



Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Remissvar avseende ”Havet och människan (SOU 2020:83)”

### Sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland har tagit del av remissen ”Havet och människan”, betänkande av Miljömålsberedningen, SOU 2020:83 (Dnr: M2021/00092). Länsstyrelsen tillstyrker i huvudsak utredningen förslag, men har belyst frågor under olika kapitel nedan.

I sin helhet anser Länsstyrelsen att det är bra att tydliggöra att havsmiljöarbetet ska baseras på ekosystemansatsen och vila på vetenskaplig grund. Ekosystemansatsen tydliggörs genom formuleringen: ”I sitt havsmiljöarbete ska regeringen tillämpa ekosystemansatsen som en utgångspunkt. Enligt ekosystemansatsen ska naturvärden bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser.”

Länsstyrelsen instämmer inte i beredningens förslag att ta bort kulturmiljömålen ifrån miljökvalitetsmålen. Länsstyrelsen vill lyfta vikten av att miljömålen ska kunna ge en samlad bedömning utifrån ett helhetsperspektiv på miljön.

Länsstyrelsen anser att det är bra att beredningen föreslår att försiktighetsansatsen ska tillämpas vid varningssignaler om oklara orsakssamband och risk för betydande ekosystemeffekter av ett pågående fiske, samt förslaget om ett samlat kunskapsunderlag om olika fiskarters betydelse för den marina näringsväven och interaktioner dem emellan, både för utsjö och kust. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen särskilt lyfta fram vikten av att använda sig av försiktighetsprincipen i större utsträckning när det gäller bestånden av sill och strömming i Östersjön. Även om beståndet i helhet bedöms ha god status så är det av stor betydelse att inte bara titta på totala biomassan utan även på storleksfördelning hos individer. Det nämns också i redovisningen att man ser en lägre medelvikt hos sill och strömming vilket är en tydlig och vanligt förekommande effekt hos bestånd utsatta för överfiske.



## Kommentarer per kapitel

### **Kap 11: Havsmiljöarbetet har många mål, kriterier, indikatorer och andra mätetal**

Utredningen föreslår ändringar i den årliga uppföljningen av miljömålen, så som att bryta ut vissa delar av uppföljningen samt att den årliga rapporteringen ska ske till Havs och Vattenmyndigheten och Jordbruksverket istället för till Naturvårdsverket. Länsstyrelsen anser att en konsekvensanalys borde genomföras och ett helhetsgrepp för hela miljömålssystemet borde tas för dessa förändringar. Det är vidare önskvärt att den årliga rapporteringen, om en förändring sker, i så fall kan genomföras på ett gemensamt tillvägagångssätt till alla olika myndigheter.

Det behöver tydliggöras hur uppföljningen ska ske för havsmiljön. Vilka ytterligare metoder förväntas användas utöver statusklassningarna inom vatten- och havsmiljödirektivet för uppföljningen.

Miljökvalitetsmålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” innehåller elva preciseringar, varav två rör kulturmiljövärden.

1) Bevarande av natur- och kulturmiljövärden, ”havs-, kust- och skärgårdslandskapens natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.”

Miljömålsberedningen föreslår att preciseringen stryks och ersätts av ett nytt etappmål för marint områdesskydd fram till 2030 som inte omfattar kulturmiljövärden. Detta motiveras med att kulturvärden fått litet utrymme och genomslag i uppföljningar och utvärderingar eftersom det finns för få uppföljningsmått och att det bildas få nya kulturresevat. Miljömålsberedningen bedömer därmed att kulturmiljövärden ska separeras från miljömålsuppföljningen med motiveringen att uppföljningen av skyddet får bättre genomslag.

Länsstyrelsen bedömer att förslaget går emot den grundläggande principen för hur miljömålssystemet är organiserat. Frågan om hur kulturmiljö ska hanteras i miljömålssystemet är principiellt viktig för miljömålssystemet som helhet. Då det saknas annat system för uppföljningen av kulturmiljövärden skulle den föreslagna förändringen innebära mycket negativa konsekvenser för arbetet med en hållbar utveckling avseende kulturmiljövärden.

