

Kajsa Tönnesson  
Chef Havsmiljöinstitutet  
Box 260  
SE-405 30 Göteborg  
Tel +46 31 7861259  
kajsa.tonnesson@havsmiljoinstitutet.se

2021-05-23, Dnr 20/21

m.remissvar@regeringskansliet.se  
cc: m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

## Remiss gällande SOU 2020:83 Havet och människan, Dnr: M2021/00092

Havsmiljöinstitutet lämnar här synpunkter på Miljömålsberedningens förslag i SOU 2020:83 enligt remissförfrågan med diarienummer M2021/00092.

Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Linnéuniversitetet. De synpunkter Havsmiljöinstitutet lämnar är utöver synpunkter som ev. har lämnats av respektive universitet.

### Sammanfattande budskap

Havsmiljöinstitutet välkomnar den stora översynen som Miljömålsberedning (MMB) genomfört för att skapa bättre förutsättningar för beslutsfattare att agera för en bättre havsmiljö. Vi uppskattar särskilt ambitionerna att reducera komplexitet och splittring i havsmiljöarbetet.

Vi välkomnar att målet *Hav i balans samt Levande kust och skärgård* ska utgöra det styrande nationella havsmiljömålet, och att det harmoniseras med mål och arbeten enligt havsmiljöförordningen, förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, områdesskyddsförordningen och artskyddsförordningen.

Vi välkomnar att ekosystembaserad förvaltning utgör en uttrycklig grund för svensk havsmiljöförvaltning, liksom att roller för regeringen, Havs- och vattenmyndigheten samt ett flertal andra myndigheter blir tydligare.

Havsmiljöinstitutet välkomnar att den marina kustmiljön identifierats som speciellt värdefull och utsatt och håller med om att kustmiljön har en illa fungerande förvaltning.

Havsmiljöinstitutet understryker behovet av att fiskefrågor integreras med havsmiljöfrågor. Det är akut att vidta kraftfulla åtgärder för att reducera fiskets omfattande påverkan på fisk, bottenmiljö, närings- och kolupplagring, och ekosystemens funktion och stabilitet. Fiskeriförvaltningen har ett stort utförandeunderskott, vilket behöver åtgärdas så att miljötillståndet förbättras.

I ekosystembaserad förvaltning ingår att ta hänsyn till sociala och ekonomiska faktorer. Privatiseringen av fiskerättigheter har i grunden förändrat förutsättningarna för fiskeriförvaltningen i Sverige. I utredningen saknas en bredare analys av hur fiskerättigheter fördelas mellan olika landsändar och fiskare och hur detta påverkar såväl produktionen av fisk för humankonsumtion, som hur miljön påverkas av ett alltmer storskaligt och koncentrerat fiske. Därmed blir det svårt att bedöma hur möjligheterna att uppnå havsrelaterade miljömål kommer att påverkas.

Havsmiljöinstitutet stöder att ansvar för miljöövervakningen placeras på Havs- och vattenmyndigheten med ett tydligare eget beslutsansvar. Brist på kunskap om samhällets inflytande på havsmiljön har dock inte uppmärksamats i texter om datainsamling och behov av kunskapsbyggande. Havsmiljöinstitutet understryker att informerade beslut om styrmedel och åtgärder för en bättre havsmiljö kräver grundläggande kunskap och data om det samhälle som påverkar och beror av havet. Åtgärdsprogram inom såväl vattenförvaltningsprogram som havsmiljöprogram är tydligt beroende av mer genomarbetade samhällsanalyser. Havsmiljöinstitutet menar därför att Havs- och vattenmyndigheten bör få ett uppdrag att utveckla arbetet med data och kunskap som avser samhällsystemen som är av relevans för havsmiljöns förvaltning, och genomföra ett sådant uppdrag i samverkan med de myndigheter och sektorer som de må beröra.

Havsmiljöinstitutet konstaterar även att genomförandet av alla de förslag som utredningen lägger fram kommer innebära stora förändringar och kräva resurser. Havsmiljöinstitutet bedömer att det inte alltid är klarlagt hur det ska gå till, och vad som krävs, för att besluta och genomföra sådana förslag som inte är lagförslag (t.ex. förslag på myndigheternas regeländringsarbete punkt 24.3). Havsmiljöinstitutet understryker vikten av att resurser och strukturer sätts till för att genomföra förslagen. Stora förbättringar skulle kunna göras med befintlig lagstiftning men brist på resurser och i vissa fall politisk vilja, hindrar nyttjande av de möjligheter till åtgärder som finns.

Betänkandet visar en imponerande genomgång av svensk havsmiljöorganisation och havsmiljöns tillstånd. Havsmiljöinstitutet har valt att huvudsakligen granska förslagen som MMB lägger fram i relation till utredningens direktiv. På följande sidor presenteras, ordnat enligt utredningens kapitel, de synpunkter och rekommendationer som Havsmiljöinstitutet speciellt vill lyfta fram.

Ärendet har beretts av Eva-Lotta Sundblad (sammankallande), Anders Grimvall, Ulla Li Zweifel, Henrik Svedäng, Madeleine Prutzer, Kajsa Tönnesson, Andrea Belgrano, samt Andrea Morf från Havsmiljöinstitutets kansli; Johan Wikner Umeå Universitet, Kjell Larsson Sjöfartshögskolan vid Linnéuniversitetet, Lena Gipperth och Per Moksnes från Göteborgs Universitet.

I ärendet har Havsmiljöinstitutets ledningsgrupp beslutat.



Kajsa Tönnesson  
Chef, Havsmiljöinstitutet

**Nedan presenteras, ordnat enligt utredningens kapitel, de synpunkter och rekommendationer som Havsmiljöinstitutet speciellt vill lyfta fram.**

## **Kapitel 1 från sid 49. Författningsförslag**

Författningsförslagen kommenteras i relation till motiveringen av förslagen i respektive kapitel.

## **Kapitel 2 från sid 113. Miljömålsberedningens uppdrag och arbete**

Havsmiljöinstitutet delar beredningens syn (sid 122) att havsmiljöområdet inkluderar eller är beroende av många politikområden och omfattar en stor bredd av olika sakfrågor, vilket för med sig målkonflikter att hantera och behov av aktivt samarbete mellan flera myndigheter. Det finns ett stort behov av att nya grupper av aktörer och fler sektorer ser sin roll och är aktiva.

Det är därför värdefullt att beredningen sökt bidra till helhetssyn inte bara genom sina förslag utan även genom att författa rapporten på ett sätt som ska ge läsaren mer helhetssyn.

## **Kapitel 5 från sid 177. Det nationella havsmiljöarbetet – några konstitutionella utgångspunkter**

Havsmiljöinstitutet ser behov av att tydligare definiera begrepp som idag används i flera olika regelverk och styrdokument. Särskilt begrepp som har med olika aktörers samverkan och allmänhetens deltagande behöver klargöras för att skapa en mer konsekvent och gemensam begreppsapparat. Exempelvis bör det klargöras att begreppet *samverkan* innefattar att aktörer resonerar och genomför aktiviteter tillsammans. Det skiljer sig från envägskommunikation, såsom att delge *information* eller lämna synpunkter vid *samråd*, vilket också kan ske som flervägskommunikation, men då inte som en upprepad interaktion i syfte att tillsammans arbeta med och/eller lösa frågan. *Samförvaltning* innebär delat beslutsfattande mellan myndigheter och intressenter som omfattar delat beslut och ansvar. *Självbestämmande* betyder att ansvaret har delegerats. Statskontoret är en av flera möjliga myndigheter som skulle kunna få ett uppdrag att ta fram definitioner och vägledning till nytta för lagstiftare och de som använder regelverken.

## **Kapitel 9 från sid 301. Ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning**

### **9.2.1. Ekosystemen behöver regleras i lag**

Havsmiljöinstitutet stödjer bedömningarna som presenteras (sid 336) och förslaget att ekosystembaserad förvaltning bör etableras i lag för att nå en kontinuerlig och stabil långsiktig process. Vi ser dock att i förslaget används uttrycket att ekosystemansatsen ”definieras”, medan lagtexten inte återanvänder ordet definiera. Det behöver tydliggöras om det är en definition av ekosystemansatsen som avses i lagtexten. Precis som MMB redovisar finns det andra definitioner som används såväl internationellt som i Sverige.

Havsmiljöinstitutet bedömer också att de förordningsförslag som avser ändrade instruktioner för 17 olika myndigheter (se kapitel 1, punkt 1.8 - 1.24), är ändamålsenliga för att tydliggöra flera

myndigheters ansvar för att uppnå en god havsmiljö. Det är viktigt för att fastställa tillämpningen av ekosystemansatsen.

