerat tre fördjupningsrapporter. Stockholms universitets Östersjöcentrum ordnade ett webinarium i januari 2021 där forskarna gav sina inledande reflektioner på betänkandet. Synpunkter utvecklas nedan. Detta remissvar utgör Stockholms universitets samlade svar på remissen.

Övergripande

Stockholms universitet anser att miljömålsberedningens, MMB:s, betänkande är en bra, gedigen och i det stora hela täckande genomgång av havets miljöfrågor.

Att ett omfattande politikområde hanteras i en parlamentarisk beredning är i grunden bra då man förhoppningsvis lättare kan ta förslagen genom riksdagen eftersom man i beredningen i de flesta frågor har nått en samsyn över partigränserna. Havet är ingen sektorsfråga – allt

Områdesnämnden för naturvetenskap

påverkar havet. Beredningen betonar att havspolitikerna inte längre kan hanteras som en sektorsfråga, vilket SU välkomnar. De kommer med många förslag för en samlad och integrerad förvaltning. Enskilda förslag är, som de själva belyser, var för sig inte tillräckliga, men tillsammans bildar de en strategi som kan leda i rätt riktning mot en bättre havsmiljö. Stockholms universitet anser att en sektoröverskridande ansats där fysisk planering och regionala kustvårdsplaner integreras med åtgärder inom EU:s havs-, vatten-, och habitatdirektiv och fiskeriförvaltningen är en förutsättning för att nå förvaltningsmålen inom respektive sektor och direktiv. Vidare bör det ske en samordning med olika stödsystem som t ex EU:s landsbygdsprogram, havs- och fiskerifonden.

Stockholms universitet instämmer i beredningens betoning av kopplingen mellan hav och klimat. På senare tid har de blå delarna av klimatfrågan fått alltmer uppmärksamhet. Ny forskning pekar på fungerande kustekosystems viktiga roll för såväl kolinlagring som växthusgasutsläpp.

Det är bra att MMB lyfter behovet av att harmonisera och tydliggöra den befintliga lagstiftningen.

Stockholms universitet stödjer att ekosystemansatsen ska tillämpas i förvaltningen av haven och särskilt att det tydliggörs att den innebär en förvaltning *inom* ekosystems gränser. För att kunna hantera komplexa miljöproblem med flera påverkansfaktorer, eller där flera arter påverkas är det av stor vikt att ekosystembaserad förvaltning införs i praktiken. För detta behövs en tydlig förvaltningsprocess, som innefattar ett bredare och mer systematiskt kunskapsbyggande. Det är också viktigt att det betonas att en ekosystembaserad förvaltning innebär en bättre integrering av havsmiljö- och fiskeförvaltning. Det är också bra att utredningen tydliggör att miljöbalken gäller parallellt givet att det idag saknas miljömål och miljöprinciper i fiskelagen. De förslag som presenteras för att åtgärda den bristande tillämpningen av miljöbalken vid beslut om fiske riskerar emellertid att vara otillräckliga. Ett sätt att ytterligare stärka detta vore att i fiskelagen tydliggöra att bland annat 2-7 kap. MB gäller.

Stockholms universitet delar MMB:s analys av behovet av ökad kunskap om haven. Mer forskning och miljöövervakning behövs, inklusive forskning om förvaltning- och styrningsfrågor, samt samhällsekonomiska effekter. Beredningen lyfter fram det stora behovet av kunskap, forskning och miljöövervakning. Detta behövs inte minst för utformandet av kloka, samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder.

Stockholms universitet stödjer förslaget om att Havs- och vattenmyndigheten (HaV) får en samordnande roll för miljöövervakningen, och ska tillhandahålla metodhandledning. Det behövs även kontroll av att miljöövervakningen utförs på rätt sätt.

Beredningen brister när det gäller att diskutera och ta ställning i målkonflikter. Dessa finns och måste hanteras, ibland med andra politikområden. Detta exemplifieras under avsnittet om fisket.

När det gäller den föreslagna havsmiljölagen vill SU betona att diskussionen om denna lags vara eller icke vara inte får förhindra att dagens lagar tillämpas oftare och skarpare, vilket beredningen också framför. Stockholms universitet tillstyrker förslaget att införa lagen men betonar att man inte ska knyta överdrivna förhoppningar till en sådan lag. Det är värt att påminna om att vissa inslag i förslaget finns eller har funnits i miljömålssystemet. Miljömålssystemet har dock med tiden urholkats. Det är viktigt att en havsmiljölag inte försvagas med tiden. Dessutom finns en risk med att ett område efter ett annat lyfts ur miljömålssystemet. Den helhetssyn som fanns i miljömålssystemet från början riskerar att försvagas ytterligare. Detta är problematiskt ur havsmiljösynpunkt då havet påverkas av vad som görs för att nå en rad andra miljömål. Också ur havsmiljösynpunkt är helhetssynen viktig. Miljömålsrådet, där både centrala myndigheter under olika departement och länsstyrelser samarbetar, är också en viktig institution för havsmiljön.

