

## Yttrande över remiss från Miljödepartementet angående Betänkandet Havet och människan, SOU 2020:83 (M2021- 00092)

### Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, anser att Miljömålsberedningens utredning på ett förtjänstfullt sätt har kartlagt de utmaningar och behov av förstärkt åtgärdsarbete som krävs för att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt. Vi anser att man har gått grundligt tillväga för att samla in kunskap från forskning och förvaltning gällande dagens miljöproblem och tagit till sig de förslag till lösningar som presenterats för dem och sammanställt detta till en välbalanserad helhet, där ett genomförande av förslagen skulle ge stora miljömässiga förbättringar i kust och hav. I synnerhet vill SLU framhålla värdet av förslagen gällande:

- att utredningen tar upp biologisk mångfald ur flera perspektiv och beaktar olika typer av ”verktyg” i arbetet med det marina områdesskydd, fisket, exploateringen och övergödningen som viktiga pusselbitar för att miljömålen ska kunna uppnås
- att återställa fiskbestånd och livsmiljöer
- att bredda målen inom fiskförvaltningen från ett enarts-perspektiv till fokus på ekosystemen och de tjänster som produceras
- en regional samordning av kustzonsplaneringen, med ett tydligt landskapsperspektiv och med regionala mål gällande bevarande för att minimera kumulativa effekter
- ökat fokus på kunskapsuppbyggnad kring ekosystemens funktion och påverkan från olika verksamheter vilket kan ge betydande förbättringar av havs- och kustmiljöns tillstånd om de implementeras
- att låta ekosystemansatsen genomsyra havsmiljöförvaltningen då havsmiljön, dess biologiska mångfald, ekosystemtjänster och ekologiska status kräver breda långsiktiga och statusfrämjande åtgärder

- att det sektoriella ansvaret för berörda myndigheter förtydligas avseende miljömålet samt att Havs- och vattenmyndighetens roll och förutsättningar i havsmiljöarbetet stärks
- att strandskyddets syften utifrån havsmiljöns behov förtydligas och stärks
- att öka och tillgodose genomförbarheten av effektiva och ibland genombrytande åtgärder för att säkerställa den biologiska mångfalden (t ex möjliggöra åtgärder som kan innebära att befintliga bryggor byggs om eller tas bort)
- att öka kunskapen om den marina miljön, dess arter och habitat särskilt gällande utbredning, förekomst och status men också interaktioner och befintliga påverkansfaktorer, till exempel de marina födovävarna och hur interaktionen mellan fiske och predatorer påverkar tillgången och återhämtningen av svaga fiskpopulationer

## Generella synpunkter

### Kapitel 1 Författningsförslag

#### *1.1 Förslag till havsmiljölag*

SLU är positivt till att det införs en havsmiljölag. Lagen säger bara vad regeringen får och skall göra, den kan förslagsvis även gälla för samtliga myndigheter. En paragraf om krav på samverkan mellan myndigheterna skulle kunna ersätta lydelse om samverkan som föreslås i förordningarna för de olika myndigheterna. Att Havs- och vattenmyndigheten (HaV) får en mer central roll skulle också kunna framgå av denna lag.

Ekosystemen har de senaste decennierna förändras fundamentalt. De ökande atmosfäriska CO<sub>2</sub>-utsläppen har lett och kommer fortsatt leda till förändrade vattenmiljöer (som framgår av Kapitel 3 och 8). Program för restaurering av ekosystem och dämpning av klimat/CO<sub>2</sub>-påverkan blir allt viktigare för att nå miljökvalitetsmålen och återupprätta ekosystemtjänster. Lagen bör förslagsvis reglera behovet och hur dessa ska utföras. Även annan påverkan och konstruktion ska bidra till återhämtning av ekosystemen och lindra klimatpåverkan och dess följder.

