

2024-09-02

## Östersjöcentrums kommentarer på regeringens havsproposition

Stockholms universitets Östersjöcentrum. ÖC, har tagit del av regeringens havsproposition [”Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske” 2023/24:156](#) som presenterades 4 juni 2024. Nedan ger ÖC sina kommentarer på propositionen.

Kommentarerna har tagits fram av följande personer:

- Bo Gustafsson, docent i ocnografi, Östersjöcentrum och chef för Baltic Nest Institute
- Bärbel Muller Karulis, forskare, Östersjöcentrum
- Christina Rudén, professor i regulatorisk ekotoxikologi, institutionen för miljövetenskap
- Sara Söderström, forskare i fiskförvaltning, Östersjöcentrum
- Henrik Svedäng, docent i fiskebiologi, Östersjöcentrum och Havsmiljöinstitutet
- Sofia Wikström, docent i marinekologi, Östersjöcentrum
- Marlene Ågerstrand, lektor, institutionen för miljövetenskap
  
- Charles Berkow, omvärldsanalytiker, Östersjöcentrum
- Ellen Bruno, omvärldsanalytiker, Östersjöcentrum
- Gun Rudquist, policychef, Östersjöcentrum

Vänligen

Tina Elfving  
Föreståndare

Christoph Humborg  
professor, vetenskaplig ledare

### Övergripande

Östersjöcentrum välkomnar att regeringen presenterar en samlad havsproposition som behandlar angelägna frågor. Propositionen speglar vissa tidigare förslag och synpunkter från

## Stockholms universitets Östersjöcentrum

Stockholms universitets  
Östersjöcentrum  
106 91 Stockholm

Besöksadress:  
Svante Arrhenius väg 20 F  
Frescati

Telefon: 08-16 37 18  
E-post: [ostersjocentrum@su.se](mailto:ostersjocentrum@su.se)  
[www.su.se/ostersjocentrum](http://www.su.se/ostersjocentrum)

några av de viktigaste statliga utredningarna de senaste åren, särskilt miljömålsberedningens betänkande "Havet och människan" (SOU 2020:83) och "Övergödningsutredningen" (SOU 2020:10). Det är viktigt för den demokratiska processen att utredningar/förslag som många har lagt ner mycket tid och möda på tas tillvara och blir en del av en fortsatt politisk process.

Genom propositionen visar regeringen att den har förstått vari många problem för Sveriges havsområden ligger och vad som skulle behöva åtgärdas. ÖC noterar dock att regeringens förslag till riksdagsbeslut enbart avser några få åtgärdsområden. I övriga punkter presenterar regeringen bara sina bedömningar och avsikter. Detta är givetvis också värdefullt, men för de flesta havsmiljöproblem finns tillräcklig vetenskaplig kunskap för att agera nu. Östersjöcentrum har samtidigt förståelse för att vissa beslut och åtgärder inte lämpar sig för att skriva in i lagförslag och ser därför med tillförsikt fram emot en utökad budget och riktade uppdrag till aktuella myndigheter under hösten. Frågan om resurser är central för möjligheterna att genomföra beslut. Det är med stor oro ÖC har noterat nedskärningar för centrala förvaltningsmyndigheter.

Kommentarer på de olika delarna av proppen

### 3. Övergripande utgångspunkter för havsmiljöpolitiken

Östersjöcentrum stödjer propositionens två förslag på övergripande principer som ska gälla för havsmiljöarbetet:

1. ekosystemansatsens tillämpning ska stärkas
2. övergödnings ska minska.

#### *3.1 Ekosystemansatsens tillämpning ska stärkas*

*Regeringens förslag: Havsmiljöförvaltningen ska integreras starkare och tydligare med andra sektors förvaltning i syfte att uppnå en starkare ekosystembaserad förvaltning som kan hantera både dagens och morgondagens utmaningar.*

ÖC noterar att propositionen inte är tydlig rörande hur man tolkar och avser att implementera ekosystembaserad förvaltning. På ett generellt plan efterfrågar ÖC en konkretisering av vad regeringen lägger in i begreppet ekosystembaserad förvaltning och ett tydliggörande av vilka delar av ekosystembaserad förvaltning som ska stärkas. Utöver detta saknar ÖC i stor utsträckning konkreta exempel på hur förvaltningen ska göras mer ekosystembaserad. Detaljerade synpunkter från ÖC rörande konkreta åtgärder för att uppnå en starkare ekosystembaserad förvaltning, exempelvis med hjälp av biologiskt säkra nivåer, ICES beståndsbedömningar, trålgränsen, försiktighetsansatsen, finns under rubrik 8.

### 3.2 Övergödningen ska begränsas

*Regeringens förslag: För att begränsa övergödningen ska åtgärdsarbetet vara långsiktigt, samordnat och bidra till cirkulära flöden av fosfor och kväve. Regeringen ska verka för att återföringen och effektiviteten i användningen av växtnäringsämnen ska öka och att*

*åtgärdsarbetet i avrinningsområden ska utvecklas för att minimera tillförsel av fosfor och kväve till kust och hav. Kust- och havsmiljöförvaltningen behöver utvecklas för att minska effekterna av övergödningen på arter och livsmiljöer.*

Östersjöcentrum stödjer regeringens förslag att övergödningen ska begränsas. Övergödning av haven en av de allra viktigaste frågorna att ta sig an för välmående ekosystem. Detaljerade synpunkter rörande övergödningsfrågor finns under rubrik 5.2 och 6.