Miljökvalitetsnormer (MKN)

Stockholms universitet tillstyrker förslag om att samordna och att precisera miljökvalitetsnormer för god vattenstatus, god miljöstatus och krav enligt art- och habitatdirektivet samt fiskeförvaltningen, både vad gäller innehåll och bedömningsområden. Det saknas dock förslag om att tydliggöra den rättsliga statusen för miljökvalitetsnormer för havsmiljön. Ett sådant tydliggörande är nödvändigt för att råda bot på den bristande implementeringen och efterlevnaden av krav enligt havsmiljödirektivet (som också lyfts fram i utredningen, bl a på s. 460). Här kan jämföras med den utveckling som skett efter klargörande av CJEU i Weserdomen om miljömålsens rättsliga status också i enskilda fall.

De problem som lyfts fram gällande alltför stora bedömningsområden enligt havsmiljödirektivet gäller i stor utsträckning även för kustvattenförekomster enligt vattenförvaltningen, i vart fall i förhållande till fysisk påverkan. Givet de grunda vikarnas viktiga ekosystemfunktion samt den omfattande fysiska påverkan längs stora delar av kusten är det viktigt att även bedömningsområden enligt vattenförvaltningen ses över. Därtill bör även föreskrifterna gällande bedömning av hydromorfologisk status ses över, i syfte att bli kunna bedöma kumulativa effekter och inte effekt av varje beslut för sig. Föreskrifterna har kritiserats för att inte säkerställa att särskilt känsliga eller särskilt viktiga delar av vattenförekomster fångas upp (Vattenmyndigheterna, 2019). För att säkerställa ändamålsenliga normer bör också fisk införas som en biologisk kvalitetsfaktor i kustvatten. Detta får antas vara särskilt viktigt för att kunna bedöma konnektivitet på ett adekvat sätt.

Stockholms universitet avstyrker förslaget att MKN ska fastställas av en nämnd med berörda intressenter. Detta riskerar att leda till att gränsvärden blir föremål för politiska förhandlingar. MKN ska dock utgå från vad miljö och människa tål, utan hänsyn till ekonomiska intressen. I första hand bör det tredje alternativet väljas, nämligen att HaV får ansvaret för MKN för både vatten och havsmiljö. Här finns redan idag en samlad kunskap om MKN. I andra hand bör ansvaret ligga på regeringen.

Även om MKN redan ska tillämpas också vid strandskyddsbeslut, är det bra att utredningen lägger fram förslag om ett förtydligande gällande detta. En granskning av cirka 200 kommunala strandskyddsdispenser visade att MKN inte beaktades i något fall. Det framgår i vart fall inte av besluten. Det framgår inte heller att kumulativa effekter beaktas. För att MKN ska fungera som ett lämpligt instrument för att hantera kumulativa effekter måste de dock utformas ändamålsenligt både vad gäller innehåll och bedömningsskalor (se ovan). För att ytterligare förstärka hänsyn till kumulativa effekter vore det lämpligt att införa ett krav på att också annan pågående och planerad påverkan ska beaktas vid dispenser (jfr. 7 kap. 28 b § MB).

Biologisk mångfald, fisk och fiske

Stockholms universitet anser att det är bra att beredningen belyser den biologiska mångfalden ur flera perspektiv, inte bara i samband med områdesskydd utan exempelvis även att fisket och övergödning påverkar den biologiska mångfalden och att förvaltningen ska vara ekosystembaserad, samt att sambandet mellan utsjö och kust tydligt framkommer, och att förslagen tar dessa samband i beaktande. Skyddsbehoven måste definieras utifrån ekosystemansatsen.

När det gäller åtgärder för kustmiljön – fisk och biologisk mångfald – stödjer SU förslaget att länsstyrelserna ska få i uppdrag att ta fram regionala åtgärdsplaner för fiskevården och att de ska inkluderas i arbetet med andra åtgärder för havs- och vattenmiljön. Det är viktigt att detta arbete sker på havsområdesnivå med tydlig samordning mellan länsstyrelserna.

Rörande skyddade områden

Stockholms universitet stödjer att det marina områdesskyddet utökas i det nya etappmålet (avsnitt 20.9.1) och stärks genom mer strikt skydd, men också att fler aktörer införlivas i arbetet med skyddet av marin natur. Strikt skydd bör i detta sammanhang innebära förbud eller restriktioner mot aktiviteter som har direkt eller indirekt effekt på naturmiljön som ska skyddas, exempelvis fiske, sjöfart (inklusive fritidsbåtstrafik), kust- och strandexploatering. Forskningen visar att man får betydligt bättre effekt på biologisk mångfald av områden med strikt skydd men också att effekten beror av efterlevnad, vilket i sin tur kan förbättras genom att flera berörda parter involveras i processen.

