

Yttrande över utredningen Havet och människan (SOU 2020:83)

Statens väg och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över rubricerad remiss. Utöver några generella kommentarer begränsar VTI yttrandet till att i allt väsentligt fokusera på myndighetens ansvars- och kompetensområden, dvs transporter och frågor med koppling till transporter.

Generella kommentarer

Omfattningen av utredningen gör den svårtillgänglig. VTI:s bedömning är att de omfattande bakgrundsbeskrivningarna med fördel skulle kunna ha kunnat kortas ner eller lagts i bilagor. Som utredningen nu är presenterad gör det att förslagen inte får den uppmärksamhet de förtjänar.

VTI anser att innan man som utredningen föreslår stiftar en speciell lag till miljömålet Hav i balans samt levande kust och skärgård, bör man först ta ett samlat grepp och se över om fler speciallagar eller styrmedel bör kopplas till enskilda miljö kvalitetsmål utöver klimatlagen. Det är bl.a. viktigt för att undvika otydligheter och överlappningar samt för att kunna hantera tvärspektoriella frågor och målkonflikter.

VTI har inga invändningar mot att tilldela havsforskningen mer forskningsmedel. VTI är dock tveksamt till ett särskilt forskningsanslag för havsfrågor som HaV ska ansvara för. Som det är nu delar Naturvårdsverket och HaV på ett gemensamt anslag där även havsforskning ingår vilket sannolikt ger effektivare administration och ökar möjligheten till samordning av myndigheternas delvis överlappande kunskapsbehov. Önskar man mer pengar till forskning av havsfrågor kan nuvarande forskningsanslag utökas och pengar för havsfrågor öronmärkas.

Kap. 8 Havsmiljön är viktig för att hejda klimatförändringarna

I inledningen av kapitel 8 (sid 281) står det att "Havet, tillsammans med solinstrålning och topografi, är de naturliga grundläggande faktorerna som bestämmer jordens klimat." Det stämmer inte. Det finns flera andra faktorer som påverkar strålningsbalansen och är avgörande för klimatet. Det gäller t.ex. skogar och annan växtlighet, snö och is (som påverkar reflektionsförmågan) samt naturlig förekomst av växthusgaser.

16.1.2 Mikroplast

På sid. 741 står det att "Plasten kan vara skadlig för djur som lever i marina miljöer och bryts aldrig ner helt och hållet." Sedan december 2017 har VTI ett regeringsuppdrag om mikroplast från vägtrafiken. Det är helt säkert så att plast som t.ex. däckslitagepartiklar (som egentligen är gummi men i dessa

sammanhang brukar räknas som mikroplast) bryts ner mycket långsamt i marin miljö men att påstå att plasten aldrig bryt ner helt och hållet finns det inga belägg för.

På sid. 741 står också att "Vilka effekter mikroplaster kan ha på organismer är omdiskuterat men upptag av mikroplast kan minska tillväxt och reproduktion hos vissa individer och arter. Det är inte bara plasten i sig som kan ge effekter på organismer utan även farliga ämnen i eller på plastpartiklarna." Dessa uppgifter är sannolikt baserat på labbförsök och höga halter. Hur man ska översätta den kunskapen till organismers exponering för låga halter av mikroplast i miljön är oklart.

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

VTI instämmer i Miljömålsberedningens bedömning att det saknas relevanta beslutsunderlag i form av uppföljningar och utvärderingar av sjöfartens påverkan på havsmiljön (s. 995). VTI är tveksam till förslaget "att Trafikanalys får till uppgift och utvärdera effekterna av sjöfartens påverkan på havsmiljön och dess ekosystem" (s. 998) som bedöms kunna genomföras av en halv årsarbetskraft (s. 1466). Vi anser att det är otydligt vilka effekter i vilka vattenområden (s. 939) som skall följas upp. VTI håller dock med om att det är önskvärt att utvärdering och analys genomförs av en fristående aktör. Bland annat mot bakgrund av sjöfartens internationella karaktär (se kapitel 18 samt VTI notat 23A/2019), internationella regelverk (se kapitel 7) och mål (som IMO:s klimatmål för internationella sjötransporter) är det närliggande att göra utvärderingen på regional/internationell nivå, till exempel inom ramen för eller i samarbete med HELCOM. Ett sådant samarbete kan med fördel tas fram i samråd med Trafikanalys, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (s. 1000).

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

Sjöfartsverket planerar att justera miljödifferenteringen i den befintliga farledsavgiftsmodellen år 2023 och att göra större förändringar vid år 2028. VTI genomför forskningsprojektet "Avgiftsmodell 2028 - hur skapar vi en konkurrenskraftig och hållbar sjöfart?" under perioden 2021 - 2023. Projektet inkluderar Sjöfartsverkets lots- och farledsavgifter och hamnarnas avgifter. Ett resultat så långt är att det är svårt att utvärdera effekterna av avgifternas miljödifferentering.