### Kapitel 9 Ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning

SLU instämmer med remissens slutsatser om ett ökat behov av ekosystembaserad förvaltning. SLU instämmer att det förutom reglering i lagtexter behövs tydligare styrning och uppföljning från centrala myndigheter, en mer långsiktig finansiering och tydligare processer för kunskapsutbyte mellan olika aktörer. Det behöver också utvecklas indikatorer för ekosystembaserad förvaltning som kvantitativt mäter framstegen mot dess principer.

## Kapitel 15 Farliga ämnen

Sid 709. SLU ser det som relevant att nämna avsaknad av föredömen gällande tillämpning av lagstiftning för utsläpp av miljöfarliga ämnen till vatten vilket kan påverka svenskt genomförande. Idag saknas i princip rådande praxis gällande möjligheter till att klassa om vattenförekomster för att medge verksamhet med utsläpp av miljöfarliga ämnen i samband med exempelvis gruvnäring. Vidare saknas diskussion kring praktisk tillämpning av situationer då direktiv för farliga ämnen i vatten och tillhörande bedömningsgrunder för respektive ekologisk status och kemisk status hamnar i konflikt. Som praktiskt exempel är den storskaliga omprövningen av vattenkraft som ligger i startgroparna. Åtgärder som syftar till att höja den ekologiska statusklassningen (genom att t.ex. möjliggöra upp- och nedströmspassage eller att återskapa eller förbättra hydrologisk regim) riskerar att leda till förändrade flöden av vatten som leder till ökad turbiditet vilket i sin tur riskerar att leda till en försämrad status gällande kemisk status via uppblandning av sediment, grumling och frisättning av miljöfarliga ämnen. Kunskapsläget om denna föroreningsproblematik är lågt. Möjligheterna för att fånga upp problematiken försvåras ytterligare av att dessa delar täcks inom ansvarsområdet av två skilda myndigheter (HaV resp. Naturvårdsverket).

## Kapitel 17 Förvaltning av fisk

*17.12.2 Bevarandeåtgärder utanför skyddade områden för att nå god miljöstatus*  
SLU ser positivt på förslaget att förvaltning av fiskresurser ska vara ekosystembaserad och att fisket inte bör påverka marina pelagiska och bentiska arter, livsmiljöer och näringsvävar negativt. Detta då yrkesfiskets, såväl som fritidsfiskets, generella påverkan på havets arter och naturtyper är betydande. Att minska denna påverkan är av avgörande betydelse för att uppnå såväl nationella som internationella miljömål.

*17.13.1 Ekosystembaserad förvaltning innebär bättre integrering av havsmiljö- och fiskförvaltning*

SLU ser positivt på förslaget att förvaltning av fiskeresurserna integreras med havsmiljöförvaltningen, och att ekosystemansatsen tillämpas generellt.

*17.13.3 Målen och rådgivningen för fiskförvaltningen harmoniseras med mål för havsmiljöförvaltningen*

SLU delar synen att man inte lever upp till målet i artikel 2 i den gemensamma fiskeripolitiken, och tycker det är bra att man vidtar åtgärder för att åtgärda detta.

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

SLU stöder detta förslag.

*17.13.5 Försiktighetsansatsen ska tillämpas vid misstanke om betydande ekosystemeffekter*

SLU stöder förslaget om att en försiktighetsansats tillämpas systematiskt. Vad det innebär i olika fall kan behöva utvecklas och integreras i förvaltningen.

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

SLU håller med om utredningens förslag att fiskeregleringar behövs för att bevara arter och livsmiljöer, såväl inom som utanför skyddade områden då det kan medföra betydande effekter för statusen hos fisken i sig men även andra arter samt ekosystemtjänster.