Det är en viktig signal med ett nytt ambitiöst kvantitativt arealmål, som i det nya etappmålet, för att skydda havsmiljön från olika störningar för att bevara arter och miljöer. Stockholms universitet anser dock att fokus inte bör vara för stort på areal och procent skyddad natur. Viktigare är att fokusera på vad som skyddas; att de mest värdefulla eller känsliga områdena och arterna får skydd, samt hur skyddet utformas för att vara effektivt (identifiera påverkansfaktorer och skyddsåtgärder mot dessa). Här blir det formella skyddet för områden viktigt, samt att förvaltnings- och skötselplaner upprättas med tydliga restriktioner som är anpassade för det aktuella området och dess skyddsbehov. I enlighet med beredningens

slutsatser vill SU också betona vikten av att marina skyddade områden utgör ett sammanhängande ekologiskt nätverk.

Forskning vid SU lyfter vikten av att inkludera buffertzoner kring skyddade områden, för att skydda känsliga arter eller habitat för störningar utanför själva det skyddade området. Det kan t ex vara buller eller sediment som rivs upp vid bottenrålning och som kan transporteras flera kilometer med vattenströmmar. Många djur och växter är känsliga för grumligt vatten och ökad sedimentation. Buffertzoner är därför viktigt att inkludera i planeringen av skyddade områden.

Stockholms universitet stödjer även MMB:s förslag som syftar till att bevara opåverkade områden. Förslagen bör innefatta olika typer av bottenar (vara representativt) för att det behövs opåverkade referensområden, men även för att bidra till klimatanpassning och för att man idag kanske inte vet hur viktiga dessa områden är (försiktighetsprincipen).

Stockholms universitet vill dock betona att skyddade områden bara är ett av flera verktyg för att nå målen om ”bevarande och hållbart nyttjande av havet”. Andra viktiga redskap är t ex kustzonplanering där SU delar beredningens syn på att det behövs en skärpning av kraven på den fysiska planeringen för kustvattenområdet, med

- i) ett tydligare planeringsansvar för kommunerna, i kombination med
- ii) att länsstyrelserna får ett tydligare ansvar för samordning av underlag för fysisk planering.

Det vore bra om det mer tydligt framgick att länsstyrelserna ska samarbeta om kunskapsunderlaget både nationellt och inom de tre havsregionerna. Gällande kunskapsunderlag, anser SU att det är mycket bra att bredningen tar upp problemen med, samt ger förslag på hur vi ska kartlägga marin natur, samt att HaV tillsammans med Sjöfartsverket, SGU och Försvarmakten får ett regeringsuppdrag att utföra marin kartering.

Stockholms universitet efterfrågar ett förslag om övervakningsprogram i hela Östersjön för blåmussla eftersom musslan är en nyckelart och fungerar som indikator på störningar av ekosystemen.

Fisk och fiske

Ansatsen i denna del av MMB:s utredning är ambitiös. Genomgången av de juridiska aspekterna av fiskeriförvaltningen inom Sverige och i relation till EU och andra länder har gjorts ingående, lättfattlig och instruktiv. Trots den allvarliga situationen, saknas i beskrivningen den mycket omfattande utarmning som skett av svenska kusthav. Rovfiskbestånd av torsk, kolja, lyrtorsk, havskatt, långa, slätrocka, sillhaj med fler arter är i långa stycken försvunna från Kattegatt och Bohuskusten. Torsken i Östersjön har gått starkt tillbaka, i västra Östersjön på grund av för omfattande fiske, i östra delen på grund av syrebrist som slagit ut reproduktionsområden och av svagare individuell tillväxt. Till detta ska läggas försvagningen av kustbestånden längs ostkusten av t ex rovfisk som gädda, abborre,

och ål. Försvagningen av strömming och sillbestånden i Östersjön och längs kustområdet blir alltmer accentuerad och är att betrakta som ett stort hot som riskerar förändra ekosystemet drastiskt och slå mot både rovfisk, marina däggdjur och fåglar samt mot den lokala kustkulturen.

Generellt läggs också mycket stor vikt på säl- och skarvbeståndens eventuella påverkan på fiskbestånden. Som utredningen själv påpekar var sälbestånden större i början av 1900-talet då samtidigt ett mycket stort yrkes- och husbehovsfiske bedrevs inte minst utmed ostkusten. Störst fokus bör därför läggas på regleringen av fisket, fördelningen av fiskemöjligheter mellan kustfiske och fjärrfiske/ industrifiske, av vilket det senare har erhållit stora fördelar genom subventioner och utdelning av fiskerättigheter.

Fiskeriförvaltningen har under lång tid lidit vad som ibland beskrivs som ett utförandeunderskott. Den långa uppräckningen av försiktighetsansatsen, ekosystembaserad förvaltning, ekosystemansatsen och deras förgreningar i olika lagstiftningar är därför att se som en illustration av försöken att få till en mer hållbar fiskeriförvaltning.

