

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

2018-09-30, Dnr 24/18

Näringsdepartementet
Regeringskansliet
n.maritimstrategi@regeringskansliet.se

Synpunkter på förslag för uppföljning av den maritima strategin

Havsmiljöinstitutet lämnar härmed synpunkter på dokumentet ”Uppföljning av den maritima strategin” som utgör en rapport från Havs- och vattenmyndigheten (HaV)¹. Rapporten utgör förslag på uppföljningssystem för regeringens maritima strategi med dess tre perspektiv: Hav i Balans, Konkurrenskraftiga maritima näringar, och Attraktiva kustområden.

Havsmiljöinstitutet (HMI) har välkomnat den maritima strategin då den synliggör och knyter ihop Sveriges ambitioner att förbättra havsmiljöns status med näringsutvecklingen inom maritima sektorer. Strategin går även i linje med arbetet för att närma sig en ekosystembaserad förvaltning då den sträcker sig över flera sektorer och förvaltningsområden. Strategins innehåll har dock en komplex struktur vilket ger utrymme för osäkerhet och rollklarhet. HMI välkomnar därför att indikatorerna kan öka konkretiseringen. De framtida indikatorerna är även viktiga då de kommer ha en styrande funktion för myndigheter och andra aktörer i och med att de ska följas upp över tiden och resultaten förväntas leda till anpassningar.

HMI arbetar på regeringens uppdrag att lyfta fram kunskap som stödjer en förbättrad havsmiljö och medverkar till att den vetenskapliga kunskapen om havsmiljöns status når de aktörer som påverkar tillståndet av våra hav. HMI delar ambitionen med HaV, att utnyttja befintliga data och metoder för att följa upp maritima strategin. HMI ser dock att den ambitionen bör utökas ytterligare. Nedan förtydligar först vi den synpunkten, samt tar därefter upp några andra synpunkter på de indikator förslag som finns i HaV´s rapport:

Uppföljning av perspektivet Hav i Balans (se sid 17 och sid 26).

I rapporten är förslaget att indikatorn ”Miljöpåverkan i haven” ska etableras. Vi vet alla att miljöståndet i haven runt Sverige inte är bra (se t.ex. Havet-rapporterna, samt Inledande

¹ Redovisning Regeringsuppdrag N2017/02641/MRT, Havs och vattenmyndighetens rapport 2018:11

bedömning för MSFD²), och miljöståndet i haven bör därför förbättras. Vad gäller officiella bedömningar av miljö tillståndet i havsmiljön finns det redan relevanta processer med kriterier som utvecklats inom flera EU-direktiv (WFD³, MSFD och AHD⁴). Dessa processer innehåller återkommande bedömning av tillståndet baserat på nuvarande miljöövervakning. Även om de processerna sinsemellan inte är fullt ut kompatibla, pågår en nödvändig utveckling för successiv samordning av indikatorer, metoder och program för datainsamling. Inom dessa system finns det därför etablerade indikatorer för att mäta tillståndet och beskriva det för olika geografiska områden. Därmed är det förvånande för HMI att rapporten presenterar en helt ny indikator som inte granskats vetenskapligt. Indikatorn har sitt ursprung i havsplaneringsprocessen där den ska mäta (kumulativ) påverkan, och inte miljö tillståndet i våra hav. Utöver det föreslås att indikatorn ska bestå av två delar: Andel av totala svenska havsområdet med hög, respektive låg, miljöpåverkan. Indikatorn ska visualiseras geografiskt genom att havsområden markeras som bättre eller sämre än genomsnittet. Här vill vi uppmärksamma att:

- Det är otydligt hur bedömningen kopplar till andra vedertagna indikatorer, inklusive MSFD-indikatorerna. Det vore således, minst sagt önskvärt att HaV:s processer/bedömningar samordnas i högre grad med redan vedertagna bedömningsgrunder och speglar tillståndet hos ekosystemkomponenterna. Det är viktigt att samhällets aktörer får kunskap om de fakta avseende miljöns status som finns och att inte vilseledande statusindikatorer existerar bland svenska myndigheter.
- Att basera indikatorn "miljöpåverkan i haven" på Symphony (dvs kartor av påverkanstryck, tabell av känslighet och kartor av ekosystemkomponenter) för att följa upp "Hav i balans" känns minst sagt diskutabelt. HaV skriver: "Indikatorn syftar till att ge en övergripande bild av den miljömässiga statusen i våra hav. Den uppges också ge möjligheter att "följa miljöförändringar i havet över tid". HMI är tveksamma att Symphony-indikatorn gör detta men å andra sidan vet vi att de andra indikatorerna gör det. Symphony innehåller INTE observerade tillstånd av biologin i förhållande till några klassgränser. Den är en sammanvägning av påverkanstryck, baserat på mer eller mindre statistiska kartor över biologin och kvalitativa skattningar av känslighet inom biologin och i relation till olika påverkan. Utöver det, är Symphony ett planeringsverktyg som är nytt, oprövat i praktiken och som kräver mycket information och uppdatering. Även detta utgör en skillnad mot de vedertagna, och vetenskapligt granskade indikatorerna
- Åtgärder för att förbättra miljön behöver bygga på de existerande specifika problemen som finns, inte på kumulativa index som saknar biologisk koppling. Hav i Balans-perspektivet bör därför ha flera indikatorer.
- Att klassa ett område som "lägre påverkan än genomsnittet" ger intrycket av att det är en bra miljöstatus, vilket inte alls behöver vara fallet. Bedömningen "bättre eller sämre än genomsnittet" bör relateras till absoluta nivåer som ger information om det geografiska området förvaltas hållbart eller inte. Om man väljer att stå fast vid metodiken med kumulativ belastning från Halpern (2008) vore det bättre att använda de absoluta nivåerna. Annars riskerar indikatorn vara direkt vilseledande och eventuellt skadlig för miljö tillståndet.

² Marine Strategy Framework Directive

³ Water Framework Directive

⁴ Art- och habitatdirektivet

- En indikator som ska användas för att följa upp åtgärder måste kunna variera, d.v.s. visa en förbättring om åtgärder ger bra resultat. Då ca 50 % av havsytan redan från början kommer ha lägre påverkan än genomsnittet – rent statistiskt, så är sannolikheten att området får bättre klassning därefter helt obefintlig. Därmed får de aktörer som vidtar åtgärder ingen feedback av en sådan indikator och den är därför verkningslös utifrån en förvaltningssynpunkt.

Att nå fram till tre bra perspektiv på en gång, med fokus på de näringsgrenar som omfattas av maritima sektorn.

De maritima näringarna specificeras enligt uppföljningsförslaget till:

- Fritid och turism
- Förnybar energi
- Sjötrafik
- Marina livsmedel
- Nya maritima näringar/företag, förändrad industri
- Fysisk planering

På sid 19 står: Hav i Balans ska bidra till ekosystemtjänster som stärker möjligheterna för Konkurrenskraftiga maritima näringar. Attraktiva Kustområden är en annan förutsättning för Konkurrenskraftiga maritima näringar. Samtidigt är Konkurrenskraftiga maritima näringar en förutsättning för Attraktiva kustområden. Det här håller HMI med om och det kan därmed vara intressant i framtiden att följa hur indikatorerna följer varandra. Men å andra sidan är Konkurrenskraftiga maritima näringar inte en förutsättning för Hav i balans. Tvärtom, utgör näringars belastning på miljön en risk för Hav i balans. För att kunna utveckla näringarna på ett balanserat sätt bör uppföljningen ge information om hur näringarna påverkar Hav i balans. Här beskrivs inget sådant system, utan indikatorerna utvecklas separat och hur de ska analyseras beskrivs inte. För att stödja policy-arbetet med att nå de tre målen (perspektiven) samtidigt är det av central betydelse att uppföljningssystemet beskrivs tydligt.

Åtgärdsområden som finns i strategin har också fått förslag på indikatorer.

I HaV's rapport föreslås att indikatorerna ska följa upp såväl de *tillstånd* som regeringen önskar påverka med strategin, som den *påverkan* som strategin har på dessa tillstånd. Den ambitionen är bra, men uppdelningen är inte tydlig. Flera av åtgärdsindikatorerna skulle mycket väl kunna vara tillståndindikatorer. Därmed försvåras möjligheten följa upp hur strategin bidrar till den förändring som sker. Här följer exempel från några av åtgärdsområden:

Åtgärder för friskt och säkert hav

- Sveriges fosfor-och kvävebelastning (AO1), mängden gift i sill/strömning (AO2) och andelen fisk och skaldjursbestånd som nyttjas hållbart (AO3) är de indikatorförslag som tas

upp. Dessa indikatorer representerar tillstånd, medan det saknas indikator över omfattningen av de åtgärder som planeras och genomförs

Förutsättning för näringslivet och branschspecifika åtgärder.