#### *17.13.7 Reglering av fiske i skyddade områden*

Vi håller också med om bedömningen att ytterligare reglering av fiske i marina skyddade områden utifrån områdets bevarandemål behövs och att 20 § i fiskelagen ändras för att underlätta detta arbete. Det är dock viktigt att tydliggöra hur intresset av att bevara biologisk mångfald ska vägas mot näringens intresse av kortsiktig avkastning. I skyddade områden med syfte att bevara biologisk mångfald, uppnå miljömål och internationella åtaganden anser SLU att bevarande av fiskbestånd och biologisk mångfald självklart bör väga tyngst.

#### *17.13.8 Satsning för att öka andelen stor fisk i kustekosystemen*

SLU stöder utredningens strävan att stärka fiskbestånden, särskilt rovfisk i kustmiljön. Kustnära fiskbestånd är viktiga för att åstadkomma resilienta ekosystem som bl.a. kan motstå effekter av klimatförändringen och havsförsurning.

#### *17.13.9 Förvaltning av säl och skarv ingår i en ekosystembaserad havsförvaltning*

SLU stöder förslaget.

#### *17.13.10 Ändring i fiskelagen för fiske av ostron*

SLU stöder förslaget.

### Kapitel 18 Sjöfarten och havet

#### *18.9.4 Större hänsyn i känsliga kust- och havsområden*

SLU ser positivt på miljöberedningens förslag till restriktioner av den kommersiella sjöfarten då den innebär risker och generell påverkan i form av buller och störning inom t.ex. områden viktiga för tumlare och sjöfågel. Förslaget att en särskild utredare ska ges i uppdrag att se över relevant lagstiftning för reglering av och restriktioner för kommersiell sjöfart är viktig då det idag finns brister gällande hur begränsningar kan genomföras via områdesskydd. SLU instämmer dock i beredningens analys att ytterligare utredning i frågan om möjlighet att fatta beslut för de två befintligt utpekade Natura 2000-områdena inte är nödvändig och att försiktighetsprincipen där bör vara vägledande.

I tillägg bör den särskilda utredaren se över ytterligare viktiga områden för tumlare, inte bara redan utpekade Natura 2000-områden, för reglering av och restriktioner för kommersiell sjöfart. Det finns två mycket viktiga områden för tumlare som idag

inte har något skydd<sup>1</sup>, och där kommersiell sjöfart behöver regleras. Tummlaren är en listad art i EUs art- och habitatdirektiv och bedöms ha dålig status i Östersjön. Tummlaren är även rödlistad både internationellt och nationellt.

## Kapitel 20 Marint områdesskydd

### *20.9.1 Nytt etappmål för marint områdesskydd*

Förslaget om ett nytt etappmål till 2030 med föreslagna delmål är bra och följer riktlinjerna i EUs biodiversitetsstrategi. Det är viktigt att fördela fokus mellan de tre delmålen så att de kvalitativa aspekterna i etappmålet inte försummas. I tidigare etappmål om skydd uppnåddes arealmålet om 10 % medan de kvalitativa målen rörande funktionalitet och representativitet inte kunde uppnås varken på land eller i vatten. Som utredningen poängterar ger marint områdesskydd överlag ett svagt skydd för utpekade bevarandevärden. Fokus bör läggas på strikt skydd, representativitet och funktionalitet där de faktiska naturvärdena och områdets ekologiska funktion bör få avgörande betydelse vid utpekandet. För att nå de föreslagna etappmålen är det också viktigt att det finns en långsiktig finansiering för berörda länsstyrelser och därför bra att utredningen föreslår förstärkta anslag.

SLU håller också med om att fler berörda parter och aktörer engageras i processen för marint områdesskydd.

### *20.9.2 Regleringar i opåverkade områden*

De föreslagna åtgärderna för att bevara opåverkade områden är bra. Utredningen berör dock inte svårigheterna i att förhindra småskalig exploatering ens i utpekade Natura 2000-områden där värdefulla livsmiljöer som ålgräsängar och lekmiljöer för kustlevande rovfisk succesivt utsätts för allt mer påverkan. Förutom reglering i befintliga områden kan ytterligare värdefulla områden med begränsad exploatering ses över för möjligheten att bevara dem som opåverkade områden.

