



Er ref/dnr: M2021/00092

Vårt dnr: 2021/0024/1

Miljödepartementet
Naturmiljöenheten, Vattenmiljö

Stockholm den 20 maj 2021

**Naturskyddsföreningens yttrande över Havet och människan
(SOU 2020:83)**

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen välkomnar Miljömålsberedningens ambitiösa helhetsgrepp över havsmiljöfrågorna. Vi vill understryka att förslagen ska ses som en samlad strategi för att stärka havens resiliens, hantera klimatförändringarna och nå miljömålen i havet.
- Miljömålsberedningen betonar att ekosystemansatsen ska genomsyra havsmiljöarbetet vilket Naturskyddsföreningen applåderar. Detta innebär att nyttjande av havets resurser måste ske inom ekosystemen gränser.
- Naturskyddsföreningen är positiv till förslaget att minska antalet preciseringar för miljö kvalitetsmålet *Hav i balans och levande kust och skärgård*.
- Naturskyddsföreningen är positiv till förslaget om att samordna och precisera miljö kvalitetsnormer för god vattenstatus, god miljöstatus och krav enligt art- och habitatdirektivet.
- Naturskyddsföreningen delar Miljömålsberedningens bedömning att det behövs ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön och att detta ska beslutas av regeringen.
- Naturskyddsföreningen anser att Miljömålsberedningen presenterar många bra förslag på hur arbetet mot övergödning i havet kan stärkas men är besviken över att beredningen inte lagt fram ett förslag på skatt på mineralgödsel.

- Naturskyddsföreningen välkomnar att beredningen tar ett helhetsgrepp och integrerar fiskförvaltningen som en del av havsmiljöförvaltningen. Vi ser positivt på majoriteten av förslagen. Vi skulle dock gärna sett att bottentrålningen fick samma fokus som den storskaliga pelagiska trålningen och att beredningen lade fram konkreta förslag för hur fiskresursen kan fördelas utifrån miljöperspektiv.
- Naturskyddsföreningen välkomnar samtliga förslag gällande marint områdesskydd. Vi är speciellt positiva till förslaget om nytt etappmål för skydd av haven, framförallt gällande mål om strikt skydd, samt att ändringar föreslås inom såväl miljöbalken som fiskelagen för att skapa juridiska förutsättningar för detta.
- Naturskyddsföreningen välkomnar beredningens förslag på förtydligande av strandskyddslagstiftningens syfte. Föreningen anser att ett starkt och väl fungerande strandskydd är centralt för att skydda kustzonens arter och ekosystem.
- Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget om en havsmiljölag med en utvärderande funktion. Det är dock viktigt att lagen kombineras med ett faktiskt åtgärdsarbete, en stark och oberoende utvärderande funktion, samt att arbete görs för att integrera berörda politikområden inom Regeringskansliet.

Inledning

Miljösituationen i våra svenska hav är allvarlig. Havsmiljön utsätts ständigt för negativ påverkan i form av övergödning, överfiske, miljögifter, invasiva främmande arter, olika typer av exploatering etc. I de flesta havsområdena nås inte god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen. Miljöutmaningarna i havet måste hanteras på många olika nivåer – det krävs såväl tydligare politisk styrning och effektivare åtgärder som ett mer kraftfullt regelverk.

Allmänna synpunkter

Naturskyddsföreningen välkomnar Miljömålsberedningens sektoröverskridande ansats där ett helhetsgrepp tas över viktiga havsmiljöfrågor såsom fiskförvaltning, fysisk planering och skydd. Naturskyddsföreningen välkomnar även Miljömålsberedningens ambition att koppla samman havsmiljö- och klimatfrågor samt att fokusera på ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning. Miljömålsberedningen presenterar omfattande och ambitiösa förslag på förändringar i regelverk, förvaltning och nya åtgärder.

Naturskyddsföreningen är positiv till beredningens ambition att ta ett helhetsgrepp över tillståndet i havet men vill samtidigt poängtera att genomförandet av alla de förslag som utredningen lägger fram kommer att innebära genomgripande förändringar i förvaltningen av havsmiljön och kräva stora resurser, inte minst då det gäller att ta fram ny vetenskapligt förankrad kunskap om havet och dess ekosystem samt att genomföra konkreta miljöförbättrande åtgärder i havet och öka skyddet av känsliga kust- och havsområden. Naturskyddsföreningen bedömer att det inte är helt klarlagt vad som krävs och hur det hela ska gå till i praktiken – speciellt då det gäller att genomföra de förslag som Miljömålsberedningen presenterar som inte är rena lagförslag. Precis som Miljömålsberedningen påpekar är de enskilda förslagen var för sig inte tillräckliga, men tillsammans bildar de en strategi som styr mot en bättre havsmiljö. Det är även viktigt att havsmiljöarbetet bedrivs långsiktigt, att regering och riksdag tar ett större helhetsansvar för havsmiljön – från källa, till kust, till hav – och att samtliga berörda politikområden integreras i arbetet. Likaså krävs långsiktighet i resurstillsättningen och finansieringen av arbetet, inom såväl nationella som regionala myndigheter.

Ekosystemansatsen och ekosystembaserad förvaltning

Naturskyddsföreningen välkomnar att Miljömålsberedningen så tydligt förespråkar ekosystemansatsen. Trots att såväl forskning som förvaltning under lång tid förespråkade att miljöförvaltningen bör bli mer ekosysteminriktad är det dock långt ifrån alltid som denna princip omsätts i praktisk handling¹.

Om ekosystemansatsen ska kunna tillämpas på allvar krävs en tydlig förvaltningsprocess, systematisk miljöövervakning och gediget kunskapsunderlag. För att ekosystembaserad förvaltning ska kunna implementeras krävs att insamling och analys av miljödata, kartläggning av olika påverkansfaktorer samt kunskap om drivkrafter och aktörer i samhället samordnas.

Mål för havets miljö tillstånd

Naturskyddsföreningen är enig med Miljömålsberedningen om att det inte ska råda någon tvekan om att det är det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* som är målet för det önskade tillståndet för havet och därför ska styra havsmiljöarbetet. Föreningen ställer sig positiv till beredningens

¹ Grimvall, A., Svedäng, H., Farnelid, H., Moksnes, P-O. & Albertsson, J. (2019). Ekosystembaserad förvaltning som metod för att hantera negativa miljötrender och oklara orsakssamband. HMI rapport nr 2019:6

förslag om att minska antalet preciseringar för miljökvalitetsmålet och samtidigt förtydliga dem så att det klart och tydligt framgår att miljökvalitetsmålet handlar om att uppnå god miljöstatus/god ekologisk och kemisk status i vattnet och gynnsam bevarandestatus för havets organismer.

Miljökvalitetsnormer

Som Miljömålsberedningen påpekar är miljökvalitetsnormer inte ett homogent begrepp. Samtidigt är miljökvalitetsnormer viktiga som grund för åtgärdsprogram och andra styrmedel och åtgärder som behövs för att de havsanknutna miljömålen ska nås.

Naturskyddsföreningen välkomnar därför Miljömålsberedningens förslag om att samordna och precisera miljökvalitetsnormer för god vattenstatus, god miljöstatus och krav enligt art- och habitatdirektivet. Naturskyddsföreningen är även positiv till förslaget om att Sverige ska vara pådrivande för att den gemensamma fiskeripolitiken ska bidra till att målen inom havsmiljödirektivet nås och att miljökvalitetsnormer för hav och vatten följs.

Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66) föreslog att en nationell normgivningsnämnd ska inrättas för att besluta om miljökvalitetsnormer. Naturskyddsföreningen var i sitt yttrande över vattenförvaltningsutredningen i princip positiv till detta.

Naturskyddsföreningens bedömning är att en oberoende normgivningsnämnd skulle kunna bidra till att öka samstämmigheten och legitimiteten för miljökvalitetsnormerna. Det är emellertid viktigt att ledamöterna i nämnden har hög kompetens på vattenområdet och normgivningen enbart baseras på vetenskapliga bedömningar av miljötillståndet i havet och hur det kan förbättras och inte på olika organisationers branschers önskemål och intressen

Åtgärdsprogram

Naturskyddsföreningen delar Miljömålsberedningens bedömning att det behövs ett gemensamt åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön. Naturskyddsföreningen håller även med om att det finns ett stort åtgärdsunderskott vilket leder till miljökvalitetsmålen i havet inte nås. Föreningen är positiv till att såväl vattenmyndigheterna som Havs- och vattenmyndigheten tar fram underlag till det gemensamma åtgärdsprogrammet och att regeringen beslutar om programmet. Föreningen är även positiv till att länsstyrelsens ansvar då det gäller samordning mellan lokalt och nationellt åtgärdsarbete i kustvattenområdena förtydligas.