Slutsatserna om kunskapsförsörjning (sid 340) vill Havsmiljöinstitutet särskilt kommentera. Kunskap behövs om ekosystemen såsom det påtalas av beredningen, men Havsmiljöinstitutet vill särskilt betona att kunskap och data avseende samhällets system behöver förstärkas för att kunna bedöma samhällets belastning och kopplingar till havsmiljön och för att analysera potential till förändring.

Havsmiljöinstitutet menar att detta område är förbiset inte bara av stora delar av förvaltningen utan får en alldeles för liten uppmärksamhet även av MMB i de olika konkreta förslagen för att stödja kunskapsbyggande för åtgärdsarbetet. Området behandlas endast översiktligt – vilket gör att samhällsdelarna främst hanterar områden som kan svara upp mot de mest uppenbara frågor avseende ekonomi och sociala effekter av problem eller åtgärder. Det måste till mer resurser här. Se mer avseende kapitlen 22 och 23.

## **Kapitel 11 från sid 365. Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal**

### **1.5.1. Tydligare preciseringar av mål för havets miljö tillstånd**

### **11.5.2. Problemets allvar försvinner i uppföljningen och utvärderingen av miljömålen**

Havsmiljöinstitutet välkomnar att målet *Hav i balans samt Levande kust och skärgård* ska utgöra det styrande nationella havsmiljömålet, och att det harmoniseras med mål och arbeten enligt förslagen i 11.5.1. och 11.5.2. Det bör dock uppmärksammas att det kan finnas både synergier och målkonflikter mellan miljömål och mellan olika delmål inom miljömålet.

## **Kapitel 12 från sid 439. Miljökvalitetsnormer**

### **12.5.1. Harmonisering av miljökvalitetsnormer**

Havsmiljöinstitutet stödjer förslag 12.5.1. punkt 2 att harmonisera miljökvalitetsnormerna för kustvatten inom havsmiljö- och vattenförvaltningsförordningen. Bristen på samordning indikerades tydligt vid remissarbetet av de åtgärdsprogrammen enligt vatten och havsmiljö. Se ytterligare argument i kap 13, 13.9.1.

Speciellt viktigt är att (1) de kumulativa effekterna från fysisk påverkan beaktas genom att precisera var och hur mycket areal som kan tillåtas, (2) att ge särskilt känsliga /viktiga miljöer som t.e.x grunda vågskyddade områden större genomslagskraft vid klassning av hydromorfologisk status, samt (3) att fisk inkluderas som biologisk bedömningsgrund i kustvatten.

### **12.5.2. Utformning och beslut om miljökvalitetsnormer**

Havsmiljöinstitutet ser positivt på förslaget att samordna beslut om miljökvalitetsnormer till ett organ, då de i många fall rör områden som påverkar varandra och detta skulle möjliggöra en mer enhetlig hantering. Förslag till normer kan dock med fördel beredas på en mer regional nivå.

Vilket beslutsorgan som är mest lämpat att besluta om miljökvalitetsnormer beror, som utredningen påpekar, på flera faktorer; framför allt vilket organ som kommer att besluta om åtgärdsprogram. Det bör

vara samma aktör. I det fall regeringen kommer fatta beslut om åtgärdsprogram (något som Havsmiljöinstitutet instämmer i) bör även beslut om miljö kvalitetsnormer fattas av regeringen. Ett ytterligare argument för att regeringen bör fatta beslut om miljö kvalitetsnormer är att de har stor inverkan på enskilda personer och sektors intressen, även om de inte är direkt adresserade till dessa.

Ges ansvaret för beslut om miljö kvalitetsnormer till Havs- och vattenmyndigheten finns det behov av att stärka processen för insyn. Det skulle kunna ske genom någon form av öppen hearing eller liknande som kompletterar remissförfarandet. Den av vattenförvaltningsutredningen föreslagna särskilda nämnden syftar till att beslut ska fattas av personer med en bred bakgrund, utsedda av regeringen. Det kan dock ifrågasättas om en sådan nämnd med enbart ett fåtal personer kan skapa den legitimitet som utredningen syftar till.

## **Kap 13 från sid 477. Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete**

### **13.9.1, Miljömålsberedningen bedömer:**

#### **– att det behövs ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön**

Havsmiljöinstitutet delar utredningens bedömning att det bör tas fram ett samlat åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön.

I stycke 13.6 omnämns det geografiska överlappet där kustvatten ingår i både vattenförvaltningens och havsförvaltningens arbete. I texten framgår det som om överlappet har lösts genom att vissa MKN och vissa åtgärder tillfaller det ena eller andra förvaltningsarbetet. Det stämmer delvis men lösningen är inte alls övertygande. Bland annat så gäller flera centrala MKN som tagits fram inom havsförvaltningen inte för kustvatten trots att de inte direkt adresseras i vattenförvaltningen, t.ex. påverkan från sjöfart och påverkan på havsbotten i kustvatten. Bristen på samordning i kustvatten är olycklig, särskild då kustvattenmiljöer är utsatta för stor påverkan. Bristen på samordning i kustvatten är ett starkt motiv för att införa ett gemensamt åtgärdsprogram.

### **13.9.2. Förslag:**

#### **– att regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammet för havs- och vattenmiljön**

Havsmiljöinstitutet stödjer att regeringen ska besluta om åtgärdsprogrammet. Förutom möjligheten att samordna åtgärder för att förbättra eller bibehålla vattenstatusen, är fördelen att regeringen har ett betydligt större mandat att reglera än en enskild myndighet. Flera av de åtgärder som vattenmyndigheter tidigare föreslagit i åtgärdsprogram har myndigheterna efter regeringens prövning av programmen varit tvungna att justera eller helt ta bort. Detta beror på att myndigheterna kan ha begränsad rätt att besluta över andra myndigheter eller att en åtgärd förutsätter ändringar i lag eller förordning, något som enbart regering eller riksdag kan initiera och besluta om. Nuvarande ordning har medfört att några av de åtgärder som ansetts ge mest miljönytta inte har kunnat inkluderas i åtgärdsprogram.

I det fall regeringen skulle besluta om åtgärdsprogram skulle även andra mer direkta åtgärder kunna inkluderas, vilket skulle kunna medföra både ökad tydlighet och möjlighet att uppnå normerna. Det finns en rad rättsliga komplikationer kring en sådan förändring, vilket skulle behöva utredas. Det ska dock påpekas att frågan om åtgärdsprogrammets rättsliga status varit föremål för en rad tidigare utredningar.

### **13.9.3. Underlag och förslag till åtgärdsprogrammet**

Havsmiljöinstitutet vill betona att uppgiften att ta fram underlag till åtgärdsprogrammen behöver stärkas vilket även kräver resurser.

Havsmiljöinstitutet har nyligen skickat in svar på vattenförvaltningens och havsförvaltningens förslag till nya åtgärdsprogram. Båda programmen visar brister i underlagen; det saknas bland annat en systematisk analys av hur långt nuvarande åtgärder räcker för nå de svenska miljökvalitetsmålen och mål som satts inom internationella konventioner och för EU-direktiv. Detta gäller både inom respektive programområde, liksom övergripande för åtgärder som genomförs både på land och i havet. Utöver bristande samordning så beror detta på en splittrad och ofullständig information om vilka åtgärder som genomförs i Sverige, och bristande uppföljning av åtgärder och därmed bristande kunskap om åtgärdernas effekter. Utan denna information går det inte att på vetenskaplig grund utvärdera hur långt som nuvarande styrmedel och åtgärder räcker eller föreslå kompletterade åtgärder.

### **13.9.4. Uppgifterna ska framgå av länsstyrelseinstruktionen**

#### **13.9.5. Samordning av åtgärdsarbetet på länsstyrelserna**

Havsmiljöinstitutet noterar att det finns en rad förslag, delvis överlappande, som berör en tydligare roll för länsstyrelser i att ta fram underlag, förslag och genomförande av åtgärdsprogram (13.9.5), stödja den regionala åtgärdssamordningen mot gödning i havet (14.18.4), krav på att länsstyrelserna samarbetar om nätverk av skyddade marina områden inom de tre havsregionerna Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet (20.9.3), ta fram underlag för fysisk planering och åtgärdsplanering mm (21.10.2), och kunskapsunderlag för kommuner (21.10.3).

I det fall dessa förslag beslutas vill Havsmiljöinstitutet understryka behovet av ett samordnat arbetssätt över länsgränser med kvalitetskrav, vägledning och metoder som tas fram och beslutas nationellt. Detta för att undvika att länen utformar olika strategier för den viktiga planeringen och åtgärdsarbetet i kust och hav. Övergripande samordning bör åstadkommas genom vägledning av Havs- och vattenmyndigheten. Därtill behövs samordning inom och mellan länsstyrelser. I samtliga fall där vägledning och metoder tas fram bör ett externt granskningssteg ingå. För att länsstyrelserna ska kunna motsvara det ökade ansvaret krävs också kompetens och resurser för arbetet.

