

Kajsa Tönnesson
Tf Chef Havsmiljöinstitutet
Box 260
SE-405 30 Göteborg
Tel +46 31 7861259
kajsa.tonnesson@havsmiljoinstitutet.se

2016-02-29, d nr 2/16

*Havs och Vattenmyndigheten
Remiss Inriktning Havsplanering
DNR: 3779-14
havochvatten@havochvatten.se*

1

Remissyttrande: Inriktning för havsplaneringen och avgränsning av miljöbedömningen (DNR: 3779-14)

Havsmiljöinstitutet lämnar synpunkter på dokumentet "Förslag till inriktning för havsplaneringen med avgränsning av miljöbedömningen" (nedan kallat inriktningsdokumentet), utarbetad av Havs och Vattenmyndigheten (HaV). Förutom att besvara remissens tre frågor, kommenterar institutet även inriktningsdokumentet från ett bredare perspektiv samt lämnar förslag på hur institutets roll som länk mellan forskning och förvaltning skulle kunna utvecklas. Fråga 1 "Hur ser ni på föreslagna planeringsmål och -strategier som vägledning för planeringsarbetet?" besvaras under *Generella kommentarer* (s. 2 ff.) och specificeras under *Specifika kommentarer* (s. 7 ff.). Fråga 2 "Vilka ytterligare väsentliga frågor finns att hantera inom havsplaneområdena (Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet)?" besvaras under *Specifika kommentarer* (s. 14 ff.). Fråga 3 "Hur ser ni på föreslagen innehållsmässig avgränsning som en lämplig utgångspunkt för bedömning av havsplanernas betydande miljöpåverkan?" besvaras kort nedan och specifikt i avsnittet *Specifika kommentarer* (s. 17 ff.). Appendixet (s. 20-25) innehåller relevanta utdrag från institutet tidigare remissvar.

I ärendet har Kajsa Tönnesson och Havsmiljöinstitutets ledningsgrupp beslutat.

Andrea Morf har varit sammankallande. Ärendet har beretts av Andrea Morf och Sofia Hjalmarsson, båda från Havsmiljöinstitutet. Vidare deltagit i beredningen har: Jan Albertsson, Havsmiljöinstitutet vid Umeå Universitet; Andrea Belgrano, Havsmiljöinstitutet och SLU Aqua; Richard Emmerson, Havsmiljöinstitutet; Mats Lindgarth, Havsmiljöinstitutet vid Göteborgs universitet; Aron Westholm, Centrum Hav och samhälle vid Göteborgs universitet; samt Sofia Wikström, Östersjöcentrum vid Stockholms universitet.

Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Linnéuniversitetet.



Kajsa Tönnesson, Havsmiljöinstitutet

Generella kommentarer

Havsmiljöinstitutet ser mycket positivt på HaVs initiativ att bredare förankra tillvägagångssätt samt inriktning och olika sorters avgränsningar. Detta är ett mycket lämpligt, lovvärt steg i den påbörjade havsplaneringsprocessen där regelverket lämnar stor frihet för HaV att gestalta processen. Dokumentet är välskrivet och mycket instruktivt när det gäller havsplaneringen samt dess allmänna syften och bakgrund. Det är lite mindre klart vilka fler funktioner dokumentet ska uppfylla och vad man vill förmedla där.

Den inledande delen om havsplanering är väldigt generellt, positivt och visionärt formulerad här finns lite att kommentera innehållsmässigt, det är lätt att instämma. Det är dock svårt att utläsa var man förväntar sig problem och konflikter under planeringen och hur man tänker hantera dessa. Det är bra att det tydligt skrivs ut att näringarnas intressen kommer vägas in i planeringen, även om grunden utgörs av ekosystemansatsen. På flera ställen listas olika mål, normer och strategier havsplaneringen ska förhålla sig till (innehållsmål), men det saknas ännu en konkretisering om hur man tänker gå tillväga och var man ser svårigheter i processen. Dessutom saknas en del om hur man tänker arbeta med mål som inte faller under avgränsningen gjorda för planeringsmålen (näringspolitiska, sociala och miljömässiga, s. 36). Även generella processrelaterade målsättningar bör formuleras (processens mål och kvaliteter).

Havsmiljöinstitutet är mycket medvetet om att arbetet görs för första gången, vilket innebär att ramar och processer är under utveckling och en del problem kan vara svåra att förutse och behöver därför lösas efterhand. Det går dock att bli ännu tydligare. Redan i dagsläget finns ett antal områden där det går att specificera förväntade problem och flaskhalsar som bör adresseras inom en snar framtid. Att förtydliga syften, processmål samt specificera förväntade problem och hanteringsstrategier genom en riskanalys skulle göra dokumentet ännu bättre som vägledande dokument.

Havsmiljöinstitutet vill lyfta fram några speciellt viktiga problem och otydligheter i dokumentet. En del har redan utpekats i tidigare remissvar – bl.a. till Havsplaneringspromemorian i 2013 samt 2015 till Åtgärdsprogrammet – men dessa är ännu inte lösta.

- I) Akademiens roll i havsplaneringen samt transparens i kunskapsförsörjning och hantering av underlag.
- II) Integrationen av politiska beslutsfattare i hela havsplaneringsprocessen.
- III) Hanteringen av överlappen mellan kommunal och nationell planering och tydlighet i hur de olika planerna förhåller sig till varandra.
- IV) Tydligare uppföljning och återkoppling till ekosystemtjänster och ekosystemansatsperspektivet genom hela dokumentet.
- V) Inriktningsdokumentet saknar en riskanalys och hanteringsstrategier samt prioriteringskriterier – både i relation till planeringsprocessen och planinnehållet.
- VI) Hur en nationell havsplanering ska få helheten i kopplingen mellan land och hav att fungera i praktiken.

- VII) Att ha två så väsensskilda dokument på remiss samtidigt leder till en risk att missa relevanta kommentarer. Detta då det är två mycket viktiga men väldigt olika dokument som delvis kräver skilda kompetenser för att bedöma innehållet.

Punkter I-V kommenteras utförligare härunder. Avsnittet *Specifika kommentarer* innehåller institutets detaljkommentarer om olika avsnitt.

I. Tydliga processer och roller för akademien samt strategi för ökad transparens i kunskapsförsörjningen

Forskningens och akademins roll i havsplanering och miljöbedömning samt hur akademien på ett konstruktivt och produktivt sätt integreras i processen är oklara (jämfört med etablerade samverkansgrupper listade på s. 33-35). Figur 6 med vetenskap och forskning placerad längst upp till vänster utan koppling till HaV och övriga processer illustrerar detta. Dokumentet bör förtydliga hur kontakt/utbyte med forskningen ska ske. Dessutom verkar forskningen inte heller inkluderas i de tematiska arbetsgrupperna, vilket Havsmiljöinstitutet ifrågasätter. Att ta fram en strategi och process för att inkludera vetenskap och forskning är möjligen inte enkelt, men helt nödvändigt. Forskningen kan spela viktiga roller i havsplaneringen. Här kan man dra stor nytta av en av forskarsamhällets viktigaste funktioner: att granska sig själv.

Ökad transparens i kunskapsförsörjning, bearbetning och -redovisning

I Sverige har myndigheter ofta en beställarroll, man köper in den kunskapen man anser sig behöva. Med detta arbetssätt behöver dock myndigheterna bli bättre på att redovisa de underlag de använt sig av. Som parallell har Storbritannien öppet och tillgängligt redovisat de vetenskapliga underlagen man använt under processen ("evidence and issues reports" samt "master data register" framtagna av Marine Management Organisation). På s 16 skriver man att "Havsplaneringen ska utgå från bästa tillgängliga kunskap om verksamheter och ekosystemen". Havsmiljöinstitutet anser att man bör redogöra för hur man säkerställt att bästa kunskap använts. Detta gäller både inriktningsdokumentet och avgränsningen av miljöbedömningen.

Befintliga underlag och miljöövervakningsdata

På flera ställen hänvisas till att Havsplanering ska "arbeta med de underlag man har". Institutet vill lyfta miljöövervakningen som nämns endast under naturskydd i rapporten. Det är även oklart om den ses som intresse eller relevant datakälla. Miljöövervakningsdata är i dagsläget inte insamlad eller presenterad i en form som uppfyller planeringens behov, men skulle kunna bearbetas och användas i betydligt bredare syfte. Dessa data kan även bidra till att fördjupa förståelsen av kopplingen mellan land och hav, ytterligare något Havsmiljöinstitutet efterlyser mer av.