### 3.3 En fungerande och välmående havsmiljö är viktig för att hejda klimatförändringen

*Regeringens bedömning: För att minska effekterna av en allt snabbare klimatförändring bör kopplingen mellan hav, klimatförändringar och havsförsurning beaktas i allt relevant åtgärdsarbete.*

Regeringen visar i texten att den förstått kopplingen mellan hav och klimat, bl a skriver man "Havet påverkas av och kan bidra till lösningar för klimatförändringarna. Genom att minska övergödning och skydda viktiga ekosystem kan havets funktion som kolsänka stärkas". ÖC menar dock att det skulle behövas fler konkreta åtgärder på detta område. Regeringen lyfter endast en förhoppning om att ett bra områdesskydd, grön infrastruktur och havsplanering ska bidra till att målet. ÖC menar att följande är angeläget:

- Minska utsläppen av växthusgaser globalt, och inkludera marina aktiviteter såsom sjöfart och fiske.
- Minska övergödningen och andra påfrestningar på kustmiljön, för att öka dess motståndskraft mot klimatförändringar och försurning, och för att öka dess förmåga att lagra kol och minimera metanutsläppen.
- Inkludera koldioxidbindning och utsläpp av växthusgaser från havet i klimatredovisningen.
- 

5. Ett områdesinriktat och effektivare åtgärdsarbete från källa till hav

#### 5.1 Ett samlat åtgärdsarbete för havs- och vattenmiljön

*Regeringens bedömning: En förbättrad helhetssyn mellan åtgärdsprogrammen för vattenförvaltningen och åtgärdsprogrammet för havsmiljön i såväl planering som genomförande ger ett effektivare åtgärdsarbete från källa till hav*

Regeringen bedömer att det fortsatt ska vara skilda åtgärdsprogram för vattenmiljön respektive havsmiljön men vill få till en förbättrad helhetssyn mellan åtgärdsprogrammen genom ”ett kunskapsbaserat och samordnat arbete med kustzons- och havsplanering vilket förstärker ett områdesinriktat åtgärdsarbete.” ÖC är positiva till en ökad integrering av de båda åtgärdsprogrammen och planeringen men saknar återigen konkreta förslag på hur en sådan förstärkt samordning ska komma till stånd.

### *5.2 Stärkt regional åtgärdssamordning inom avrinningsområden*

*Regeringens bedömning: För att öka effektiviteten och takten i åtgärdsarbetet bör samverkan på avrinningsområdesnivå vidareutvecklas och stärkas.*

Regeringen anser att samverkan på avrinningsområdesnivå ska vidareutvecklas och stärkas, samt lokala åtgärder prioriteras. Detta har lyfts fram av flera tidigare utredningar och ÖC stödjer detta till fullo. ÖC vill dock betona att för övergödning måste det lokala arbetet kompletteras med förändringar på systemnivå, d v s ökat kretslopp av näringsämnen, ökat växtnäringssystem och reducerad införsel av näringsämnen i systemet.

När det rör ökad samverkan och fler lokala åtgärder har propositionen inga förslag på hur det ska genomföras. Man diskuterar den tidigare satsningen på vattensamordning men ger inget tydligt förslag på t ex förstärkning, satsningar, m m. Det är beklagligt eftersom det finns många exempel på hur lokalt åtgärdsarbete har resulterat i förbättrade förhållanden i kustområdena och hur detta arbete har gynnats av riktade pengar till just åtgärder och samordning på lokal nivå.

## 6. Åtgärder för minskad övergödning

Östersjöcentrum anser att forskning entydigt visar att övergödningen är ett mycket allvarligt miljöproblem som har stor inverkan på såväl biologisk mångfald som havets roll för klimatet, och att en central del av lösningen på övergödningproblemen är att minska läckaget av kväve och fosfor. Propositionen saknar dock i hög grad konkreta förslag på styrmedel för att åstadkomma detta. ÖC anser att det finns såväl kunskap om och praktisk erfarenhet av vad som bör göras och hur. Eftersom det tar lång tid att se effekt i havet av åtgärdsarbete, vilket propositionen lyfter fram, är det nödvändigt att agera nu.

I den inledande texten till kapitel 6 skriver regeringen att ”*Tillförsel av kväve och fosfor från Sverige är framförallt ett problem för den största av Östersjöns bassänger, Egentliga Östersjön.*” ÖC vill understryka att Sverige missar sina mål i BSAP för Egentliga Östersjöns avrinningsområde och att minska belastningen där är den största utmaningen. Det är också viktigt att ha åtanke att flödena av kväve och fosfor från Sverige i hög grad påverkar kustområdena.

