

Yttrande över remiss från Havs- och vattenmyndigheten avseende ändrade föreskrifter för havsmiljön, HVMFS 2012:18 gällande miljö kvalitetsnormer

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser det är svårt att skapa sig en helhetsbild av havsmiljöförvaltningens strategi utifrån de föreslagna ändringarna och tilläggen. Synpunkterna i detta remissvar är därför i huvudsak begränsade till specifika kommentarer på de enskilda delarna i enlighet med det malldokument som Havs- och vattenmyndigheten bifogat remissen.

Generella synpunkter

Ansatsen till förändringar av föreskriften kring HVMFS 2012:18 och dess miljö kvalitetsnormer är god. Bristen på förbättringar av havsmiljön mot en god miljöstatus kräver att normerna skärps och utvidgas inför kommande åtgärdsarbete. Det är också, som remissen påpekar, viktigt att normer och indikatorer genom uppdateringar speglar kunskapsutvecklingen kring belastningar och status i havsmiljön.

Under granskningen av remissen har det varit en utmaning att skapa sig en helhetsbild av havsmiljöförvaltningens strategi utifrån de föreslagna ändringarna och tilläggen till befintliga normer och indikatorer. Konsekvensutredningen ger viss vägledning, men det är svårt att överblicka hur förslagen relaterar till den mer allmänt kända bedömningen av miljöstatus enligt Havsmiljödirektivet (som senast genomfördes 2024). Användningen av snarlika men ändå olika beteckningar för normer, deskriptorer, kriterier och indikatorer i den nationella föreskriften och havsmiljödirektivet gör tillsammans med hänvisningar till respektive förordningars bilagor det utmanande att förstå helheten och samspelet dem emellan. Synpunkterna i detta remissvar är därför i huvudsak begränsade till specifika kommentarer på de enskilda delarna i det malldokument som Havs- och vattenmyndigheten bifogat remissen.

Specifika synpunkter

Paragraf 3

Det hade varit önskvärt om syftet med målvärde och tröskelvärde beskrevs lite mer utförligt och hur kopplingen dem emellan ser ut. Kan exempelvis målvärden vara mindre skarpa än tröskelvärden? Det skulle i så fall kunna innebära att MKN uppfylls men inte tröskelvärdet som används för att utvärdera GES vilket skulle behöva förklaras.

Det vore även önskvärt att förklaringen av främmande art beskrivs och inte enbart hänvisa till EU-förordning nr 1143/2014. Alla andra ord/begrepp har en förklaring även om de hänvisas till andra författningstexter. Jämför t.ex. med begreppen FMSY och Fiskeridödighet, där förklaringen skrivs ut men hänvisas också till HVMFS 2018:18. Enligt motiveringen på s.7 ska en beskrivning av främmande art ha lagts till, men denna saknas alltså i och med att beskrivningen endast innehåller en hänvisning till EU-förordning.

Kommentar till ”*Biogent substrat: Strukturer på botten som skapas eller skapats av levande organismer t.ex. musslor, koraller eller svampdjur*”. När man hänvisar till *strukturer*, avses det då hårda, fasta strukturer? Eller ingår även strukturer bildade av exempelvis vegetation, makroalger eller maerl som också utgör substrat? Detta är oklart och behöver förtydligas.

Paragraf 8

Är lydelserna för miljö kvalitetsnormerna för havsmiljöförordningen gemensamma och likalydande med de i vattenförvaltningsförordningen? Det kan vara värt att överväga.

Bilaga 2 del A, deskriptor 6

D6C4 och 6.4A: Betydelse/definition av ”utsträckning” saknas. Räcker inte ”Fysisk förlust i bentiska livsmiljöer” som namn på indikatorn?

Bilaga 3 del A

MKN C.3: Varför har C.3.2 tagits bort? Är väl central för C3 map populationsstorlek? Eftersom målvärdet för denna är olagligt utkast ska vara noll för de bestånd, arter och fångster som omfattas av landningsskyldighet, så behöver väl inte C3 som den är definierad nödvändigtvis äventyras om målvärdet för denna inte nås? Om det sker olagligt utkast från en population i god status är det inte bra, men det behöver inte betyda att populationen inte når normen. Eller?

Eftersom målvärdet för C.3.5 är olagligt, utkast ska vara noll för de bestånd, arter och fångster som omfattas av landningsskyldighet, så behöver väl inte C3 som den är definierad nödvändigtvis äventyras om målvärdet för C.3.5 inte nås? Om det sker olagligt utkast från en population i god status är det inte bra, men det behöver inte betyda att populationen inte når normen. Eller?