Utredningen har identifierat att systematisk uppföljning av marina skyddade områden saknas. Om inte förr så bör systematisk uppföljning av marina bevarandevärden införas i samband med reglering av skadliga verksamheter. Då kan effekten av olika regleringar utvärderas, vilket i framtiden möjliggör informerade beslut om vad som behövs för att områdesskyddet ska uppfylla sina syften. En fungerande uppföljning bör vara ett centralt mål i arbetet med marint områdesskydd då det är det främsta verktyget för att utvärdera skyddets kvalitet. Utredningen bör överväga att ge konkreta förslag för att främja arbetet med att få en systematisk uppföljning av marina skyddade områden på plats.

### *20.9.3 En stärkt organisation med länsstyrelserna i centrum*

Förslaget att komplettera områdesskyddsförvaltningen med krav på samarbete är bra och viktigt för att uppnå målen om ett representativt, funktionellt och sammanhängande nätverk av skyddade områden. Förslag på organisation och

---

<sup>1</sup> Carlström & Carlén 2016 Skyddsvärda områden för tumlare i svenska vatten

genomförande finns framtaget inom arbetet med de regionala handlingsplanerna och en komplettering med förtydligande i områdesskyddsförvaltningen stärker det redan påbörjade arbetet.

#### Kapitel 21 Kusthavet – där alla vill vara

SLU anser att för att uppnå den mest ändamålsenliga och sammanhängande planeringen krävs att havs- och kustområden planeras tillsammans. Detta ligger även i linje med ekosystemansatsen. Givet att det kommunala planeringsansvaret har ett egenvärde tycker vi att resonemangen och förslagen i kap 21 är väl genomtänkta och kan leda till stora förbättringar jämfört med dagens hantering av planeringsfrågor i kustzonen. En samordnande roll för länen, som är ansvariga för de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur, kommer att göra det möjligt att ta hänsyn till landskapsperspektiv och hantera kumulativa effekter, och att väga in bevarande av naturvärden på ett mycket tydligare sätt än vad som är fallet i dagsläget.

##### *21.10.6 Strandskyddet är särskilt viktigt i grunda kustområden*

SLU ser mycket positivt på utredningens förslag att förtydliga strandskyddets syfte jämfört med dagens skrivning. Strandskyddets betydelse för den marina biologiska mångfalden bör inte underskattas och ett starkt och välfungerande strandskydd har en mycket viktig funktion för att tillgodose och upprätthålla ekologiska värden och funktioner särskilt i oskyddade områden.

#### Kapitel 22 Havsmiljödata

##### *22.4.14 Data insamlade av enskilda*

I tillägg till nämnda organisationer och projekt så finns ett marint faunaväkteri som koordineras av SLU Artdatabanken. Det marina faunaväkteriet har potential att bli lika betydelsefullt som andra ideella föreningars insatser. Sedan starten 2017 fram till 2020 utgör antalet fynd rapporterade inom marint faunaväkteri en substantiell del (50 % av kräftdjuren och närmare 99 % av sjöstjärnor) i rapporteringen av dessa arter i Artportalen. Med ett stärkt marint faunaväkteri kan mer data samlas in, vilket gynnar arbetet för den marina miljön.

##### *22.7.5 Översyn av sekretesskydd av geografisk information*

Förslaget att en utredare ska se över sekretesskyddet av geografisk information är viktigt för ett effektivt arbete för den marina miljön. Att se över hur Sverige kan upprätthålla sekretessinformation för att samtidigt kunna leverera underlag och analyser är viktigt både ur den ekonomiska aspekten och för att uppnå bästa möjliga resultat för havsmiljön.