Internbelastningen tas i propositionen upp som en fortsatt viktig del av övergödningssystemproblematiken. ÖC delar synen på att internbelastningen måste beaktas men vill

understryka att den långsiktiga lösningen är att minska tillförseln av näringsämnen från land. ÖC menar också att åtgärder mot internbelastning – t ex aluminiumfällning – främst fungerar i sjöar och avsnörda havsvikar. I öppna kustvatten är inflödet av näringsämnen från utsjövatten så stort att åtgärder inte har långvarig effekt.

### *6.1 Havsregionalt samarbete är avgörande för att förbättra havsmiljön och minska övergödningen*

*Regeringens bedömning: Det internationella samarbetet, i synnerhet det havsregionala samarbetet inom och mellan Helcom och Oskar samt genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön och Oskars miljöstrategi för Nordostatlanten, är avgörande för att förbättra havsmiljön. För att särskilt komma till rätta med övergödningens-problemen behövs ett aktivt arbete inom EU, havsregionalt, nationellt och lokalt.*

Östersjöcentrum delar regeringens bedömning att samarbetet inom och mellan Oskar och Helcom är mycket viktigt för fortsatta framgångar på miljöområdet. ÖC avser att fortsätta sitt beslutsstödsarbete gentemot Helcom på bl a övergödningensområdet.

### *6.2 Öka återföringen av fosfor och kväve*

*Regeringens bedömning: Återföringen av fosfor och kväve behöver öka. Det finns behov av att stödja drivkrafter och undanröja hinder för innovation och teknikutveckling för att underlätta recirkulering av fosfor och kväve.*

Östersjöcentrum delar uppfattningen att ökat kretslopp av näringsämnen kan vara en del av lösningen mot större hållbarhet i lantbruket och minskad övergödning av sjöar och hav. Det är inte fel att satsa på innovation och teknikutveckling, men det är även viktigt att stödja drivkrafter för redan välbeprövad recirkulering, exempelvis genom att öka integrationen mellan växtodling och djurhållning, som ÖC skriver mer om under 6.4 .

Ett område där det finns behov av satsningar på är utvinning av föroreningsfri fosfor och kväve ur avloppsfraktioner, som kan användas som gödselmedel i jordbruket.

När det gäller återföring av näring från Östersjön genom skörd av biomassa som vass eller alger eller odling av så kallade blå fångstgrödor finns det en viss potential men också stora utmaningar, delvis kopplat till miljögiftssituationen i Östersjön och den låga salthalten som ger dåliga förutsättningar för odling av många arter. Det är viktigt att ha en rimlig förväntning på hur stor återföringen från havet kan bli - i många fall så försvinnande liten att den inte påverkar övergödningssituationen i Östersjön som helhet. Det är också viktigt att satsningar på denna typ av lösningar strävar efter långsiktig ekonomisk bärkraft genom att hitta en hållbar avsättning för produkterna.

### 6.3 Minska tillförsel av fosfor och kväve till mark och vatten

*Regeringens bedömning: Kravet på dokumentation genom växtodlingsplaner eller motsvarande inom övergödningsskänsliga områden bör även inkludera tillförsel av fosfor*

Östersjöcentrum stödjer bedömningen om krav på dokumentation av användning av växtnäringsämnen i jordbruket. Eftersom flertalet lantbruk redan gör detaljerade växtodlingsplaner, markkarterar osv vore det rimligt att kräva. ÖC är medvetna om att viss ökad administration tillkommer men detta måste vägas mot vikten av att minska överanvändningen av växtnäringsämnen. Krav på dokumentation är dock enbart steg ett. Nästa är att kräva en rimlig växtnäringsbalans.

### 6.4 Åtgärder för att minska näringsförlusterna från jordbruket

*Regeringens bedömning: Åtgärder inom jordbruket behöver även i fortsättningen vidtas för att förlusterna av näringsämnen ska minskas. Regeringen anser att det är avgörande att de åtgärder som genomförs är ändamålsenliga och effektiva. Regeringen avser vidare att arbeta för att underlätta för ett effektivt åtgärdsarbete för genomförande av vattenförvaltningens åtgärdsprogram.*

Östersjöcentrum delar regeringens bedömning att åtgärder på jordbruksområdet måste vidtas och vidareutvecklas. Åtgärderna måste göras såväl inom rådande lantbruksstruktur men även på systemnivå. För att komma till rätta med övergödningen behövs incitament för ett mer cirkulärt system som minskar tillförseln av näringsämnen till avrinningsområdet. Ett viktigt steg är att gårdar med växtodling och djurhållning blir mer integrerade. Då kan stallgödsel utnyttjas mer effektivt och importen av mineralgödsel minska. Balans mellan växtodling och djurhållning bör främjas och i läckagebenägna områden bör djurtätheten begränsas. Men även inom dagens system kan stallgödsel omfördelas bättre mellan olika områden. Utveckling av transporterbara organiska gödselmedel, till exempel pellets av stallgödsel, bör stödjas. Att kräva växtnäringsbalanser på gårdsnivå med låga överskott, skulle också öka växtnäringsutnyttjandet i lantbruket. Ökad effektivitet när det gäller att återvinna näringen i matavfall och avloppsvatten kan ytterligare bidra till att sluta kretsloppet.