MKN C.4.2: Förstår inte riktigt logiken bakom varför denna finns med och inte C4.3? Egentligen borde C.4.2 sorteras under C3 eftersom den är på populations/beståndsnivå och inte fisksamhällsnivå som C4 angriper

MKN D.1. "...funktion.." bör ändras till "...funktioner.."

Den nya lydelsen anger att normen skall uppfyllas vad gäller konnektiviteten mellan livsmiljötyper. Det är oklart vad som avses med konnektivitet i detta sammanhang och det är oklart var begreppet utvecklas eller om det redogörs för hur konnektivitet skall analyseras. Vanligen omfattar konnektivitet spridningsmöjligheter för arter men inte livsmiljöer, möjligen om livsmiljöerna består i biogena rev. Vidare är ordval som "äventyra" inte optimalt i detta sammanhang. Nuvarande lydelse är mer okomplicerad än föreslagen.

MKN E.2: Positivt att alla marina djur nu inkluderas i MKN. Det behöver utredas om även kontinuerligt ljud kan leda till tillfällig eller permanent hörselnedsättning hos marina djur. Om så är fallet, behöver kontinuerligt ljud inkluderas i MKN E.2.

MKN E.3: Felstavning på s.17 av 40 i dokumentet "Remiss": Står att indikator är E.3.1 Tillförsel av impulsivt undervattensljud. Ska vara undervattensljud.

MKN E.5: Gäller mängd skräp i Västerhavet. Det blir tydligare om man skriver ut vad god miljöstatus är.

MKN E.6: Gäller mängd skräp i Östersjön. Det blir tydligare om man skriver ut vad god miljöstatus är.

Bilaga 3 del B

MKN C.1: 1. Det handlar bara om nyintroduktion - hur hanteras befintliga främmande arter och eventuell uppföljning av åtgärder kring dessa? 2. Det är oklart hur målvärdet (per 6 år) relaterar till god miljöstatus och dess möjlighet att uppnås

MKN C.1.1: "*Data ska hämtas från AquaNIS (Information system on aquatic non-indigenous and cryptogenic species) och antalet nyintroduktioner per bedömningsområde ska beräknas under bedömningsperioden (6 år).*" Detta bygger på att rapportering till AquaNIS sker endast för arter som per definition ingår som non-indigenous och cryptogenic. Art som upptäcks som ny för Sverige måste inte vara non-indigenous eller cryptogenic och dessa bör alltså inte hamna i AquaNIS. Finns rutinen för att särskilja dessa **före** inrapportering till AquaNIS (eller möjligen **efter** om man vid osäkerhet ändå lägger dem först i AquaNIS enligt ett protokoll)? Det bör vara tydligt vad som avses med "nyintroduktion" till skillnad från "första dokumenterade svenska förekomst av en art". Vi undrar även över bedömningsområdena, då AquaNIS inte preciserar havsbassänger i Östersjön och Nordsjön.

MKN C3: På sidan 11 i konsekvensbeskrivningen beskrivs kostnader för omställning till ett mer selektivt fiske: explicit nämns införskaffande av redskap och utbildningskostnader men den stora kostnadsposten bakom de 5-10% årligen i

intäktstapp är fångstförluster p.g.a. ökad selektivitet- detta bör nämnas explicit. Sedan är det visserligen sant att tappet kan förväntas ersättas av bättre fångster efter några år men BARA om selektiviteten i HELA fisket ökar: individer eller de delar av fisket som själva går före med ökad selektivitet kan inte förvänta sig en tydlig pay-back på detta sätt vilket är viktigt att framhålla och att beakta vid skapande av incitament till förändring etc. Dessutom- om den ökade selektiviteten handlar om ökad artselektivitet (såsom skett i kräft- och räkfisket med rist utan tunnel) kan de båtar som tar upp och använder sådana redskap inte vänta sig ökade fångster i framtiden (då de artselektiva redskapen inte fångar dem). Här blir istället de båtar/fisken som inte ökat sin artselektivitet de som blir vinnare. Även detta incitament som ju arbetar mot ett önskvärt beteende behöver beaktas av förvaltningen om fisket skall kunna styras om mot förbättrad selektivitet. Det finns en massa fungerande verktyg framtagna för ökad selektivitet både i Sverige och internationellt- däremot saknas vettiga styrmedel för att se till att de används och att en förändring kommer till stånd. Sådana styrmedel kan antingen vara incitamentsbaserade eller mer tvingade- problemet är att det historiskt och än idag saknas sådana styrmedel och därför kan ingen förändring av fisket förväntas komma på plats.

Varför tog man bort SSB när normen så tydligt behandlar populationsstorlek? Nu finns det ingen indikator som explicit beskriver detta.