Vetenskapens och forskningens roller

Det akademiska landskapet har stor mångfald och relevant kunskap och information kan finnas inom olika ämnen och på många olika ställen i landet. Forskarvärlden kan ha olika roller i havsplaneringen som är viktiga att hålla isär. Två huvudtyper finns som bör hanteras olika:

Forskningen som intressent i havsplaneringen: Forskningen har en roll som rumslig intressent när det gäller användningen av havet (forskningsstationer och fartyg, referensområden, miljöövervakning).

Forskningen som resurs för havsplaneringen: Hittills har akademins bidrag till havsplaneringen varit behovsbaserade beställningsuppdrag. Forskningen kan dock förutom som underlagsleverantör även bidra med analys av samhällsliga, institutionella och processmässiga aspekter, metodutveckling samt granskning och kvalitetssäkring av både process, planinnehåll och genomförande. Med tanke på att planering är strategisk, är en av akademins ytterligare styrkor att ligga i framkanten och se problem, idéer och lösningar som ligger bortom den allmänna uppmärksamhetshorisonten. Pågående relevanta F&U-projekt finns bl.a. i INTERREG och BONUS-sammanhang, men det finns mycket mera att hämta.

Havsmiljöinstitutets förslag med perspektiv på uppdraget att vara både länk och bistå myndigheter inom havsmiljöförvaltning:

Forskningens olika roller bör hållas isär i planprocessen. Som rumsliga aktörer och intressenter är det rimligt att inkludera universitet m.m. som remissorgan i olika steg av planeringsprocessen. För innehållsmässig, granskande eller kreativ input till processen bör andra former sökas. Detta är ett spännande utvecklingsarbete inom kommunikation och kunskapsintegration. Havsmiljöinstitutet har i uppdrag att bistå myndigheter och att vara en länk mellan akademi och förvaltning och är därför beredd att axla en mera aktiv roll i sammanhanget – i nära samverkan med HaV och andra intresserade.

- ⇒ Med havsmiljön som sitt huvudsakliga fokus kunde institutet i samverkan med aktörer som har kompletterande perspektiv (social och ekonomisk hållbarhet) vara värd för en process för att utveckla en sådan strategi och lämpliga samverkansformer.
- ⇒ En möjlig insats är också att granska hur arbetet bedrivits i andra länder och dra lärdomar för Sverige.

II. Strategi för att inkludera politiska beslutsfattare

Havsmiljöinstitutet efterlyser en strategi i inriktningsdokumentet för hur man tänker inkludera politiska aktörer i havsplaneringen. Förutom att regeringen ska anta planen lämnar regelverket allt öppet. Institutet har i tidigare yttranden (SOU 2010:51, Havsplaneringspromemorian) påpekat luckan i systemet samt att det är viktigt att aktivt inkludera politiska beslutsfattare i havsplaneringsprocessen. Det finns två viktiga skäl:

- Enligt deltagandeforskning är det avgörande att inkludera centrala aktörer tidigt i planeringsprocessen. Våra kontakter och analyser indikerar att flertalet politiker på olika nivåer ännu behöver aktiveras och intresseras för havens problem och möjligheterna att styra utvecklingen via havsplaneringsinstrumentet.
- Förutsägbarhet och förtroende är viktiga i havspolitik, både internationellt och ur ett ekosystemperspektiv. Havsplaneringsarbetet sträcker sig över flera mandatperioder, och det politiska landskapet kan förändras under tiden. Sådant kräver en förankring av planeringsarbetet både hos regerande majoritet och opposition – helst innan en färdig plan föreligger.

En strategi för en politisk förankring är mycket angelägen, inte minst för nationella beslutsfattare (departement, regering, riksdag, partier) men även på lägre nivåer (koppling till regionalpolitiken). Den borde specificeras redan nu i programskedet. Det handlar både om att intressera och utbilda, men även att ge möjlighet till påverkan. Havsmiljöinstitutet samarbetar f.n. med Östersjöcentrum i en kartläggning av svenska regionala och lokala beslutsfattares behov av kompetensutveckling.

III. Förtydliga integrationen nationell-lägre nivåer

Integrationen med regional och kommunal planering är viktigt och bör specificeras. Både ur ett havsmiljö- och ett blå tillväxtperspektiv spelar lokal planering och styrningen av aktiviteter i territorialhav och inre vatten en minst lika stor roll som den nationella havsplaneringen (intensivare nyttjande, viktiga ekosystemtyper och -tjänster). Dokumentet tar upp samordning och avvägning mellan nivåerna, men det känns ännu vagt och saknar en riskanalys.

Havsmiljöinstitutet ser positivt på den nya satsningen med pengar till kommunal kustplanering. För att ge vägledning om prioriteringar samt hur satsningen kan utvecklas vore det bra om inriktnings-dokumentet blev ännu tydligare med hur interaktionen mellan nationell och lokal planering kan se ut samt hur man tänker hantera olika situationer när planeringen inte är harmoniserad:

- Hur och utifrån vilka principer ska havsplaneringen hantera intressekonflikter mellan nivåer – både administrativa- och skalmässiga?
- Hur ska dialogen med regioner och kommuner föras när inte allt löper smidigt (datamässigt, olika uppfattningar och prioriteter). Det är statens ansvar att driva på samordningen av havets användning och att göra avvägningar om nationella och allmänna intressen. Allt kan inte bara lösas med en bra dialog.
- För att främja blå tillväxt behövs förutsägbarhet både innehålls och processmässigt, d.v.s. tydliga förutsättningar för nya tillstånd och verksamheter samt en processordning. Hur ser tillstånds-processen ut om en kommun har en annan bild om t.ex. vindkraft än staten? Otydlighet om vilken planering i konfliktfall gäller i överlappszonen skapar osäkerhet. De juridiska aspekterna och hur processen kan komma att se ut bör tydliggöras.
- Det är inte helt tydligt vilken roll havsplaneringsdirektivet ska spela i förhållande till behovet att samordna/styra kommunal/överkommunal kustplanering som ju

utesluts ur-direktivet: Hur ser Sverige på detta när man vill integrera mellan land och hav?

IV. Tydligare uppföljning av ekosystemperspektivet

Det är bra att HaV i en egen rapport har utvecklat hur man tänker tillämpa ekosystemansatsen i havsplaneringen. Institutet tycker dock att inriktningsdokumentet kunde vara lite utförligare och inte minst förtydliga var man fortfarande ser utmaningar och hur man tänker hantera dessa. Ekosystemtjänster och ekosystemansatsperspektivet framhålls väldigt centralt i dokumentets inledning, men faller sedan bort i konkretiseringen av mål och process och återkommer först tydligt i avgränsningen av miljöbedömningen. Något så centralt bör konsekvent återkomma i dokumentet. Kopplingen hav-land nämns endast under planeringsstrategier, hur man tänker jobba med det konkret framgår inte lika tydligt. Havsplaneringen omfattar utsjökust, men kan man planera havet utan att ta med det som händer på land?

V. Konkretisering av tillvägagångssättet samt riskanalys

Havsmiljöinstitutet efterlyser en konkretisering av tillvägagångssättet som inkluderar en riskanalys för genomförandet med problematiseringar och preciseringar både innehålls och processmässigt – där man tydligt visar var man redan har mål, tillvägagångssätt och forum klara samt vad detta ännu behöver utvecklas. Detta bör även inkludera var och varför (i vilka sammanhang, punkter, mål eller prioriteringar) man räknar med problem eller fördröjningar samt vilka strategier man ser för att ta hand om detta.

Specifika kommentarer till olika sektioner i inriktningsdokumentet

Hela dokumentet

- Tydliga definitioner och konsekvent användning av begreppen är viktigt både för förståelsen generellt men även för att kunna bedöma effekten av havsplaneringen i olika skeden och på olika aktörer.
- Lägg till en fördjupad innehållsförteckning eller ett index eller specifik sidhänvisning när det hänvisas till olika avsnitt inom inriktningsdokumentet och MKB delen (t.ex. mellan intresseavvägningar och riksintressen). Det är f.n. svårt att hitta fram och tillbaka mellan olika relaterade avsnitt.
- Lägg till riskanalys för genomförande samt problemhantering (se *Generella kommentarer* pkt V).
- Ekosystemtjänster och ekosystemansatsperspektivet framhålls centralt i dokumentets inledning men faller sedan bort i konkretiseringen av mål och process och återkommer först utförligare i avgränsningen av miljöbedömningen. Något som är centralt bör återkomma i hela dokumentet. Även ordvalet bör vara konsekvent i hela dokumentet.