### 6.5 Stöden för åtgärder inom jordbruket behöver utvecklas

*Regeringens bedömning: I samband med översynen av stöden inom den gemensamma jordbrukspolitikens 2028 behöver aktuella kunskapsunderlag i form av beslutsstödsverktyg användas i högre grad för att öka effekt och måluppfyllelse och därigenom minska övergödningen från jordbruket. En sådan översyn av stöden inom klimat- och miljöområdet kan leda till ökade möjligheter att införa administrativt enkla stöd, incitamentsbaserade, resultat- eller värdebaserade stöd eller stöd till kollektiva insatser, samtidigt som konkurrensneutralitet mellan EU:s medlemsstater värnas.*

Jordbruket står för största delen av den antropogena näringstillförseln till Östersjön, och eftersom näringen är starkt reglerad från EU är utformningen av den gemensamma

jordbrukspolitiken ett centralt verktyg i arbetet mot övergödning. Östersjöcentrum vill understryka vikten av att:

1. Harmonisera och underlätta system för beräkning av näringsbalanser på fältnivå och kräv att sådan redovisning görs. Ge stöd till kartläggning av näringsämnen i mark (markkartering) och till precisionsjordbruk.
2. Stöd kostnadseffektiva, riktade åtgärder (t.ex. fånggrödor, buffertzoner och våtmarker) baserat på högupplösta kartor över områden med hög läckagerisk, vilka tagits fram av vetenskapliga institutioner.
3. Uppmuntra agroekologiska och cirkulära brukningssystem och metoder, särskilt så att omfattningen av djurbesättningar och gödselmängder anpassas till grödornas efterfrågan och markens näringsstatus på lokal nivå.
4. Investera i infrastruktur och utrustning och stöd kunskapsöverföring om bästa praxis för att förbättra utnyttjandet av näringsämnen från stallgödsel och förhindra förluster till atmosfären.
5. Utvärdera effekterna av åtgärder först efter en längre tid så att effekter av anrikning av näringsämnen i marken hinner klinga av.

#### *6.6 Kompensationsåtgärder för minskad övergödning behöver utredas*

*Regeringens bedömning: Kostnadseffektiviteten i åtgärdsarbetet för minskad övergödning behöver öka. Ett system med kompensationsåtgärder för att bidra till minskad övergödning bör därför utredas.*

Det finns många potentiella fallgropar med kompensationsåtgärder för övergödning, något som också påpekats av många remissinstanser. Därför är det klokt att utreda frågan innan ett system för kompensation planeras eller sjösätts. Den pågående utredningen som Vattenmyndigheterna ska redovisa i september 2024 är ett viktigt led i detta arbete.

#### *6.7 Uppföljning och utvärdering av åtgärder mot övergödning behöver förbättras*

*Regeringens bedömning: Uppföljningen och utvärderingen av åtgärdsarbetet mot övergödning och det lokala åtgärdsarbetet behöver förbättras för att öka effektiviteten i åtgärdsarbetet.*

Östersjöcentrum delar regeringens syn på att uppföljning och utvärdering av åtgärdsarbetet behöver förbättras. I det sammanhanget är det också viktigt att inte skära ner på den långsiktiga miljöövervakningen av såväl vattendrag, särskilt i odlingslandskapet, och havet. Långa tidsserier är en absolut förutsättning för att följa utvecklingen av havsmiljön i stort och effekten av åtgärdsarbetet. ÖC menar att dagens miljöövervakning inte är tillräcklig, såväl nya metoder som utökade satsningar behövs.

## 7. Farliga ämnen och marint skräp

### 7.1 Internationella regelverk och utvecklingen inom EU

*Regeringens förslag: Sverige ska även i fortsättningen verka aktivt för att EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet genomförs i dess helhet och utan onödiga dröjsmål. Sverige ska också fortsätta att arbeta internationellt för ambitiösa regleringar och kontroll av farliga ämnen så att tillförseln av farliga ämnen till havsmiljön minskar.*

Östersjöcentrum är mycket positiva till att regeringen tar upp kemikaliefrågan i propositionen eftersom just havet och dess invånare är särskilt utsatta för den alltjämt ökande användningen av kemikalier i samhället. Det är också här effekterna av gamla miljögifter fortfarande gör sig gällande i form av fortsatt förhöjda miljögiftsnivåer i fet Östersjöfisk och toppredatorer. Det är också bra att regeringen lyfter just bristerna i implementeringen av EU:s kemikaliestrategi som något som behöver åtgärdas. Det är dock inte från texten klart hur regeringen avser verka för en bättre implementering. Kemikalieinspektionen är den ansvariga myndigheten och resurser för ett fortsatt starkt bidrag till arbetet på EU-nivå, t ex med PFAS-frågan, bör långsiktigt säkerställas.

Östersjöcentrum är också positiva till att regeringen avser att fortsätta att ha fokus på internationellt kemikaliearbete, men saknar konkreta exempel på hur man avser göra detta. Kemikaliefrågan är till sin natur gränsöverskridande, och det pågår också flera viktiga globala förhandlingsprocesser där både Sverige och EU bör ha viktiga roller och driva på för ambitiösa mål och kontrollmekanismer. Kemikalieinspektionen bör få tillräckliga och långsiktiga resurser för att driva det internationella kemikaliearbetet.

### 7.2 Marint skräp

*Regeringens bedömning: Sverige bör fortsätta genomförandet av engångsplastdirektivet samt fortsätta att vara aktivt drivande i förhandlingarna för ett ambitiöst globalt avtal mot plastföreningar som omfattar hela livscykeln för plast.*

Precis som för kemikalierna anser ÖC att det positivt att marint skräp och genomförandet av engångsplastdirektivet tas upp i propositionen men det är högst oklart vilka skarpa åtgärder regeringen avser att fatta för att minska problematiken. Regeringen vill ha och ska fortsätta vara aktivt drivande i förhandlingarna för ett ambitiöst globalt avtal mot plastföreningar med inslag av både bindande krav och frivilliga åtaganden. Det är bra att regeringen anser att ”Det globala avtalet ska ta hänsyn till hela livscykeln för plast och speciellt förebyggande åtgärder och mikroplaster, utfasning av onödiga engångsplastprodukter samt farliga ämnen och tillsatser som försvårar återvinning av plast och som kan vara en fara för hälsan”. Hur regeringen ställer sig till den kontroversiella frågan kring ett tak på den globala plastproduktionen är dock inte tydligt i texten.



## 8. Förvaltning av fisk som en del av havsmiljöförvaltningen

### *8.1 Målen och rådgivningen inom fiskförvaltningen samordnas bättre med havsmiljöförvaltningen*

*Regeringens bedömning: Havs- och vattenmyndighetens uppgifter bör ses över i syfte att stärka myndighetens ansvar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning och EU:s gemensamma fiskeripolitik inom dess ansvarsområde. Sverige bör vara fortsatt aktiv inom EU, BALTFISH, Scheveningen, Helcom och Ospar för att verka för och främja att rådgivning från ICES och STECF om fiskemöjligheter och tekniska regleringar inom fiskeripolitiken även bidrar till att nå fastställda förhållanden som kännetecknar god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Sverige bör verka för att vetenskaplig rådgivning för fiskbestånd och havsmiljö beaktar befintliga dataunderlag, inklusive delbestånd och data om havsmiljödirektivets kvalitativa deskriptorer.*

Östersjöcentrum instämmer med vissa av regeringens synpunkter och skrivningar. Ett önskvärt förtydligande vore att visa att inom EU:s fiskeripolitiken är målet att få upp bestånden över nivåer som kan producera maximal hållbar avkastning, överordnat andra mål som yrkesfiskarnas ekonomiska villkor. Hittills har politiken i praktiken snarare försökt maximera yrkesfiskarnas fångster kommande år, med ambitionen att bestånden ska hållas inom biologiskt säkra nivåer. Det är värt att notera att biologiskt säkra nivåer (SSB>Blim) ligger en bra bit under långsiktigt hållbara nivåer (SSB>MSYBtrigger), som är en förutsättning för att havsmiljödirektivets kriterier för hållbara fisken ska uppfyllas. Ett utdraget överfiske på sill i Östersjön och Bottniska viken har sänkt bestånden till kritiska nivåer med avseende på total lekbiomassa, där ett stort antal av delbestånden kan förväntas vara nedfiskade/ utslagna, vilket kräver en strategi för att bygga upp bestånden.<sup>1</sup> Förvaltningens mål bör vara att få upp bestånden över långsiktigt hållbara nivåer. Därmed skulle risken för beståndskollaps minskas, samtidigt som negativa miljöeffekter minskas och, inom närtid, fiskets lönsamhet förbättras. Det senare eftersom räntan på små kapital (små fiskbestånd) är betydligt mindre i numerära termer (ton fisk) än räntan på stora kapital (stora fiskbestånd).

---

<sup>1</sup> Svedäng, H., Almqvist, G., & Axenrot, T. 2023. A Baltic pelagic fish community revisited: indications of profound changes in species composition in the Stockholm Archipelago. *Fisheries Research*, 266, 106780

Vidare bör forskarnas rådgivning tydliggöra att det handlar om prognoser, som kan vara osäkra varför en större försiktighetsbuffert är påkallad. Rådgivningen skulle också behöva förtydliga att för bestånd som omfattas av EU:s fleråriga förvaltningsplan för Östersjöns fiske handlar det inte om rekommendationer, utan om osäkra prognoser kring högsta hållbara avkastning. Rådgivningen bör förtydliga att för att nå den gemensamma fiskeripolitikens beståndsmål och övriga miljömål behöver tillåtna fångster vara betydligt under den beräknade högsta hållbara avkastningen, som en tumregel 50%.