MKN C.3.1: Varför ska en bedömning göras för tre år och inte sex år som i havsmiljödirektivet? För att snabbare kunna vidta åtgärder om tröskelvärdet inte nås? Indikatorn blir känslig med en så kort bedömningsperiod.

Sidan 3 första stycket av indikatorfaktabladet: Byt ut fiskemönster mot exploateringsmönster--det förra tenderar att tolkas som att betyda rumsligt mönster när meningen här snarare är förändring av selektivitet över tid (= exploateringsmönster).

De två sista meningarna är väldigt oklara: "Den geografiska skalan för bedömning av individuella populationer/arter sätts av fiskeriförvaltningen. Dessa populationer fördelas sedan ut på de svenska bedömningsområdena". Denna beskrivning är alldeles för oklar för att förstå hur detta görs metodmässigt och vilka ev. kompromisser och osäkerheter detta skapar. Bäst vore att använda gängse beståndsgränser (om nu "de svenska bedömningsområdena" är något annat..?)

MKN C.3.2.1: Motivering: Vilka? Ser ingen som relaterar till biomassa eller abundans!

MKN C.3.4: Obalans att det är tre år som bedöms för C.3.1. Är den integrerade bedömningen baserad på One-out-all-out?

Det är viktigt att beakta att den modellerade åldersstrukturen som anger målvärdet beräknas utifrån nuvarande selektivitet i fisket. Med en för populationen mer fördelaktig selektivitet i fisket och som beaktas i modellen fås därför ett högre målvärde. Storleksstrukturen beror således både på fiskeridödligheten (F) i sig, och selektiviteten i fisket. Avsnittet kring "Bakgrund och princip för målvärdet" är svårt att följa och behöver förenklas och/eller förtydligas.

MKN C.3.5: Varför ska inte denna bedömas även för Östersjön?

MKN C.3.6:

”Hög biologisk risk för ett bestånd definieras enligt följande punkter: a) bedöms ligga under nivån för långsiktig biologisk hållbarhet, Blim. b) är förtecknade i senaste Rödlistade arter i Sverige eller i CITES.” Bör förtydligas enligt följande förslag: *”Hög biologisk risk för ett bestånd definieras enligt följande punkter: a) bedöms ligga under nivån för långsiktig biologisk hållbarhet, Blim. b) är förtecknade i senaste SLU Artdatabankens Rödlistade arter i Sverige eller i CITES.”*

”b) är förtecknade i senaste Rödlistade arter i Sverige eller i CITES.” Inkluderar det även arter i någon av rödlistekategorierna Nära hotad (NT) och Kunskapsbrist (DD)? Dessa arter är enligt svensk definition rödlistade men inte hotade.

Metod: Skyddade arter (nationellt och/eller i EU) saknas - varför ingår bara bestånd under Blim och rödlistade/CITES-arter?

Rödlistan och MSY-konceptet utgår från helt olika kriterier. För rödlistan är det minskning av populationsstorleken över tid, för MSY hur liten populationen kan vara utan att den riskerar kollaps. Så en population kan ligga över Blim men fortfarande vara med på rödlistan till följd av att vi väljer att fiska den hårt. Hur gör man i sådana fall?

Överlevnads sannolikheten vid återutsättning/utkast bör beaktas (och inte bara huruvida arten fångas)?

Begreppet flottsegment är inte supersnyggt eller bra- i Bergenius et al 2018 som ni hänvisar till används inte ens begreppet flottsegment utan fiske/fiskeri

Den detaljerade metodiken/beskrivningen och målvärdet behöver utvärderas och diskuteras mer i detalj före ev. implementering. Med innevarande information är det omöjligt att bedöma indikatorns pricksäkerhet och relevans och det är svårt att förstå målvärdets innebörd.

Det är ytterst svårt att förstå hur indikatorn beräknas med andel av fångst per flottsegment etc. man går lätt vilse här. Förtydliga!

Målvärdet är nästintill omöjligt att förstå.

MKN C.4.1:

Knölig och svårt att förstå meningen om trendanalys (Östersjön) och tröskelvärde (Västerhavet)

Målvärde Östersjön: heter väl ökande/positiv i stället för uppåtgående. Hur många år utgör bedömningsperioden? Svårt att få en signifikant trend under bara sex år.

Målvärde Västerhavet: medelvärdet av andelen stor fisk under bedömningsperioden ska vara minst 30%. Eller?

Bedömningsperiod inte specificerat. Bra att det specificerat att LFI beräknas för varje tråldrag.

MKN C.4.2: Den här beskrivningen blandar en enskild art (torsk) och fiskesamhället (LFI). Målvärde: andelen av vad?