Inledningen s. 1-14

- Introduktionen bör inkludera en avgränsning av viktiga grundbegrepp och hur de förhåller sig till varandra (t.ex. havsplan, havsplanering, havsplaneringsprocessen och vad är det mest övergripande). Dessa ska sedan användas konsekvent genom hela dokumentet, vilket ännu inte är fallet.
- Kumulativa effekter, hur olika aktiviteter påverkar varandra, tas upp i inledningen men man specificerar inte hur man tänker arbeta med detta.

Förutsättningarna s. 15-29

- S. 15: texten om ekosystemansatsen och miljöbedömningens roll (och samhällskonsekvenser?) är bra i sig. Tyvärr blir kopplingarna mellan de två dokumentdelar längre fram i texten svaga.
- S. 16: "flexibel och anpassningsbar förvaltning" – här bör man hänvisa till ett bra system för utvärdering och lärande – vilket ännu behöver byggas upp och helst i början av planeringsprocessen. Inriktningsdokumentet har inte tagit upp och utvecklat de nästa stegen när det gäller att utveckla ett samlat system för utvärdering av havsplanering (och kopplingarna till relaterade frågor som t.ex. Havsmiljödirektivets implementering).
- Riksintressen s. 19: Formuleringen om att riksintressen kan avvika från de av myndigheter utpekade kan vara svår att förstå, förtydliga gärna.
- Mål och strategier s. 20 (Integrering med Havsmiljödirektivet):

- Det är bra att både miljömål, miljö kvalitetsnormer och god miljöstatus inkluderas som viktiga målsättningar som styr planeringen. Havsmiljöinstitutet har påpekat i sitt remissvar till åtgärdsprogrammet (se citat i appendix) att detta behöver utvecklas ytterligare. När man läser de olika dokumenten verkar de två processerna fristående från varandra och det saknas information om hur man tänker integrera dessa två viktiga dokument.
- Fig. 3 s. 21 hjälper i viss mån att förstå sambanden men lämnar öppna frågor om vad olika delar betyder konkret. Det vore bra att förse länkarna med ord och tydligt definiera vad som menas processmässigt. Detta gäller inte minst hur osäkerheter om effekterna av att styra aktiviteter i rummet kan identifieras och dessa ska hanteras konkret. Var kommer utvärderingen in?
- Havsplaneringen kommer att ha beredskap att reagera på pågående förändringar i specifikationer av God miljöstatus i den marina miljön inom Havsmiljö- och Ramvattendirektivet. Alla specifikationer är ännu inte färdigt utvecklade, men kommer att utvecklas och mogna över flera 6-årscykler. Detta gäller inte minst biodiversitet (D1, D4 och D6) samt buller (D11).
- Havsmiljöinstitutet ställer sig frågande till om Havsmiljödirektivets indikatorer och mål är tillräckligt för att ge bra vägledning till havsplaneringen. Forskning och förvaltning behöver fortfarande definiera vilken grad av störning är tillåtlig och vilka nivåer är för höga och äventyrlar uppnåendet av God miljöstatus (t.ex. försiktighetsprincipen i fiskeförvaltningen). Ytterligare en fråga är om GMS har en tillräckligt bra rumslig upplösning. Här behöver havsplaneringen engagera sig aktivt i utvecklingen av indikatorarbetet. Detta kunde formuleras aktivt som ambition redan i inriktningsdokumentet.
- Planeringsbehov s. 22 – 28
 - Här bör kopplingen mellan land och hav utvecklas.
 - Friluftsliv s. 25 inkluderar enligt texten båtliv, men man skriver senare i stycket att båtliv kan vara i konflikt med friluftsliv. Här verkar det finnas sektorsinterna problem som bör fördjupas.
 - Naturskydd s. 26-27: rubriken stämmer inte överens med innehållet. Miljöövervakning (MÖ) ligger lite som ett tillägg här istället för att få en egen sektion om dess möjligheter till kunskapsinput (se kommentar i inledningen). Eller menas rumsliga anspråk på havet som har med MÖ att göra? Bör renodlas.
 - Temabeskrivningarna är av mycket olika karaktär. Teman Säkerhet och Klimat avslutar och skär på tvären genom nyttjandeförutsättningarna. Avsnittets slut saknar någon sorts "kvintessens" – Vilka länkar och mönster syns? Vad ska man göra med allt detta?

Planeringsprocessen s. 29-35

Det mesta som står om planeringsprocessens upplägg verkar funktionellt och väl genomtänkt. Däremot finns ett antal viktiga kommunikationsluckor i förhållande till två viktiga aktörsgrupper, politiker och forskningen, samt fokusområden där det påbörjade strategiska arbetet bör utvecklas ytterligare – antingen i omarbetningen av föreliggande inriktningsdokument eller snarast därefter. Se även generella kommentarer för hela avsnittet samt pkt 2 och 3 i tidigare remissvar till Havsplanerings-Promemorian.

Processen som helhet och riskanalysen

- Det är inte tillräckligt tydligt vilka forum och processer som redan finns på plats och var man fortfarande behöver aktivera och utveckla.
- Många steg i processen kan gå mer eller mindre smidiga, det vore bra att utveckla var man ser möjliga problemområden vid olika steg i processen och på vilket sätt man tänker hantera dessa. Ett exempel är interaktionen mellan olika nivåer (kommunal, regional, och nationell planering) eller omvärlden: Vad händer om nationell och kommunala intressen inte stämmer överens och inte går att lösa genom bra dialog? Säkerhetsläget kan förändras snabbt. Med ökad beredskap, hur kommer havsplaneringen och dess förutsättningar förändras? Hur bör detta arbete se ut?

Politisk integration s. 29 ff., samt 32 ff.

Se även pkt 2a remissvar HPL-PM.

- Det borde finnas en strategi om hur man tänker inkludera politiska beslutsfattare och möjliga förändringar i den politiska bilden (se inledningen).
- Det finns en rad kopplingar till politiska processer som dokumentet borde tydligare förhålla sig till – exempelvis kopplingen till regionalpolitik och dess anknytning till havspolitik eller den internationella havsrelevanta politiken utöver miljöfrågor (EU, Östersjöområdet, Nordsjön, globalt).

Forskningens roll och transparens i kunskapsförsörjningen s. 32 ff. samt 35 ff.

Forskningens roll behöver förtydligas och kunskapsförsörjningen och granskningen bör lyftas (se även pkt 3 i remissvar HPL-PM, Appendix).

- Figur 6 s. 32 är otydlig eftersom man redovisar ingen eller lite interaktion mellan HaV och boxarna (processer redovisas delvis som streckade bubblor). Inte minst "Vetenskap och forskning" ligger lite avsidet uppe i vänstra hörnet.
- Vilken roll olika typer av forskning spelar samt hur vetenskaplig kunskap och forskning och utveckling bör integreras i havsplaneringen behöver redovisas mycket tydligare.

- Det framgår inte hur kunskapsunderlagen tas fram och vilka principer som gäller samt hur detta kvalitetsgranskas.
- Transparens och kvalitetsgranskning: Underlaget borde vara öppet tillgängligt för insyn och kvalitetsgranskning. Vilka principer/kriterier används för att få ett så bra kunskapsunderlag som möjligt?

Kopplingarna till annan planering - inte minst kommunernas

Se även pkt 1c samt 2b i remissvar HPL-PM (Appendix).

- Planerings cykler s 29. Flera skilda cykler går i varandra, kopplingen till mandatperioder på 4 år saknas. Skrivningen att "nya förslag till havsplaner tas fram vid behov" är för vag. Det bör förtydligas och illustreras vilka behov som kan tänkas leda till att planerna måste anpassas. Det är bra att tydliggöra vem som kan kräva ändringar i havsplanen och om det bara är regeringen som spelar roll eller vilka fler aktörer. Specificera gärna hur den processen kan se ut och hur den ömsesidiga samordningen och anpassning av planerna mellan nivåer och inte minst interaktionen mellan nationell och kommunal planering kan komma att se ut (minimikrav, möjligheter, riskanalys med förväntade "flaskhalsar"). Se kommentarer till s 40ff nedan.
- S. 34: under rubriken "Samverkan med kommuner" framgår att det är nödvändigt med samverkan mellan staten och kommuner för att koordinera lokala förutsättningar med det nationella perspektivet. Hur detta kan tänkas ske kunde med fördel utvecklas. Innebär detta att kommunerna ska delge hur planeringen av deras kustzoner ser ut? Kommer det att få konsekvenser för havsplanernas utformande eller kommer påverkan att ske i andra riktningen, och vid behov kräva förändringar i den kommunala planeringen och i så fall med vilket stöd? Se punkt ovan samt kommentarer om Planeringsstrategier (s. 40 ff.) nedan.
- I de formella samråden är inte kommunerna och regionerna utan SKL remissinstans – betyder detta att SKL ska samla alla kommuners input?
- S. 35 under "internationell förankring" har man nämnt HELCOM men inte OSPAR. Vilka forum är relevanta och varför? Har man tänkt på alla viktiga (kan bli del i en kommunikationsstrategi)?

Inriktning s. 36-39

- Det verkar finnas en bred uppsättning av *innehållsmål* för viktiga sektorer, men det saknas *processrelaterade* kvalitetsmål.
- De olika innehållsmässiga målsättningarna kan vara i konflikt med varandra. Än så länge är de ganska allmänt hållna, så det är svårt att utläsa konflikter för att hantera de. Detaljkommentarer om innehållsmålen:
 - För havsmiljön finns målet (s. 37): "Skapa förutsättningar för marin grön infrastruktur och främjande av ekosystemtjänster". Detta är ett viktigt mål

inom ramen för havsplaneringen. Det saknas dock viktiga delmål eller principer som inte självklart inryms inom detta: intakta ekosystem där funktioner och processer upprätthålls samt livskraftiga bestånd av arter.

- Det är bra att ett utökande av skyddade områden tas upp som ett verktyg för att skydda arter och livsmiljöer, men det är viktigt att ekosystem och arter beaktas i havsplaneringen även utanför skyddade områden (ekosystemtänkande och "konnektivitet").
- Under "Övergripande mål: Skapa förutsättningar för god havsmiljö och hållbar tillväxt" görs kopplingen till riksdagens miljömål. Det vore bra om en tydligare koppling till de ännu mer konkreta förordningarna för implementering av Havsmiljö och Ramvattendirektivet gjordes.
- Planeringsmålet "Skapa beredskap för framtida etablering av hållbart vattenbruk med minimerad negativ miljöpåverkan" verkar vara mindre ambitiöst formulerat än andra mål som går ut på att "Skapa förutsättningar för...". Med tanke på att vattenbruk är ett av fem fokusområden för EUs strategi för "Blue Growth" bör en kraftfullare formulering övervägas.

Planeringsstrategier s. 40 -44

De grundläggande rättsliga och planeringsmässiga principerna är i grunden obestridda. Men lagstiftaren har inte löst alla problem. Här bör ett inriktningsdokument från HaV bli ännu tydligare. Detta gäller även språkbruket när man jämför avsnitt i förhållande till de inledningsvis nämnda luckorna och försöker utläsa vissa saker känns det ibland fortfarande otydligt.

Principer s. 40

- God samordning med grannländer: Utveckla gärna hur tänker man ta sig an grannlänternas brukare av havet? Kommenteras ev. i det tidigare avsnittet om deltagande processen s. 29 ff.
- *Samlad påverkan* gäller även MKB se kommentar (pkt 4. S. 60).

Kunskapsunderlaget, kunskapsutveckling samt utvärdering s. 40 ff., samt s. 43

Planeringsunderlag

- S. 40 *Bästa möjliga kunskapsunderlag* – kunskapsförsörjningsplan efterlyses: Som påpekats tidigare berörs interaktionen med forskning och ny kunskap bara ytligt. Det står inte heller hur den underliggande kunskapsbasen kommer att hanteras och utvecklas. Det behövs en mera utförlig "kunskapsförsörjningsplan". Följande frågor behöver inkluderas/åtgärdas (det finns erfarenheter från andra länder, t.ex. UK samt en bra grundrapport om detta från ICES arbetsgrupp för havsplanering):
- Standard och kvalitetssäkringsprocess för kunskapsunderlag.

- Vad är processen för att inkludera kunskap (evidens)? Hur matas ny kunskap, nya rön in i havsplaneringen?
- Finns det eller kommer det att skapas en grundläggande insamling av existerande data och kunskap för att identifiera all relevant data (t.ex. att skapa ett data-/metadataregister)?
- Hur kommer HaV att göra kunskapsunderlaget som används tillgänglig för intressenter? Tillgänglighet kan t.ex. främjas via nationell datavärd för planeringsdata.
- Hur tänker HaV säkerställa transparens när det gäller användningen av data i planeringen och relaterat beslutsfattande? Det blir viktigt att redovisa hur man väljer och sammanväger underlag - speciellt vid avvägning mellan olika intressen, så att intressenter kan komma med kommentarer. Detta är än så länge bara beskrivet på ett mycket övergripande sätt.
- Redovisa osäkerheter samt hur man kan hantera dessa.
- Strategi för att stimulera relevant forskning och utveckling: Vilka är strategierna för att stimulera forskning och utveckling för att stödja havsplaneringens behov och vem tar hand om detta? Havsplanering är en integrative process, så detta behöver gå tvärs över olika forskningsområden.
- S 40 Uppföljning och utvärdering och adaptivt lärande: Vilka processer och indikatorer kommer att sättas upp för att utvärdera havsplaneringens effekter och om utvecklingen går åt önskat håll? Även om uppföljning nämns två gånger i texten, så utvecklas detta inte ytterligare. Det finns det ett behov att skapa en effektiv utvärderingsrutin och för att löpande kunna mata in lärdomar i havsplaneringsprocessen (implementeringen, vad som fungerar, samhällets reaktioner). Detta är något som behöver utvecklas redan nu i början av planeringen. En sådan strategisk punkt saknas även bland mera processorienterade planeringsstrategier. Vi hänvisar även till en kommande rapport från Havsmiljöinstitutet baserat på ett avslutat projekt om utvärdering samt till tidigare remissyttranden med utdrag från remissvar om Havsmiljödirektivets Åtgärdsprogram och Havsplaneringspomeorian (se Appendix).

Tematisk fokusering s. 41

- Kulturmiljö har försvunnit som tema (jämfört med förutsättningar). Varför? Oviktigt?

Intresseavvägningar och riskanalys: s. 41

- Riskanalys: Hela avsnittet behöver problematisera mer var man ser problem i avvägnings processen.
- Det verkar saknas en punkt om hur man tänker avväga målkonflikter (står bara om intressen). Vilka är de största hindren, vilka punkter är svårast och var kan man komma att behöva lägga mest tid?

Fördjupningsområden s. 41/2

Fördjupningsområden verkar vara ett viktigt verktyg. Genom att t.ex. Östersjön är ett stort havsplaneringsområde blir det viktigt vilka fördjupningar som ska ske, var och varför (se även kommentarer om s. 53).

- Kriterier för prioriteringar: Det bör förtydligas hur prioriteringar för fördjupningar ska göras och hur mycket resurser och tid som satsas på dessa. Det är därför viktigt med kriterier för hur man väljer fördjupningsområden och prioriterar mellan teman i olika geografiska områden.
- Riskanalys för planprocessen: Saknas inkludera en analys och strategi om hur man tänker hantera situationen om ifall ett fördjupningsområde kommer att ligga efter, t.ex. för att man har mer komplexa problem att hantera.

Principers kopplingar till samspel med andra planer s. 40 och 42 ff.