18.9.6 Kommunala hamnavgifter

VTI instämmer att kommunerna är viktiga aktörer när det gäller att utforma hamnavgifter som kan styra mot minskad påverkan på havsmiljön från sjöfarten. VTI vill understryka att en samordning av sådana hamnavgifter är önskvärd för att ställa långsiktiga miljökrav på sjöfartens aktörer. VTI menar att uppdraget för Trafikverkets nationella samordnare för inrikes sjöfart är viktigt att lyfta här.

Kap. 19 Undervattensbuller

VTI önskar påpeka att det finns fler aktörer än FOI som har kompetens inom området undervattensbuller (dock inte VTI). Eventuella forskningsmedel för undervattensbuller bör därför inte som föreslås vara begränsade att tillfalla just FOI utan bör kunna sökas av alla som har forskningskompetens inom området.

Utredningen behandlar endast undervattensbuller. VTI vill framhålla att buller ovan vattenytan också kan påverka marint djurliv negativt som t.ex. säl och sjöfågel. Större fartyg i kommersiell trafik är en källa till höga nivåer av lågfrekvent buller vars utbredning ofta är mycket stor på grund av den begränsade atmosfärsdämpningen av låga frekvenser. Därtill är vattenytan akustiskt hård vilket också gynnar utbredningen. Mindre fritidsbåtar utstrålar snarare buller i ett bredare frekvensregister vars utbredning är något mer begränsad i sin utbredning i jämförelse med det lågfrekventa bullret, men de mindre båtarna kan å andra sidan komma betydligt närmre känsliga områden så som viktiga häckningsplatser.

VTI anser att det bör övervägas att långsiktigt införa liknande bullerberäknings-metoder för sjöfart som för vägtrafik och tågtrafik så att undervattensnivåer kan prediceras utifrån trafikering, bottenbeskaffenhet och andra egenskaper som påverkar utbredningen. Detta skulle då också kunna göras för luftburet buller över vattenytan, och i förlängningen skulle väldefinierade beskrivningar av vanligt förekommande fartyg och båtar kunna användas som källdata i de redan existerande beräkningsmetoderna för väg- och tågbuller.

Kap. 23 Behov av kunskap och forskning om havsmiljön

VTI håller med utredningen om att det saknas kunskap inom flera områden med relevans för att kunna styra mot uppfyllelse av miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård.

VTI bedömer att mer forskning behövs inom följande områden inklusive åtgärder för att begränsa miljöbelastningen och inklusive påverkan på ekosystemtjänster:

- Undervattensbuller och luftburet buller
- Luftföroreningar
- Vattenföroreningar
- Växthusgaser
- Resurs- och energiförbrukning
- Muddring och dumpning av muddermassor mm.
- Erosion

VTI anser dessutom att det behövs mer forskning om hur den pågående klimatförändringen påverkar den framtida sjöfarten.

Kap. 26 Konsekvensanalys

VTI anser att relevansen av en konsekvensanalys för en utredning så omfattande som denna skulle kunna stärkas genom att delar av konsekvensanalysen utförs på förslagsnivå i stället för på en aggregerad nivå för hela strategin.

Konsekvensanalysens problembeskrivning är väl utvecklad under många olika rubriker. Men utredningens beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd är bristfälligt hanterad. Under rubriken 26.2.3. om alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd står endast: ”Miljömålsberedningens förslag handlar i stor utsträckning om att effektivisera tillämpningen av de befintliga regelverken, styrmedlen och åtgärderna i havsmiljöarbetet vilket i sin tur har satt ramarna för både möjliga och alternativa lösningar.” Detta ger inte mycket underlag till beslutsfattare om hur man hanterat olika alternativ, varför man valt dem man har valt eller vad valet att inte genomföra utredningens förslag skulle innebära.

Analys av alternativa lösningar, inklusive nollalternativet, borde göras på förslagsnivå.

Nollalternativet som presenteras under 3.5 (sid 141) är på en alldeles för aggregerad nivå för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bidra till konsekvensanalysen. I vissa kapitel finns det hänvisningar till utredningar som presenterar olika åtgärdsförslag. För att alternativa tillvägagångssätt ska bli tillgängliga för läsaren bör de samlas under en och samma struktur genomgående för alla förslag i hela

utredningen. VTI anser också att det skulle vara värdefullt med en utvecklad diskussion om vilka parametrar som är relevanta för att kunna följa upp förslagen över tid, om de implementeras.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit forskningschef Mikael Johannesson. I beredningen har även följande medarbetare deltagit professor Yvonne Andersson-Sköld, forskare Lisa Björk, senior forskare Anders Genell och utredningsledare Inge Vierth.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI