



Regeringskansliet

Remiss av betänkande Havet och människan (SOU 2020:83)

Er beteckning: M2021/00092

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker i huvudsak de förslag som utredningen presenterar. Myndigheten avstyrker förslaget om en ny havsmiljölag, förslagen på revideringen av preciseringarna av miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* samt förslaget om utfiskning av spigg. Våra synpunkter redovisas nedan.

Övergripande

Förvaltningen av havet och kustzonen är komplex och uppdelad på en mängd aktörer samt styrs av ett antal direktiv och lagar. Länsstyrelsen i Stockholms län kan konstatera att utredningen på ett bra och väl genomarbetat sätt beskrivit problematik och viktiga frågeställningar kring hur havsmiljöpolitiken bedrivs idag, och måste utvecklas framöver, för att nå miljökvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård* samt *Ingen övergödning*.

Ambitionen att skapa en helhetssyn och bättre samverkan kring havsmiljöfrågorna är mycket positiv. Länsstyrelsen är enig med beredningens analys kring hur orimligt administrativt komplex situationen vid kusten kan vara, det som utredningen så träffsäkert anger som det *geografiska kaos* som råder.

Arbetet med att nå miljökvalitetsmål kopplade till havet kan inte hanteras som enbart en vattenfråga. Exempelvis är vattendirektivets mål tydligt, nämligen att Europa ska ha ett hållbart nyttjande och skydd av våra vatten för nuvarande och kommande generationer. Därför kan förvaltningen av vatten inte begränsas till enbart genomförande av olika naturvetenskapliga krav. Ett mer tvärvetenskapligt angreppssätt är nödvändigt för att nå målen. Uppdraget handlar till sist om samhällets vattenplanering i stort och det krävs god samverkan mellan flera aktörer för att få till stånd ett mer effektivt resursnyttjande, där fler perspektiv än det naturvetenskapliga vävs samman. Detta är en förutsättning för ett lyckosamt arbete.

Länsstyrelsen kan konstatera att utredningen genomgående trycker på att det föreligger stora miljöproblem samt ett genomförandeunderskott. Men när det kommer till konkreta förslag på författningstexter saknar länsstyrelsen än mera skarpa förslag som skulle kunna innebära en kraftfull reell förändring av sakernas tillstånd.

Datum
2021-06-17

Beteckning
101-10094-2021

Länsstyrelsen i Stockholms län vill i detta sammanhang hänvisa till myndighetens yttranden över:

- **SOU 2019:22:** Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning.
- **SOU 2019:66:** En utvecklad vattenförvaltning - Betänkande av vattenförvaltningsutredning
- **SOU 2020:10** Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå målet *Ingen övergödning*.

Leder förslagen i delbetänkandet till ett effektivare åtgärdsarbete? Troligen, men här vill Länsstyrelsen framhålla vikten av att harmonisera de åtgärder som förslås utifrån detta delbetänkande med de åtgärder som man avser att genomföra utifrån SOU 2019:22, SOU 2020:66 samt SOU 2020:10. Om man ska få till stånd en kraftfull förändring måste denna kedja hänga samman. Samtliga dessa betänkanden har bäring på hur vattenvårdsarbetet kan och bör förändras för att få till stånd ett effektivare och väl avvägt åtgärdsarbete.

Länsstyrelsen vill även hänvisa till skrivelsen per den 28 oktober 2019 till Havs- och vattenmyndigheten från landshövdingarna i Stockholms och Östergötlands län rörande det storskaliga pelagiska trålfisket efter strömming och skarpsill som sedan några år bedrivs in mot Stockholms skärgård (vårt dnr 6201-48381-2019).

Beredningen beskriver komplexiteten såväl politisk som naturvetenskapligt i arbetet med havsmiljöfrågor. Ambitionen att begreppet ekosystemansats ska genomsyra arbetet är logisk men det framgår inte vem som ska avgöra vad en korrekt ekosystemansats är. Inte heller framgår hur man, i exempelvis ärendehantering, ska förhålla sig till påverkan på ekosystemen? Ett aktuellt exempel är just ovan nämnda trålfiske där länsstyrelsen ser stora risker för ekosystemen i Stockholms skärgård emedan exempelvis organisationen MSC (Marine Stewardship Council), som arbetar med att främja ett hållbart fiske, valt att miljöcertifiera fisket. Det är ett exempel på olika synsätt avseende vad som är "ekosystembaserad förvaltning" och att man därmed kan landa i helt olika slutsatser.