Fiskeriförvaltningen har också under lång tid lidit av att det finns en rad mål som ibland är motstridiga, samtidigt som det saknas prioritering eller vägledning för hur mål- och intressekonflikter ska hanteras. Riksrevisionen påtalade detta i sin granskning av fiskeripolitiken 2008.

https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2e387/1518435471157/RiR_2008_23.pdf

Där står:

Riksrevisionens övergripande slutsats är att de samlade insatserna har varit ineffektiva. I flera väsentliga avseenden rör sig Sverige bort från målen, trots sedan länge väl kända problem, många styrmedel och stora offentliga utgifter. Regeringen och myndigheterna har inte heller sett till att lagstiftningen följs fullt ut.

Och vidare som den första förklaringen:

Oklar prioritering av mål och styrmedel

Regeringen har inte på ett tydligt sätt prioriterat mellan olika motstridiga mål, vilket har bidragit till att statens insatser inte har varit effektiva. Trots otydlig prioritering mellan målen har regeringen gett Fiskeriverket omfattande befogenheter med en långtgående föreskriftsrätt och en mängd olika styrmedel. Nya styrmedel har dessutom tillkommit när målen har ändrats. Fiskeriverket har i sin tur inte beslutat om någon tydlig prioritering av vad som ska uppnås med varje styrmedel som myndigheten förfogar över.

I praktiken har detta bidragit till att kortsiktiga ekonomiska intressen hos relativt starka delar av fiskenäringen har prioriterats på bekostnad av andra intressen. Detta har också slagit tillbaka mot näringens ekonomiska intressen i form av utarmade bestånd.

Samma grundproblem finns i det förslag till strategi för yrkesfiske, vattenbruk samt fritidsfiske och fisketurism som HaV och Jordbruksverket presenterade 2020. Därför bör regeringen tydliggöra sina prioriteringar. Återhämtning av bestånd och miljöintresset prioriteras framför kortsiktiga ekonomiska intressen. Småskalighet och flexibilitet i fisket ger bättre förutsättningar för bestånds- och miljöhänsyn och bör prioriteras framför ökad koncentration och storskalighet. Ett förtydligande av hantering av mål- och intressekonflikter skulle dessutom underlätta för HaV att använda befintliga instrument mer aktivt och på ett mer ändamålsenligt sätt. Ett särskilt tydligt exempel är möjligheten enligt artikel 17 i grundförordningen till EU:s gemensamma fiskeripolitik att använda den nationella kvotfördelningen för att främja ett fiske som är mer hållbart ekologiskt, ekonomiskt eller socialt. Från HaV:s håll framhålls att man behöver tydligare politiska signaler medan man från politiskt håll menar att användning av detta instrument har delegerats till HaV. Resultatet blir att ett potentiellt viktigt instrument samlar damm i verktygslådan.

Kommentarer till Miljömålsberedningens förslag:

17.13.1 Ekosystembaserad förvaltning innebär bättre integrering av havsmiljö- och fiskförvaltning

Stockholms universitet tillstyrker förslaget att integrera frågor om hållbar förvaltning av fiskeresurserna med havsförvaltningen samt ändra HaV:s instruktion, men önskar konkretisering. En sådan kan vara en ”stoppklausul”, det vill säga att kriterier fastställs när fisket efter en viss art eller inom ett visst område helt eller delvis ska stoppas på grund av försiktighet avseende beståndsförsvagningar. Ekosystemansatsen bör också arbeta med de generella regler som existerar. Så är till exempel trålgränsen en generell skyddsåtgärd för kustzonen som inte bör överträdas. De stora områden som idag undantas från trålningsförbudet, de så kallade inflyttningsområdena, bör i görligaste mån försvinna. Undantag kan vara då det lokala fisket gynnas som räkfiske i Gullmarsfjorden, eller strömmingsfiske för humankonsumtion vid ostkusten.

Förvaltningen kompliceras och försvagas av att begrepp som ”ekosystembaserad förvaltning” används på olika sätt i officiella dokument. Det underlättar om centrala begrepp används på ett konsekvent sätt. Där en avvikande tolkning används bör detta tydliggöras. Det är ur flera synpunkter en fördel om man inom fiskeripolitiken håller sig till den definition som finns i artikel 4 i grundförordningen: ”9) ekosystemansats i fiskeriförvaltningen: en integrerad ansats i fiskeriförvaltningen inom ekologiskt meningsfulla gränser som syftar till att förvalta användningen av naturresurser, med beaktande av fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet, samtidigt som man bevarar både den biologiska rikedom och de biologiska processer som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet, genom att beakta kunskaperna och osäkerheterna när det gäller ekosystems biotiska, abiotiska och mänskliga beståndsdelar”.