Naturskyddsföreningen anser att det behövs en tydligare koppling mellan åtgärdsprogram och finansieringen av de nödvändiga åtgärderna. Föreningen vill samtidigt understryka vikten av att åtgärdsprogram inom såväl vattenförvaltningsprogram som havsmiljöprogram vilar på gedigna och vetenskapligt framtagna kunskapsunderlag samt genomarbetade samhällsanalyser. Naturvårdsverket framhåller i rapporten *Grön infrastruktur i havet* att kunskapsläget i den marina miljön ligger långt efter kunskaperna då det gäller miljötilståndet på land². Även Miljömålsberedningen framhåller det stora behov av havsmiljödata och kunskap som fortfarande finns och presenterar flera förslag på hur kunskapsläget ska kunna förbättras vilket Naturskyddsföreningen välkomnar. Föreningen vill samtidigt understryka att i de fall då fullständigt kunskapsunderlag saknas är det försiktighetsansatsen som ska råda då det gäller att ta fram och besluta om åtgärdsprogram.

Ingen gödning till havet

Naturskyddsföreningen delar Miljömålsberedningens uppfattning att åtgärdstakten för att motverka övergödning behöver öka, att styrningen av åtgärder behöver bli tydligare och att det måste skapas incitament för att hushålla bättre med värdefulla näringsämnen och att återföra näringen till kretsloppet. Naturskyddsföreningens uppfattning är att Miljömålsberedningen presenterar en ambitiös uppsättning förslag på åtgärder som om de blir verklighet kommer att leda till att övergödningssituationen i Sveriges hav och vatten förbättras avsevärt.

Cirkulär ekonomi

Naturskyddsföreningen delar beredningens åsikt att införande av en mer cirkulär ekonomi är viktigt för att på sikt minska övergödningen. Det är föreningens uppfattning att övergång till en cirkulär ekonomi är avgörande för att rädda klimatet och minska överutnyttjandet av jordens resurser. Det gäller självklart även viktiga näringsämnen som kväve och inte minst fosfor som är en ändlig resurs som är ett av de 30 ämnen som finns med på EU:s lista över kritiska råmaterial.

Skatt på mineralgödsel

Naturskyddsföreningen är dock besviken över att Miljömålsberedningen inte går längre i vissa frågor som rör

² Nyström Sandman, A., Christiernsson, A., Gidhagen Fyhr, A., Lindegarth, M., Kraufvelin, P., Bergström, P., Nilsson, P., Fredriksson, R., Bergström, U. & Hogfors, H. (2020). Grön infrastruktur i havet - landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden. Naturvårdsverkets rapport 6930.

övergödningsarbetet – t ex då det gäller skatt på mineralgödsel. Miljömålsberedningen konstaterar att en skatt på mineralgödsel skulle bidra till hushållning med befintliga resurser och bidra till omställning till en cirkulär ekonomi men beredningen konstaterar samtidigt att de inte kunnat enas om ett förslag på skatt på mineralgödsel vilket Naturskyddsföreningen beklagar. Naturskyddsföreningen anser att en skatt på mineralgödsel är ett kostnadseffektivt sätt att minska läckage av övergödande ämnen vilket även flera utredningar visat³. En skatt på mineralgödsel angriper övergödningsproblemet vid källan genom att minska tillförseln och till skillnad mot de flesta styrmedel riktade mot jordbrukets miljöeffekter uppfyller en skatt även principen om att förorenaren betalar (PPP). Att minska användningen av mineralgödsel är dessutom positivt för klimatet eftersom både framställning och användande av mineralgödsel leder till ökade utsläpp av växthusgaser.

Nya etappmål

Naturskyddsföreningen välkomnar Miljömålsberedningens förslag på nya etappmål för återföring av fosfor och kväve. Föreningen delar beredningens bedömning att det behövs etappmål för återföring av fosfor och kväve för att driva på utvecklingen mot resurseffektiva kretslopp och god hushållning med naturresurser. Naturskyddsföreningen instämmer också i beredningens konstaterande att avloppsvatten, rötslam och matavfall ska ses som en resurs som kan användas vid produktion av gödselmedel och på så sätt bidra till att jordbrukssektorns kretslopp sluts. I dagsläget anser emellertid Naturskyddsföreningen att gränsvärden för farliga ämnen i slam inte är tillräckligt skarpa och föreningen säger nej till spridning av slam så länge tydliga gränsvärden för organiska miljögifter, läkemedelsrester och mikroplaster i slammet saknas.

Regional obalans

Naturskyddsföreningen håller inte med Miljömålsberedningen i bedömningen att det föreslagna uppdraget till Jordbruksverket, Naturvårdsverket m fl om att ta fram förslag på hur stallgödsel och annat avfall kan omvandlas till biogödsel eller återföras på annat sätt, är tillräckligt långtgående. Som beredningen framhåller behövs även styrmedel för att hantera den regionala fördelningen av djurgårdar och gårdar som specialiserat sig på växtodling. Problemen med den

³ Se till exempel Agrifood Economics Centre (2015). Skatt på handelsgödsel – ett billigt sätt att minska övergödnings? Policy Brief 2015:6, samt Konjunkturinstitutet (2014). Miljö, ekonomi och politik 2014

långtgående strukturrationaliseringen och specialiseringen, som EU:s jordbrukspolitik och i förlängningen det svenska landsbygdsprogrammet givit upphov till, beror på att animalieproduktionen i Sverige koncentrerats till vissa regioner medan växtodling dominerar i andra delar av landet. Detta leder till en regional obalans där stallgödselhanteringen orsakar näringsöverskott i vissa regioner medan mineralgödsel importeras för att trygga växtproduktionen i andra delar av landet. Naturskyddsföreningen anser att för att komma till rätta med jordbrukets strukturella problem borde Miljömålsberedningen gått längre och presenterat förslag som på allvar bidrar till att stävja den pågående strukturrationaliseringen och simulerar gårdar med mer diversifierad och ekologisk produktion. Dessutom vill Naturskyddsföreningen att den inhemska produktionen av djurfoder ska gynnas, att import av soja, palmolja och andra typer av ohållbart foder fasas ut och ersätts med inhemska proteinfodermedel som t ex åkerböna och raps. Detta skulle i förlängningen minska näringsläckaget från svenska gårdar.

Miljömålsansvar

Naturskyddsföreningen välkomnar Miljömålsberedningens förslag om att göra Jordbruksverket till miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Precis som beredningen påpekar så är det först och främst fler landbaserade åtgärder som krävs – dvs att stoppa läckaget av övergödande ämnen vid källan – och det är inom jordbrukssektorn som merparten av åtgärderna behöver göras. De åtgärder mot övergödning som genomförs inom jordbrukssektorn idag sker framför allt på frivillig basis vilket innebär att åtgärderna inte alltid utförs där de behövs bäst⁴. I en rapport från IVL framhålls vikten av att satsa på de mest effektiva åtgärderna, att göra dem på rätt sätt och på rätt ställen⁵. Om Jordbruksverket får ansvar för miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* skulle det förmodligen både öka åtgärdstakten och förbättra styrningen då det gäller vilken typ av åtgärder som genomförs och var de genomförs. Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang betona att det är viktigt att stöd för åtgärder kopplas till krav på miljönyttor. Naturskyddsföreningen tycker också att det vore bra om Jordbruksverkets instruktion kompletteras så att det framgår att Jordbruksverket ska bidra till att jordbrukets läckage av näringsämnen till vatten- och havsmiljön följer de beslutade miljökvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken.

⁴ Se t ex Rapport från riksdagen 2014/15:RFR

⁵ Hellsten, S. Andrén, H. Stadmark, J. & Mattsson, E. (2019). Åtgärder och väg framåt för att minska kväve- och fosforanvändningen i samhället. IVL Nr U 6077 2019.

Internbelastning

Miljömålsberedningen framhåller att det mest kostnadseffektiva arbetet mot övergödning är det som fokuserar på att minska *tillflödet* av näringsämnen till kust och hav. Beredningen föreslår därför inga konkreta åtgärder mot internbelastning i havet. Naturskyddsföreningen delar helt och hållet Miljömålsberedningens uppfattning. Föreningen vill emellertid i detta sammanhang framhålla att en konkret åtgärd mot internbelastning som faktiskt kan genomföras i direkt havsmiljön är att begränsa bottentrålningen. Utöver att bottentrålning skadar organismer och livsmiljöer där trålen drar fram, orsakar bottentrålning stora koldioxidutsläpp och leder till att sediment virvlas upp vilket i sin tur medför att näringsämnen och miljögifter frigörs. Forskning visar att bottentrålning bidrar till övergödningen genom att störa denitrifikationsprocessen och därmed hindrar havet från att "göra sig av med" en del av det kväve som frigörs vid mineraliseringen av organiskt material⁶.