## **Kap 14 från sid 521. Ingen gödning till havet**

Kapitel 14 har inte granskats noggrant och Havsmiljöinstitutet lämnar därför inga specifika synpunkter.

## **Kapitel 15 från sid 685. Farliga ämnen**

### **19.9.5 Miljökvalitetsnormer för grupper av farliga ämnen**

Utvecklingen av metoder för att bedöma flera ämnen i större eller mindre grupper ökar snabbt och Havsmiljöinstitutet vill understryka vikten av att det finns beredskap för att även kunna utforma miljökvalitetsnormer som exempelvis beskriver total toxicitet, och inte enbart ett ämne.

### **15.9.6. Ett fortsatt åtgärdsarbete mot farliga ämnen och läkemedelsrester i avloppsvatten**

Havsmiljöinstitutet ser positivt på att läkemedel lyfts (sid 122 och sid 725) som en viktig fråga men ifrågasätter varför förslagen (sid 737) är begränsade till att behandla rening av avloppsvatten. Myndighetsarbetet avseende läkemedel bör ses över på motsvarande sätt som MMB har sett över myndigheters och aktörers ansvar och rådighet för sjöfartens havsmiljöpåverkan och gett förslag på ändrade ansvar för att möjliggöra helhetssyn och reducerad belastning. Mer uppmärksamhet bör ges åt åtgärder för att minska användningen av läkemedelssubstanser som utgör miljörisker och att dessa byts ut mot läkemedel som är mindre belastande när så är möjligt ur hälsosynpunkt. Diklofenak utgör exempel på sådan substans som utgör stor risk. År 2019 såldes i Sverige av 4 413 kilo av den aktiva substansen varav receptfri gel utgjorde 2186 kg (Källa: E-hälsomyndigheten). Havsmiljöinstitutet understryker att en ekosystembaserad förvaltning bör föra med sig att reglering och myndighetsarbete relaterad till läkemedel anpassas och därmed att instruktioner förändras så att miljöhänsyn är möjlig och nödvändig.

## **Kapitel 16 sid 739. Marint skräp**

Havsmiljöinstitutet stödjer förslaget att Havs- och vattenmyndighetens instruktion kompletteras till att omfatta ansvar för frågor som rör marint skräp. Dock bedömer vi att det bör tydliggöras vad ansvaret omfattar (t.ex. arbete för att hindra att skräp uppstår i samhället, internationell samverkan, vidta åtgärder mot existerande skräp, sprida information/kunskap, samverka med specifik myndighet etc.).

## **Kapitel 17 sid 757. Förvaltning av fisk en del av havsmiljöförvaltningen**

Havsmiljöinstitutet anser att ansatsen i denna del av MMB:s utredning har ett bra fokus och 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. Men trots att MMB vill understryka situationens allvar, saknas i beskrivningen den mycket omfattande utarmningen 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 har torskbeståndet minskat på grund av för omfattande fiske. I den östra delen har det tidigare stora torskbeståndet minskat starkt på grund av dels syrebrist som slagit ut reproduktionsområden, dels av svagare individuell tillväxt av skäl som ännu inte helt har kunnat klarläggas. Till detta ska ställas försvagningen av kustbestånden längs ostkusten av rovfisk som gädda, abborre, och ål och bytesfisk som sill/strömming. Försvagningen av strömmings- 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.

Havsmiljöinstitutet konstaterar att generellt läggs också mycket stor vikt i texten vid 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.

Havsmiljöinstitutet bedömer att mest fokus bör 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.

Havsmiljöinstitutets konstaterar att fiskeriförvaltningen under lång tid lidit av vad som ibland beskrivs som ett utförandeunderskott.

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

Havsmiljöinstitutet tillstyrker förslaget men önskar konkretiseringar. En sådan kan vara en ”stoppklausul”, det vill säga att kriterier fastställs i förväg exempelvis för när fisket efter en viss art eller inom ett visst område helt eller delvis ska tvingas stoppas med anledning av observerade beståndsförsvagningar. En annan konkretisering är att Havs- och vattenmyndigheten också bör arbeta med de generella regler som existerar, till exempel är 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 såsom räkfiske i Gullmarsfjorden, eller strömmingsfiske för humankonsumtion vid ostkusten.

Havsmiljöinstitutet föreslår att ansvarigt departement/regeringskansli och Havs- och vattenmyndigheten tar en aktivare roll i EUs fiskeripolitik och inom ICES via Sveriges delegater. Bland annat bör ICES ombes att tillsammans med EU kommissionen utveckla mindre risktagande förvaltningsmodeller inom fiskets område. I dessa modeller ska det ingå icke-överträdbara ”stoppklausuler” för bestånd som riskerar kollapsa/ försvinna.

### **17.13.2. Fiske kan bidra till miljöåtgärder**

Havsmiljöinstitutet anser att privatiseringen av fiskerättigheter har inneburit en överföring av fiskemöjligheter från regionala fiskare till de större fiskeföretagen med hemmahamn i Göteborg. En fungerande dialog kan endast åstadkommas om makt- och ägandeförhållandena justeras till det regionala och lokala fiskets förmån.

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

Havsmiljöinstitutet tillstyrker förslaget i sin helhet och föreslår att dessa delar bildar en stomme i den ekosystembaserade fiskeriförvaltningen.

Havsmiljöinstitutet bedömer att Sverige behöver verka mer inom EU för att bredda det kunskapsområde inom vilket EU ställer frågor till ICES och andra kunskapskällor. För att dra nytta av ICES fulla möjligheter att ta fram relevant vetenskaplig kunskap, behöver frågeställningarna utvecklas. ICES lämnar endast råd då de har fått en förfrågan. Havsmiljöinstitutet föreslår också att Sverige, i analogi med MMB:s förslag i 17.13.3. pkt 2; bör gå före och ställa egna konkreta kunskapsfrågor om andra kunskapsområden än fiskbestånd till ICES. En ekosystembaserad marin förvaltning kräver att kunskap



från olika områden tas fram och hanteras samtidigt. Genom en sådan aktivitet skulle Sverige även bidra till att utveckla strukturen för att samla relevant tvärvetenskaplig kompetens och kunskap.

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

Havsmiljöinstitutet understryker att åtgärder för att skydda de för kustekosystemen livsviktiga strömmingsbestånden behöver sättas in skyndsamt. Havsmiljöinstitutet påpekar att industrifisket även pågår *innanför* trålgränsen, på de så kallade inflyttningsområdena och dispenser ges regelmässigt till fartyg *över* 24 m (upp till 60 m).

Även om det råder ett visst osäkerhetsläge är risken för miljökada omfattande och åtgärder kan inte skjutas upp. Havsmiljöinstitutet konstaterar och beklagar att MMB visserligen bedömer att försiktighetsprincipen ska tillämpas men inte har föreslagit skarpare åtgärder avseende t.ex. bottentråkning, utan istället föreslår ytterligare utredning. Havsmiljöinstitutet ställer sig frågande till vilken aktör som ska ha rådighet och mod att ta beslut om de kraftfulla åtgärder som behövs om inte regeringen agerar nu. Havsmiljöinstitutet föreslår därför att olika fiskemetoder genomgår miljöprövning med avseende på artselektivitet, bottenpåverkan, påverkan på biologisk mångfald och klimatpåverkan.

Havsmiljöinstitutet noterar även att syftet med det föreslagna kunskapsunderlaget beskrivs som att ha en karta för att kunna vidta åtgärder, men att det inte finns motsvarande text om vad som belastar från land eller vilka åtgärder som kan vidtas. Havsmiljöinstitutet bedömer att det är brist på systemsyn i beskrivningen. En utgångspunkt för att vidta åtgärder är en genomgång av vilka åtgärder som överhuvudtaget går att vidta (med dess för och nackdelar).

Under rubriken Behov av socioekonomisk kunskap (sid 894) lyfter MMB behovet av att samhällsvetenskap integreras i kunskapsinhämtning och användning av förvaltning. Det står att det är viktigt att såväl Havs och vattenmyndigheten som Jordbruksverket bygger upp en organisation med god kompetens att beställa och ta emot samhällsvetenskapliga analyser. Havsmiljöinstitutet instämmer i att mer uppmärksamhet och resurser bör läggas på att ta fram underbyggda och konkreta förslag för att stärka den del av åtgärdsarbetet som kommer påverka och förändra samhällets miljöbelastning, och att det även gäller fiskenäringen. Havsmiljöinstitutet reagerar dock på rubriken, om behovet av socioekonomisk kunskap, vilket i jämförelse med de verkliga kunskapsbehoven är ett smalt begrepp. Kunskap om samhället, baserat på tvärvetenskap, är nödvändigt för att tydliggöra de system i samhället som utgör orsaker till marina belastningar. För att ta fram åtgärdsförslag behövs betydande utveckling av underlagen om samhällets drivkrafter, aktörer samt om möjliga åtgärdsförslag och deras effektivitet i att ändra dessa strukturer och beteenden. Det innebär också att kunskap behövs om förvaltningsstrukturerna, för att klargöra och möjliggöra förändra rådigheter och ansvar.