### *8.2 Kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktioner mellan utsjö och kust bör utvecklas*

*Regeringens bedömning: Kunskapen om olika fiskarters betydelse för den marina näringsväven och interaktioner dem emellan, både för utsjö och kust, bör på ett tydligare sätt användas i förvaltningen av fisk och havsmiljö.*

Östersjöcentrum delar regeringens bedömning att kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktioner mellan utsjö och kust bör utvecklas, men finner mycket av regeringens argumentering och indikationer om hur detta bör ske något besynnerligt. Exempelvis tycks vissa arter enligt proppen inte behövas i ekosystemet. Ålens hotstatus tas inte upp eller andra hotade / utarmade bestånd. Dessutom skriver regeringen å ena sidan här om ett flerårigt experiment med utflyttade trålgränser, men å andra sidan skriver regeringen i avsnitt 8.4 att trålgränsen bör permanent flyttas ut **upp** till 12 sjömil. Detta går svårligen ihop.

Ett viktigt led i förbättringen av kunskapsläget är att få bort den felrapportering av fisk som kommer från det kommersiella fisket. Återkommande signaler från ICES och EU-kommissionen pekar på stora brister, särskilt i det storskaliga pelagiska fisket, som kan bland annat orsaka stora problem för bedömningen av fiskebestånden och fiskets konsekvenser. EU-kommissionen pekar till och med ut Sverige som direkt delaktig i Östersjöns försvagade fiskbestånd (Ref: Ares(2023)2145963-24/03/2023). Kontrollen behöver ökas i stor skala och detta omgående. Osäkerhet rörande fångsternas storlek på respektive art innebär att så länge denna osäkerhet består, bör ytterligare säkerhetsmarginaler läggas på redan existerande.

### *8.3 Försiktighetsansatsens tillämpning stärks*

*Regeringens bedömning: Försiktighetsansatsens tillämpning bör stärkas vid varningssignaler om oklara orsakssamband mellan olika faktorer som påverkar havsmiljön och risk för betydande ekosystemeffekter av pågående aktiviteter.*

Östersjöcentrum delar regeringens bedömning att försiktighetsansatsens tillämpning bör stärkas vid varningssignaler om oklara orsakssamband mellan olika faktorer som påverkar havsmiljön och risk för betydande ekosystemeffekter av pågående aktiviteter. Men det saknas indikationer på hur regeringen avser omsätta detta i praktiken.

Mot bakgrund av detta vill ÖC understryka de varningssignaler som ges i ICES beståndsupplysning och efterlysa ett tydligt användande av försiktighetsansatsen vid beslut

om total fångstmängd (TAC). Det är viktigt att mottagarna av ICES bedömningar tar del av hela underlaget, inte enbart rubrikerna och prognoser, eftersom de varningssignaler som finns i underlaget normalt finns i brödtexten, tabeller och diagram. En sammantagen bedömning av alla osäkerheter bör ligga till grund för beslut rörande fiskemöjligheterna, för att undvika ett alltför högt fisketryck. Hur försiktighetsprincipen bör följas kan göras lättare om reglerna skrivs in i olika förvaltningsplaner.

#### *8.4 Reglering av fiske utanför skyddade områden*

*Regeringens bedömning: Det bör tas fram permanenta regleringar avseende pelagiskt trålfiske inom hela området upp till 12 nautiska mil från baslinjen i svensk territorialzon i Östersjön från Skanör till Haparanda, inklusive Öland och Gotland. Det finns ett behov av att ta bort eller drastiskt minska de s.k. inflyttningsområdena innanför trålgränsen och ett behov av att inrätta områden utanför 12 nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas, i synnerhet för att skydda lekansamlingar av strömming och andra kustfiskbestånd.*

Östersjöcentrum anser att det är glädjande att regeringen bedömer att det bör tas fram permanenta regleringar avseende pelagiskt trålfiske inom hela området upp till 12 nautiska mil längs Östersjöns hela kust. Det finns dock frågetecken i regeringens skrivningar.

När regeringen skriver att det finns behov av att ta bort eller drastiskt minska de s.k. inflyttningsområdena innanför trålgränsen antyds att utflyttningen av trålgränsen kanske inte blir så heltäckande som tidigare skrivningar signalerar. ”Upp till” kan inte tolkas som att det blir en permanent utflyttning ”överallt, utan undantag” till 12 sjömil. Meddelandet på presskonferensen överensstämmer inte med skrivningarna i själva propositionen. Beroende på vilka kriterier som ställs på eventuella kvarvarande inflyttningsområden kan detta visa sig vara ett stort kryphål. Så har dispenser (dvs dispenser från kravet att fartygen inte ska vara större än 24 m) från befintliga trålgräns periodvis fungerat; Havs- och vattenmyndigheten tycks emellanåt slentrianmässigt ha beviljat dispenser utan hänsyn till intentionerna med de befintliga trålgränserna eller till det småskaliga fisket eller till miljöpåverkan. Det bör noteras att även småskaligt trålfiske skulle kunna ställa till problem, genom att oselekerat fånga olika arter eller genom att fisketrycket på lokala delpopulationer är för högt. Villkor för eventuella undantag från trålgränsen bör vara tydliga och restriktiva, samtidigt som den sammantagna effekten av olika undantag hålls på en mycket låg nivå. Därför bör både den aktuella länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten vara delaktiga i eventuella beslut om undantag eller dispens. Utgångspunkten ska vara att dispens inte beviljas för storskaligt fiske för fiskmjöl, samt att dispens inte beviljas om inte det kan göras troligt att det samlade fisketrycket på lokala bestånd är på långsiktig hållbara nivåer, att det saknas nämnvärda negativa konsekvenser för andra arter samt att det samlade fisketrycket inom trålgränserna är lägre än i dag. Beslut om dispenser ska dessutom kunna överklagas av småskaliga, kustnära fiskare samt av ideella miljöorganisationer som uppfyller kriterierna för talerätt enligt EU:s tillämpning av Århuskonventionen.