- S. 40 och 42. *Utveckla och konkretisera hanteringen av överlappen mellan kommunal och statlig planering: när stöd och när hänsyn? vem vinner och under vilka omständigheter?*

Det här berör samma frågor som ovan (*om s. 34). Vid upprepade tillfällen anges att havsplanerna ska stödja kommunal planering. Samtidigt anges att hänsyn ska tas till den kommunala planeringen så länge syftet med havsplanen uppfylls. Det väcker frågan om vad som sker när den kommunala planeringen inte stämmer överens med havsplanens syfte. Havsplaneringen kommer då inte ta hänsyn till den kommunala planeringen och därmed inte heller verka som stöd för den kommunala planeringen. Den inbördes formella hierarkin mellan havsplaner och översiktsplaner är att de är viktas lika tungt. Dock har regeringen möjlighet att besluta bindande förbud och begränsningar. Ett förtydligande kunde vara bra med hänsyn till vad som framgår av propositionen, nämligen att översiktsplanerna "vid tillfället för havsplanens antagande är tanken att havsplanen och översiktsplanen ska vara i god överensstämmelse men det finns inga hinder för kommunen att i senare skeden anta översiktsplaner som skiljer sig från havsplanen." Om den kommunala planeringen motverkar att syftet med havsplanen uppfylls bör det medföra att den kommunala planeringen måste ändras. Det är önskvärt att HaV utvecklar hur man ser på frågan.

- Hav-land kopplingen är onekligen viktig men hanteringen bör förtydligas ytterligare. Det sägs (under Samspel med andra planer/Kommunalt, s. 42) att kommunal planering vid kusten och i kustvattnet ska beaktas. Detta är viktigt, men det framgår inte hur. Här blir det tydligt att det är en stor svaghet att kustzonen är exkluderad från havsplaneringen om denna planering ska ske helt på lokal nivå, med mindre möjlighet att väga in kumulativa effekter och regionala/nationella intressen. Det är viktigt att göra allt som är möjligt för att hantera detta, sägs också under "Samspel mellan land och hav" (s. 43) men inte tydligt hur.

- S. 43: Under *planeringens tidsperspektiv* skriver man om "horisontår" och "referensår", dessa begrepp behöver förklaras bättre och förtydligas även på sid 67- inkluderas bland de viktiga begreppen i definitionerna i inledningen och används konsekvent i hela dokumentet.
- S. 43: under *Samspel mellan land och hav* står "Även utsläppskällor på land påverkar i hög grad havet, vilket havsplaneringen bör förhålla sig till." Det behöver förtydligas hur man avser förhålla sig till detta - kommunalt eller nationellt? Exempel på vad för källor man avser.

Planeringsunderlag s. 43-44

- Här får man en liten inblick i vad som behöver göras, men inte var man ser flaskhalsarna och de största kunskapsbehoven (strategier, riskanalys). Behöver utvecklas angående hur kunskapsförsörjningen och transparens i detta bör gå till (se inledningen och om s. 40 ff).
- För att kunna säkerställa att tillväxten är hållbar och att havsmiljön skyddas krävs god kunskap om hur olika aktiviteter påverkar arter och ekosystem liksom tillståndet i havsmiljön. Det finns redan idag mycket forskning om detta och det är viktigt att befintlig forskning utnyttjas. Det finns även ett forskningsbehov och behov av övervakning av miljötilstånd och uppföljning av effekterna av olika aktiviteter (inklusive marint områdesskydd). Detta behov överlappar till stor del med behoven inom HMD och bör utvecklas och samordnas både mellan processer och mellan avsnitten i föreliggande remissdokument.

Generella kommentarer till de tre planområdena

I inledningstexten under "Havsplaner emellan" (s. 43) står att "De tre havsplanerna ska ha ett sammanhängande nationellt perspektiv som gör det möjligt att bedöma de samlade konsekvenserna av de enskilda planerna. Redovisnings sättet i planerna ska vara likartat" - men är idag är texten ojämn både innehållsmässigt (vilka problem som tas upp) och viktningsmässigt mellan problemområden. Det finns frågor som berör hela området men kan få varierande betydelse i de olika planområdena beroende på vilka övriga problem man anser finnas i området. Det är olyckligt om en fråga tillskrivs stor betydelse i det ena området men mindre i ett annat, även om frågan övergripande kan vara nog så viktig eller ännu viktigare i planområdet. Det kan finnas ett behov att lyfta ut viktiga frågor och planera dessa övergripande över samtliga tre planområden.

Exempel: sjöfart

- I Västerhavet lägger man stor vikt vid sjöfarten och skriver i texten att den intensiva sjöfarten innebär en risk för kollisioner. Varken i texten för Östersjön

eller Bottenviken pekats kollisionsrisken ut. Enligt Helcom¹ skedde de flesta kollisioner 2004-2013 (om man undantar passage till och från hamnar) i Danmarks sund, Finska viken och Bottenviken.

- Vidare skriver man att transporter av olja är en risk i Västerhavet och att transporten sker via oljetankers från Ryssland. Om fartygen kommer från Ryssland har de redan passerat en stor del av Östersjön men detta nämns endast i förbigående som en risk i Östersjön: "Ökad sjöfart innebär att den redan stora olycksrisken kommer att öka med risk [för] negativa effekter för miljön".
- Även formuleringarna under "Väsentliga frågor" skiljer sig för havsområdena. För Östersjön skriver man: "Att skapa förutsättning för miljöanpassad, säker och utökad sjöfart med bibehållen framkomlighet" och för Västerhavet: "Att skapa förutsättning för miljöanpassad, säker och utökad sjöfart med bibehållen framkomlighet. En ökande sjöfart kommer att påverka annan användning i Västerhavets relativt trånga havsområde". Detta tyder på att frågan tillskrivits olika relevans för de två områdena. Området runt Öresund borde rimligtvis inte anses vara mindre trånga än Västerhavet.

Ett annat exempel är inledningstexten för "Väsentliga frågor" där Bottniska viken och Östersjön har liknande formuleringar medan man för Västerhavet tar upp energiförsörjning, fossilfritt samhälle, att områden med höga biologiska värden ska skyddas samt att man nämner vikten av den kommunala översiktsplaneringen. Alla dessa frågor borde vara väsentliga och ha samma relevans i de två övriga planområdena.

Havsmiljöinstitutet är medvetet om att regeringen redan i propositionen pekat ut uppdelningen i tre områden som havsplaner ska tas fram för. Läser man inriktningsdokumentet med lite bakgrundskunskap om områdena, kan man se att uppdelningen blir problematisk i praktiken. Inte minst Östersjöområdet blir stort och komplex på många sätt - med stora olikheter både administrativt, demografiskt, geografiskt, ekologiskt och ur ett brukarperspektiv. Här försvinner t.ex. Öresund som är ytmässigt litet men med ett stort antal utmaningar att hantera planeringsmässigt. Detta framgår inte riktigt ens i texten om Östersjön. Arbetet med fördjupningsområden kan vara en bra strategi för hantering. Texten behöver dock harmoniseras med informationen om de utpekade fördjupningsområdena.

Det är bra att man har en ambition att utöka skyddade områden, speciellt i EEZ. Det är dock även mycket viktigt att se över förvaltningen av befintliga skyddade områden, att de verkligen ger det skydd de är avsedda för (övervakning och utvärdering). Idag regleras till exempel fiske och sjöfart i mycket liten grad i befintliga skyddade områden.

Havsmiljöinstitutet tycker att det saknas information om process och konsistenta kriterier som har använts och kommer att användas för att utpeka fördjupningsområdena och prioritera mellan dem (se ovan). Förutom dessa allmänna kommentarer finns följande att anmärka om texten för de olika områdena.

¹ Annual report on shipping accidents in the Baltic Sea in 2013

Bottniska viken s. 44-48

- På s. 45 under "Särdrag" står att sjötransporterna ökar. Det finns också signaler om att storleken på fartyg kan komma att öka, t.ex. för malmtransporter från Luleå, vilket förutom en generell förändring av fartygstrafiken kan medföra behov av att fördjupa farleder i det grunda Norra Kvarnen
- På s. 45 under "Särdrag", sägs att "vattenkvaliteten här nästan helt präglas av vatten från älvar och sötvattendrag". Detta stämmer inte helt då mycket tyder på att det finns ett ganska betydande inflöde av syrefattigt, fosforrikt djupvatten från Egentliga Östersjön, som påverkar vattenkvaliteten åtminstone i Bottenhavet. Detta visar än en gång att havsområdena har kopplingar sinsemellan. Den angivna uppehållstiden stämmer inte och är 3 år för Bottenhavet och 5 år för Bottenviken. Cirka 3-5 år kan väl bli en väl en avvägd beskrivning för hela Bottniska viken.
- På s. 47 under "Särdrag" står Forsmarks kärnkraftverk nämnt. Det kan också finnas anledning att nämna de långt framskridna planerna på att bygga ett kärnkraftverk vid Pyhäjoko, Finland, vid Bottenvikens strand. Detta då det möjligen kan leda till att radioaktivt avfall kan komma att transporteras till sjöss, och/eller lagras vid anläggningen.
- På s. 47 under "Väsentliga frågor" nämns kulturmiljö och sjöfart som intressen som påverkas av landhöjningen. Landhöjningen har också mycket stora konsekvenser för muddringsaktiviteterna vid fritidshusbebyggelse och småbåtshamnar. Även om denna bebyggelse oftast ligger utanför planområdet så är det viktigt. Turismen tas upp i planprocessen och den mesta turismen sker vid kusten, jämför den liknande kommentaren (exploateringstrycket på kusten) för Östersjöns planområde nedan.
- På s. 48 under "Fördjupningsområden" borde naturvärden finnas som intresse även för Höga kusten och Vänta litets grund.