En viktig fråga, kanske den viktigaste, är den avseende kunskaps- och kompetensförsörjning. Länsstyrelsen vill poängtera att utifrån exempelvis ett kommunalt perspektiv finns ett stort antal mål och direktiv med bäring på vattenfrågor man förväntas arbeta med. Endast ett fåtal kommuner har egen kompetens att hantera alla dessa frågeställningar. Ett förbättrat arbetssätt med en effektivare samverkan mellan kommuner och länsstyrelser är därför nödvändig för att kunna få en effektivare målstyrning. Mot bakgrund av detta ser Länsstyrelsen positivt på att kustlänen föreslås få tydligare och utökade uppgifter att samordna det lokala havs- och vattenmiljöarbetet.

Länsstyrelsen kan även konstatera att mycket resurser och fokus idag läggs på att cykliskt beskriva samma miljöproblem. I vissa fall, som inom vattenförvaltningen, sker detta på en väldigt detaljerad skala. Länsstyrelsen anser att det behöver ske ett skifte där politiken mer fokuserar på att lösa miljöproblem än att hitta nya sätt och metoder för att beskriva dem, eller som beredningen beskriver nollalternativet "*Den ineffektiva styrningen av havsmiljöarbetet kommer att leva vidare om en för*

Datum
2021-06-17

Beteckning
101-10094-2021

stor del av resurserna går till administration och inte till faktiska åtgärder i havsmiljön”.

Specifika synpunkter

En ny havsmiljölag

Sedan 2018 finns den s.k. klimatlagen (2017:720). Den är uppbyggd på ungefär samma sätt som den föreslagna havsmiljölagen, men har som främsta mål att vi ska nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Enligt lagen ska regeringen lämna en klimatredevi sning varje år samt vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Även denna lag verkar ha sin grund i en utredning från Miljömålsberedningen. Lagrådet var kritisk till klimatlagen och avstyrkte förslaget. De skrev bl.a. följande:

I remissen förklaras inte på vilket sätt lagen ska vara rättsligt bindande. Det föreskrivs inga sanktioner eller andra rättsverkningar av att regeringen underlåter att fullgöra sina åligganden enligt lagen. Något rättsligt ansvar i egentlig mening synes alltså inte vara avsett. Under föredragningen har förklarats att det blir fråga om att pröva regeringens handlande i politisk ordning. En sådan prövning förekommer dock på alla politikområden. Hur detta ska gå till är redan reglerat; någon särskild lag behövs inte för det ändamålet.

Lagar av den här typen fyller kanske därför inte någon direkt funktion. Dock kan den väcka uppmärksamhet i frågan och, även om de inte är bindande, fungera som väckarklocka eller påminnelse om problem som måste lösas.

Länsstyrelsen i Stockholm ställer sig emellertid frågande till om avsikten är att stifta lagar för att nå varje enskilt miljö kvalitetsmål. Det vore då bättre att ta ett gemensamt grepp i frågan kring hur arbetet med miljö kvalitetsmålen kan bli effektivare genom exempelvis ändringar i miljöbalken och/eller annan befintlig lagstiftning. Länsstyrelsen avstyrker därmed förslaget till ny havsmiljölag.

Preciseringar av miljö kvalitetsmål

Länsstyrelsen anser att det inte är rätt väg att gå att ta bort preciseringar från miljö kvalitetsmål på grund av att det saknas uppföljningsmått av avstyrker detta. Istället bör nya uppföljningsmått tas fram. Bristen på uppföljningsmått bör ses som en indikation på behovet av att utveckla arbetet med exempelvis kulturmiljöns värden inom miljö målsuppföljningen och miljö övervakningen. Länsstyrelsen anser att den översyn som visat på liten uppföljning av kulturmiljö värden snarast bör resultera i motsatt aktivitet än den nu föreslagna. Istället bör frågor ställas om hur kulturmiljö värden kan få större genomslag inom det relevanta miljö målet. Preciseringarna för miljö kvalitetsmålen ska ”vara grunden för att tolka miljö kvalitetsmålens innebörd, vara kriterier vid bedömningen av möjligheterna att nå målen och vara vägledande för miljö arbetet”. Därför menar Länsstyrelsen att det är viktigt att alla delar av miljö kvalitetsmålet omfattas av preciseringarna. Med den föreslagna minskningen av preciseringar förloras stora delar av miljö kvalitetsmålens innebörd och det blir även stor skillnad på hur *Hav i balans och en levande kust och skärgård*

Datum
2021-06-17

Beteckning
101-10094-2021

preciseras i förhållande till andra miljö kvalitetsmål. Länsstyrelsen i Stockholms län ser därför att preciseringarna, eventuellt omformulerade som etappmål, kvarstår och att Riksantikvarieämbetet tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att ta fram relevanta uppföljningsmått avseende kulturmiljövärden.