#### **17.13.5 Försiktighetsansatsen ska tillämpas vid misstanke om betydande ekosystemeffekter**

Havsmiljöinstitutet tillstyrker förslaget att försiktighetsansatsen ska vara vägledande då allvarliga skador på de marina ekosystemen eller den biologiska mångfalden föreligger.

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

Havsmiljöinstitutet anser att snara skyddsåtgärder behövs för de samlade strömmingsbestånden 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 det större tonnaget. 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. Havsmiljöinstitutet föreslår att gränsen för fartygsstorlek för samtliga inflyttningsområden sätts vid 20 m om inte trålning helt bör upphöra samt att möjligheter till dispens annulleras.

### **Översyn av bilaterala fiskeavtal (sid 901)**

Havsmiljöinstitutet ger sitt fulla stöd för förslaget.

### **17.13.7. Regleringar av fiske i skyddade områden**

Havsmiljöinstitutet anser att förslaget är en förbättring av fiskelagen. Det storskaliga fisket behöver emellertid reduceras om miljömålen ska uppnås. En lydelse med prioritering av ekologiska värden är nödvändig för att uppnå *Hav i balans samt levande kust och skärgård* inom erforderlig tid. Havsmiljöinstitutet vill vidare understryka att trålfiske (både bottentrålfiske och storskaligt industrifiske med flyttrål eller ringnot) kraftigt måste begränsas eller helt upphöra där bottenmiljön störs eller i närheten av kustzonen.

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

Havsmiljöinstitutet instämmer i att det behövs en kraftfull satsning för återhämtning av flera fiskbestånd i kustområden. Havsmiljöinstitutet anser även att det i utredningens text inte framgår 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 kan ske 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 för att åstadkomma en förbättrad beståndssituation vid Sveriges kuster.

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

Havsmiljöinstitutet vill klargöra att historiska uppgifter om sälbeståndens, och om möjligt, även skarvbeståndens tidigare storlek, bör jämföras med de uppgifter som föreligger om fiskets tidigare omfattning. Orsakssambanden är viktiga att klarlägga, eftersom om åtgärder mot sälstammarna vars återhämtning fortfarande varierar ska igångsättas, finns risk att andra, mer väsentliga, orsaker till

frånvaron av ”stor rovfisk”. I en ekosystembaserad förvaltningsmodell bör de historiska erfarenheterna vara klarlagda.

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

Havsmiljöinstitutet tillstyrker fiske/ jakt på invasiva arter generellt.

## **Kapitel 18 sid 919. Sjöfarten och havet**

Havsmiljöinstitutet anser att Miljömålsberedningens beskrivning av problemställningar och förslag för att minska sjöfartens påverkan på de marina ekosystemen är väl underbyggda. Samtliga av beredningens förslag 18.9.1-5 bör genomföras skyndsamt och införlivas i lämpliga instruktioner och regelverk. Nödvändigheten av att svenska myndigheter får tydligare instruktioner är stor med tanke på det mycket stora tryck som utövas att flytta godstransporter till havsmiljö och inlandsvatten, med ökad sjöfart som följd, utan att ta hänsyn till den kunskap som finns om påverkan på havsmiljön.

Havsmiljöinstitutet vill även tillägga att utsläpp av lastrester av farliga kemikalier som fraktas i bulk med kemikalietankfartyg inte uppmärksammas tillräckligt i betänkandet. Havsmiljöinstitutet föreslår att en utredning bör tillsättas med syfte att i samarbete med andra länder skärpa de generella utsläppsreglerna för kemikalietankfartyg, och särskilt förbjuda, idag tillåtna, utsläpp av kemikalier i av EU och Sverige skyddade marina Natura 2000-områden i svensk ekonomisk zon. Kustbevakningen registrerar ökande antal utsläpp av kemikalier som inte är mineralolja. Det är cirka 11 miljoner ton industrikemikalier, utöver råolja och mineraloljeprodukter, som transporteras varje år med särskilda kemikalietankfartyg i Östersjön<sup>1</sup>. Många av dessa drygt hundra olika kemikalier är skadliga för miljön om de kommer ut i havet. Regelverket som finns idag gällande utsläpp av lastrester av farliga kemikalier till havsmiljön är alltför tillåtande.

Nedan följer specifika yttranden gällande Miljömålsberedningens förslag

### **18.9.1 Havs- och vattenmyndigheten får nya uppgifter...**

Havsmiljöinstitutet stöder förslaget att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem integreras och beaktas i internationellt, nationellt och regionalt arbete med strategier, planer och förvaltning. Havsmiljöinstitutet stöder även förslagen att Havs- och vattenmyndigheten och sjöfartsmyndigheterna ska samverka i frågor som berör arbetet inom IMO och som rör sjöfartens påverkan på de marina ekosystemen.

---

<sup>1</sup> Jani Häkkinen, Vuokko Malk, Kari K. Lehtonen and Matti Leppänen. 2018. Monitoring and assessment of environmental impacts of chemical spills in the Baltic Sea. REPORTS OF THE FINNISH ENVIRONMENT INSTITUTE 23 | 2018

### **18.9.2. En myndighet med uppgift att utvärdera effekterna av sjöfartens påverkan på havsmiljön**

Havsmiljöinstitutet ser positivt på att en myndighet får ett tydligt uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av sjöfartens samlade påverkan på havsmiljön och dess ekosystem. Trafikanalys behöver i sin nya roll ta till sig kunskap och metoder för att kunna genomföra utvärderingarna. Havsmiljöinstitutet bistår gärna med kontakter och erfarenheter, bland annat för att stärka det vetenskapliga rådet.

### **18.9.3 Regeringen ska verka för stränga regleringar av utsläpp av tvättvatten från skrubbrar**

Havsmiljöinstitutet tillstyrker förslagen att verka för strängare reglering och uppdragen.

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

Havsmiljöinstitutet stöder både att en särskild utredare ser över lagstiftningen, samt att regeringen ska verka för att IMO fattar beslut om att farlederna i vissa särskilt känsliga områden ändras.

Havsmiljöinstitutet stöder även beredningens bedömning att försiktighetsprincipen bör vara vägledande i arbetet med Sveriges havsplaner avseende de områden som pekas ut, däribland Natura 2000-områdena Gotska Sandön-Salvoren norr om Gotland samt Hoburgs- och Midsjö-bankarna i centrala Östersjön syd om Gotland. Tillgängliga data och dagens kunskap om naturvärdena i dessa områden är tillräcklig för att naturvårdsmålet går före sjöfartens intresse av att ha två internationella fartygsrutter som genomkorsar områdena. En rimlig modifiering är att fartygstrafik i nuvarande rutt norr om Norra Midsjöbanken och norr om Hoburgs bank fördelas till nuvarande djupvattenrutt öster om Norra Midsjöbanken och öster om Hoburgs bank samt till nuvarande fartygsrutt väster om Gotland i enlighet med förslag i Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:24.

### **18.9.5. Farledsavgifterna ses över för att bli effektiva styrmedel för en bättre havsmiljö**

Havsmiljöinstitutet anser att kraftigt miljödifferenterade farledsavgifter och hamnavgifter är viktiga instrument för att gynna de rederier som framför fartyg på miljövänligt sätt och installerar miljövänlig teknik på fartyg långt utöver regelkrav. Farledsavgifternas storlek och differentiering ska beslutas av lämplig myndighet så att avgiften gynnar syftet. Farledsavgifterna ska inte vara kopplade till Sjöfartsverkets finansieringsmodell.

## **Kap 19 sid 1007 Undervattensbuller**

Havsmiljöinstitutet har inga detaljerade kommentarer och stödjer förslagen i stort.

## **Kap 20 sid 1031 Marint områdesskydd**

Havsmiljöinstitutet välkomnar förslagen då de är mycket viktiga för att öka skyddet av de mest värdefulla marina ekosystemen.