Åtgärdssamordnare

Naturskyddsföreningen välkomnar Miljömålsberedningens förslag att permanenta satsningen på lokala åtgärdssamordnare. Lokala åtgärdssamordnare fungerar som en viktig drivkraft för att få till stånd fler vattenvårdsprojekt och fysiska åtgärder vilket även utredningen *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (2020:10)* påpekar.

Skogsgödsling

Naturskyddsföreningen anser att Miljömålsberedningens förslag om att följa upp effekterna av läckage till vatten orsakat av skogsgödsling och utvärdera behovet av åtgärder är otillräckligt. Naturskyddsföreningen vill att produktionshöjande åtgärder i skogen med negativ påverkan på miljön som till exempel gödsling som huvudregel ska förbjudas. Dessutom är det viktigt att begränsa användande av skogsbruksmetoder som ökar läckage av näringsämnen som till exempel trakthyggesbruk. Även om näringsbelastningen från skogsbruket framför allt utgörs av s.k. bakgrundsbelastning bidrar kalhyggesbruket med relativt stora mängder fosfor. Naturskyddsföreningen vill se högre krav på åtgärder för att motverka läckage av näringsämnen inom skogsbruket. Föreningen förordar kontinuitetsskogsbruk (hyggesfritt) och funktionella kantzoner längs

⁶ Ferguson, A.J.P., Oakes, J. & Eyre, B. D. (2020). Bottom trawling reduces benthic denitrification and has the potential to influence the global nitrogen cycle. *Limnology and Oceanography Letters* 5, 2020, 237–245

sjöar och vattendrag vilket skulle bidra till att minska läckage av näringsämnen från skogsbruket⁷ samtidigt som den biologiska mångfalden gynnas.

Utredningen Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning

Miljömålsberedningen påpekar att flera regeringsuppdrag till myndigheter som berör övergödningsfrågan på olika sätt har redovisats till regeringen under Miljömålsberedningens arbete.

Naturskyddsföreningen förordade i remissvaret till *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning* (SOU 2020:10) bland annat följande:

- Att Sverige ska ha en nationell plan mot övergödning
- Att Jordbruksverket ska vara ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning
- Att skatten på mineralgödsel ska återinföras
- Att ekonomiska stöd till jordbrukare och andra för att motverka övergödningen är resultatbaserade
- Det ska finnas krav på skyddszoner vid vattendrag och sjöar inom såväl skogs- som jordbruk
- Skogsgödsling ska som huvudregel förbjudas
- 75 000 ha våtmarker ska anläggas på jordbruksmark för att motverka näringsläckage senast 2040
- Det ska finnas krav på avloppsdeklaration för små avlopp
- Alla enskilda avlopp ska senast 2030 vara utrustade med godkänd reningsteknik

Farliga ämnen

Naturskyddsföreningen delar Miljömålsberedningens bedömning att för att de havsanknutna miljö kvalitetsmålen ska nås måste farliga ämnens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem beaktas i betydligt större utsträckning än som sker idag och att det behövs ett helhetsperspektiv som inkluderar farliga ämnen i förvaltningen av havsmiljön.

Naturskyddsföreningen instämmer i Miljömålsberedningens bedömningar att regeringen behöver prioritera det internationella arbetet för att få till stånd stränga regleringar och kontroll av farliga ämnen samt det finns behov av etappmål om farliga ämnen med fokus

⁷ Kronnäs, V. Hellsten, S & Akselsson, C. (2012). Kväveutlakning från skogsmark vid olika skogsbruksåtgärder - uppskalning för avrinningsområden i södra Östersjöns, norra Östersjöns samt Västerhavets vattendistrikt. IVL 2012.

på havsmiljön. Naturskyddsföreningen välkomnar de föreslag på nya etappmål för farliga ämnen till 2030 som Kemikalieinspektionen lämnat till regeringen⁸ men håller med Miljömålsberedningen om att det kan behövas ytterligare etappmål för farliga ämnen med särskilt fokus på havsmiljön. Naturskyddsföreningen välkomnar Miljömålsberedningens förslag att Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna ska få i uppdrag att utreda möjligheten att utarbeta miljö kvalitetsnormer för grupper av ämnen.

Naturskyddsföreningen är också enig med Miljömålsberedningen om att det behövs ett fortsatt åtgärdsarbete mot farliga ämnen och läkemedelsrester i avloppsvatten. Föreningen välkomnar beredningens förslag att förordningen (2018:495) om bidrag för rening av avloppsvatten från läkemedelsrester ska ändras så att satsningen på ny teknik i kommuner och kommunala bolag har möjlighet att fortsätta.

Förvaltning av fisk

Naturskyddsföreningen välkomnar att beredningen valt att belysa behovet av att ett helhetsgrepp om havsmiljöförvaltningen och därmed också se över och ge åtgärdsförslag på hur fiskets inverkan på havsmiljön kan minskas. Fisket är en av de faktorer som har störst påverkan på havsmiljön⁹, varför det är fundamentalt att synliggöra problematiken och minska den negativa påverkan för att kunna uppnå en god havsmiljö. Generellt delar vi beredningens problembeskrivning samt många av dess bedömningar gällande vad som behöver åtgärdas.

Ekosystembaserad förvaltning innebär bättre integrering av havsmiljö- och fiskförvaltning

Naturskyddsföreningen delar Miljömålsberedningens bedömning att all förvaltning av fiskresurser ska vara ekosystembaserad – något som både är lagkrav inom den gemensamma fiskeripolitiken samt stöds av forskning. Vi delar även beredningens uppfattning gällande att detta arbete hittills missat målet och måste förbättras. Likt beredningen anser vi att för att lyckas säkra en ekosystembaserad fiskförvaltning måste fisken ses som en del av ekosystemet, snarare än som enbart resurs, och det finns därför ett stort behov av att fiskförvaltningen integreras med havsmiljöförvaltningen. Detta måste göras i alla led –

⁸ Kemikalieinspektionen (2020). Giftfritt från början. Underlag till regeringen med förslag på strategi och nya etappmål för farliga ämnen till 2030

⁹ [IPBES \(2019\): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.](#)

från Regeringskansliet ner till nationella och lokala myndigheter. Därför är vi positiva till förslaget om att regeringen integrerar dessa frågor bättre, även om vi gärna sett förslag kring hur denna integrering ska se ut i praktiken. Vi välkomnar även att instruktionen till Havs- och vattenmyndigheten ändras så att det tydligt framgår att myndigheten ska tillämpa ekosystemansatsen samt att fiskförvaltningen ska integreras med havsmiljöarbetet.

Målen och rådgivningen för fiskförvaltningen harmoniseras med mål för havsmiljöförvaltningen

Naturskyddsföreningen är även positiv till ett förtydligande i Havs- och vattenmyndighetens instruktion att myndigheten ansvarar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning och den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) med hänsyn till bl. a. miljö kvalitetsnormer. Vi delar bilden av att otillräcklig miljöhänsyn hittills har tagits inom fiskförvaltningen, trots att lagstöd och även -krav finns, men att tillämpningen hittills brustit. En bättre tillämpning av både bestämmelserna i artikel 2 GFP och miljölagstiftning, såsom miljö kvalitetsnormer och miljöbalkens allmänna hänsynsregler, på fiskets bedrivande är en mycket viktig åtgärd för att minska fiskets inverkan på havsmiljön. Föreningen välkomnar även förslaget att regeringen aktivt ska verka inom EU och regionala fora för en rådgivning från ICES gällande kvoter och tekniska regleringar som bidrar till måluppfyllelse av god miljöstatus. Detta görs inte tillfredsställande i dagsläget, då exempelvis kvoter främst sätts utifrån ett enartsperspektiv samt utan hänsyn till fiskets övriga miljöpåverkan. Föreningen anser att ICES behöver få bättre uppdragsbeskrivningar från EU, samt att Sverige måste ta på sig ledartröjan för att säkerställa att ICES ombeds ge råd utifrån ett ekosystemperspektiv samt möjlighet att nå god miljöstatus. Vi välkomnar även förslaget om att regeringen med stöd av ICES tar fram ett förslag till hur en sådan rådgivning kan utformas. Detta kan, som Miljömålsberedningen beskriver, göras genom att regeringen ber ICES om ett s.k. Special Advice och är i sig ett sätt för Sverige att driva frågan inom EU genom att föregå med gott exempel.