De förändringar som utredningen föreslår angående den årliga miljömålsuppföljningen riskerar att försvaga det sammanhållna uppföljningssystemet. Länsstyrelsen anser att en samlad översyn av miljömålssystemet kan vara bra då det exempelvis är mycket fokus kring statliga myndigheter, men detta är något som behöver lyftas i alla miljö kvalitetsmål, inte endast i en del så som utredningen föreslår.

Länsstyrelsen ser att det finns nackdelar med att föra över miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* till Jordbruksverket. Flytten skulle innebära en risk för att helhetssynen på övergödning förloras, eftersom man behöver kunna se hur näringsämnen cirkulerar i samhället överlag. Tillförsel av näringsämnen från jordbruksmark är en del, men sådana ämnen kommer även från exempelvis trafik och avloppsanordningar. Både källor och åtgärder för näringstillförseln ligger inom olika sektorer. I övrigt hänvisas till vårt svar på SOU 2020:10.

Miljö kvalitetsnormer

Vad gäller kapitel 21.10.1 "Några förslag av särskild betydelse för kusthavet" och underrubriken "Miljö kvalitetsnormer" anser Länsstyrelsen i Stockholm att miljömålsberedningen har fått med de stora och viktigaste aspekterna av problematiken med miljö kvalitetsnormerna som måste utredas och utvecklas vidare.

Länsstyrelsen instämmer vidare i analysen att vissa kvalitetsfaktorer för bedömning av miljötillståndet saknas, både för kust- och inlandsvatten. Bedömningen är att kunskapsluckorna är större i kustvatten än i limniska miljöer vilket försvårar användandet av miljö kvalitetsnormerna i sin nuvarande form i prövning, tillsyn och planering. Ytterligare vägledning för kvalitetsfaktorer och påverkanskällor som påverkar kustmiljöns tillstånd är nödvändiga för en effektiv tillämpning av normerna.

Länsstyrelsen håller även med om att det kan orsaka förvirring och otydlighet gällande miljö kvalitetsnormer då det dels finns överlappande direktiv, dels att det inte är ett enhetligt begrepp. Vi är positiva till ambitionen att harmonisera miljö kvalitetsnormerna för kustvatten som beslutas med stöd av havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen. För att detta ska vara möjligt, som miljömålsberedningen även föreslår, bör bedömningsområdena för havsmiljödirektivet överensstämma med vattenförvaltningens kustvattenförekomster. En sådan harmonisering skulle innebära en starkare koppling till havsmiljödirektivet i bland annat tillståndsgivning och den tillsyn som kommunen utför. Detta är något som delvis saknas idag. Det kan även leda till en bättre helhetsbild, mer samstämmig övervakning och att vissa livsmiljöer som annars faller mellan direktiven lyfts upp tydligare. Exempel på detta är grunda vikar och kustmynnande vattendrag.

Datum
2021-06-17

Beteckning
101-10094-2021

Det är oklart hur tanken är att samordningen av bedömningsområdena ska ske. Det nämns i betänkandet att bedömningsområdena ska överensstämna ”där det är möjligt”. Det saknas dock en analys av vad resultatet kan leda till i slutändan. Det framgår inte heller hur utbredd denna möjlighet kan komma att bli och om exempelvis skalor för havsmiljödirektivet i kusten kommer att vara olika jämfört med utsjön.

Utfiskning av spigg

Länsstyrelsen avstyrker beredningens förslag om ett riktat fiske efter storspigg. Problemen med fiskbestånden i Östersjön är orsakat av ett för hårt fisketryck. Att i det läget fiska ännu hårdare är således en dålig strategi. Länsstyrelsen är av uppfattningen att vi bör fiska avsevärt mindre och på så sätt återuppbygga fiskekosystemens funktion och på så sätt lindra de storskaliga ekologiska effekterna. Runt om i världen finns många exempel på ”fishing down the food web” som har kraftig negativ effekt på ekosystemen. Länsstyrelsen vill understryka allvaret med fiskbeståndens dåliga status i Östersjön vilket även orsakat storskalig negativ påverkan på ekosystemets funktion.

Länsstyrelsen menar att det är fiskeriförvaltningen och genomförandet av överförbarhet i det pelagiska fisket som är huvudorsaken till att i princip hela fångsten från detta fiske idag går till industriändamål. Systemet har drivit mot en allt högre storskalighet och de fartyg som idag fiskar i Östersjön har ingen möjlighet att fiska konsumtionsfisk. Detta, dvs. omstruktureringen av flottan, är det övergripande problemet och inte förekomsten av miljögifter som Miljövårdsberedningen menar. I skärgården (ICES ruta 27) har halterna av dioxin legat under gränsvärdena i flera år.

Fisketillsyn enligt fiskelagen samt fisketillsyn

Länsstyrelsen vill understryka att ansvaret för fisketillsynen är oklar. Länsstyrelserna rapporterade om detta redan 2009 genom ett regeringsuppdrag till länsstyrelserna där Länsstyrelsen i Örebro län var samordnande län. Vår slutsats då, och som fortfarande gäller, var att:

- Länsstyrelserna måste få ett tydligt uppdrag för sin fisketillsyn.
- Länsstyrelserna måste få de resurser som ansvaret för ett sådant uppdrag medför.
- Det måste till en bättre samverkan mellan länsstyrelserna, Fiskeriverket och Kustbevakningen

Det enda som förändrats sedan dess är att Fiskeriverket har upphört och att idag istället är Havs- och vattenmyndigheten.

Mer regionaliserad förvaltning eller inte?

Länsstyrelsen är en stark förespråkare för att ge länen ett större bestämmande över fiskförvaltningen i länets kustvatten (ut till 12 nautiska mil från baslinjen). Detta skulle innebära en mer adaptiv förvaltning av Stockholms skärgård, kunna stärka och värna om fiskbestånden då det behövs och effektivt bidra till måluppfyllelsen av samtliga mål och strategier som finns upptagna i Miljömålsberedningens utredning.

Datum
2021-06-17

Beteckning
101-10094-2021

Fisket kan bidra till miljöåtgärder

Länsstyrelsen vill lyfta fram att enligt beräkningar från Östersjöcentrum vid Stockholms universitet bidrar fiske enbart väldigt marginellt till att reducera näringsämnen och miljögifter såsom dioxiner i Östersjön. Detta speciellt i jämförelse med den obalans i fiskesamhällen (och associerade ekosystem) som det storskaliga yrkesfisket medför. Länsstyrelsen skulle hellre se att ett större fokus istället läggs på hur denna obalans i ekosystemen påverkar Östersjöns resiliens och förmåga att klara av stora förändringar såsom klimatförändringen, kanske genom att utlysa medel för att studera detta.

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

Länsstyrelsen anser att allt trålfiske ska vara förbjudet innanför 12 nautiska mil från baslinjen samt att det är självklart att allt trålfiske ska vara förbjudet i marint skyddade områden, oavsett vad motivet för skyddet är.

Strategier som berör förvaltningen av fiskeresursen EU:s gröna giv

EU-kommissionen pekar t.ex. på att inom ramen för den aviserade aktionsplan för skydd av marina områden och fiskeresurser 2021 kommer det tas fram åtgärder för begränsningar för fiskeredskap som kan skada biodiversiteten och särskilt sådana som kan skada havsbotten. Länsstyrelsen anser att här behövs också problematiken med högt fisketryck i begränsade geografiska områden lyftas.

Även bränslesubventioner inom fisket bör lyftas tydligare då mycket talar för att det är en faktor som har stor betydelse i att överfiske har uppkommit – det är helt enkelt för billigt att fiska intensivt.

Målet om maximal hållbar avkastning (MSY)

Länsstyrelsen anser att man måste frångå MSY-principen. För både beståndens egen utveckling vad det gäller storleks- och åldersfördelning i enlighet med Havsmiljödirektivet, såsom för ekosystemens och faktiskt lönsamheten i yrkesfiskets skull. Det är svårt, om ens möjligt, att förvalta flera arter på MSY-nivåer samtidigt - annat än matematiskt såsom man har gjort i dagens förvaltningsplan för kommersiella arter i Östersjön. Om man gör det måste man tydligt visa kopplingen och konsekvenserna för möjligt uttag på de andra arterna. Detta görs inte idag. Utöver det finns svårigheter att beräkna MSY på grund av att olika variabler bidrar olika mycket eller att kunskapsnivån kring dessa haltar.