##### *22.7.7 Sammanhållen marin kartering*

Ett efterlängtat och bra förslag är att utreda och ta fram ett organisationsförslag för en sammanhållen marin kartering. Viktigt är att den/de myndigheter som har rätt kompetens och resurser får ansvar samt att en datavärd utses och gör informationen

tillgänglig. Behovet omfattar heltäckande djupdatakartor och substratkartor och i synnerhet kartor med högupplöst biologisk information (arter och habitat). Förutom kartering är regelbunden återkommande övervakning för att detektera förändringar också centralt och viktigt samt att tillgodose behovet av ökade kunskap gällande kumulativa effekter.

### Kapitel 23 Behov av kunskap och forskning om havsmiljön

SLU instämmer att det finns behov av ökade kunskaper om ekosystemens funktion och hur de påverkas av mänskliga aktiviteter på lokal och regional nivå såväl som av storskalig påverkan av klimatförändringar, sjöfart, fiske m.m. Det finns också ett stort behov av forskning på kombinerade effekter av olika påverkansfaktorer på ekosystemet.

SLU instämmer i behovet av att öka kunskapen om fiskens roll i ekosystemet och hur olika fisketryck och fiskemetoder påverkar inte bara olika arters beståndsstatus, men även påverkan på ekosystemfunktioner som näringsvävar och utsjö – kustinteraktioner. För att kunna göra detta behövs forskning och utveckling av flerartsförvaltning och ekosystemmodeller.

SLU trycker på behovet av att implementera pilotområden vid kusten för en ekosystembaserad förvaltning där olika funktioner i ekosystemet och belastningar tas hänsyn till.

#### *23.1 Havsmiljöinstitutet (HMI)*

SLU delar utredningens bild att havsmiljöinstitutet skall vara en samlande och koordinerande funktion för den kompetens inom havsmiljöområdet som finns vid de svenska lärosätena samt ha en central kunskapsspridande roll. SLU anser att HMI inte primärt skall bedriva egen forskning (eller utbildning), utan samordna forskare vid de ingående lärosätena och därmed maximera frihetsgrader och potential att samla kompetens som kan hantera beställningar av komplexa och verksamhetsövergripande kunskapsunderlag för myndighetsbeslut. I de fall uppdraget är av mindre komplex karaktär kan lärosätena själva ta emot beställningar och leverera kunskapsunderlag.

#### *23 övriga delar*

SLU instämmer att det finns behov av ökade kunskaper om ekosystemens funktion och hur de påverkas av mänskliga aktiviteter på lokal och regional nivå såväl som av storskalig påverkan av klimatförändringar, sjöfart, fiske m.m. Det finns också ett stort behov av forskning på kombinerade effekter av olika påverkansfaktorer på ekosystemet.

Miljömålsberedningen lyfter dock fram enbart ett fåtal, specifika, områden där kunskap saknas (undervattensbuller, farliga ämnen, konnektivitet, fiskens roll i ekosystemet inklusive effekter av klimatförändringar, sjöfartens påverkan). Ett

antal mycket viktiga områden där vi har behov av mer kunskap saknas, och framför allt områden som kräver tvär- och mångvetenskapliga angreppssätt (trots att tvär- och mångvetenskap lyfts fram i inledningen). Fyra sådana viktiga områden där vi har otillräcklig kunskap är (1) hur havsmiljön och havets näringsvävar påverkas av samtidiga miljöförändringar och miljöpåverkan (t ex kombinationen av varmare hav, övergödning, miljö-giftsbelastning och fiske), (2) kopplingen mellan markanvändning på land i olika naturtyper, produktionssystem och städer påverkar kust- och havsmiljön, (3) hur havsmiljön, näringsvävarna och fisken påverkas av olika fiskeriförvaltningsformer (t ex individuellt överförbara kvoter) och andra styrsystem (t ex bidrag), samt (4) mätning och förståelse av samtidiga åtgärder för havsmiljön (före-, under- och efter-studier av effekterna av multipla åtgärder).