17.13.3 Målen och rådgivningen för fiskförvaltningen harmoniseras med mål för havsmiljöförvaltningen

Stockholms universitet tillstyrker förslaget i sin helhet och föreslår att dessa delar bildar en stomme i den ekosystembaserade fiskeriförvaltningen. Här bör också beaktas den speciella relationen mellan forskning och förvaltning/politik på fiskets område. Få näringar, om ens någon, är så direkt påverkade av årliga politiska beslut som fisket. Få politikområden, om ens någon, är så direkt kopplade till vetenskaplig rådgivning som fisket. För att undvika rundgång är det därför särskilt viktigt att säkerställa fiskeriforskning som är oberoende av förvaltningen samt politiska och näringsintressen.

17.13.4 Kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktioner mellan utsjö och kust måste utvecklas

Stockholms universitet vill påpeka att industrifisket även pågår *innanför* trålgränsen, på de så kallade inflyttningsområdena och dispenser ges regelmässigt till fartyg *över* 24 m (upp till 60 m). Åtgärder för att skydda de för kustekosystemen livsviktiga strömmingsbestånden behöver sättas in skyndsamt. Det är viktigt att kustkvot och regionalkvot är rumsligt åtskilda från övrig pelagisk kvot i stället för enbart administrativt, på papper. Nuvarande ordning innebär att det storskaliga fisket direkt konkurrera om råvaran med det småskaliga kustfisket, till nackdel för det senare och troligtvis också för beståndet och miljön i övrigt.

17.13.5 Försiktighetsansatsen ska tillämpas vid misstanke om betydande ekosystemeffekter

Stockholms universitet anser att försiktighetsansatsen ska vara vägledande då allvarliga skador på de marina ekosystemen eller den biologiska mångfalden föreligger. Här för det förtydligas att avseendet fisket är det en fördel om förvaltningen tillämpar den definition som finns i Artikel 4 i grundförordning i EU:s gemensamma fiskeripolitik, GFP:

8) försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen: en ansats som beskrivs i artikel 6 i FN:s avtal om fiskbestånd och som innebär att avsaknaden av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara målarter, associerade arter eller arter som är beroende av dessa, icke- målarter samt deras livsmiljö,

I praktiken tillämpas inte sällan ett slags omvänt försiktighetsprincip där det ställs höga krav på vetenskapligt underlag för att införa regleringar mot fiske.

För att underlätta en mer konsekvent och ändamålsenlig tillämpning av försiktighetsprincipen kan det vara befogat att se över lagstiftningen på sätt som framförs på annat ställe i detta yttrande. Vid ansökan om dispens för att fiska inom trålgränsen bör det ligga på den sökanden att redovisa konsekvenserna för andra arter och livsmiljöer, förutom konsekvenserna för det kustnära fisket, för målartens lek, för eventuella delpopulationer och för associerade kommersiella arter.

17.13.6 Regleringar av fiske utanför skyddade områden för att bevara naturvärden och ekosystemtjänster

Stockholms universitet tillstyrker förslaget att samrådsförfaranden om åtgärder med stöd av artikel 20 och 12 i grundförordningen för fiske ska inledas. Stockholms universitet anser att bilaterala avtalen ska omförhandlas. Av stor vikt för att inte ytterligare fördröja nödvändiga skydds- och bevarandeåtgärder är emellertid att dessa förhandlingar inleds direkt och pågår parallellt med framtagande av samrådsunderlag med stöd av artikel 20 och 12 i grundförordning.

Skyddsåtgärder behövs för strömmingsbestånden emellertid längs hela ostkusten. Vid utflyttning av trålgränsen till 12 nautiska mil utanför baslinjen (mot 4 nm idag) bör även Bottenhavet ingå.

Sverige har idag full jurisdiktion att stänga inflyttningsområden innanför trålgränsen, vilka samtliga bör stängas för större tonnage. I den utredning som föregick trålgränsrevisionen 2003 föreslogs en gräns vid 20 m fartygslängd, men istället sattes gränsen vid 24 m. Eftersom dispenser ges regelmässigt till fartyg upp till 60 m längd har i praktiken trålgränsen upphört att gälla. Stockholms universitet föreslår att gränsen för fartygsstorlek för samtliga inflyttningsområden sätts vid 20 m om inte trålning helt bör upphöra.

17.13.7 Regleringar av fiske i skyddade områden

Stockholms universitet tillstyrker beredningens förslag att fiske i ökad utsträckning ska regleras i skyddade områden samt att skyddet av områden ska bidra till ett sammanhängande och representativt nätverk (se ovan). Införandet av ett etappmål är emellertid inte tillräckligt ur ett styrningsperspektiv.

Stockholms universitet stödjer beredningens förslag att fiske i ökad utsträckning ska regleras i skyddade områden samt att skyddet av områden ska bidra till ett sammanhängande och representativt nätverk. Införandet av ett etappmål är emellertid inte tillräckligt ur ett styrningsperspektiv.