Om man ytterligare lägger till att förvaltningsenheter utgörs av flera egentliga delpopulationer (vilket absolut är fallet för strömming och förmodligen också för skarpsill) eller genetiskt skilda och/eller distinkta geografiska grupperingar så förstår man hur svårt det är att beräkna riktiga MSY-nivåer.

Det, och det faktum att MSY för de flesta bestånd är en uttagsnivå som ligger långt ifrån vad som skulle vara ekonomiskt mest gynnsamt och mest lämpat för att tillvarata de kommersiella arternas ekologiska funktioner, gör att länsstyrelsen starkt uppmuntrar Sverige att gå i bräschen och ifrågasätta målsättningen att fiska på MSY-nivåer.

Datum
2021-06-17

Beteckning
101-10094-2021

Förvaltningen av fisk inkluderar många intressen och aktörer

Länsstyrelsen saknar skrivningar kring allmänhetens roll rörande förvaltningen av fisket. Intresserad och engagerad allmänhet i Stockholms län är en viktig aktör i dessa frågor.

MSY och ICES rådgivning

Som tidigare nämnts anser Länsstyrelsen att MSY bör frångås som ett styrande och centralt begrepp/mål. Havs- och vattenmyndigheten menar att ICES:s råd inte kan bli bättre än det kunskapsunderlag ICES har till sitt förfogande. Osäkerheter måste alltså vägas in mer och vi håller med om att underlag för de variabler ICES behöver bör vara mer tillförlitliga. Men man måste också fråga sig vad ICES:s råd egentligen innefattar? Detta råd är nämligen ett tydligt exempel på ”som man frågar får man svar”, dvs ett svar som egentligen endast är knutet till rådgivningen om MSY-målet, men går under betäckningen ett vetenskapligt råd. Närmare bestämt i huvudsak ett svar på hur stora uttagsintervallen är för en MSY-förvaltning och inte ett vetenskapligt råd för hur mycket man bör fiska utifrån exempelvis ett ekosystemperspektiv eller ett ekonomiskt perspektiv. Det sistnämnda är ett än starkare argument att av ICES efterfråga råd på uttagsintervaller, dvs det som brukar kallas Maximum Economic Yield MEY. Helst då med och utan bränslesubventioner medräknade.

Förslaget med ett så kallt ”Special Advice” i vilket man inkluderar expertutlåtanden är mycket positivt. Viktigt är då att rekommendationerna har en regional prägel.

Försiktighetsansatsen ska tillämpas vid misstanke om betydande ekosystemeffekter

Länsstyrelsen håller med beredningen om att försiktighetsåtgärder för fiskets påverkan på arter och livsmiljöer är helt i linje med definitionen av försiktighetsansatsen i grundförordningen (d.v.s. förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken). Den försiktighetsansats som idag i praktiken tillämpas medför att man i förvaltningen alltid ligger minst två steg efter när en förändring sker: först det naturliga dröjsmålet att reagera när något händer, sedan söka om pengar och efter ett tag utföra forskning/övervakning. Därefter göra en analys av resultat för att kunna erhålla information och så slutligen, eventuellt och om allt gått vägen, genomföra en nödvändig åtgärd. Ett exempel på detta är hur trålning tillåts innanför den svenska trålgränsen under förevändning att det inte finns vetenskapliga bevis för att detta skadar den kustnära miljön. Länsstyrelsen vill framhålla nödvändigheten i att applicera ett omvänt resonemang. I annat fall blir det som att påbörja en inbromsning redan efter det att man kört in i vägen. Länsstyrelsen vill framhålla nödvändigheten av en mer adaptiv förvaltning i vilket resurserna, dvs fisken, sätts i första rummet och där regionala observationer och inflytandet bör få en större direkt påverkan.

Datum
2021-06-17

Beteckning
101-10094-2021

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Johan von Sydow med handläggare Martin Olgemar som föredragande. I den slutliga handläggningen har även medverkat miljödirektör Johanna Lindgren, landsbygdsdirektör Ulrika Lundberg samt tillförordnad avdelningschef Helena Remnerud deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.