Miljömålsberedningens uppgift är att föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Kulturmiljö utgör en del i miljömålen och betydelse av miljömålen preciseringar för kulturmiljöarbetet stärks genom de statliga kulturmiljömålen. Preciseringar och etappmål utgör två olika delar i miljömålssystemet, varför ett nytt etappmål som inte omfattar kulturmiljövärden inte är en rimlig strategi för att uppnå miljökvalitetsmålen. Problemet med att kulturmiljömålen fått litet genomslag och att uppföljningsmått saknas ska ses som en indikation på behovet av att utveckla arbetet med kulturmiljöns värden inom miljömålsuppföljningen och miljöövervakningen. Befintliga kärnindikatorer för miljökvalitetsmålen ska utvecklas så att de kan tillämpas för kulturmiljöområdet.



2) Kulturlämningar under vatten, ”tillståndet är oförändrat för kulturhistoriska lämningar under vattnet.”

Miljömålsberedningen ser att det finns ett syfte med att ha kvar ”kulturlämningar under vatten” som en del av miljökvalitetsmålet, men anser att det saknas målnivåer och uppföljningsmått. Preciseringsen har därför fått litet utrymme eller genomslag i Miljömålsuppföljningen. Miljömålsberedningen bedömer att preciseringen inte uppfyller något betydande syfte innan det finns bra uppföljningsmått.

Länstyrelsen bedömer att den föreslagna ändringen skulle innebära mycket negativa konsekvenser för arbetet med en hållbar utveckling avseende kulturmiljöns värden. Miljömålsberedningen tillstår att det finns ett syfte att ha kvar ”kulturlämningar under vatten” som en del av miljökvalitetsmålet, men föreslår ändå att preciseringen ska utgå. Länstyrelsen menar att bristen på uppföljningsmått snarare ska ses som en indikation på behovet av att utveckla arbetet med kulturmiljöns värden inom miljömålsuppföljningen och miljöövervakningen.

#### **Kap 12 och 13: Miljökvalitetsnormer, Åtgärdsprogram och åtgärdsarbete**

Länstyrelsen ser positivt på en större samordning mellan vattendirektivet och havsmiljödirektivet. Det finns en tydlig koppling mellan land och hav och det är viktigt med ett samlat åtgärdsarbete. I dagsläget bygger åtgärdsprogrammen på varandra och samordnas mellan direktiven. En harmonisering av miljökvalitetsnormerna och ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön skulle göra samordningen lättare och åtgärdsarbetet ännu tydligare.

#### **Kap 14, 15 och 16: Övergödning, Farliga ämnen och Marint skräp**

Många bra aspekter lyfts inom kapitlen. Länstyrelsen tycker att det är särskilt bra att utredningen lyfter vikten av ett hållbart nyttjande av naturresurser och behovet av att återanvända näringsämnen som framför allt fosfor. Det är bra att utredningen belyser de fortsatt stora problem som finns på grund av farliga ämnen och marint skräp i Östersjön.

#### **Kap 17: Fiskförvaltning**

Miljömålsberedningens redovisning innehåller många goda förslag och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) lyfter på ett önskvärt sätt många av de ämnen som debatterats i olika beredningsgrupper. Länstyrelsen vill lämna beröm för initiativet med beredningsgrupper vilket varit ett lyft för samverkan mellan Länstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.

Länstyrelsen anser att förslaget om ändringen i §20 i fiskelagen är bra. Enligt 20 § första stycket fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Förslaget innebär att den sista meningen stryks. Åtgärden är viktig för att genomföra en ekosystembaserad fiskeförvaltning.