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

Rörande behovet av att utveckla kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktionerna mellan kust och utsjö ställer sig Naturskyddsföreningen positiv till framtagandet av ett samlat kunskapsunderlag. Ett förbättrat kunskapsläge om fiskens betydelse och samspel med andra arter och havsmiljö kommer vara avgörande för att kunna genomföra en ekosystembaserad förvaltning. De specifika

frågor som pekas ut för att adresseras med underlaget, dvs rådgivning för fiskförvaltning, spiggens påverkan och påverkan från storskalig pelagisk trålning, är alla mycket relevanta. Naturskyddsföreningen hade dessutom gärna sett att man inom denna sektion hade haft tydligare exempel om demersala fiskbestånds roll i ekosystemet, inte minst de i många fall kollapsade demersala rovfiskbestånden, inte bara vid kusten utan även i utsjön. Vi skulle här gärna se att man efterlyser påverkan även från demersal trålning på såväl kust- som utsjöekosystem. Nu ligger fokus tydligt på Östersjön och det pelagiska fisket. Naturskyddsföreningen skulle gärna se tydligare intentioner för förbättring av kunskapsläget även för Västerhavet och demersalt fiske.

Försiktighetsansatsen ska tillämpas vid misstanke om betydande ekosystemeffekter

Naturskyddsföreningen är odelat positiv till att beredningen lyfter och tydliggör att försiktighetsansatsen ska tillämpas vid varningssignaler om oklara orsakssamband och risk för betydande ekosystemeffekter av ett pågående fiske. Detta kan tyckas självklart, givet att det är lagkrav under den gemensamma fiskeripolitikens artikel 2, men i själva verket används försiktighetsansatsen sällan för att begränsa pågående fiske. Detta är tydligt inte minst i den pågående diskussionen om det storskaliga fiskets effekter på strömningen med påföljande risker för kustekosystemen, där brist på vetenskaplig bevisning används som argument för att inte vidta försiktighetsåtgärder trots indikationer på oklara orsakssamband och risk för betydande ekosystemeffekter. Föreningen delar beredningens bedömning att det i dagsläget finns flera lagrum för att applicera försiktighetsansatsen inte minst inom territorialhavet och att det är av stor vikt att Sverige i alla relevanta forum verkar för en ökad acceptans för att försiktighetsansatsen ska utgöra grunden vid införande av regleringar och bevarandeåtgärder inom GFP.

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

Naturskyddsföreningen är positiv till beredningens förslag om översyn av trålgränsen, såväl ändringar av de nuvarande inflyttningsområdena som förslag till utflyttningsområden. Fiske, inte minst bottentrålning, är en av de aktiviteter som har störst negativ påverkan på den marina

biologiska mångfalden¹⁰¹¹¹²¹³. Den står för en mycket stor del av den kumulativa miljöbelastningen¹⁴, är negativ för majoriteten av ekosystemtjänster som vi människor får från havet¹⁵ och därtill har en betydande negativ påverkan på havsbottens förmåga att lagra kol. Det är därmed tydligt att det finns behov av att begränsa trålningen i en mycket större del av havsmiljön än vad som kan uppnås med enbart fiskeregleringar inom marina skyddade områden.

Naturskyddsföreningen vill därför understryka vikten av att den föreslagna översynen av trålgränsen genomförs samt tillstyrka beredningens förslag om att ta fram samrådsunderlag och starta samråd med berörda medlemsstater rörande såväl utflyttning av trålgränsen som tidsbegränsade regleringar. Eftersom Naturskyddsföreningen gör bedömningen att Sverige bör använda sig av sin möjlighet att begränsa trålfiske i hela territorialhavet ser vi dock med fördel att fokus läggs på samråd om utflyttning av trålgränsen. Föreningen anser att detta bör göras under artikel 20 i den gemensamma fiskeripolitiken, vilken möjliggör för medlemsstater att införa icke-diskriminerande bevarandeåtgärder inom territorialhavet, dvs 12 nautiska mil från baslinjen. Alternativet som framförs att genomföra detta inom ramen för artikel 12 i förordningen för tekniska regleringar ((EU) 2019/1241) förefaller mindre lämpligt givet att denna hänvisar till artikel 11-förfarandet i grundförordningen, vilket tidigare visat sig vara tidskrävande och ineffektivt för att genomföra bevarandeåtgärder. Givet de existerande bilaterala avtalen med Danmark och Finland är införandet av bevarandeåtgärder i territorialhavet dock beroende av att beredningens förslag om omförhandling av de bilaterala avtalen också genomförs om så skulle krävas. Naturskyddsföreningen tillstyrker därmed beredningens förslag om omförhandling. Sverige har en skyldighet att uppfylla de krav som ställs inom ramen för olika EU-direktiv (inte minst havsmiljödirektivet) och om de bilaterala avtalen förhindrar eller försvårar genomförandet av dessa krav så behöver de omförhandlas.

¹⁰ [IPBES \(2019\): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.](#)

¹¹ [Ahrné, K., Bjelke, U. & Johansson, N. 2020. Götaland. I Eide, W. m.fl. \(red.\), Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020. SLU Artdatabanken, Uppsala.](#)

¹² [IPBES \(2019\): Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.](#)

¹³ [Ahrné, K., Bjelke, U. & Johansson, N. 2020. Götaland. I Eide, W. m.fl. \(red.\), Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020. SLU Artdatabanken, Uppsala.](#)

¹⁴ [Havs- och vattenmyndigheten 2019, Miljökonsekvensbeskrivning av havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet](#)

¹⁵ Havsmiljöinstitutet, 2018. [Effekter av bottentrålning på ekosystemtjänster i svenska hav](#)

Naturskyddsföreningen är som tidigare nämnts, positiv till att Miljömålsberedningen föreslagit en utflyttning av trålgränsen till 12 nm som en försiktighetsåtgärd från Ålands hav till Kalmarsund. Med detta sagt vill föreningen dock framhålla att vi gärna också sett förslag på hur man ska förbättra strömmingens situation i Bottenhavet, vilket skulle kräva att man även lade fram förslag för fiskebegränsningar i den ekonomiska zonen. Detta skulle behöva göras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, möjligen som en ändring av förordningen för tekniska regleringar ((EU) 2019/1241) eller av den fleråriga planen för fisket i Östersjön (2016/1139).

Naturskyddsföreningen anser att det är olyckligt att beredningen inte har lagt fram relevanta förslag för förvaltningen av ett så pass viktigt fiskbestånd givet att man även i Bottenhavet sett förändringar i t.ex. storleken på strömming och att problemen med datainsamling gör att ICES råd i dagsläget inte baseras på data.

Därutöver anser Naturskyddsförening att det skulle varit högst önskvärt att beredningen kom med ett konkret förslag på hur och var man skulle vilja se en minskning av bottentrålningen på västkusten. Det specifika förslaget rörande utflyttad trålgräns på ostkusten är som sagt mycket positivt, men återigen förefaller bottentrålningen bli nedprioriterad trots att den är det fiske som hotar flest marina arter på västkusten¹⁶.

Fiske i skyddade områden

Naturskyddsföreningen välkomnar Miljömålsberedningens förslag att ändra 20 § fiskelagen (1993:787) så att paragrafen inte försvårar för nödvändig fiskereglering ur miljösynpunkt. För att uppnå ett funktionellt nätverk av skyddade områden är ändamålsenlig reglering av fiske av största vikt. Föreningen delar Miljömålsberedningens analys av att nuvarande skrivning om att *föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras* är svårtolkad och kan utgöra ett hinder för relevant reglering. Nuvarande lydelse kan även motverka de mål som sätts i artikel 2 i den gemensamma fiskeripolitiken, samt de skyddskrav som ställs av miljölagstiftning, vad gäller att bevara och upprätthålla marina miljöer och dess arter. För att skydda marina miljöer och arter kommer det krävas begränsningar vad gäller det fiske som bedrivs idag vilket i sin tur innebär att fisket kan komma att avsevärt försvåras. En ändring möjliggör införandet av ett generellt förbud mot bottentrålning i skyddade områden, fiskeregleringar i strikt skyddade områden, samt även begränsningar av bl.a. trålfiske ur miljöhänsyn utanför skyddade områden. Då föreslagen ändring

¹⁶ [Ahrné, K., Bjelke, U. & Johansson, N. 2020. Götaland. I Eide, W. m.fl. \(red.\), Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020. SLU Artdatabanken, Uppsala.](#)

beskriver att hänsyn ska tas till både naturvårdens och fiskets intressen, ställs dock krav på att fisket i allmänhet, och i skyddade områden i synnerhet, regleras utifrån ett ekosystemperspektiv. En lydelse som enbart hänvisar till att hänsyn ska tas till naturvårdens intressen hade varit tydligare.