## **20.9.2. Reglering i opåverkade områden**

Förslaget (20.9.2 punkt 1) att komplettera miljöbalken så att ett naturreservat kan bildas med syfte att bevara ett opåverkat område med målet att dessa områden ska vara "strikt skyddade" och med målet att de utgöra 10% av Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon 2030 är mycket bra. Att det praktiska skyddet av grunda kustmiljöer inom skyddade områden idag har stora brister är väl belagt, att förslaget att stärka skydden är därför mycket viktigt. Diskussionen om att det strikta skyddet kan inkluderas i formella skydd genom zonerings är också bra. Det är förstås en brist att det idag saknas en definition på vad "strikt skydd" innebär, så det är av stor vikt att detta definieras.

Havsmiljöinstitutet föreslår att även Trafikverkets instruktioner bör ändras så att de deltar i arbetet med skydd av arter, livsmiljön och ekosystemtjänster samt i vägledningsarbete (20.9.2 förslag 2 respektive förslag 3).

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

Förslaget om länsstyrelsernas samarbete om nätverk av skyddad marina områden är angeläget. Se dock våra kommentarer i 13.9.5 om arbetsbelastning och stöd för länsstyrelserna.

## **Kap 21 sid 1107. Kusthavet-där alla vill vara**

Havsmiljöinstitutet Instämmer i MMB:s bedömning att den marina kustmiljön, och då speciellt grunda vågskyddade områden, är speciellt värdefull, hotad och att förvaltning där idag har stora brister. Analysen av problemen är grundlig och korrekt, och förslagen för att åtgärda problem är som helhet mycket bra. Det finns dock behov att förtydliga eller ge ännu mer konkreta förslag. Nedan hittas detaljerade kommentarer till de olika förslagen.

### **21.10.2. Geografiskt kaos – länsstyrelserna...**

Havsmiljöinstitutet stödjer förslaget att förtydliga länsstyrelsernas instruktioner i förhållande till de många funktioner som de kan ha på den regionala geografiska skalan samt förslaget att ge länsstyrelserna en tydlig samordnande roll både i det fysiska åtgärdsarbetet, att ta fram kunskapsunderlag för fysisk planering för kommunerna, samt arbetet med områdesskydd – dock med de förbehåll kring behov av vägledning och samordning som Havsmiljöinstitutet anger under 13.9.5.

Havsmiljöinstitutet anser att det – trots bra insatser med KOMPIS anslaget i samband med nationell havsplanering – fortfarande finns ett stort behov av kompetensutveckling på kommunal och mellankommunal nivå när det gäller ekosystembaserad förvaltning. Länsstyrelserna bör även fortsättningsvis verka för kommunal kompetensutveckling och stödja kommunerna i att göra kustplaneringen mer ekosystembaserad och länkad till andra förvaltningsområden (se även 21.10.4). Institutet framhåller att det måste finnas resurser och kapacitet för sådana uppgifter. Det är därför viktigt att länsstyrelserna får egna anslagsposter för detta arbete, samt anslag till kustplanering och lokalt vattenvårdsarbete.

### 21.10.3. Kunskapsunderlag för planering, skydd och åtgärdsarbete

Havsmiljöinstitutet stödjer förslagen men betonar att kunskapsunderlaget borde vara gratis och lättillgängligt för *alla* typer av aktörer, inte bara myndigheter. Det bör även finnas möjligheter att bidra med eller kombinera detta med egen information/data (citizen science, participatory mapping). Detta är en viktig grund för samverkansbaserad vattenmiljö- och annat utvecklingsarbete. Bra internationella exempel finns.

Viktigt när det gäller möjligheterna för länsstyrelserna att ta fram och sprida kunskapsunderlag för fysisk planering är även Försvarmaktens skärpta rutiner för hantering av information som rör bottendjup och bottentyp, vilket idag nästan omöjliggör detta arbete. Kartering av naturvärden och fysisk påverkan är inte möjlig utan information om bottendjup, och denna fråga måste lösas för att möjliggöra MMB:s förslag.

### 21.10.4. Skärpa kraven på den fysiska planeringen

Havsmiljöinstitutet håller med om att fysisk planering (kust- och havsplanering) är en nyckel till en mer holistisk, ekosystembaserad förvaltning, samt att dagens planering har stora brister. Olika sektorer behöver mötas över förvaltningsnivåer och även horisontellt inom samma geografiska område och organisation. Det är viktigt att ännu bättre koppla planering till vatten- och naturresursförvaltning och annat som länsstyrelserna ansvarar för – samt till åtgärder. Viktigt är även ett administrativt/geografiskt gränsöverskridande perspektiv - anpassat till frågan att hantera. Institutet välkomnar de olika förslagen om hur kust- och havsplaneringen kan förbättras, stärkas och tydligare samordnas.

En viktig fråga i sammanhanget är på vilken nivå samordningsansvaret bäst placeras, samt vilken rättslig roll den fysiska planeringen får vid ärenden som rör fysisk påverkan (t.ex. strandskyddsdispenser och ingrepp i vatten). Även om det är bra med mer styrkraft uppifrån, anser Havsmiljöinstitutet att ”underifrån behöver möta ovanifrån” inom ekosystembaserad förvaltning och att länsstyrelserna och kommunerna har påbörjat ett viktigt arbete som behöver länkas och stärkas ytterligare. Den nationella havsplaneringen sker på en annan abstraktionsnivå och på en skala som inte nödvändigtvis passar i alla viktiga samhälls- och ekosystemfrågor. Länsstyrelserna finns som viktiga samordningslänkar och stöd för kapacitetsutveckling, vilket gjorts tydligare enligt kap 21.10.3. Havsmiljöinstitutet stödjer därför det *första förslaget* med *kommunerna* som nyckelaktörer (enligt PBL kap 3) men vill även lyfta fram möjligheten att kombinera detta med att stärka den *mellankommunala/regionala kustplaneringen* som kan ligga på en mer lämplig nivå när det gäller lokala avrinningsområden och kustekosystem (alternativ tre, PBL kap 7).

Idag är dock överkommunala region- och kommunala översiktsplaner enbart vägledande och de bindande instrumenten används knappast när det gäller vattenfrågor. Det är viktigt att den fysiska planeringen, inte minst i kustzonen, får en större rättslig tyngd för att främja ett ekosystemperspektiv över sektorer och administrativa gränser (se även kommentarer till 21.10.5 och 6).

Här nedan lämnar vi ytterligare konkreta förslag för att stärka systemet, inklusive motivering:

- Havs- och vattenmyndigheten och Boverket bör ge handledning och främja kompetensutveckling och forskning om metodutveckling och grunddata. Det borde finnas en nationell styrning och kvalitetssäkring av data och standarder för datainsamling (se kap 22/23). Se även institutets remissvar till samråd och granskning av Sverige havsplaner (HMI Dnr 2018-08-15, Dnr 19/18; HMI 2019-06-14, Dnr 15/19).

- Kunskapsstödet ligger bäst på regional geografisk skala och därmed hos länsstyrelserna som även är insatta i nationella och internationella krav och redan har ansvaret för kunskapsstöd. Kontrollen bör också ligga på länsstyrelsenivå. Länsstyrelserna bör även kunna ta tillvara den platspecifika kunskapen inom t.ex. vattenråd och lokala organisationer som kan gagna ekosystembaserad förvaltning.
- Den strategiska och operationella fysiska planeringen i kustområdena läggs bäst på de organ som redan har ansvar och även delvis ansvarar för relevanta operationella förvaltningsuppgifter inklusive åtgärder (kommuner, mellankommunala samarbetsorgan samt regioner). De behöver dock även ha krav på sig.
  - Det är viktigt att ge kommunerna möjlighet att använda översikts- och detaljplaner samt områdesbestämmelser mer när det gäller havsfrågor, men även att sätta tryck på att det görs.
  - Mellankommunal och där det finns regional planering (blå kust- och regionplaner) är också viktiga och behöver främjas, då ekosystemförändringar och samhällsprocesser inte stannar vid kommungränserna.
- Det behövs stöd till mellankommunal kust- och havsplanering och erfarenhetsutbyte: Kommuner, mellankommunala organ mm. bör förutom mandat och piska ovanifrån även få verktyg, resurser och kunskap för att göra ett bättre och mer ekosystembaserat jobb. Det är även viktigt att tänka gränsöverskridande, inte minst mot Norge, i Öresund, Bottenviken, Kvarken samt i skärgården som länkar Stockholm-Åland-Finland. Akademin och andra kunskapsaktörer bör kopplas in (se maritimt kluster Västra Götaland). Detta kan ske genom följande:
  - Vägledning och principer som är skalanpassade.
  - Utveckla lämplig mjukvara/delnings/dataportaler och använd/anpassa existerande verktyg (som t.ex. Conservation Standards, Symphony, Mosaic) för alla skalnivåer.
  - Skapa en stödfunktion hos varje länsstyrelse som även har en bra koppling till relevanta kunskapsaktörer (t.ex. akademien, hushållningssällskap mm.).
  - Skapa relevanta beredningsgrupper på olika nivåer som inkluderar alla viktiga berörda aktörer (t.ex. på nationell nivå: Havs- och vattenmyndigheten, Boverket och nationella havsplaneringsaktörer enligt havsplaneringsförordningen, representanter från länsstyrelser, regioner och kommuner och tvärvetenskaplig akademisk kompetens, ev. med observatörer från olika användarsektorer). Ett exempel är fiskets fem beredningsgrupper.
  - Kontinuerlig kompetensutveckling för lokala och regionala planeringsaktörer med målet att bygga upp en praxisgemenskap (community of practice) som även inkluderar ett kontinuerligt utbyte av erfarenheter och samarbete över gränserna. De kan även ge input till fortsatt utveckling av guidelines och regelverk. Se t.ex. samverkan inom vattenförvaltningen, Havs- och vattenmyndighetens nätverk för fattigdomsbekämpning i samarbete med SIDA.
  - Det är även viktigt att tänka gränsöverskridande i detta, inte minst i Viken mot Norge, i Öresund, Bottenviken, Kvarken, Stockholm-Åland-Finland.
- Det behövs kontinuitet och resurser till allt ovan. Finansieringen behöver bättre anpassas till den faktiska tidshorizonten av kompetensutveckling, planering och genomförande samt mätning av effekter i samhälle och natur. KOMPIS-pengarna för lokal havsplanering var en viktig början, men saknar kontinuitet och heltäckande. Sådant kräver en större insats i hela Sverige (och inte bara via