Östersjön s. 49-53

- Det är tydligt att planområdet Östersjön kan vara för stort och komplext område hantera. Det är ett område med flera problem och det kommer bli viktigt att prioritera vilka man fördjupar sig i vilket också nämns under fördjupningsområden där man skriver att "en fördjupad analys av de identifierade områdena får visa vilka av dessa som kommer att prioriteras." Motsvarande text finns inte under de övriga havsplanområdena, där används orden "potentiella fördjupningsområden" samt "troliga fördjupningsområden". Den prioritering som av administrativa skäl behöver göras i havsplanen för Östersjön är inte lämplig då samtliga listade områden framstår som mycket viktiga och relevanta.
- Under både "Särdrag" (s. 49-51) och "Väsentliga frågor" (s. 51-52) saknas fisket. Östersjön karaktäriseras av pressade fiskbestånd och det bedrivs ett omfattande fiske med stor påverkan på bottenmiljöer, fågel och marina däggdjur.
- En annan mycket viktig fråga i Östersjön är det stora exploateringstrycket på kusten som nämns i texten under "Särdrag". Turistnäringen tas upp som viktigt

intresse, där är kusten allra viktigast. Då kusten ligger utanför planområdet illustrerar det tydligt bristen i att kusten exkluderas.

Västerhavet s. 53-57

- På s. 55 under "Särdrag" identifieras ett antal områden med "särskilt viktiga naturvärden" och som "skyddsvärda". Vi har idag en mycket sporadisk kunskap om vilka områden som innehåller speciella värden. Formuleringen "Särskilt viktiga naturvärden i Västerhavet är utsjöområdet Bratten, Kosterhavet..." kan förslagsvis modifieras till "Områden med kända, särskilt viktiga naturvärden i Västerhavet är utsjöområdet Bratten, Kosterhavet..."
- På s. 55 under "Väsentliga frågor" lyfts energi- och bevarandefrågor i den inledande texten. I regionen jobbar många aktörer, t ex Västra götalandregionen, kommuner och akademien, med att utveckla ett hållbart och diversifierat vattenbruk i marin miljö. I området pågår exempelvis arbete med att etablera "testbäddar" för akvakultur. Formuleringen "Kommande utrymmes- och lokaliseringsbehov för växande maritima näringar såsom vattenbruk." borde därför kunna konkretiseras ytterligare och inkludera testbäddar.

Fördjupningsområden s. 53 ff.

- Se kommentarer om s. 41/2
- Saknas en lista med gemensamma frågor som kräver samordning tvärs över områdena.

Avgränsning av miljöbedömningen s. 58-70

Inledningsvis bör betonas att konsekvensbedömningen bör ha ett bredare perspektiv än bara miljön och även röra mera sociala och ekonomiska hållbarhetsaspekter – inte minst om man även vill koppla det till en bra utvärderingsdesign för havsplaneringen som ska inkludera både blå tillväxt och miljötänk (se pkt 1 i remissvar till Promemorian, Appendix).

Havsmiljöinstitutet vill även betona det generella behovet av en strategi för kunskapsförsörjning och granskning i förhållande till konsekvensanalysen.

Man har i denna del av remissen gjort ett flertal bedömningar och avvägningar som rör havsmiljön. På s. 60 står att miljökonsekvensbeskrivningen enligt lag också ska innehålla uppgifter om "Bedömningsmetoder och aktuell kunskap". Det står vidare att "De metoder som tillämpas vid miljöbedömningen kommer att beskrivas och de kriterier och antaganden som används ska redovisas". Processen med att ta fram en MKB ligger ett par år fram i tiden men Havsmiljöinstitutet anser att det redan nu finns ett behov av att redovisa vilka underlag man använt sig av för att göra de avgränsningar och bedömningar som man hitintills gjort i processen.

Under metodmässig avgränsning nämner man att HaV kommer att arbeta med en metod för att analysera olika sektors påverkan på olika havsområden. Havsmiljöinstitutet anser att man borde kunna vara mer transparent om vilken metod som avses. Nu framgår inte om det är en befintlig metod eller om metoden ska tas fram för detta syfte. Även här bör man redovisa de underlag man arbetar med, särskilt då analysen ska ligga till grund för var olika verksamheter är mest lämpade.

Det är bra att behovet av kompletterande undersökningar lyfts och att man pekar på möjliga synergieffekter med Åtgärdsprogrammet för Havsmiljödirektivet (s. 60). Det är dock oklart hur man avser arbeta för att tydligare sammanlänka dessa två för havsmiljön viktiga dokument.

Som påpekats tidigare ser Havsmiljöinstitutet att dokumentet listar det man har att förhålla sig till men man anger sällan eller inte alls hur man avser att förhålla sig till det man listar upp. I miljöbedömningen kan stycket om Ekosystemtjänster (s. 66) illustrera detta, man skriver i den inledande texten att man kommer använda ekosystemtjänstanalyser men man skriver inte hur dessa analyser kommer att bidra till miljö kvalitetsnormerna (s. 65) eller de maritima aktiviteternas miljöpåverkan (Bilagan).

Specifika kommentarer om avsnittet avgränsning av miljöbedömningen

- På s. 60 talar inte rubriken "Havsplaneringens mandat och antaganden om innehåll" om styckets innehåll. Mandat och antagande antyder att det är processer kring beslutande om planen som ska beskrivas, men det görs inte här.
- På s. 60, pkt 4 står det att "Det är viktigt att avgränsningen för den nationella nivån tillämpas så att inte väsentliga frågor skjuts vidare till tillståndsprövning på projektnivå och endast behandlas på en detaljerad nivå där de övergripande strukturer som orsakar miljöproblemen inte kan ändras." Styckets innebörd är otydligt. Samtidigt är det en väldigt viktig punkt som borde lyfts tidigare i inriktningsdokumentet då det inte enbart är i avgränsningen av miljöbedömningen som det här är en viktig fråga. Det påverkar även kommunala beslut och kan lämpligen lyftas under Planeringsprinciper på s. 40 där det står att "Havsplaneringen ska beakta effekterna av olika verksamheters samlade påverkan" och/eller under Samspel med andra planer på s. 42.
- S. 61 "Geografisk avgränsning": Havsmiljöinstitutet instämmer i att kopplingen med kustzonen är mycket viktig och behöver tas med i miljöbedömningen (se övergripande kommentarer och om s. 40ff). Man borde ytterligare betona vikten av att peka på eventuella konsekvenser för kustzonerna.
- Det är viss diskrepans mellan det som står under "Avgränsning i tid", s. 61, att kortvarig miljöpåverkan inkluderas bara i vissa fall, med det som står sist under "Havsplaneringens mandat och antaganden om innehåll" (s. 60) där det står att även kortsiktig miljöpåverkan ska beskrivas.
- Man är inkonsekvent med vilken relevans främmande arter har, de bedöms ha mindre relevans under "Precisering 7" av miljömålen (s. 63), medan de bedöms ha

viss miljöpåverkan under Havsmiljöförordningen (s. 64) och sedan medelrelevans under miljö kvalitetsnormerna där havsplanering kan skapa förutsättningar [...] vilket kan påverka spridning av främmande arter (s. 65).

- I tabellen på s. 65, för farliga ämnen beskrivs under "relevans för havsplanering" att farliga ämnen främst är knutna till verksamheter på land. Det stämmer i stort sett men det finns många områden ute till havs med mängder av dumpad ammunition och kemiska stridsmedel samt vrak med olja från andra världskriget. Detta bör nämnas här. Medelrelevans kan dock kvarstå.
- I samma tabell på s. 66 anges för Miljö kvalitetsnormer (MKN) C.3 och C4 (livskraftiga fiskebestånd m.m.) endast medelrelevans. Men då livskraftiga bestånd troligen förutsätter skyddade områden och områden med restriktioner samt att Sverige har utfäst sig att öka arealen skyddade områden borde relevansen vara hög. Det är i högsta grad spatiala frågor.
- Kopplingarna mellan tabellerna i s. 65 och 68 behöver kollas och eventuellt harmoniseras, inte minst om MKN-deskriptorer för Havsmiljödirektivet ska användas på ett samstämmigt sätt i båda tabeller.
- Det finns skäl att gå igenom tabellen med "Maritima aktiviteters miljöpåverkan" inte minst i förhållande till olika deskriptorer (bilagan s. 68). Exempelvis kan a) vindkraft förmodligen även påverka deskriptor D4 (näringsväv), b) D4 och D1 borde överlappa mer än vad de gör i tabellen samt c) bör D8 och D9 även listas för muddring och deponering av muddermassor. Det sista eftersom muddring kan frigöra lagrade föroreningar från sediment och deponering kan leda till liknande resultat. Muddringar sker möjligen utanför planområdet, nära kusten, men deponering sker på djupare vatten. De frigjorda föroreningarna kan då hamna i biota så god miljöstatus (GM) bör läggas till under "Miljö kvalitetsmål" och miljögiftspåverkan under "Typ av potentiell påverkan/belastning" för aktiviteterna muddring och deponering i tabellen.

Appendix: Havsmiljöinstitutets tidigare remissvar som är relevanta i ärendet

1. Utdrag ur Havsmiljöinstitutets remissvar till Åtgärdsprogram för vatten- respektive havsmiljön (2015)

Havsmiljöinstitutet anser att både ÅP-V och ÅP-H (Åtgärdsplan Vatten respektive Hav) tydligare måste adressera den framtida havsplaneringen och inkludera åtgärder för att motverka framtida försämring av vattenstatusen och medverka till att genomföra andra i åtgärdsprogrammen beslutade åtgärder.

Statusen i haven påverkar både rent fysiskt men också rättsligt framtida användning av haven och därigenom havsplaneringen. På motsvarande sätt kommer havsplaneringen och den framtida användningen av havsområdena påverka vattenstatusen. Förslagen till ÅP-H ÅP-V har endast i mindre utsträckning adresserat den framtida planeringen och ger endast indirekt vägledning för de begränsningar som åtgärdsprogrammet indirekt kan komma att innebära. Endast i avsnittet om Kommunernas åtgärd nummer 5 i ÅP-V och i avsnittet om åtgärder under deskriptor 7 i ÅP-H nämns havsplaneringen. Ska vattenplaneringen kunna bli ett instrument för att hindra en försämrad vattenstatus så finns det behov av ett bättre kunskapsunderlag och en tydligare vägledning.

Havsmiljöinstitutet vill framhålla vikten av att uppföljningssystemet används både för ett systematiskt kunskapsbyggande med i förväg inplanerade analyser av data och för återkoppling till olika intressenter och myndigheter.

Havsmiljöinstitutet anser även att de nationella datavärdskapen behöver uppgraderas så att frågor om tekniska plattformar, bemanning, och finansiering får en långsiktig lösning.

Det råder i åtskilliga fall en betydande osäkerhet om de föreslagna åtgärdernas verkningsgrad. De lokala naturgivna förutsättningarna varierar, och de observerade effekterna av åtgärderna kan påverkas både av sättet att genomföra dem och väderförhållanden före och efter genomförandet. Till detta kan, som redan nämnts, läggas en avsevärd osäkerhet om i vilken utsträckning åtgärderna genomförs. Detta ställer stora krav på att uppföljningen av åtgärder utformas så att den stöder ett systematiskt kunskapsbyggande.

En viktig förutsättning för ett sådant kunskapsbyggande är att data samlas in på ett sätt som möjliggör utvärdering av såväl enskilda åtgärders effekt som den samlade effekten av alla vidtagna åtgärder inom givna geografiska områden. Vidare behöver insamlade data kontinuerligt utnyttjas för synteser av aktuell kunskap. I underlagsmaterialet till åtgärdsprogrammen är beskrivningen av åtgärder mot övergödning (...) i flera avseenden ett föredöme. Men även i detta fall finns ett betydande utrymme för förbättringar. Uppföljningen av redan vidtagna åtgärders miljöeffekter har ofta varit alltför begränsad i både tid och rum. Nu föreligger ett unikt tillfälle att i utvalda områden göra en långsiktig, samordnad utvärdering i flera geografiska skalor från små områden med intensiva åtgärder till hela avrinningsområden, kustvatten och havsområden.

Speciellt i fråga om övergödning finns dessutom hittills outnyttjade möjligheter att med hjälp av processbaserade beräkningsmodeller filtrera bort den väderberoende variationen i miljöövervakningsdata så att effekten av åtgärder framträder tydligare. Denna form av samordnad analys av mätdata och output från modeller har nyligen prövats med gott resultat för att klargöra den samlade effekten av åtgärder för att minska utflödet av växtnäringsämnen från land till hav (...) och bör även prövas för att man bättre ska kunna tolka observerade förändringar i kustvattnens och havsområdenas kemiska och ekologiska status.

En annan viktig förutsättning för ett effektivt kunskapsbyggande är att kvalitetsgranskade data utan onödig fördröjning tillhandahålls i en användbar form. Exempelvis bör databaserna med rådata kompletteras med uträknade index för vattendirektivets kvalitetsfaktorer. Vidare behöver datavärdarnas roll tydliggöras och systemen för överföring av data från lokala och regionala övervakningsprogram till den nationella datavärden utvecklas.

För att uppföljningen av åtgärder även skall kunna bli ett effektivt stöd för en adaptiv förvaltning behöver analyser av insamlade data planeras redan vid fastställandet av åtgärdsprogrammen. Samma sak gäller informationsinsatser riktade till såväl de mest berörda myndigheterna och aktörerna som bredare grupper av intressenter.

2. Utdrag ur Havsmiljöinstitutets remissvar till havsplaneringspromemorian 2013

Sammanfattning av viktiga punkter

- 1) *Ekosystemansatsens implementering i regelverket*: Förslagen i såväl betänkandet som föreliggande promemoria sägs syfta till en ekosystembaserad planering och förvaltning av haven. Integrering av nationell havsplaneringen i miljöbalken (MB) är ett steg i rätt riktning men bör utvecklas vidare. Det behövs en mer kraftfull mellankommunal (regional) kustplanering länkad till den nationella havsplaneringen. Detta kräver incitament både genom resurstilldelning och krav ovanifrån. Utgångspunkt för avgränsning borde inte vara administrativa och politiska förhållanden utan kustvattnen och havet som ekosystem.
- 2) *Processens upplägg och reglering*: Regleringen av processen för att ta fram ett förslag till havsplan, är mycket generell och förordningsförslaget är oklart i sin terminologi och indelning. HaV, länsstyrelserna och regeringen får stor frihet att styra processen, t.ex. avseende antalet samrådstillfällen. För att skapa kontinuitet i planeringen behöver alla berörda parter inkluderas genom hela planeringscykeln och oppositionen i politiska fora inkluderas. Här behövs förtydliganden, resurser och kompetensutveckling.
- 3) *Kunskapsförsörjning och metodutveckling*: Havsplanering kräver mycket ny kunskap och metodutveckling inom flera områden. Samarbeten och utbildningar behöver utvecklas, krav och ansvarsfördelning mellan Havs- och vattenmyndigheten, (HaV), Boverket (BoV), Havsmiljöinstitutet och de akademiska aktörerna specificeras, samt de nödvändiga resurserna tilldelas. Havsplaneringen och övriga förändringar för närvarande pågår inom kust- och

havsförvaltningen inom EU genom bl.a. havsmiljödirektivet, den maritima strategin samt den nya fiskeripolitiken, ger skäl att överväga en större forskningssatsning inom området.

För specificeringar, se nedan.