Stockholms universitet stödjer att 20 § fiskelagen (1993:787) ändras. Stockholms universitet anser dock att beredningens förslag att 20§ ändras så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens och fiskets intressen kan bli problematisk. Det finns ingen klarhet i hur naturvårdens respektive fiskets intressen ska vägas mot varandra. Om regeringen delegerar detta till myndigheten utan att tydliggöra hur intressekonflikter ska vägas mot varandra finns en risk att det inte blir någon ändring i praktiken. Följaktligen;

- rörande lagens första mening avstyrker SU beredningens förslag att lägga till ”och fisket”.
- rörande andra meningen (”Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras”) stödjer SU beredningens förslag att den tas bort. Av särskild vikt är att utredningens förslag om att ta bort begränsningen gällande ”avsevärt försvårande” genomförs

17.13.8 Satsning för att öka andelen stor fisk i kustekosystemen

Stockholms universitet stödjer beredningens förslag att regeringen ger kustlänsstyrelserna, med stöd av HaV, i uppdrag att senast 2023 ta fram länsvisa, alternativt samordnade inom vattendistriktet, åtgärdsplaner för fiskevården för att stärka bestånden av stor rovfisk, stärka ekosystemens resiliens och bidra till att minska effekter av övergödning. Stockholms universitet stödjer också beredningens förslag att regeringen ger HaV möjlighet att meddela föreskrifter om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för den som bedriver fritidsfiske eller fisketurismverksamhet. Stockholms universitet stödjer även beredningens förslag att regeringen utser en särskild utredare som ska se över förutsättningarna för en fiskevårdsavgift för fiske vid kusten.

I underlagstexten framgår inte med tillräcklig tydlighet att förlusten av ”stor fisk” vid till exempel västkusten beror på att de lokala delbestånden av torsk och annan rovfisk är borta, eller kraftigt decimerade. En återkolonisering av kusten av dessa arter, det vill säga att de återetablerar lek inom vissa områden är förmodligen en mycket långsam process och dessutom kan utsjöbestånden av dessa arter behöva stärkas innan en sådan process sker på naturlig väg. De rester av de tidigare lokala bestånden av rovfisk men även bytesfisk som strömming/sill är således mycket viktiga att bevara och skydda.

17.13.9 Förvaltning av säl och skarv ingår i en ekosystembaserad havsförvaltning

Historiska uppgifter om säl- och möjligen skarvbeståndens tidigare storlek bör jämföras med de uppgifter som föreligger om fiskets tidigare omfattning. Orsakssambanden är viktiga att klarlägga eftersom åtgärder mot sälstammarna vars återhämtning fortfarande varierar ska igångsättas finns risk att andra, mer väsentliga, orsaker till försämrad tillväxt, hälsotillstånd och tillväxt negligerade. En ekosystembaserad förvaltningsmodell bör ha de historiska erfarenheterna klarlagda. Regeringens eventuella arbete för att påverka EU om vissa undantag från förbudet om försäljning av sälprodukter bör inte gå ut över andra, mer angelägna frågor för havsmiljön eller miljön i övrigt.

Farliga ämnen

Stockholms universitet välkomnar att beredningen föreslår ett förstärkt fokus på kemikaliarbetet i havsmiljön. Sverige har en viktig roll att driva på för en utvecklad och förbättrad kemikalielagstiftning inom EU, samt verka för att befintlig lagstiftning tillämpas, som beredningen föreslår i avsnitt 15.9.2. EU:s nya kemikaliestrategi kommer att vara viktig i framtida kemikaliarbete. Sverige och Kemikalieinspektionen är redan viktiga aktörer i de här sammanhangen och driver viktiga frågor som t ex gruppvis bedömning av kemikalier och SVHC-processen. Det krävs att de myndigheter som ska driva dessa frågor har resurser till det, t ex Kemikalieinspektionen.

Stockholms universitet delar beredningens betoning av källa-till-hav-perspektivet. Farliga ämnen är ett globalt problem och kräver internationella samarbeten och lösningar (avsnitt

15.9.1). Ämnen som är förbjudna i Sverige och EU kommer ändå hit med importerade varor och långväga atmosfärisk transport och hamnar ofta till slut i havsmiljön.

Betänkandets förslag består främst av att man ska följa andra redan framtagna relativt heltäckande strategier utan att närmare konkretisera hur genomförandet ska ske. Stockholms universitet hade gärna sett att betänkandet fokuserat på hur åtgärder ska genomföras eftersom förslag redan finns på vad som ska göras.

Beredningen anser att det finns behov av etappmål (avsnitt 15.9.4) om farliga ämnen med fokus på havsmiljön, vilket SU stödjer. De tre nya etappmål som föreslagits av Kemikalieinspektionen bör beslutas, även om de inte uttalat rör havsmiljön kommer en minskad belastning av farliga ämnen vara positiv även för havsmiljön.