Det är också oklart hur förslaget om permanent utflyttning av trålgränsen förhåller sig till det pågående uppdraget till Havs- och vattenmyndigheten avseende ett mindre omfattande utflyttning av trålgränsen. Det bör klargöras att detta pågående tidsbegränsade uppdrag ska omformas för att handla om att studera konsekvenserna av den permanenta utflyttningen.

### *8.6 Förvaltning av predatorer bör ingå i en ekosystembaserad havsförvaltning*

*Regeringens bedömning: Förvaltning av predatorer som säl och skarv bör ingå i en ekosystembaserad havsförvaltning som styrs av alla tre hållbarhetsdimensioner. Sverige behöver därför verka för att EU-förbudet mot handel med sälprodukter tas bort. Sverige bör vidare verka för att allmän jakt på skarv införs och att skadeverkningar av skarv minskar samt att internationella rekommendationer anpassas till behovet av beståndsreglerande jakt på säl.*

Trots stora sälbestånd i Östersjön fanns ett omfattande fiske på sill och torsk längs den svenska ostkusten (Svedäng & Rolf, 2021). I början av 1900-talet uppskattades sälbestånden i hela Östersjön till 88 000 - 100 000 gråsäl och 190 000 - 220 000 vikare (Harding & Härkönen 1999). Dessa populationssiffror ligger på mycket högre nivåer än vad man ser idag, cirka 55 000 och cirka 15 000 vikare (HELCOM 2023). Följaktligen behöver man identifiera och ge utrymme för andra arters födobehov (Hansson et al. 2018) vid kvotsättning, i likhet med vad som görs inom den amerikanska fiskeriförvaltningen NOAA.

## 9. Sjöfartens påverkan på havsmiljön

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

*Regeringens bedömning: Sjöfartens miljöpåverkan och behovet av åtgärder för att minska sjöfartens miljöpåverkan i särskilt känsliga områden i Östersjön bör utredas*

Regeringen anser, till skillnad från Miljömålsberedningen, att ytterligare utredning i frågan är nödvändig innan regeringen kan verka för att Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) fattar beslut om att farlederna för den kommersiella fartygstrafiken i berörda områden ändras eftersom effekterna på marina djur och växter av fartygstrafiken varierar i tid och rum.

Den pekar särskilt på två utredningsområden för sjöfart där sjöfart och höga naturvärden har motstående intressen:

1. Salvorev mellan Fårö och Gotska sandön (mycket höga naturvärden med bland annat den rödlistade alfågeln)

2. Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank sydöst om Gotland och därmed sammanhängande stråk (grundområde med mycket höga naturvärden med alfågel och tumlare.)

ÖC vill här särskilt betona att Sverige har åtagande enligt EU-rätten att skydda dessa områden. Avvägningar mot ekonomiska intressen kommer att göras också i processen hos IMO. Viktigast nu är att processen inleds utan dröjsmål.

### *9.2 Utsläpp av tvättvatten från skrubbrar behöver regleras*

*Regeringens bedömning: Ett nationellt förbud mot utsläpp av tvättvatten från skrubbrar bör övervägas. Vidare bör Sverige fortsatt verka för reglering av sådana utsläpp inom ramen för de havsregionala konventionerna Oskar och Helcom, inom EU samt inom den internationella sjöfartsorganisationen (IMO).*

Östersjöcentrum är mycket positivt till förslaget att förbjuda utsläpp av tvättvatten från skrubbrar och att det ska gälla för territorialvatten, samt att Sverige verkar för förbud regionalt och internationellt. Skrubbevatten som släpps ut i havet innehåller förutom svaveloxider också många andra farliga ämnen vilket både förorenar och försurar havet. Denna praxis bör inte tillåtas i Östersjön eller någon annanstans. ÖC håller också med regeringen om att det ”är viktigt att frågan hanteras skyndsamt innan majoriteten av den globala sjöfarten har installerat skrubberteknik”

### *9.3 Undervattensbullers påverkan på marina ekosystem*

*Regeringens bedömning: Det är angeläget att förstärka myndighets- och aktörssamverkan, utveckla kunskapsunderlaget och analysera vilka förvaltningsåtgärder och innovativa teknologier som kan bidra till att minska belastningen av kontinuerligt lågfrekvent undervattensbuller.*

Östersjöcentrum anser att det är positivt att regeringen lyfter bullerproblematiken i propositionen. Det finns sedan 2023 nya tröskelvärden på EU-nivå för undervattensbuller som medlemsländerna bör implementera i sina farvatten, [Baltic Breakfast: Undervattensbuller stör många havsarter – nya tröskelvärden nu på plats - Stockholms universitets Östersjöcentrum.](#)