Specifisering av punkter 1-3

1) Ekosystemansatsens implementering i regelverket

Promemorian inkluderar i många aspekter ekosystemperspektivet som utgångspunkt för att planera och förvalta hav och land. Följande punkter behöver dock ytterligare uppmärksamhet:

- c) *Svaga verktyg och incitament för överkommunal samordning*: Förslagen i promemorian är svagare än Havsplaneringsutredningens förslag när det gäller statens möjligheter att styra den kommunala havsplaneringen, Det behövs dock en stark *överkommunal samordning* samt *kraftfulla incitament* för att skapa förutsättningar för tillämpning av ekosystemansatsen. Redan Havsplaneringsutredningen konstaterade att bestämmelserna i MB och Plan- och bygglagen (PBL) inte ställer tillräckligt tydliga krav på att planeringen ska vara ekosystembaserad. Detta står nu i 4 § punkt 1 i förordningen² som är jämbördig med pkt. 2, i vilken det anges att havsområdena ska användas på det mest lämpliga sättet. Det är otillräckligt att införa en ekosystembaserad planering för havsområdena, om man inte mera kraftfullt kan styra relevant planering som påverkar havet i övriga delar av svenskt territorium. I utsjöområdet och även de större vattenområdena innanför baslinjen bör det regionala och nationella perspektivet bli starkare än vad som följer av promemorians förslag. Länsstyrelserna och Vattenmyndigheterna har ett regionalt tvärsektorielt perspektiv och bedriver redan i viss utsträckning en aktiv kustplanering. Länsstyrelserna får i förslaget ett stort ansvar för både innehåll och genomförande. De behöver både resurser för att samordna kust- och havsplanering och möjligheter att sätta tryck på aktörerna. I kustområdet förblir det kommunala inflytandet stort. Kommunerna behöver då kraftfulla incitament för kustplanering, både i form av resurser (enligt promemorian i alla fall i startskedet) och *krav* att driva ett mellankommunalt planeringssamarbete för havsmiljön. Enligt Havsmiljöinstitutets senaste utredning behövs här även mycket kompetensutveckling (mera se punkt 3).
- d) *Ett brett perspektiv på konsekvensbedömning*: Havsplanerna ska miljökonsekvensbeskrivas – men bör också bedömas utifrån sociala och ekonomiska aspekter. Havsmiljöinstitutets senaste analyser i samband med den inledande bedömningen för havsmiljödirektivets implementering visar att det är mycket viktigt med ett brett perspektiv för att få grepp på miljöpåverkan och hur den kan hanteras.

² "...bidra till en långsiktigt hållbar utveckling som innebär att ekosystemens strukturer och funktioner bevaras och återställs vid behov..."

2) Havspaneringsprocessens upplägg och reglering i förhållande till ekosystemansatsen

Förankringen i miljölagstiftningen och ambitionen att skapa en gemensam verktygslåda där havspanering är en del av en mera generell hushållning med miljön har lett till en viss komplexitet i lagtext, ansvar och processer. HaV, länsstyrelserna och regeringen får stort utrymme att designa processerna. Havsmiljöinstitutet gav i sitt remissyttrande avseende betänkandet "Planering på djupet" i stort sett stöd för utredningens syn att avgränsningen av deltagarkretsen och metodiken för deltagandeprocesser behöver utvecklas baserat på de specifika behoven i varje region. Förslagen i promemorian innebär en ytterligare reduktion av minimikraven, varför följande viktiga processaspekter återigen måste poängteras:

- a) *Tidig, bred politisk förankring på riksnivå:* Kontinuitet är viktig i havspolitik, inte minst internationellt. Detta kräver en förankring av åtminstone grunddrag och övergripande mål hos riksdagen (t.ex. ett programskede). Enighet om övergripande mål är en förutsättning för en senare konkretisering av dessa. Genom att HaV får utarbetningsansvar och regeringen beslutsansvar hålls detta mycket öppet.
- b) *Konfliktlösning mellan kommunal och nationell planering bara genom samråd/ samverkan är orealistisk:* Konflikter mellan kommunala och nationella intressen är oundvikliga. Genom att havspanerna sätts på samma nivå som översiktsplaner som beslutsunderlag läggs hela konfliktlösningsansvaret på tillståndsprocessen, som inte nödvändigtvis har ett brett, strategiskt perspektiv längre. Det verkar inte helt realistiskt att konflikter går främst kan lösas genom samverkan och samråd som det formuleras i promemorian. Ibland behövs hårda beslut och tydliga prioriteter. Det nya förslaget är ännu svagare i detta hänseende. Om ambitionen med samråd/samverkan verkligen är att hantera konflikter, krävs dessutom resurser och processledarkompetens hos respektive myndigheter (inte bara inom befintliga ramar). Erfarenheten visar att det inte ens med sådana resurser alltid är möjligt att alltid lösa konflikter på konsensusväg.

3) Kunskapsförsörjning och metodutveckling för tillämpning av ekosystemansatsen

Promemorian nämner kunskaps- och metodutvecklingsbehoven för den praktiska implementeringen av ekosystembaserad havspanering. Havsmiljöinstitutet betonar det stora behovet av kunskapsintegration samt kompetens- och metodutveckling. Havspaneringsutredningen betonade redan behovet av sammanhängande system för kunskapsförsörjning samt nätverk för kommunikation mellan kunskapsproducenter och -användare. HaV, BoV och Havsmiljöinstitutet i sin roll som länk mellan forskning och förvaltning inom havsmiljöområdet behöver utveckla ett samarbete kring dessa behov och hur de ska tillgodoses samt förtydliga ansvarsfördelningen.

Konkret behöver en fungerande havsplanering och -förvaltning kunskap i ett antal områden (för detaljer se institutets tidigare remissvar): i) miljörelaterade grunddata om naturgivna förutsättningar och miljötillstånd, ii) grundinformation om samhällets värdering och användning av havet, iii) information om förvaltningssystemet och dess effektivitet, iv) syntetiserad kunskap för beslutsunderlag som kopplar miljöbeskrivning, aktiviteter, åtgärder och miljöeffekter; samt v) metoder för att ta fram samt integrera ovanstående till ett beslutsunderlag, där man även kan väga ytterligare aspekter som vetenskaplig oenighet och osäkerhet, risker, konflikter och synergier. Inom det förstnämnda området har utvecklingen kommit längst. Alla andra, inte minst en kombinerad miljö- och samhällsövervakning kräver en *rejäl satsning* både *forskningsmässigt* och för att utveckla en *fungerande mät-, analys- och samordningspraxis*. Följande är viktigt:

- a) Tydlighet vilka underlag som behövs och i vilken kvalitet: Vad menas med *bästa möjliga data*? Hur mycket får det kosta? Vem ska ta fram data?
- b) *Tillgängligheten* till grunddata för havsplanering (t.ex. bottentopografi, geologi, strömmar).
- c) Inom olika fält behöver en *systematisk, jämförbar metodik* utvecklas som kan tillämpas generellt. Den använder sig på ett kritiskt sätt av aktuell forskning och ska redovisa vetenskaplig osäkerhet.
- d) *Ansvarsfördelningen för kunskaps- och metodutveckling* bör vara tydlig i instruktioner och regleringsbrev. Arbetet kräver nära samverkan mellan bl.a. HaV, BoV, universitet och tekniska högskolor och även internationellt. Boverket är ansvarig för kunskaps- och metodutveckling för PBL-baserad planering samt för en övergripande bedömning om hushållning med mark och vatten. Här kan det finnas stora samverkansvinster. Havsmiljöinstitutet kan fungera som länk för relevant samverkan.
- e) För att utvecklingsarbetet ska prioriteras hos myndigheter och kunskapsproducenter behövs *resurser* och *stöd i regelverket*. Förordningen eller myndighetsinstruktioner kan behöva specificeras när det gäller datatyper, kvalitet och ansvar för att dessa tas fram.
- f) Med perspektiv på nödvändiga *utbildningsinsatser* borde Havsmiljöinstitutet genom sin koppling till universitet och högskolor vara en viktig *partner* i framtagning och genomförandet av olika sorters utbildning – antingen genom tilldelning av resurser resp. regeringsuppdrag eller genom skräddarsydda uppdragsutbildningar. Institutet har under de senaste åren av egen drivkraft påbörjat ett sådant arbete i samarbete med universitet och högskolor och expertmyndigheter i Sverige och utomlands genom internationella expertworkshopar och en expertkurs i havsplanering för Östersjöländerna genom stöd via Baltic University Programme, HELCOM-VASAB och Nordiska Ministerrådet. Men det behövs nationella uppdrag och en svensk resursbas för att etablera och fördjupa arbetet i Sverige.