Rörande förslaget om att undersöka om miljö kvalitetsnormer kan tas fram (avsnitt 15.9.5): Harmoniserade miljö kvalitetsnormer för farliga ämnen i t ex vatten eller biota kan bidra till ett ökat fokus i arbetet mot en giftfri havsmiljö. Miljö kvalitetsnormer för grupper av farliga ämnen i havsmiljön vore ett viktigt steg i rätt riktning att göra miljö kvalitetsnormerna mer ekologiskt relevanta, eftersom organismerna i havet konstant utsätts för och påverkas av en blandning av farliga ämnen.

Beredningen förslår satsningar på avancerad vattenrening, vilket SU stödjer. Flera reningsverk som övervägt att investera i avancerad reningsteknik har tidigare valt att avvakta och vänta in resultat från de reningsverk som gått före med ny teknik. Nu finns det kunskaper om nya tekniker, därför är detta en välkommen åtgärd, potentiellt även i kombination med att kunna ställa krav på avancerad rening i kommunala avloppsreningsverk.

Dock bör nationell nivå ta fram en plan för vilka reningsverk som bör uppgraderas med mer avancerad rening på sikt eftersom det finns olika målsättning med reningen (minska koncentrationer i mottagande vatten, minska total massa av utsläpp, skydda specifika miljöer t ex dricksvattentäkter eller särskilt känsliga ekosystem) som kräver olika strategier.

Betänkandet lyfter fram behovet av åtgärder mot farliga ämnen i grunda vikar. Det är dock oklart vilken typ av åtgärder MMB förordar vad det skulle ha för effekt.

Övergödning

Beredningen betonar behovet av att adressera övergödningen genom ett antal välkomna målsättningar i avsnitt 14.18.1. Dessa följs dock i alltför ringa omfattning upp av konkreta åtgärdsförslag. Stockholms universitet är medveten om att uppdraget till MMB löd att beredningen inte ska lägga förslag inom områden som hanterats av andra utredningar (t ex utredningen "Lokala åtgärder mot övergödning") men menar att det hade varit bra att få en parlamentarisk diskussion av andra utredningars förslag.

Beredningen föreslår att Jordbruksverket får ansvar för övergödningsmålet och själva åtgärdsgenomförandet. Om så blir fallet är det oerhört viktigt att målkonflikter tydliggörs och prioriteringar mellan olika mål, t ex livsmedelsstrategins produktionsmål och miljömålen görs. Det föreslås också att instruktionen (förordning 2009:1464) till Jordbruksverket skärps vad det gäller övergödning; ” ...och att jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt, genom att bl.a. se till att jordbrukets läckage av näringsämnen till vatten- och havsmiljön följer beslutade miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken.” Stockholms universitet stödjer beredningens förslag.

Stockholms universitet beklagar att beredningen inte lägger fler förslag för att öka växtnäringens utnyttjandegrad, som grundar sig i jordbrukets s k strukturella problem. Med detta avser SU här djurkoncentrationer i vissa regioner och enbart växtodling i andra med påföljande stallgödselhanteringsproblem. Detta problem är genomgående för EU:s jordbruk och ett erkänt problem i övergödningssammanhang. Lösningar diskuteras dock sällan. Inte heller beredningen lägger förslag på detta område.

Visserligen diskuterar beredningen att stallgödsel inte utnyttjas på rätt sätt och att införsel av mineralgödselmedel gör att den totala gödselmängden blir för stor. Detta är positivt och ett välkommet erkännande av att fortsatt tillförsel av växtnäring till jordbrukssystemet måste minska för att läckagerisken ska minska. Men beredningens förslag till åtgärder för ökad cirkularitet är mycket svag. Man föreslår ett etappmål i miljömålssystemet. Man borde ha kompletterat med krav på växtnäringens balans t ex inom ramen för miljöersättningarna och andra styrmedel som skatt på kväve i mineralgödsel. Beredningen skulle även kunnat föreslå satsningar på stöd till lantbruksföretag med större andel egen foderproduktion och incitament för bättre regional/lokal balans mellan växtodling och djurhållning. Ytterligare verktyg att använda vore att i tillståndsprocessen enligt miljöbalken, samt EU:s industriutsläppsdirektiv, för att etablera/utöka ett lantbruksföretag skärpa kraven på antalet tillåtna djurenheters.

Beredningen lägger förslag på långsiktig satsning på lokala åtgärdssamordnare och en nationell stödfunktion till dessa. Stockholms universitet välkomnar förslaget att satsningen på åtgärdssamordnare föreslås att bli kvar långsiktigt efter att det nu testats ett par år och visats sig bidra till ökat lokalt åtgärdsarbete mot övergödning.

Stockholms universitet välkomnar också beredningens förslag att Jordbruksverket bemyndigas att peka ut övergödningskänsliga områden och att kräva att växtodlingsplaner tas fram i dessa områden. Det är bra både för att tydliggöra fosforaspekten av nitratdirektivet och för att underlätta arbetet för lokala åtgärdssamordnare och ge fler verktyg att jobba med särskilda krav på åtgärder i vissa områden.