Naturskyddsföreningen vill även påpeka vikten av att införa fiskeregleringar som möter de krav som ställs av art- och habitatdirektivet, något vi påpekat vid upprepade tillfällen. Vi är även kritiska till att bedömningar av fiskets påverkan skiljer sig mellan länsstyrelser. Vi vill därför påminna regeringen om rådande överträdelseärende från EU-kommissionen gällande brister i införlivandet av artikel 6.2 och 12.4 art- och habitatdirektivet. Regeringen påpekar själva i sitt svar till kommissionen att artikel 6.2 inte tillämpats för fiske fullt ut. Idag tillståndsprövas inte fiske i Natura 2000-områden, vilket annars hade säkerställt tillämpning av både artikel 6.2 och 6.3 art- och habitatdirektivet. Men då Havs- och vattenmyndigheten ser svårigheter i att tillämpa tillståndsförfarandet på utländskt fiske¹⁷, är det av största vikt att artikel 6.2 införlivas korrekt i miljöbalken, samt att tillämpning sker för fiske i framtiden. Vi sätter stor tilltro till att regeringen ämnar redovisa förbättrat införlivande till EU-kommissionen före utgången av 2021 samt att tillämpning följer.

Satsning för att öka andelen stor fisk i kustekosystemen

Naturskyddsföreningen är positiv till beredningens bedömning att det finns behov av en satsning på återhämtning för flera kustfiskbestånd runt Sveriges kuster och att detta behöver inkludera alla livsförutsättningar och därmed även flera förslag till styrmedel och åtgärder, där man bland annat nämner förvaltningen av fisk i utsjön. Föreningen är positiv till beredningens förslag, men hade gärna sett att 1. Satsningen på återhämtning inte begränsades till kustfisk utan också berörde fiskbestånd i utsjön och 2. Att det bland de föreslagna åtgärderna fanns en tydligare koppling till just fiskeförvaltningen i utsjön.

Förvaltning av säl och skarv ingår i en ekosystembaserad havsförvaltning

Rörande förvaltningen av säl och skarv har Naturskyddsföreningen förståelse för att man behöver se till helheten inom ramen för en ekosystembaserad förvaltning. Föreningen vill dock framhålla att en

¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten. 2020. Uppdrag om Natura 2000. Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr 1063-20. [Redovisning av regeringsuppdrag - Uppdrag om Natura 2000 \(havochvatten.se\)](https://www.havochvatten.se/rapporter/redovisning-av-regeringsuppdrag-om-natura-2000)

minskning av den naturliga predationen i form av jakt på toppredatorer bör vara en sista utväg. Den vetenskapliga bevisningen är i dagsläget högst bristfällig för att populationsbegränsande jakt på säl har avsedd effekt på fiskpopulationer och fiske. Naturskyddsföreningen vill varna för risken att jakt som åtgärd tas till utan egentlig positiv inverkan på havsmiljö eller fiskbestånd och risken för att sälen och skarven ställs till svars för det människan åstadkommit i form av försvagade fiskbestånd.

Önskat tillägg - Fördelningen av fiskresursen utifrån miljö- och rättvisehänsyn

Något som Naturskyddsföreningen saknar i förslaget är den viktiga aspekten av *hur* tillgången till fiskresursen ska fördelas. Fiske påverkar inte bara genom uttag av fisk ur systemet, utan olika fiskemetoder har olika hög miljöpåverkan på såväl fiskbestånd som övrig havsmiljö. Inom ramen för en ekosystembaserad förvaltning, där hänsyn ska tas inte bara till ett enda fiskbestånd utan till ekosystemet i stort, är det av stor vikt att kunna fördela fiskemöjligheter på ett sådant sätt att påverkan på den marina miljön minimeras. I enlighet med den gemensamma fiskeripolitikens artikel 17 är det inte bara möjligt att fördela fiskemöjligheter baserat på miljömässig hänsyn utan medlemsstaterna uppmanas att sträva efter att ge incitament till användande av selektiva redskap och miljövänliga fiskemetoder. Denna möjlighet nyttjas inte vid fördelningen av fiskeresursen i dagsläget och förslag om utformandet av kriterier för fördelning av fiskresursen utifrån miljöhänsyn hade varit högst önskvärt. Relaterat till detta, men något utanför Miljömålsberedningens beskrivna avgränsning, hade man under denna paragraf och dessa kriterier också med fördel kunnat nyttja möjligheten att använda sig av sociala kriterier inom fördelning av resursen. En ekosystembaserad förvaltning ska även ta hänsyn till en rättvis fördelning av naturresurserna, varför beredningen även borde angripa fördelningen av fisk som naturresurs utifrån detta perspektiv. Ur Naturskyddsföreningens perspektiv finns det tydliga fördelar att omfördela tilldelningen av kvoter från trålfiske (både pelagiskt och demersalt) till skonsamt, småskaligt fiske utifrån både påverkan på ekosystem och utifrån en rättvis fördelning av fisken som resurs.

Marint områdesskydd

Naturskyddsföreningen är generellt positiva till samtliga förslag som ges gällande marint områdesskydd. Ett väl utformat nätverk av marina skyddade områden, som är funktionellt med ändamålsenliga regleringar av mänsklig verksamhet kan motverka den nedåtgående

trenden för havens biologiska mångfald. Idag är marin miljö den landskapstyp med högst andel rödlistade arter¹⁸ och ingen marin naturtyp under EU:s art- och habitatdirektiv når gynnsam status¹⁹. Dagens marina områdesskydd har nått de arealmål som satts upp, men brister vad avser kvalitet²⁰.

Nytt etappmål för marint områdesskydd

Vi är mycket positiva till förslaget om ett uppdaterat etappmål som likt EU:s strategi för biologisk mångfald sätter mål om 30 procent skydd av haven till 2030, inklusive 10 procent av haven inom s.k. strikt skydd. Vi är specifikt positiva till det sistnämnda, då strikt skydd kan möjliggöra helhetsskydd av marina ekosystem, något som idag är bristfälligt inom skyddade områden. Likaså är vi positiva till att etappmålet förtydligar att områdesskyddet ska utgöra ett representativt, ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk, nationellt samt i de tre olika havsområdena. Vi delar beredningens bedömning av skyddet behöver förstärkas i de olika havsområdena, men att utmaningarna skiljer sig dem emellan. Vi vill poängtera vikten av att länsstyrelserna ges i uppdrag att utöver att utöka skyddet, se över befintligt områdesskydd, för att öka funktionaliteten samt för att uppfylla målet om strikt skydd och begränsa lokal mänsklig påverkan.

Miljömålsberedningen belyser att olika verksamheter och aktiviteter som kan påverka arter och livsmiljöer ofta förekommer i marina skyddade områden, en bild Naturskyddsföreningen delar²¹. Därför är det viktigt att målsättningen tydliggör kvalitetsaspekterna av skyddet.

Naturskyddsföreningen ser även positivt på att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket får i uppdrag att klargöra vilka rättsliga verktyg som kan klassas som *Andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM:s)*. Naturskyddsföreningen ser positivt på att etappmålet innehåller möjligheten att tillämpa OECM:s. Dock är det viktigt att det tydliggörs vilka rumsliga åtgärder som uppfyller krav som ställs. Vi skulle även vilja se att uppdraget innefattade förslag på hur befintliga rättsliga verktyg kan *anpassas* för

¹⁸ Artdatabanken 2020. [Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020 - SLU Artdatabanken](#)

¹⁹ Naturvårdsverket 2020. [Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv ISBN 978-91-620-6914-8 \(naturvardsverket.se\)](#)

²⁰ Havs- och vattenmyndigheten. (2019). Hav i balans samt levande kust och skärgård: Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2019. *Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:3*

²¹ [Naturskyddsföreningens havsrapport "Skydd på riktigt" 2020-03-06 \(naturskyddsforeningen.se\)](#)

att kunna utgöra OECM, i enlighet med de kriterier som har satts upp inom CBD för OECM:s²².

Regleringar i opåverkade områden

Föreningen välkomnar utökad syftesbeskrivning för naturreservat till att inkludera opåverkade områden samt områden för klimatanpassning. Vidgade skyddssyften kan främja helhetsskydd av ekosystem inom skyddade områden, något som idag inte är praxis, då oftast enbart utpekade, befintliga värden skyddas²³ ²⁴. Ska områdesskyddet bidra till förbättrad havsmiljö krävs ett mer omfattande skydd samt att ekosystem med dålig status tillåts återhämta sig och utvecklas inom skyddade områden. Precis som beredningen skriver, möjliggör utökad syftesbeskrivning att strikt skyddade områden kan inrättas, men även att EU:s framtida restaureringslag kan följas. I workshops EU-kommissionen anordnat under våren 2021 gällande utformning av restaureringslagen har kommissionen pekat på vikten av passiv restaurering i marin miljö, samt att detta kan kopplas till strikt skydd. Dock skulle vi vilja rekommendera följande:

- **Opåverkade områden** – lagtexten bör formuleras så att lagstöd ges till att skydda naturliga processer, men att krav inte ställs på att området ska vara opåverkat innan inrättandet av skyddet. Krav bör heller inte ställas på att området ska förbli opåverkat från mänsklig påverkan som inte kan regleras med områdesskydd (såsom klimatförändringar, övergödning). Sådana begränsningar kan minska möjligheten att införa strikt skyddade områden.
- **Klimatanpassning** – detta syfte borde kunna användas för att dels skydda områden som utgör framtida klimatreferugier (som föreslås av beredningen), samt för att skydda befintliga eller potentiella kolsänkor (såsom djupa mjukbottnar). Det är angeläget att redan nu titta på möjliga lagrum för skydd av kolsänkor, då detta kommer vara en viktig del i EU:s restaureringslag.
- **Biotopskydd** – Naturskyddsföreningen anser att biotopskyddet i områdesskyddsförordningen bör användas i större omfattning, samt utökas för att möjliggöra skydd av fler marina biotoper. Likaså anser vi att ett generellt biotopskydd bör användas i

²²CBD beslut COP-14, 2018 [Protected areas and other effective area-based conservation measures \(cbd.int\)](https://www.cbd.int/doc/decisions/2018/18-01-02-03-04-05-06-07-08-09-10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20-21-22-23-24-25-26-27-28-29-30-31-32-33-34-35-36-37-38-39-40-41-42-43-44-45-46-47-48-49-50-51-52-53-54-55-56-57-58-59-60-61-62-63-64-65-66-67-68-69-70-71-72-73-74-75-76-77-78-79-80-81-82-83-84-85-86-87-88-89-90-91-92-93-94-95-96-97-98-99-100-101-102-103-104-105-106-107-108-109-110-111-112-113-114-115-116-117-118-119-120-121-122-123-124-125-126-127-128-129-130-131-132-133-134-135-136-137-138-139-140-141-142-143-144-145-146-147-148-149-150-151-152-153-154-155-156-157-158-159-160-161-162-163-164-165-166-167-168-169-170-171-172-173-174-175-176-177-178-179-180-181-182-183-184-185-186-187-188-189-190-191-192-193-194-195-196-197-198-199-200-201-202-203-204-205-206-207-208-209-210-211-212-213-214-215-216-217-218-219-220-221-222-223-224-225-226-227-228-229-230-231-232-233-234-235-236-237-238-239-240-241-242-243-244-245-246-247-248-249-250-251-252-253-254-255-256-257-258-259-260-261-262-263-264-265-266-267-268-269-270-271-272-273-274-275-276-277-278-279-280-281-282-283-284-285-286-287-288-289-290-291-292-293-294-295-296-297-298-299-300-301-302-303-304-305-306-307-308-309-310-311-312-313-314-315-316-317-318-319-320-321-322-323-324-325-326-327-328-329-330-331-332-333-334-335-336-337-338-339-340-341-342-343-344-345-346-347-348-349-350-351-352-353-354-355-356-357-358-359-360-361-362-363-364-365-366-367-368-369-370-371-372-373-374-375-376-377-378-379-380-381-382-383-384-385-386-387-388-389-390-391-392-393-394-395-396-397-398-399-400-401-402-403-404-405-406-407-408-409-410-411-412-413-414-415-416-417-418-419-420-421-422-423-424-425-426-427-428-429-430-431-432-433-434-435-436-437-438-439-440-441-442-443-444-445-446-447-448-449-450-451-452-453-454-455-456-457-458-459-460-461-462-463-464-465-466-467-468-469-470-471-472-473-474-475-476-477-478-479-480-481-482-483-484-485-486-487-488-489-490-491-492-493-494-495-496-497-498-499-500-501-502-503-504-505-506-507-508-509-510-511-512-513-514-515-516-517-518-519-520-521-522-523-524-525-526-527-528-529-530-531-532-533-534-535-536-537-538-539-540-541-542-543-544-545-546-547-548-549-550-551-552-553-554-555-556-557-558-559-560-561-562-563-564-565-566-567-568-569-570-571-572-573-574-575-576-577-578-579-580-581-582-583-584-585-586-587-588-589-590-591-592-593-594-595-596-597-598-599-600-601-602-603-604-605-606-607-608-609-610-611-612-613-614-615-616-617-618-619-620-621-622-623-624-625-626-627-628-629-630-631-632-633-634-635-636-637-638-639-640-641-642-643-644-645-646-647-648-649-650-651-652-653-654-655-656-657-658-659-660-661-662-663-664-665-666-667-668-669-670-671-672-673-674-675-676-677-678-679-680-681-682-683-684-685-686-687-688-689-690-691-692-693-694-695-696-697-698-699-700-701-702-703-704-705-706-707-708-709-710-711-712-713-714-715-716-717-718-719-720-721-722-723-724-725-726-727-728-729-730-731-732-733-734-735-736-737-738-739-740-741-742-743-744-745-746-747-748-749-750-751-752-753-754-755-756-757-758-759-760-761-762-763-764-765-766-767-768-769-770-771-772-773-774-775-776-777-778-779-780-781-782-783-784-785-786-787-788-789-790-791-792-793-794-795-796-797-798-799-800-801-802-803-804-805-806-807-808-809-810-811-812-813-814-815-816-817-818-819-820-821-822-823-824-825-826-827-828-829-830-831-832-833-834-835-836-837-838-839-840-841-842-843-844-845-846-847-848-849-850-851-852-853-854-855-856-857-858-859-860-861-862-863-864-865-866-867-868-869-870-871-872-873-874-875-876-877-878-879-880-881-882-883-884-885-886-887-888-889-890-891-892-893-894-895-896-897-898-899-900-901-902-903-904-905-906-907-908-909-910-911-912-913-914-915-916-917-918-919-920-921-922-923-924-925-926-927-928-929-930-931-932-933-934-935-936-937-938-939-940-941-942-943-944-945-946-947-948-949-950-951-952-953-954-955-956-957-958-959-960-961-962-963-964-965-966-967-968-969-970-971-972-973-974-975-976-977-978-979-980-981-982-983-984-985-986-987-988-989-990-991-992-993-994-995-996-997-998-999-1000)

²³ [Höj ambitionerna när det gäller biologisk mångfald - Baltic Eye](https://www.balticeye.org/ambitionerna-nar-det-galler-biologisk-mangfald)

²⁴ Naturskyddsföreningen 2020. Skydd på riktigt. https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/pdf/Naturskyddsforeningen_rapport_skydd_pa_riktigt_2020-03-06.pdf

större utsträckning, av exempelvis ålgräsängar, som beredningen lyfter

Naturskyddsföreningen välkomnar att Miljömålsberedningen lyfter möjligheterna för regeringen att använda bemyndiganden i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon för skydd av den marina miljön, då endast vissa delar av miljöbalken, såsom Natura 2000-bestämmelserna, är tillämpliga i ekonomisk zon. Dock är skyddade marina livsmiljöer under art- och habitatdirektivet begränsat, medan lagen om Sveriges ekonomiska zon medger större möjlighet till skydd. Den bör således kunna användas för att införa strikt skyddade områden i syfte att uppnå mål inom bl.a artikel 13.4. havsmiljödirektivet vad avser kvalitetsaspekterna av områdesskyddet och då även vara förenlig med de krav som ställs inom artikel 11 i den gemensamma fiskeripolitiken. Föreningen vill dock påpeka att det inte framgår i lagen om Sveriges ekonomiska zon om vem som är tillsynsmyndighet för försiktighetsregeln i 2 § eller över föreskrifter meddelade med stöd av 2 § andra stycket.

Naturskyddsföreningen är även positiv till att instruktionerna till Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och Försvarmakten ändras så att myndigheterna får i uppgift att delta i arbetet med skydd av arter, livsmiljöer och ekosystemtjänster. Detta är något som inte enbart bör begränsas till skyddade områden, utan ses i ett vidare perspektiv.

Naturskyddsföreningen välkomnar även förslaget att Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten tar fram vägledning för reglering av sjöfarten, inklusive fritidsbåtar, i marina skyddade områden. Sjöfarten och fritidsbåtstrafiken regleras idag inte i tillräcklig omfattning i skyddade områden. Det är dock viktigt att reglering sedan genomförs, så att åtgärden inte stannar vid att enbart vägledningar tas fram. Vägledning för reglering av fiske togs fram 2013²⁵ och endast 2021 börjar regleringar införas i nämnvärd omfattning. Det vore olyckligt om arbetet med att reglera sjöfart och fritidsbåtar följde samma tidsramar. Därför att Naturskyddsföreningen positiv till Miljömålsberedningens förslag i kapitel 18 om att en särskild utredare ges i uppdrag att se över lagstiftning för att möjliggöra reglering av kommersiell sjöfart i eller nära kustnära områden med höga naturvärden, samt att regeringen ska verka inom IMO för beslut att leda om sjöfartsleder i särskilt känsliga områden i Egentliga

²⁵ Havs- och vattenmyndigheten. (2013). Vägledning: reglering av fiske i marina skyddade områden. *Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013:13*

Östersjön. Det ska även tilläggas att föreningen är positiv till förslagen som läggs i sjöfartskapitlet vad avser förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar inom 12 nautiska mil och inom svenskt inre vatten.

En stärkt organisation med länsstyrelserna i centrum

Naturskyddsföreningen välkomnar att områdesskyddsförordningen (1998:1252) kompletteras med krav på att länsstyrelserna samarbetar om nätverk av skyddade områden inom de tre havsområdena. För att kunna säkerställa att områdesskyddet utgör ett nätverk krävs samarbete över länsgränserna och ett förtydligande inom rådande lagstiftning skapar tydligare styrning. Idag har arbete skett på projektbasis, men behöver ske som en del av linjeverksamheten på länsstyrelserna. Detsamma gäller arbetet med marint områdesskydd i stort. Naturskyddsföreningen har erfarit att vissa länsstyrelser tappat fart i arbetet med marint områdesskydd efter utgången av 2020 – slutdatum för regeringens extra budgetsatsning på marint skydd. Forskning visar även att tillräcklig finansiering är en grundförutsättning för effektivt marint skydd²⁶. Föreningen är därför positiv till Miljömålsberedningens förslag i kapitel 24 gällande att ändamålet för anslaget 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö ändras så att anslaget får användas för länsstyrelsernas ändamålsenliga förvaltningsutgifter samt för anställning av samordnare av havs- och kustmiljö. Detta möjliggör ett långsiktigt arbete med marint skydd, likväl som Miljömålsberedningens övriga förslag vad avser kustzonsplanering.

Planering och skydd av kustvatten

Naturvårdsverket framhåller i rapporten *Grön infrastruktur i havet* att det är viktigt att miljö kvalitetsnormerna tillämpas inte enbart vid tillståndsprövningar enligt miljöbalken utan även vid tillsyn och vid annat beslutsfattande enligt miljöbalken, till exempel vid provningar av strandskyddsdispenser. I rapporten understryks vikten av att även kumulativa effekter beaktas i samband med denna typ av provningar²⁷. Miljömålsberedningen lyfter speciellt fram kustens ekosystem och den viktiga roll de spelar för upprätthållandet av en rad ekosystemtjänster i havet. Samtidigt är just Sveriges kust- och skärgårdsområden ständigt utsatta för ett högt exploateringsstryck och många olika aktörers

²⁶ Gill, D. A., Mascia, M. B., Ahmadi, G. N., Glew, L., Lester, S. E., Barnes, M., ... & Holst, S. (2017). Capacity shortfalls hinder the performance of marine protected areas globally. *Nature*, 543(7647), 665-669.

²⁷ Nyström Sandman, A., Christiernsson, A., Gidhagen Fyhr, A., Lindegarth, M., Kraufvelin, P., Bergström, P., Nilsson, P., Fredriksson, R., Bergström, U. & Hogfors, H. (2020). Grön infrastruktur i havet - landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden. Naturvårdsverkets rapport 6930.

intressen krockar i just dessa områden. Miljömålsberedningen framhåller att det behövs en helhetssyn inom planeringen och förvaltningen av kusten, där den kumulativa påverkan många olika påverkansfaktorer inkluderas. Naturskyddsföreningen delar helt denna bedömning och välkomnar att den marina kustmiljön ägnas ett eget kapitel i beredningens betänkande.

Strandskydd

Naturskyddsföreningen håller med Miljömålsberedningen om att strandskyddet är mycket viktigt för skydd av grunda, kustnära ekosystem. Föreningen välkomnar därför beredningens förslag om att strandskyddets syfte ska förtydligas så att det framgår att bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växter innebär att man måste uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltnings förordningen. Naturskyddsföreningen anser emellertid inte att detta är tillräckligt för att skydda kustzonens arter och ekosystem.

Strandskyddsutredningen som nyligen presenterat sitt betänkande *Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78) föreslår omfattande nedskärningar i strandskyddet. Utredningen innehåller bl a förslag på att det strandskyddet ska kunna upphävas i så kallade landsbygdsområden som ska pekats ut med hjälp av ett antal otydliga kriterier. Det finns inga begränsningar för hur stora dessa landsbygdsområden får vara. Tidigare har större delen av Sveriges kust och skärgård varit undantagna från att kunna ingå i områden där strandskyddsreglerna lättats upp, men nu föreslår utredningen att ingen sådan begränsning ska finnas för de s.k. landsbygdsområdena – de ska alltså även kunna avsättas längs den svenska kusten och i skärgården. Naturskyddsföreningen är i sitt yttrande över strandskyddsutredningens betänkande kritisk till detta. Föreningen har länge - även i samband med tidigare remissrundor - arbetat för ett starkt strandskydd i allmänhet och kust- och skärgård i synnerhet. Föreningen anser att det är bra att Miljömålsberedningen föreslår förtydliganden i strandskyddets syften, men vill samtidigt understryka att för att få ett väl fungerande skydd av kustens känsliga arter och ekosystem behöver skyddet stärkas i exploaterade områden och kumulativa effekter beaktas i samband med dispensgivning. Föreningen vill även se utökad tillsyn och bättre efterlevnad av de strandskyddsregler som gäller.

Naturskyddsföreningen instämmer i miljömålsberedningens konstaterande att den dåliga miljöstatusen i Sveriges kustområden är

en viktig orsak till att vi inte når de havsanknutna miljö kvalitetsmålen. Många av de negativa påverkansfaktorerna som Miljömålsberedningen så förtjänstfullt diskuterar - som t ex bryggor och småbåtshamnar, fritidsbåtars och deras påverkan i form av buller, giftiga utsläpp och svall, muddring och annan exploatering, etc – berörs direkt eller indirekt av strandskyddslagstiftningen. Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang framhålla att ett strakt strandskydd - där dispensgivning endast sker restriktivt, med hänsyn tagen till indirekta och kumulativa effekter och med ambitiöst genomförd tillsyn - är helt avgörande för att tillförsäkra kusternas och skärgårdens många känsliga arter och ekosystem ett fullgott skydd. Färsk forskning från Stockholms universitet visar att varken miljöbalkens allmänna hänsynsregler eller miljö kvalitetsnormer spelar stor roll i samband med dispensgivning och att kumulativa effekter sällan beaktas²⁸.

Tydligare ansvarsfördelning

Havets kust- och skärgårdsområden är speciellt värdefulla som "havets barnkammare", ofta med hög produktivitet och vidsträckta undervattensängar som dessutom utgör viktiga kolsänkor. Men de hör samtidigt till de mest påverkade områdena i havet eftersom de utsätts för många olika typer av påverkanstryck och exploatering samtidigt. Problemen förstärks av fragmenterad och otydlig ansvarsfördelning och en mängd gånger illa fungerande förvaltning. Ett gemensamt åtgärdsprogram är ett steg på vägen för att förbättra samordningen av förvaltningen i kustområdena men det behövs även mer kraftfulla åtgärder och förstärkning av regelverken. Trots att man på senare tid har vidtagit ett antal åtgärder för att minska utvecklingstrycket på kusterna syns inga tecken på att exploateringstakten avtar. Naturskyddsföreningen anser att fysisk planering av kusten är en nyckel till en bättre förvaltning och välkomnar därför Miljömålsberedningens förslag på hur havs- och kustplaneringen kan samordnas och förbättras. Det är även viktigt att regeringen tar ett större ansvar för kustmiljön, vilket bland annat kan möjliggöras genom att stärka strandskyddslagstiftningen så att hänsyn tas till speciellt känsliga miljöer och exploaterade områden samt det samlade påverkanstrycket (kumulativa effekter). Även förslaget om ett av regeringen beslutat åtgärdsprogram för havs- och vattenmiljön och en framtida havsmiljöproposition bidrar till detta.