I kapitel 17.8.3 Interaktioner- utsjön och kusten, beskrivs hur viktig sillen är för kustens ekosystem då forskning börjar visa tydliga interaktioner mellan ekosystemen i utsjön och kusten. Här beskrivs också att bestånden består av flera genetiska delbestånd och att delar av forskningen därför förespråkar en försiktighetsansats i förvaltningen. I dagsläget sker dock ett storskaligt pelagiskt fiske på sill och strömmingsbestånd som ansamlas kustnära inför lek. Skulle man anamma försiktighetsprincipen på ett önskvärt och nödvändigt sätt skulle fisket på delbestånd som samlats för lek undvikas. Enligt SLU föreligger för stor osäkerhet för att kunna dra slutsatsen att det pelagiska fisket orsakar minskad förekomst av sill och strömming. Länsstyrelsen delar inte den uppfattningen utan anser att det är av stor vikt att minska det pelagiska fiskets påverkan på lekbestånden.

Länsstyrelsen vill särskilt framhålla att Sverige ska verka för att det utifrån försiktighetsprincipen införs en fredningsperiod på fiske efter sill/strömming och skarpsill under till exempel februari till juni i kustnära områden ut till 12 nautiska mil gällande alla länders fiskare. En sådan fredning skulle kunna införas på till exempel fem år för att sedan utvärderas för framtida förvaltning. Länsstyrelsen anser att det är bra att HaV får i uppdrag att bedöma behov av ändringar i inflyttningsområden för trålgränsen och att Länsstyrelsen kan delta i en sådan dialog. Vidare föreslås att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram ett samrådsunderlag och genomföra samråd med Finland och Danmark i enlighet med artikel 20 i grundförordningen om tidsbegränsade regleringar (försiktighetsåtgärder) av pelagiskt trålfiske inom hela eller delar av området ut till tolv nautiska mil från baslinjen, från och med Ålands hav ned till Kalmarsund, med fokus på Stockholms skärgård. Här anser Länsstyrelsen att även Östergötlands kuststräcka ska stå i fokus. Hela Östergötlands kustområde är av riksintresse för naturvården och här väger naturvårdens intressen tungt i förslaget till havsplan.

Länsstyrelsen har under lång tid fört en dialog med vattenägare i skärgården om en hållbar fiskevård. I det sammanhanget har det fria handredskapsfisket varit en stötesten för att få gehör för att delta i en hållbar förvaltning av resursen. Förslaget om en fiskevårdsavgift för fiske vid kusten kan vara ett sätt där vattenägare kan känna att besökande fiskare är med och bidrar till fiskevården. Det är ett förslag som Länsstyrelsen vet stöds av det kustnära lokalsamhället.

Länsstyrelsens resurser för fisketillsynen behöver förstärkas och länsstyrelsernas ansvar för fisketillsynen behöver förtydligas. Kombinerade utbildningar i fisketillsyn och så kallade naturvårdsvakter kan övervägas.

Beredningen föreslår förtjänstfullt en satsning på att öka bestånden av stor fisk i kustekosystemen och föreslår härvid att kustlänsstyrelserna, med stöd av Havs- och vattenmyndigheten, 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. Länsstyrelsen anser att åtgärden bör föregås av en betydande satsning på en riktad kunskapsinsamling i form av till exempel provfisken, yngelprovfisken etc under något eller några år under 2022-23 med påföljande åtgärdsplaner senast 2025, något år innan nästa vattenförvaltningscykel startar 2027.

Länsstyrelsen anser att förslaget från Naturvårdsverket att skydds jakt på skarv kan ske i fredningsområden för fisk utan särskilt myndighetsbeslut är bra.



### **Kap 18: Sjöfart**

Länsstyrelsen välkomnar förslaget att en särskild utredare ges i uppdrag att se över relevant lagstiftning för att säkerställa möjligheten till reglering av och restriktioner för kommersiell sjöfart i eller nära kustområden med höga naturvärden. Länsstyrelsen har i samband med remissvar över förslag till havsplan påpekat att Östergötlands skärgårdskust är ett känsligt område med höga naturvärden där närliggande farled innebär en risk för stor påverkan.