En viktig fråga som flera aktörer uppmärksammat beredningen på är att det behövs vetenskaplig uppföljning av den faktiska effekten av olika åtgärder. Detta gäller i högsta grad åtgärder för att minska övergödning, men även åtgärder mot annan påverkan. Beredningen tydliggör att det behövs långsiktig kunskapsförsörjning och forskning inom många områden, men lägger dessvärre inte in några förslag i betänkandet om att utvärdera åtgärdseffekter. Stockholms universitet beklagar att det inte har prioriterats mer. För att kunna satsa på

kostnadseffektiva åtgärder behövs mer kunskap om vilka åtgärder som är lämpliga, hur effektiva de är, hur varaktiga de är, vad de kostar etc. Denna typ av kunskap är svårt att erhålla från åtgärdsprojekt som varar några få år och som inte har en koppling till exempelvis universitet och högskolor.

Sjöfart

Stockholms universitet välkomnar att sektorsmyndigheter som Sjöfartsverket och Transportstyrelsen blir mer involverade i havsmiljöarbetet, samt att HaV aktiveras i IMO (avsnitt 18.9.1).

Stockholms universitet välkomnar också att beredningen vill vidta åtgärder för att skydda känsliga områden och arter från fartygstrafik, avsnitt 18.9.4, genom att tillsätta en utredning av hur relevant lagstiftning kan säkerställa möjligheten till reglering av och restriktioner för kommersiell sjöfart i eller nära kustområden med höga naturvärden; samt att regeringen ska verka för att IMO fattar beslut om att farlederna för den kommersiella fartygstrafiken i särskilt känsliga områden i Östersjön ändras/läggs om. Detta kan ha stor betydelse för övervintrande alfåglar och hotade tumlare, men även många andra arter och habitat.

Angående farledsavgifter, dessa kan användas för att styra bort trafik från känsliga områden.

Angående termen ”fritidsbåtar” som beredningen valt att använda. Stockholms universitet föreslår att man istället benämner dessa ”småbåtar” eftersom termen ”fritidsbåtar” pekar ut en viss aktivitetsgrupp när det egentligen handlar om en viss typ av farkoster (grundgående små båtar) påverkar miljön. Dessa småbåtar kan användas för olika ändamål (fritidsändamål, persontransporter av fastighetsägare eller yrkesutövande).

Havsmiljöinstitutet

Det är positivt att Miljömålsberedningen uppmärksammar Havsmiljöinstitutet (avsnitt 23.1), där SU ingår. Detta är ett politiskt initiativ för att öka det vetenskapliga stödet i form av underlag och rådgivning till samhällsaktörer som arbetar med att förbättra havsmiljön. Stockholms universitet tycker dock att det är viktigt att poängtera att mycket rådgivning och olika uppdrag genomförs av forskare vid olika lärosäten som inte kanaliseras via Havsmiljöinstitutet.

Statskontoret har, som Miljömålsberedningen anger, utvärderat samarbetet och påtalat att institutet bör få förnyat uppdrag. Det som inte lyfts i Miljömålsberedningens rapport är de brister som Statskontoret påtalar; dialogen med samrådsmyndigheterna har inte prioriterats tillräckligt samt att deltagande forskare till stor del kommer från Göteborgs universitet, varför den fulla potentialen inte utnyttjas. Som Miljömålsberedningen skriver så är det Havsmiljöinstitutets styrelse som har ansvar för institutet och har i uppgift att följa och ta

initiativ till institutets strategiska utveckling. Stockholms universitet vill påtala att Havsmiljöinstitutets styrelse fattat beslut att rekommendera att huvudmannaskapet nu roteras till annat lärosäte, för att stärka institutets förankring i det sammanlagda forskarnätverket.

Stockholms universitet instämmer i Miljömålsberedningens slutsats att behovet är stort av kvalificerade tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser som stödjer samhällets arbete med havsmiljön. Stockholms universitet menar att det är önskvärt att dialogen, som behöver utvecklas med samrådsmyndigheterna, fokuserar på uppenbara kunskapsbehov där det finns möjlighet och finansiering för en konstellation forskare att bidra. Stockholms universitet vill framhålla att detta är den stora fördelen med ett lärosätessamarbete; tillgång till en nationell överblick över den marina kompetensen och därmed möjlighet att samordna ett relevant kompetensstöd som i dialog med kunskapsanvändare kan komma framåt i frågor om vad som är möjligt att åstadkomma genom en vetenskaplig insats.

Stockholms universitet är positiv till Miljömålsberedningens förslag att utvidga uppdraget till fler lärosäten, men ställer sig mycket frågande till varför endast Chalmers tekniska högskola nämns i rekommendationen till regeringen. Stockholms universitet vill framhålla att t ex Uppsala universitet och KTH båda har betydelsefull marin verksamhet.



Henrik Cederquist
Vicerektor för det naturvetenskapliga området



Katariina Kiviniemi Birgersson
Kanslichef