Ett riktat anslag till Havs- och vattenmiljöforskning kan stödja framtagandet av ökad kunskap kring havsmiljön, men bör inriktas mot just framtagande av ny kunskap genom forskning, hållas brett och utlysas i konkurrens. Ansökningarna bör utvärderas i expertbaserade beredningsgrupper, i den typen av process som forskningsråden genomför. Det är oklart varför anslaget för forskning skall ges till Havs och vattenmyndigheten, snarare än FORMAS, som har tydliga, etablerade och kvalitetssäkrade processer för just sådan anslagsfördelning.

## Specifika synpunkter

Kap 1, sid. 96. Hur ska samordning av miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt -levande kust* och resterande miljömål koordineras när denne lyfts ur till Havs- och vattenmyndigheten och resterande ligger under Naturvårdsverket? Detta för att en helhetssyn på förvaltningen av ekosystem behålls och balansen mellan bevarande och användning av land, vatten och levande resurser kopplas ihop i enlighet med en ekosystembaserad förvaltning.

Kap 4, sid 151. Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt och djurliv* bör lyftas upp, tillsammans med *Hav i balans och levande kust och skärgård* och *ingen övergödning*, som nära kopplad till havsmiljön.

Kap 4, sid 162. Många av principerna för en ekosystembaserad förvaltning finns i strecksatserna (hållbara ekosystem, biologiska mångfalden främjas och nyttjas hållbart mm) men skulle kunna med fördel kunna uttryckas tydligare i generationsmålet. Detta för att ekosystembaserad förvaltning ska bli vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

Kap. 9. Ekosystembaserad fiskförvaltning. Inom fiskförvaltning har, enligt en studie i Wikström mfl (2020), förvaltningen fokuserat på produktionsmål (MSY – Maximum Sustainable Yield) och missar att väga in social och ekologisk hållbarhet. Fler aktörer behöver vara med och påverka det faktiska utfallet av politiska mål och beslut. En långsiktig satsning behöver ske för utvecklingen av flerartsförvaltning med hänsyn till fiskpopulationernas habitat och andra omgivningsfaktorer, däribland klimat.



Kap. 11, sid 437. SLU reagerar på skrivning: ”...Artdatabanken har fortfarande inte redovisat bedömningsgrunderna för den senaste rapporteringen av art- och habitatdirektivet som gjordes till EU-kommissionen i mars 2019”. Rapporteringen gjordes på uppdrag av och med full insyn av HaV, enligt riktlinjer från EU-kommissionen, med förankring i en referensgrupp av marina forskare och sakkunniga. Det är för oss oklart vad som avses med formuleringen.

SLU stöder förslaget att Jordbruksverkets ska få ansvar för att samordna följa upp, utvärdera och rapportera miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning och förutsätter att marin ämneskompetens tillgodoses inom myndigheten.

Om SGU blir nationell datavärd för miljögifter i sediment, miljögifter i biota och screening av miljögifter hamnar miljögiftsövervakning i biota på flera olika myndigheter. Viktigt med samordnad planering och genomförande.

Kap 23. Sid 1323. I förslaget kan syftet med anslagets ändamål tydligare kopplas till utveckling mot en ekosystembaserad förvaltning. Därtill kan stödet utvecklas till att inkludera även andra miljö kvalitetsmål som samspelar med *Hav i balans samt levande kust och skärgård* för att ha en tydligare ”källa till hav” ansats.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av chef för ledningskansliet Miika Wallin. Innehållet har utarbetats av forskningsledare Noël Holmgren, forskarna Ann-Britt Florin, Joakim Hjelm, Sara Bergek, Ulf Bergström och miljöanalysspecialist Elin Dahlgren vid institutionen för akvatiska resurser samt programchef Lena Tranvik, miljöanalysspecialisterna Christina Halling och Josefin Sagerman, och miljöanalytiker Anna Westling vid SLU Artdatabanken.

Torleif Härd

Miika Wallin