## 10. Skydd av marina områden

### *10.1 Skyddet av marina områden ska utökas och förstärkas*

#### *10.2 Sverige bidrar till det regionala och globala skyddet av marina områden*

*Regeringens förslag: Sverige ska utöka och förstärka skyddet av marina områden för att bidra till att nå den internationella målsättningen om 30 procent skyddade marina områden, varav*

*en tredjedel strikt 63 skyddade, motsvarande 10 procent, till 2030 som antagits inom EU:s biodiversitetsstrategi, de regionala havskommissionerna Helcom och Oskar, samt det nya globala ramverket för biologisk mångfald i konventionen för biologisk mångfald (CBD). I linje med nämnda konventioner, ramverk och strategier ska det finnas värden att skydda för att peka ut skyddade marina områden. För att skapa förutsättningar för ett ändamålsenligt skydd ska Sverige på ett proportionerligt och ändamålsenligt sätt utöka och förstärka skyddet av marina områden i Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon. Skyddet ska vara utformat så att det säkerställer och bevarar den biologiska mångfalden, samt bildar ett representativt, ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk, sammantaget och för vart och ett av de tre havsområdena Västerhavet, Egentliga Östersjön och Bottniska viken. Förutsättningarna för att nå dessa målsättningar behöver stärkas och tydliggöras. Arbetet med att säkerställa ett representativt, ekologiskt sammanhängande och funktionellt nätverk av marina skyddade områden behöver fortsätta.*

Östersjöcentrum delar regeringens bild att ytterligare arbete återstår för att Sverige ska uppnå sina åtaganden inom CBD, HELCOM och OSPAR att bidra till ett utökad och förstärkt marint skydd. Vi instämmer även i det regeringen skriver om värdet med ett sådant utökad skydd, eftersom förlust av biologisk mångfald riskerar att leda till sämre fiske, klimatanpassningsförmåga och sämre motståndskraft mot främmande arter, detta är vetenskapligt förankrade kopplingar.

Sverige har kommit långt när det gäller att skydda stora arealer av havsmiljö, men inte lika långt när det gäller ett kvalitativt skydd som verkligen skyddar havets biologiska mångfald. Det är därför positivt att propositionen betonar betydelsen av funktionalitet i skyddet, att det behövs ett representativt, ekologiskt sammanhängande samt funktionellt nätverk av skyddade områden. Här behöver de nationella myndigheterna få ett tydligt uppdrag att ta fram underlag och arbeta för ett mer funktionellt skydd.

En viktig fråga för funktionaliteten i marint skydd i Sverige är fiskefredning. Det finns en ökande mängd studier som visar att fiskefredning kan vara ett effektivt verktyg för att skydda både fisk- och kräfdjursbestånd och marina ekosystem i svenska havsområden och forskare rekommenderar därför införande av betydligt fler fiskefredade områden. För att områdena ska ha positiv effekt på biologisk mångfald är det viktigt att inkludera de mest fiskade områdena i fiskefredningen och utforma områdena så att tillräckligt stora för att skydda arterna i alla deras livsstadier.

ÖC instämmer i regeringens bedömning att det behövs ett tydliggörande av vilket skydd som bör klassas som strikt skydd i en svensk kontext.

Som propositionen beskriver finns en internationell diskussion om att utnyttja ”Andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder” (Other Effective Area-based Conservation

Measures, OECM) för att göra det möjligt att nå målen om 30% skydd av land- och havsmiljöer till 2030. OECM är ett geografiskt definierat område, som inte är ett skyddat område, men som styrs och förvaltas på ett sätt som uppnår positiva och varaktiga resultat för biologisk mångfald på platsen. OECM:s har framförallt förts fram som ett viktigt verktyg i områden där traditionellt småskaligt nyttjande av kustområden av lokal- eller urbefolkningar hotas av vanligt områdesskydd. ÖC ser därför positivt på att regeringen vill utreda vilka svenska områdesbaserade rättsliga verktyg som kan klassas som andra effektiva områdesbaserade bevarandeåtgärder (OECM) innan de räknas in i marint skydd i Sverige. Exempel från andra länder visar att OECM:s i sämsta fall används som ”green-washing” utan något faktiskt bidrag till att skydda havsmiljön.

Vad gäller regeringens avsikt att gå vidare med ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden, vill ÖC peka på det faktum att marint skyddade områden redan idag ligger nästan uteslutande innanför trålgränsen, där allmänt trålförbud gäller. De är således i teorin redan skyddade men inte alltid i praktiken eftersom undantag beviljas. Undantag som finns idag bör tas bort och inga nya beviljas.

ÖC är också positiv till att regeringen belyser både marin kartering och uppföljning av åtgärder som viktiga redskap för att utveckla nätverket av skyddade marina områden. Liksom att Sverige ska ha fortsatt hög ambitionsnivå och bidra konstruktivt i arbetet med Helcom och Oskar för att skydda utsjöområden utanför territorialhavet, att utöka det marina skyddet i polarregionerna, samt UNCLOS implementering av avtal om skydd av biologisk mångfald bortom nationell jurisdiktion.