projekt) och måste leda till en långsiktig kompetensutveckling med att jobba på ekosystembaserat sätt och skapa ett organisationsminne hos varje kommun, kommunalförbund och regionplaneorgan.

- Det behövs även en förbättrad och mer systematisk uppföljning och utvärdering av ekosystembaserad förvaltning (inklusive planering) på alla skalnivåer (ekologisk-ekonomisk-socialt) inklusive utveckling av metoder och framtagning av data.

#### **21.10.5. Havs- och vattenförhållanden ska kunna inkluderas i detaljplan**

Havsmiljöinstitutet stödjer förslaget som möjliggör att länka hav och land mellan planering och förvaltning, men tycker att det vore minst lika viktigt att möjligheterna till bindande planering i vattnet förtydligades och utvecklades mer generellt - inte bara i förhållande till vattenkvalitet (se kommentar 21.10.4).

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

Havsmiljöinstitutet stödjer förslaget att förtydliga strandskyddets syfte att bibehålla god miljö/ekologisk status. Det är extra välkommet i ljuset av den aktuella utredningen av strandskyddet (SOU 2020:78), där de delar som rörde förstärkning av skyddet var oklara och andra förslag innebar en kraftig försämring av strandskyddet. Det är dock oklart hur mycket det av MMB föreslagna tillägget i miljöbalken i praktiken stärker strandskyddet. Att stärka strandskyddet är mycket viktigt då exploateringen av värdefulla kustmiljöer genom strandskyddsdispenser ökar kraftigt. Ett starkare strandskydd än idag krävs för att uppnå *Hav i balans samt levande kust och skärgård* inom erforderlig tid. Se även separat remissvar angående förändring av strandskydd från Havsmiljöinstitutet (HMI Dnr 18/21).

#### **21.10.7. Förbättra handläggning, uppföljning och tillsyn av muddring och dumpning**

Havsmiljöinstitutet stödjer förslaget att upprätta ett nationellt register över muddringar och dumpningar, samt att underlag till handläggare ska förbättras. Det saknas dock ett förslag om hur uppföljning och tillsyn ska förbättras samt hur detta ska finansieras. Mycket tyder på att otillåten muddring och dumpning är omfattande längs Sveriges kuster. Det är angeläget att länsstyrelserna får nya resurser för att hantera tillsyn av dessa och andra otillåtna verksamheter.

Institutet rekommenderar en bättre samordning och förenklad process ("one-shop-stop") för vatten- och havsrelaterade tillstånd som idag är mycket komplicerade och svåröverskådliga och riskerar att missa viktiga aspekter. Utredningen saknar förslag på hur problemet kan hanteras inom den gällande lagstiftningen där prövningen av själva muddringen och den fortsatta hanteringen av muddravfallet inte görs i en samordnad process. Denna brist på samordning medför att hanteringen av muddermassor ofta blir bristfällig.

#### **21.10.8 Åtgärder för ett mer hållbart båtliv**

Havsmiljöinstitutet stödjer förslagen för att göra båtlivet mer hållbart. Institutet välkomnar att MMB så tydligt identifierar de miljöproblem som fritidsbåtlivet medför för grunda kustmiljöer. De förslag som MMB har lagt fram om förändring av miljö kvalitetsnormer och ökad omfattning och stärkt skydd för skyddade områden bör bidra till att minska påverkan från fritidsbåtar.



### 21.10.10 Fritidsbåtsregister

Havsmiljöinstitutet välkomnar ett fritidsbåtsregister och en utredning för att undersöka dess möjligheter. Vi beklagar dock att beredningen inte kunde enas om att förutsättningslöst utreda frågan om en skatt på fritidsbåtar. Den pågående utvecklingen mot allt större motorbåtar med allt större motorer som helt saknar rening av avgaser tyder på ett stort behov av styrmedel för att göra utvecklingen mer hållbar. En fritidsbåtskatt kunde vara central i detta sammanhang och frågan borde åtminstone utredas.

### 21.10.12 Omställning till miljövänliga motorer

Havsmiljöinstitutet delar bedömningen att miljövänligare motorer bör påskyndas, men undrar varför det inte finns något förslag. Det är även bra att MMB poängterar att utbytet av äldre tvåtaktsmotorer behöver påskyndas samt att striktare miljökrav på nya motorer behövs. Det saknas dock förslag på hur detta ska genomföras. Utbytet av äldre tvåtaktsmotorer går för långsamt.

Havsmiljöinstitutet stödjer även att regeringen bör verka för striktare miljökrav i översynen av fritidsbåtsdirektivet. Det är bra att driva frågan inom EU och fritidsbåtsdirektivet, men det hindrar inte att Sverige tar egna initiativ. Det saknas en diskussion om vad Sverige själva kan göra för att ställa hårdare miljökrav på fritidsbåtsmotorer. Havsmiljöinstitutet föreslår att båtmotorer som säljs på svenska marknaden ska ha gränsvärden för avgasrening.

## Kapitel 22. Havsmiljödata

MMB konstaterar att regeringen varken har styrt, efterfrågat eller krävt de leveranser av havsmiljödata som hade behövts för att Sverige ska kunna nå miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt en levande kust och skärgård*. Havsmiljöinstitutet instämmer i bristen på adekvat styrning och välkomnar därför förslaget att regeringen ska ge ansvariga myndigheter tydligare instruktioner avseende data från havet. Havsmiljöinstitutet håller med om att det är angeläget att stärka informationsflödet från miljöövervakningen till havs- och vattenförvaltningen, men anser inte att utredningen gjort en tillfredsställande analys av förvaltningens totala behov av data.

En havsmiljöförvaltning som grundar sig på ekosystemansatsen kräver data och analyser som spänner över förhållanden och processer i såväl miljö som i samhälle. Begreppet miljöövervakningsdata innefattar bara en del av det dataunderlag som krävs för att genomföra en ekosystembaserad förvaltning av havet. Enligt utredningen av miljöövervakning (SOU 2019:22) är exempelvis insamling av data om påverkansfaktorer och allmänna aktiviteter i samhället inte en uppgift för miljöövervakningen. Vem, om någon, som har ansvaret för att ta fram havsmiljörelevanta samhällsdata framgår inte. MMB:s kapitel om havsmiljödata är uteslutande fokuserat på insamling av miljödata och till viss del påverkansdata men det saknas en belysning av behovet av samhällsdata för att kunna genomföra en ekosystembaserad förvaltning och fatta informerade beslut om nya styrmedel och åtgärder.

Havsmiljöinstitutet menar att bristen på data, organisation och ansvar för kunskap om samhällets koppling till havsmiljön är anmärkningsvärd, försvårar och ger betydande konsekvenser för havsmiljöförvaltningen. Behovet av att samla in relevant samhällsdata har också lyfts i Formas rapport

om prioriterade forskningsfrågor för FNs årtionde för havsforskning för hållbar utveckling<sup>2</sup>. Regeringen bör genom instruktioner till myndigheter säkerställa tillgången till havsmiljörelevanta samhällsdata i vid bemärkelse.

Havsmiljöinstitutet gör nedan först en allmän genomlysning av behovet av samhällsdata. Därefter kommenteras behovet av data från havsmiljön i anslutning till specifika förslag från utredningen.

## Data om samhället av relevans för havsmiljöförvaltning

### Havsmiljöinstitutet föreslår att

- Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utreda vilka samhällsdata som är viktiga för att ge ett adekvat stöd för myndigheternas arbete med åtgärder och styrmedel och genomföra en aktiv förvaltning av havet enligt ekosystemansatsen.
- Havs- och vattenmyndigheten instrueras att tillsammans med utvalda fackmyndigheter, såsom Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Boverket, samla in och sammanställa samhällsdata för havsmiljöförvaltningen på lokal, regional och nationell nivå.

För att mer långsiktigt säkra förvaltningens behov av havsrelaterade samhällsdata bör regeringen överväga att lägga till ansvar för havsrelaterade samhällsdata i Havs- och vattenmyndighetens instruktion (Förordning 2011:619).

Data om samhällssystemen behövs för att kunna analysera och förstå belastningar och påverkan, samt föreslå och bedöma åtgärder för att reducera havsmiljöpåverkan. Speciellt behövs en stor mängd data om mänskliga verksamheter som påverkar havet. Det kan till exempel gälla sjöfart och båtar, havsbaserad infrastruktur, utvinning av resurser från havsbotten, turism, läkemedelshantering och andra landbaserade verksamheter. Den typen av data samlas idag in ad hoc, t.ex. för att bedöma fysisk störning i grunda havsområden<sup>3</sup>, medan det tycks saknas en övergripande plan för regelbunden datainsamling.

Havsmiljöinstitutet vill speciellt framhålla att pågående och förväntade omställningar i samhället kan få betydande effekter på havsmiljön. Överflyttning av godstransporter från landsväg till sjöfart och en dramatisk utbyggnad av den havsbaserade vindkraften är två exempel på förändringar i samhället som en framsynt havsmiljöförvaltning behöver följa, värdera och ta hänsyn till i åtgärdsarbetet. Inom dessa sektorer finns betydande mängder samhällsdata som bara i mindre omfattning sammanställts och tillgängliggjorts i för havsmiljöförvaltningen lämpliga former och geografiska skalor. Ett konkret exempel på detta är det mycket omfattande underlaget av AIS-data om fartygens rörelser i Östersjön och Västerhavet.

För utvärdering av styrmedel och en bredare analys av eventuella framtida behov och målkonflikter behövs också information om trender och prognoser för ekonomisk utveckling, konsumtionsmönster,

---

<sup>2</sup> Sid 22 i rapporten: Ett svenskt bidrag till FN:s årtionde för havsforskning för hållbar utveckling 2021–2030. 2020. Slutrapport för ett regeringsuppdrag Formas, Havs- och vattenmyndigheten och SMHI.

<sup>3</sup> Törnqvist, O. et al. 2020. Fysisk störning i grunda havsområden – Kartläggning och analys av potentiell påverkanszon samt regional och nationell statistik angående störda områden. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2020:12.

verksamheters omfattning och utbredning, teknisk utveckling mm<sup>4</sup>. Den typen av information finns i viss utsträckning tillgänglig, t.ex. via SCB, men det behövs en samlad plan för vilken typ av data som behöver samlas in och tillgängliggöras för olika processer i havsmiljöförvaltningen och övrigt förvaltningsarbete som berör havet. Inte minst behöver havsrelevanta samhällsdata utvecklas som ett led i att knyta samman havsplanering och miljöövervakning inom ramen för en ekosystembaserad förvaltning.

## Data om havet av relevans för havsmiljöförvaltning

MMB ställer sig i kapitel 22.1.4 bakom flera av de förslag som utredningen om Sveriges miljöövervakning (SOU, 2019:22) framfört för att stärka dataintegritet och öka tempot i informationsflödet från miljöövervakning till havs- och vattenförvaltning. MMB presenterar själv ett antal förslag som Havsmiljöinstitutet uppfattar som kompletterande förslag. Havsmiljöinstitutet stödjer MMB:s förslag allmänt. Havsmiljöinstitutet tillstyrker också i allt väsentligt förslagen som presenteras i av utredningen om Sveriges miljöövervakning och vill speciellt framhålla vikten av att nedanstående förslag resulterar i tydliga instruktioner till berörda myndigheter.

## Ansvar för att tillgängliggöra och förädla miljöövervakningsdata behöver bli tydligare

Utredningen om Sveriges miljöövervakning (SOU 2019:22) föreslår att Naturvårdsverket och de myndigheter som ska ansvara för datavärdskap tillsammans ska se till att data från miljöövervakningen tillgängliggörs på ett enhetligt, användarvänligt och överskådligt sätt. Vidare ska Naturvårdsverket ha ett speciellt ansvar för att identifiera och driva utvecklingsprojekt som är gemensamma för datavärdena.

Havsmiljöinstitutet välkomnar ett förtydligande av datavärdenas ansvar, men anser att kravet på att miljöövervakningens data ska tillgängliggöras på ett användarvänligt och överskådligt sätt behöver preciseras. Havsmiljöinstitutet föreslår att datavärden ges ett tydligt ansvar

- att primär- och metadata levereras i ett harmoniserat format av utförare
- att data lagras i en databas som säkrar tillgänglighet och dataintegritet långsiktigt
- att utföra ytterligare kvalitetssäkring av primär- och metadata
- att såväl primära som beräknade data tillgängliggörs på ett effektivt sätt för miljöanalys och forskning
- att tillhandahålla överskådliga sammanfattningar och bedömningar av primärdata i olika geografiska skalor

Molnbaserad teknik där utförare levererar primärdata till webbportal i ett harmoniserat format har förutsättningar att uppfylla behovet av snabbt och säkert dataflöde i enlighet med Smart miljöinformation (Naturvårdsverket). Uppdraget bör ges till Havs- och vattenmyndigheten, i samverkan med forskningsnära organisationer. Det kan också övervägas om en nationell datavärd för både sött och salt vatten ska inrättas.

---

<sup>4</sup> Sundblad, E.-L. Grimvall, A. och Zweifel, U.L. (2020) Drivkrafter i samhället bakom belastningar på havsmiljön. Rapport nr.2020:8, Havsmiljöinstitutet.

### **Datavärdarna ska kunna ta emot data från alla aktörer**

Utredningen av Sveriges miljöövervakning anser att relevanta miljödata från recipientkontrollen måste komma till användning i statlig miljöövervakning i betydligt större omfattning än i dag. Den föreslår därför att kommunerna och verksamhetsutövare får stöd och vägledning och tillgång till enkla och klara rutiner för inrapportering av miljöövervakningsdata samt att datavärdarna får resurser och ett tydligt uppdrag att ta emot, hantera samt eventuellt kvalitetsgranska dessa data.

Havsmiljöinstitutet instämmer i att en bättre tillgång till relevanta miljödata från recipientkontroll kan bidra till en ökad bredd inom den statliga miljöövervakningen. Inte minst kan sådana data bidra till en mer systematisk utvärdering av åtgärder. Genom att kommunala, regionala och nationella data görs tillgängliga i samma databas skapas också en bättre grund för att relatera förhållanden i den egna kommunen till resultaten från nationell och regional miljöövervakning. Detta förutsätter dock att upphandlingen av utförare av recipientkontroll säkerställer rätt kvalitet och harmoniserade metoder för regional- och nationell miljöövervakningsdata.

### **Det behövs ett system för organiserade användarkontakter**

Utredningen av Sveriges miljöövervakning föreslår att ett användarråd inrättas för att skapa ett system med organiserade användarkontakter. Därigenom bör såväl användarnas behov av att rapportera och använda data, som datavärdarnas behov av dialog om funktionalitet och utvecklingsarbete m.m. tillgodoses.

Havsmiljöinstitutet tillstyrker att ett användarråd inrättas.

### **Det behövs en ny gemensam informationsförsörjning för vatten- och havsmiljöarbetet**

I sektion 22.5.7 av MMB:s utredning framhålls vikten av att skapa en ny gemensam informationsförsörjning för vatten- och havsmiljöarbetet. Detta gemensamma system för att stödja förvaltning av sötvatten, kustvatten och utsjövatten, ska ersätta VISS (VattenInformationSystem Sverige) och underlätta en förvaltning av vatten från källa till hav. Det ska också ge möjlighet att knyta samman havsplanering och miljöövervakning inom ramen för ett ekosystembaserat förvaltningsarbete. Tekniskt sett föreslås systemet få en modern IT-arkitektur som kännetecknas av ett gemensamt datalager och separata moduler för bearbetning av data.

Havsmiljöinstitutet instämmer i behovet av en ny gemensam informationsförsörjning för att effektivisera förvaltning, planering av åtgärder, genomförande av uppföljning samt rapportering till EU. Institutet ser också behovet att skapa ett system med en modern IT-arkitektur, men vill samtidigt framhålla att utvecklingen av en ny informationsförsörjning inte kan reduceras till enbart en fråga om IT-arkitektur. Havsmiljöinstitutet vill därför starkt uppmana regeringen att instruera Havs- och vattenmyndigheten att ge hög prioritet åt arbetet att avhjälpa kända svagheter i den nuvarande informationsförsörjningen. Svagheterna gäller både bristen på samhällsdata av relevans för havsmiljön och de ovan nämnda bristerna i inrapportering, kvalitetskontroll och förädling av miljöövervakningsdata (jmf. punktlista ovan).

## **Kapitel 23 sid 1307 Behov av kunskap och forskning om havsmiljön**

### **23.1.1. Överväganden och förslag – Havsmiljöinstitutets uppdrag förnyas till 2030**

Havsmiljöinstitutet ställer sig bakom förslaget på ett förnyat uppdrag samt en breddning av detta, både när det gäller discipliner och lärosäten och att bistå fler myndigheter med kunskap. Såväl Statskontoret som utvärderade Havsmiljöinstitutets verksamhet i 2020 (2020:18) som MMB föreslår ett förnyat uppdrag till Havsmiljöinstitutet.

Havsmiljöinstitutet är också positiv till MMB:s förslag om att i Havsmiljöinstitutets regeringsuppdrag betona att Havsmiljöinstitutets uppgift är ”att ta fram tvär- och mångvetenskapliga analyser och synteser samt sprida information om resultaten till stöd för regeringens, myndigheters och andra intressenters arbete för att förbättra havsmiljön”.

För uppdraget behövs analytiker som täcker flera områden inom natur- och samhällsvetenskap samt humaniora. Analytiker ska säkerställa sammanställningar av aktuell och efterfrågad kunskap baserade på forskningsresultat och miljöövervakningens tidsserier. Dessutom behövs kunskap om de olika havsområdena längs Sveriges kust, med sin vitt skilda ekologi. Universitetens vanliga forskartjänster ansvarar inte för en sådan verksamhet då de styrs av andra målsättningar, kvalitetskrav och finansieringsformer. Forskarsamhället kan dock ha stor nytta av tillförlitliga och utvärderade data från miljöövervakningen för att ta fram ny kunskap.

Kommunikation och nätverksbyggande pågår redan i betydande utsträckning inom Havsmiljöinstitutet och institutet ser framemot att fortsätta och utveckla den verksamheten.

### **23.2.4. Överväganden och förslag. – anslaget Havs- och vattenmiljöforskning**

Havsmiljöinstitutet stödjer beredningens förslag 23.2.4. pkt 1 att inrätta ett nytt anslag för Havs- och vattenmiljöforskning som kan finansiera nödvändig forskning för förvaltningen, men menar att:

- Miljömålsberedningen förefaller inte ha tillräckligt underlag för att förpeka ut specifika forskningsbehov för anslaget. Därtill bör Havs- och vattenmyndigheten själv få identifiera behov av forskning för att gynna en god havsmiljö. De specifika frågeställningar som anges under 23.2.4. pkt 2 bör därför inte anges i ett beslut om ett nytt anslag.
- Det bör vid beslut om nytt anslag förtydligas att mång- och tvärvetenskaplig forskning är både önskvärd och nödvändig.
- En granskningsrutin för vetenskaplig kvalitet hos ansökningar bör säkerställas. Även om Havs- och vattenmyndigheten anger behovet behöver frågeställningen formuleras i enlighet med aktuell kunskap inom ämnesområdet, samt rätt metodik och statistisk utformning tillämpas.

MMB understryker behovet av tvärvetenskapliga analyser och föreslår ett fortsatt uppdrag av Havsmiljöinstitutet. I övrigt fokuserar texten på traditionella naturvetenskapliga forskningsbehov; förståelse för ekosystemets funktion och interaktion och påverkan på ekosystemet från mänskliga aktiviteter. För att utveckla en effektiv förvaltning av havsmiljön behövs kunskap från en rad discipliner såsom statsvetenskap, beteendevetenskap, miljöekonomi, juridik mm. Endast med en sådan ansats är det möjligt att utveckla effektiva styrmedel, analysera målkonflikter, föreslå kostnadseffektiva åtgärder mm. Det är viktigt att lyfta detta kunskaps- och forskningsbehov för havsmiljön och genom anslag göra det attraktivt för forskare i dessa discipliner att arbeta med havsmiljöfrågor. Havsmiljöinstitutet menar därför att vid ett beslut om ett nytt forskningsanslag bör behovet av forskning som stödjer konkret åtgärdsarbete och involverar flera olika discipliner understrykas.

Havsmiljöinstitutet noterar också att det inledningsvis nämns att det behövs ökad kunskap om effekter av åtgärder, inklusive olika styrmedel. Vi håller med om att detta är helt central information för att kunna utvärdera hur långt nuvarande åtgärder räcker, för att fatta beslut om nya åtgärder, och för att kunna välja kostnadseffektiva åtgärder. Det är därför förvånande att detta kunskapsbehov inte lyfts starkare i kapitlet. Detta behov kopplar också till stycke 25.2.2 med förslaget om en tvärvetenskaplig funktion för att belysa effekter av beslutande och föreslagna styrmedel.

Havsmiljöinstitutet välkomnar att fortsatt anslag till institutet förordas (23.2.4). Anslaget bör dock utbetalas direkt till Havsmiljöinstitutet för att säkerställa ett oberoende vetenskapligt kunskapsstöd, som också ska komma andra myndigheter vars förvaltning påverkar havsmiljön till godo. Det är i enlighet med en av Statskontorets slutsatser i den nyligen genomföra utvärderingen av institutet (2020:18). Havsmiljöinstitutets arbete ansågs där för inriktat på Havs- och vattenmyndighetens behov, och mer stöd till andra myndigheter efterfrågades.

## **Kapitel 24 sid 1325 Effektivare myndigheter i offentligt havsmiljöarbete**

### **24.3 Myndigheternas eget regelförändringsarbete**

Havsmiljöinstitutet välkomnar ett systematiskt regelförändringsarbete vilket är nödvändigt för att hantera en värld i förändring, och helt i linje med de viktiga begreppen adaptivitet och flexibilitet som utgör kännetecknen för en ekosystembaserad förvaltning. Havsmiljöinstitutet ställer sig dock frågande till på vilket sätt utredningen avser säkerställa att detta inträffar, då det inte ingår i förslagen för myndigheternas instruktionsändringar eller redovisas tydligt på något annat sätt.

Havsmiljöinstitutet föreslår, utöver MMB:s förslag, att Statskontoret får ett speciellt uppdrag att granska myndigheternas organisation och resurser för att uppfylla det ansvar för havsmiljön som de har uppdrag eller instruktioner att arbeta med. Syftet är att stödja att statsapparaten är i samklang och att arbetet optimeras för en bättre havsmiljö.

## **Kapitel 25 s 1391 Förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser**

### **25.2.1. En havsmiljölag**

Havsmiljöinstitutet anser att lagförslaget i stort är bra.

### **25.2.2. En tvärvetenskaplig funktion**

Havsmiljöinstitutet stödjer förslag 25.2.2 om en tvärvetenskaplig funktion för att belysa effekter av beslutade och föreslagna styrmedel från ett brett samhällsperspektiv och identifiera politikområden där fler åtgärder behövs för att miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* ska kunna nås. För att en sådan funktion ska få avsedd effekt är det viktigt att det finns tillgänglig vetenskaplig kompetens inom ett brett fält av vetenskapliga discipliner och även erfarenhet av tvärvetenskapliga analyser. En sådan finns idag inom Havsmiljöinstitutet och de universitet som ingår i detta samt inom universiteten som institutet samarbetar med.

Ett beslut om en tvärvetenskaplig funktion kräver dock också ett beslut om resurser för att samla och tillgängliggöra information om nuvarande styrmedel och åtgärder och existerande information om dess effekter. Tvärvetenskapliga analyser är en förutsättning för en havsbaserad förvaltning, även om många delar kräver djup kunskap inom specifika områden. Utvärdering av styrmedel för att upprätthålla en god status av havsmiljön kräver tillgång till samlad information om hur befintliga styrmedel tillämpats och åtgärder vidtagits samt sociala och miljömässiga effekter av dessa. Idag saknas en systematisk registrering av fysiska åtgärder, uppföljning av åtgärder, och utvärdering av dess effekter, något som lyfts av myndigheter som deltar i Havsmiljöinstitutets samråd och även i ett internationellt perspektiv i arbetet inom HELCOM och OSPAR.