### **Kap 20: Marint områdesskydd**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ändring i Miljöbalken om att naturreservat kan inrättas för ”opåverkade områden” eller med syfte att bidra till klimatanpassning.

Länsstyrelsen anser att Miljömålsberedningens redovisning av det marina områdesskyddet som verktyg är bra både gällande arbetet med bildande och löpande förvaltning.

Resonemanget om ett behov av högre ambitioner än nuvarande mål och en ökad samverkan och involverande och fördelat ansvar på flera aktörer är bra. Målsättning om 30% skyddad areal varav minst 10% strikt skyddad i havsmiljön är en rimlig och logisk nivå utifrån de resonemang som förs och de utmaningar som finns för havsmiljön.

Att det lyfts fram behov av ökad konnektivitet genom att man tydligare behöver jobba med att säkerställa ekologiska nätverk och fungerande ekosystem inklusive en grön (blå) infrastruktur är mycket angeläget. Länsstyrelsen uppfattar dock att det är svårt att få en tydlig bild av hur det ska uppnås i praktiken utöver arbetet med de formella skyddsinstrumenten. Vad ett nätverk av så kallade OECM-områden egentligen kan vara, jämfört med nätverket av skyddade områden i form av naturreservat, Natura 2000-områden etc och hur man kan öka initiativen att skapa sådana behöver bli tydligare klargjort. Länsstyrelsens uppfattning är att detta knappast kan lösa sig av sig självt på initiativ av enskilda mark- och vattenägare eller genom kustkommunerna utifrån nuvarande struktur och ägarbild i kustmiljön.

Länsstyrelsen delar Miljömålsberedningens uppfattning att resurser för det marina områdesskyddet och en adaptiv förvaltning måste öka och lyftas fram mer i politiken och bli en naturlig och ökande verksamhet som berör fler aktörer. Att länsstyrelsernas roll som samordnande och delvis utförare av detta arbete på regional nivå stärks är också positivt i förslaget och bidrar till en ökad möjlighet till samverkan inom olika verksamheter som berörs.

Länsstyrelsen saknar en översiktlig beskrivning av processen att ta fram förslag, förankra och fatta beslut om naturreservat i vatten och en beskrivning av svårigheter som uppkommer för att få acceptans för ett permanent skydd med stöd av miljöbalken hos markägare. Det innebär många gånger långa och resurskrävande processer och dialoger. Här bör påpekas att det jämfört med skydd av till exempel skogsmark saknas egentliga möjligheter till ersättning eller kompensation för vattenägare eftersom ett marint naturreservat i allt väsentligt inte innebär nämnvärda inskränkningar i pågående markanvändning. En utredning om principer för dialog, argument och även möjligheter till ersättning för skydd av marina miljöer är önskvärt.

Betänkandet föreslår att Havs- och Vattenmyndigheten och Försvarsmakten ska samarbeta kring frågor om områdesskydd. Detta är mycket viktigt och Länsstyrelsen delar uppfattningen att det är rimligt att Försvarsmakten får ett tydligare ansvar att anpassa sin verksamhet till



bevarandevärden i marint skyddade områden och att HaV och Försvarsmakten kan ge länsstyrelserna en vägledning om hur Försvarsmaktens intressen kan beaktas i marint skyddade områden.

### **Kap 21: Kusthavet – där alla vill vara**

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att länsstyrelserna ska få en uppgift i instruktion att ha ett tydligare ansvar för att samordna arbetet i länets kustvattenområden när det gäller underlag för fysisk planering och stöd till kommunerna, skydd av marina områden med andra områdesbaserade bevarandeåtgärder samt åtgärdsplanering och genomförande av åtgärder. Med hjälp av bättre kunskapsunderlag och samordning från länsstyrelserna, skulle kommunerna i samarbete men länsstyrelserna och andra aktörer kunna arbeta med ett större helhetsperspektiv från utsjö till land i den fysiska planeringen.