- Näringsars konkurrenskraft mätt som sysselsatta, förädlingsvärde och varuexport (AO9 till AO13) är inte heller åtgärder utan uppgifter om status inom näringsverksamheterna.
- Antal besökare/gästnätter i kustområden (AO16) är status inom Attraktiva kustområden.

Ett annat område som går att utveckla vidare gäller indikatorer för uppföljning av de administrativa processerna:

För åtgärdsområde Funktionella regelverk och tillståndprocesser (A07) ifrågasätter vi nuvarande förslag, och vill lyfta fram ett annat förslag.

- Först, det är svårt för att inte säga omöjligt att förstå hur nuvarande förslaget anses kunna mäta graden av effektivitet av regelverken. I förslaget för den fördjupade utvärderingen används ”Internaliseringsgrad av sjötrafikens samhällsekonomiska kostnader” som en indikator för funktionella regelverk. Indikatorn utgör en kvot mellan de kostnader som en sektor skapar i samhället och det som sektorn betalar till samhället⁵. Här vill HMI tydliggöra att internaliseringsgrad inte innebär att den verkliga miljöbelastningen hos en sektor värderas. Det vore en bra ambition i sig. Vi stödjer att ett mått på sjöfartens miljöbelastning och även dess internaliseringsgrad jämförs med andra transportslag. Men det är en annan fråga än att mäta hur regelverken (avgiftsstrukturen) och tillståndprocesserna för maritima näringar utvecklas vilket också är lovvärt.
- Vattenbruk är en maritim sektor där regelverken behöver utvecklas i Sverige. Här utgör för närvarande regelverk och tillståndprocesser ett av de större hindren för tillväxt. Det är ett område som skulle kunna ges mer uppmärksamhet i operationaliseringen av strategin och dess uppföljning. En indikator som skulle kunna beskriva regelverkens effekt på utvecklingen av svenskt vattenbruk skulle öka möjligheterna att bedöma de styrmedel som behövs för att utveckla svenskt vattenbruk. Detta skall också ställas mot möjligheterna att finansiera nysatsningar via EHFF(den Europeiska havs- och fiskerifonden).

⁵ Rapporten redovisar att internaliseringsgraden för sjötrafiken baseras på de samhällsekonomiska kostnader som trafiken ger upphov till genom att värdera kostnaden för infrastruktur, olyckor, koldioxid- och ”övriga emissioner” (vidare referens till Trafikanalys 2017:2, och specifikation i VTI:s rapport Samkost2). Samhällsekonomiska kostnader för övriga emissioner är de hälso-kostnader som kan uppkomma av NO_x och PM, och de är differentierade så att hälsoeffekterna förväntas vara större för människor på land nära utsläppen, och mindre om det inte bor många människor nära utsläppen. VTI’s rapport jämför samhällsekonomiska kostnader för såväl sjöfart, vägtrafik och andra trafikslag och där poängteras att just sjöfartens siffror är mycket osäkra.

Under rubriken "Fördjupad uppföljning" under kompletterande områden (Sid 49) diskuteras Självförsörjningsgrad för sjömat. Det saknas sedan länge uppgifter om hur mycket svensk fisk som svenskar konsumerar och när sjömatsbegreppet nu vidgas blir inte uppgifterna säkrare för det. Däremot blir det fortsatt mycket intressant och viktigt att ha kunskap om denna utveckling. Trots att det vore ett nytt mätvärde rekommenderar vi att uppgiften tas med.

Avslutningsvis, HMI är måna om att den Maritima Strategin kan stödja alla sina tre perspektiv, och inom HMI bidrar vi gärna till detta arbete i framtiden. I det sammanhanget vill vi även framhålla att akademin gärna bidrar tidigare i processerna för att bistå med vetenskaplig kompetens och relevanta underlag. HMI ser också att den kompetens som finns hos de lärosäten som medverkar i samarbetet kan utgöra en aktiv part i det framtida arbetet med att utveckla den Maritima Strategin samt säkerställa att strategin har en fast grund i en hållbar ekosystembaserad förvaltning.

Ärendet har beretts av Eva-Lotta Sundblad från Havsmiljöinstitutet (sammankallande), Mats Lindegarth, Havsmiljöinstitutet vid Göteborgs universitet; Filip Svensson, SLU, Joakim Hjelm, SLU, Från Havsmiljöinstitutets sjöfartsgrupp har Ida-Maja Hassellöv, Chalmers deltagit i beredningen.

I ärendet har Kajsa Tönnesson och Havsmiljöinstitutets ledningsgrupp beslutat. Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Linnéuniversitetet.

Kajsa Tönnesson, Chef för Havsmiljöinstitutet