²⁸ Baltic Eye (2020). Ny studie granskar strandskyddsdispenser.
<https://balticeye.org/sv/livsmiljoer/strandskydd/>

Naturskyddsföreningen är positiv till Miljömålsberedningens förslag att länsstyrelserna ska tilldelas ett tydligare ansvar för att samordna arbetet i länets kustvattenområden och att kustkommunerna ska arbeta utifrån ett tydligt helhetsperspektiv från utsjö till land i den fysiska planeringen. Det är även positivt att beredningen ger förslag på hur länsstyrelserna kan ges långsiktig finansiering för att kunna resurssätta sådant arbete, genom ändringar i ändamålet för anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Föreningen delar beredningens uppfattning att kustkommunerna även behöver inkludera infrastruktur för fritidsbåtar i den fysiska planeringen. Naturskyddsföreningen är även positiv till att Havs- och vattenmyndigheten ska upprätta ett nationellt register över muddring och dumpningsärenden

Småbåtar

Naturskyddsföreningen anser att Miljömålsberedningens förslag för att minska småbåtars påverkan på känsliga kustområden är otillräckliga. Miljömålsberedningen hävdar att den befintliga lagstiftningen är tillräcklig för att reglera fritidsbåtstrafiken och den kustnära kommersiella sjötrafiken. Naturskyddsföreningen är tveksam till detta och vill se kraftfullare regleringar i form av hastighetsbegränsningar, begränsat tillträde och ankringsförbud och då inte enbart i marina skyddade områden – åtgärder som på allvar skulle minska påverkan från fritidsbåtar/småbåtar i grunda områden med känsliga och skyddsvärda ekosystem. Naturskyddsföreningen vill dessutom att användandet av användningen av giftiga båtbottnfärger ska minska och att helt biocidfria anti-foulingmetoder ska användas i Östersjön och Kattegatt. Detta förutsätter bland annat tillgång till fler båtbottentvättar och utökade möjligheter att förvara båten på land.

Förstärkt åtgärdsarbete

Naturskyddsföreningen är mycket positiva till Miljömålsberedningens förslag om en havsmiljölag med en utvärderande funktion för att säkra ett förstärkt åtgärdsarbete för välmående hav. Vi delar beredningens analys av att havspolitik och havsförvaltningen idag kännetecknas av kortsiktighet och fragmentering. Många intressen ska kunna samexistera samtidigt som miljötillståndet i havet måste förbättras. Men beslut som påverkar havet är idag uppdelat mellan olika politikområden, departement, myndigheter och sektorer och det saknas helhetsgrepp, gemensamma målbilder och styrmedel som styr åt samma håll. Vi delar beredningens bild av att de miljöfrågor som spänner över många politikområden och genomsyrar samhället på

olika plan, såsom klimat- och havsfrågor, behöver ett liknande angreppssätt för att hantera helheten. Det är även viktigt att säkra att arbetet sker långsiktigt, kontinuerligt och är transparent. Tyvärr visar forskning att ansvariga ministrar hittills inte haft möjligheten att göra havsmiljön till ett långsiktigt prioriterat politikområde²⁹. Den havsmiljölag som Miljömålsberedningen nu lägger som förslag kan utgöra ett steg i rätt riktning för att ändra detta.

Vår uppfattning är att havsmiljölagen och den utvärderande funktionen kan vara ett sätt att "knyta ihop säcken" kring övriga åtgärder och säkra en långsiktig förvaltning som prioriterar att uppnå miljömålen för haven. Det ska dock poängteras att havsmiljölagen måste kombineras med konkreta åtgärder till havs, annars riskerar den att enbart bli en symbolhandling, samt att en fungerande integrering av olika politikområden som berör havet säkerställs inom Regeringskansliet. Havsmiljöfrågorna får inte enkom vara en uppgift för miljödepartementet, utan bör vara en angelägenhet för hela Regeringskansliet, inte minst för att säkra havens mycket viktiga roll i att hantera klimatutmaningarna. En integrering likt klimatkollegiet behövs även för havsfrågor.

Havsmiljölag – specifika synpunkter

Naturskyddsföreningen välkomnar att det tydligt framgår i lagen att regeringens havsmiljöarbete ska syfta till att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, att regeringen ska tillämpa en ekosystemansats, samt att arbetet ska vila på vetenskaplig grund. Vi är även positiva till den definition av ekosystemansatsen som föreslås och att målet för havspolitikerna är att säkerställa att nyttjande av havens resurser sker inom ekosystemens gränser. Enligt en ekosystemansats krävs avvägningar mellan nyttjande och bevarande, samt mellan olika former av nyttjande³⁰. Även om det är inbegripet i ekosystemansatsen, att nyttjande sker inom ekosystemens gränser³¹, är det viktigt att detta tydliggörs, samt att havspolitikerna och -förvaltningen genomsyras av att uppnå det av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålet. Det är därför bra att detta fastställs i lagen. Även försiktighetsansatsen, samt en adaptiv förvaltningsprocess är införlivade i ekosystemansatsen³². Naturskyddsföreningen vill framhålla att dessa är två mycket viktiga aspekter bör framgå i

²⁹ Österblom et al. 2017. Tinkering with a tanker – slow evolution of a Swedish ecosystem approach. ICES Journal of Marine Science, 74: 443-452.

³⁰ Naturvårdsverket 2020. [978-91-620-6934-6.pdf \(naturvardsverket.se\)](https://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6934-6.pdf)

³¹ Malawiprincip 5 & 6

³² Naturvårdsverket 2007, Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser, rapport 5782.

lagtexten. Risken finns annars att man, liksom i dagsläget, tenderar att strikt efterfråga vetenskaplig bevisning inför varje möjlig åtgärd, trots att försiktighetsansatsen borde tillämpas vid varningssignaler om oklara orsakssamband och risk för betydande ekosystemeffekter. En ekosystembaserad förvaltning kräver också att åtgärder vidtas vid tillräcklig kunskap och därefter revideras utifrån förbättrat kunskapsläge.

Föreningen ser positivt på att regeringen föreslås lägga fram en havsmiljöpolitiskt proposition varje mandatperiod. Naturskyddsföreningen har hittills saknat ett gemensamt grepp över havsfrågorna inom Regeringskansliet och att avvägningar mellan olika nyttjanden av havets resurser inte har gjorts med påföljden att havens miljöstatus försämrats. Att gemensamt inom Regeringskansliet, med samtliga berörda departement inblandade, ta fram en havsmiljöproposition kan utgöra en grund för bättre integrering av havsmiljöfrågorna samt för att utkräva ansvar från olika politikområden som berör havet. En havsmiljöpolitiskt proposition skapar även en tydlighet i havspolitikerna – något som kan underlätta för genomförandet av havsmiljöpolitiken i lägre led så att andra statliga aktörer styr mot samma mål. Förslaget att propositionen ska innehålla resultatanalys och -redovisning, samt beskrivning av fortsatt arbete innebär att ett transparent och samlat underlag och en helhetsbild av havsmiljöarbetet kommer att tas fram, något som saknas idag.

En tvärvetenskaplig funktion

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget om en utvärderande funktion. Inom det klimatpolitiska arbetet har Klimatpolitiska rådet haft en mycket viktig roll att utvärdera politiken samt ge konkreta förbättringsförslag. En liknande funktion behövs för havsmiljöarbetet. För att skapa trovärdighet är det viktigt att funktionen är oberoende, bestående av experter samt är tvärvetenskaplig, då havsmiljöfrågorna är sektors- och gränsövergripande till sin natur. Föreningen välkomnar förslaget att funktionen ska belysa effekter av styrmedel ur ett brett samhällsperspektiv och delar att det är viktigt att förslag på förbättring ges inom olika politikområden. Föreningen tillstyrker även förslaget om att funktionen ska utvärdera om inriktningen inom *samtliga* politikområden bidrar eller motverkar möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet för haven, samt analysera hur målet kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. En sådan funktion kan bidra med en mycket viktigt och samlat utvärdering av den förda havspolitikerna ur ett brett samhällsperspektiv, något Naturskyddsföreningen anser borde vara

angeläget för beslutsfattare som har intentionen att åstadkomma en konkret förbättring av havsmiljön.

Miljömålsberedningen ger inget förslag på hur den utvärderande funktionen ska utformas, men beskriver olika alternativ. Naturskyddsföreningen anser att en liten myndighet, såsom en nämndmyndighet, är att föredra för att skapa ett tydligt oberoende från andra myndigheter eller andra uppdrag. Föreningen anser att regeringen bör utforma funktionen i likhet med Klimatpolitiska rådet, då rådet spelat en mycket viktig roll i att föra klimatpolitiken i rätt riktning. Havsmiljöpolitiken behöver en liknande skjuts framåt.

Detta remissvar har utarbetats av Stina Tano, Mia Svedäng och Johanna Källén Fox vid Naturskyddsföreningens rikskansli.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Karin Lexén
generalsekreterare