### **Kap 22: Havsmiljödata**

I förslag till ändring i Länsstyrelseinstruktionen infogas tillägget att i Länsstyrelsens ansvar ingår att tillhandahålla ett kunskapsunderlag för länets kustvattenområde.

Kunskapsunderlaget ska vara utformat så att det kan användas som underlag för fysisk planering, skydd, tillsyn, tillståndsprövning och åtgärdsplanering. Länsstyrelsen kan om resurser ges ta fram sådana underlag. Vissa underlag som är mycket viktiga avser djup och botten typ och dessa omgärdas av sekretess och särskilda tillstånd för inhämtning. När det gäller biologisk naturvärdesbedömning av marina habitat behövs ett enhetligt system på nationell nivå. Detta är ett par fundamentala typer av kunskapsunderlag där ett samlat nationellt grepp behöver tas som ju också föreslås i betänkandet. För flera underlag är det andra centrala myndigheter som i samförstånd med Försvarsmakten behöver samla in dessa på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Länsstyrelsen tar gärna rollen att tillhandahålla kunskapsunderlag, något som redan sker framförallt i samarbete med kommunerna. Här vill Länsstyrelsen framhålla att Sjöfartsverkets djupdata i intervallet 0-6 meter som är av lägre betydelse ur försvarsstrategisk synvinkel snarast delges Länsstyrelsen för att bedöma och avgränsa marina habitat och naturvärden.

Det anges att staten karterar havet på tre sätt i dag: SLU och SMHI samlar in information från vattenkolumnen, Sjöfartsverket karterar djupförhållanden och SGU havsbottens uppbyggnad, egenskaper och beskaffenhet. SGU samlar även in och tillhandahåller miljöinformation om bottenhabitat och föroreningar och näringsämnen i sediment. Här vill Länsstyrelsen framhålla att även på regional nivå sker karteringar av marina habitat genom Länsstyrelsen, med ekonomiskt stöd av till exempel Havs- och Vattenmyndigheten.

Som nämns i betänkandet är en mer sammanhållen nationell marin kartering mycket angelägen. Här vill Länsstyrelsen framhålla att en sådan sammanhållen kartering kommer att ta tid att upprätta och inte minst genomföra. Samtidigt finns etappmål om minst 30 % skyddad marin areal till 2030. Dessa områden ska dessutom ha en sådan rumslig fördelning att mål om konnektivitet för olika organismer och att det skyddade områdena bildar ett funktionellt nätverk. Det finns härvid en risk att det samlade marina underlaget kommer för sent i relation till etappmålet för att uppnå det funktionella nätverket. Även Länsstyrelsen Östergötland hade marina habitat med som ett fokusområde i handlingsplanen för grön infrastruktur. Det var ett



första försök att geografiskt sortera i det marina rummet och föreslå olika värde-trakter för några strukturbildande habitat. De senaste rapporterna från SLU Aqua om olika marina arters spridningskapacitet är underlag som är viktiga och kan användas för att göra nya avgränsningar av olika typer av värde-trakter. Nationellt ensade typer av marina värde-trakter är härvid önskvärt.

#### **De som medverkat i yttrandet**

Beslutet om yttrandet har fattats av länsråd Ann Holmlid med Sofia Bastviken (enheten för vatten) som föredragande. I beslutet har Jonas Källming (avdelningschef, avdelningen för miljö och natur), Niclas Bäckman (enhetschef, enheten för vatten), Lars Gezelius (enheten för vatten), Jörgen Dahlin (enheten för vatten), Martin Larsson (enheten för skötsel av skyddad natur), Katja Pettersson Sjöström (enheten för energi och klimat), Caroline Rydholm (enheten för energi och klimat) och Caroline Eriksson (enheten för plan och kultur), medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

#### **Kopia till**

[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

#### **Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).