Sättet som texten är skriven på öppnar upp för olika tolkningar. (i) Ska andelen stor torsk (>50 cm) vara 30% av totalfångsten? (ii) Eller, ska 30% av den stora fisken (>50 cm) bestå utav stor torsk. Bedömningsperiod inte specificerat.

MKN C.5: Varför föreslås inte en art av sjöfågel som indikator då MKN C.5. berör både marina däggdjur och sjöfågel?

MKN C.5.1: I konsekvensbeskrivningen (s.13) framgår det inte klart för indikator C.5.1 att de skattningar av nutida tumlarbifångster och framtida målnivåer som anges baseras på inte bara Sveriges utan också andra länders fiske.

Inledningsstycket bör beskriva att bifångster i huvudsak sker i stormaskiga nätfisken (likt det görs för knobbsäl)- som texten är skriven nu speglas inget av den kunskap som finns utan ger sken av att bifångstrisken är lika stor i alla fisken. Faktabladet är inte uppdaterat med avseende på att Sverige sedan 2022 nu genomför ett stort övervakningsprogram för att få robusta skattningar av bifångade tumlare från Bälthavspopulationen och potentiellt också Östersjöpopulationen. Finns inte heller med under rubriken utveckling framåt trots att faktabladet uppdaterats 2024. Eftersom målnivån gäller för fisket i för respektive bestånd relevant havsbassäng vore det bra med ett stycke i faktabladet som redogör för om målnivåer är enhetliga mellan alla i området fiskande länder.

MKN C.5.2: 2:a stycket andra sidan. Begreppet fykenät finns inte på svenska utan förefaller vara en konstig anglifiering av engelskans fyke net. Ryssja är det korrekta svenska ordet (och det finns många olika sorters ryssjor).

MKN D.4.1: Formuleringen "...Östersjön: ingen ökning..." innebär *de facto* en ambitionssänkning och försämring från tidigare lydelse av D.1 där ambitionen var att arealen avmträlsvepta områden i Östersjön ska minska. Ambitionssänkningen är olycklig. Enligt svenska skrivregler ska namnet på EUs klassificeringssystem skrivas som Eunis och inte med versaler (jämför med Helcom, Ospar etc...).

Här anges för Kattegatt och Skagerrak att det skall minska med ett antal procent av den totala bottenareal. Det tolkas som att det skall minskas med XX % av den totala påverkade bottenarealen jmf föregående 6 års period. Om utgångspunkten är en 5 gradig skala och påverkan kan vara noll (0) i den skalan så blir tolkningen som att minskningar omfattar grader 1-4 - kan detta förtydligas?

Här anges att känsligheten ska baseras på definitioner från HELCOM och OSPAR på en 5-gradig skala. I indikatorfaktabladet (Tabell) används en annan skala för känslighet och ingen referens anges där om hur den tagits fram eller om den motsvarar OSPAR eller HELCOM. Skalan är också 6 gradig.

MKN D.4.2: Fysisk förlust av sandbankar och biogena rev: Det bör observeras att det i art- och habitatdirektivet saknas rapportering om en marin naturtyps "utsträckning". Däremot rapporteras naturtypens utbredning och förekomstareal, men då per marin biogeografisk region och inte per havsbassäng eller uppdelat i kust- respektive utsjövatten. Referensvärdena rapporteras också per huvudtyp och saknas för undertyper som t ex biogena rev. Därmed finns inget referensvärde för

undertypen biogena rev. Skrivningen är därför oklar över vad indikatorn avser gällande referensvärden och överhuvudtaget vilka arealer som ska användas.

En möjlighet som bör ses över är att utifrån hur de i utsjön prioriterade livsmiljöerna preciseras i artikel 5 i EU:s lag om restaurering av natur (som listade Eunishabitat), samt förtydliga vilka livsmiljöer som faktiskt ingår i indikatorn. Kanske finns här möjlighet att bredda indikatorn till att även lista och inkludera andra i utsjön viktiga livsmiljöer? Ingår maerl? Bubbelrev? Coral gardens? I och med restaureringslagens artikel 5 kommer kunskapen om livsmiljöerna även i utsjön att behöva förbättras och åtgärder kan behöva genomföras och följas upp. Detta öppnar upp för ökade synergier mellan direktiven där dessa föreskrifter har en betydande roll. Detta gäller i synnerhet för utsjön där art- och habitatdirektivet inte riktigt fyller behoven, vilket preciseringen i artikel 5 tydligt visar.

MKN E.2: Indikator för MKN E.2. behöver tas fram.

Nationell datavärd för impulsivt buller behöver utses.

MKN E.3: Det är otydligt hur målvärdet (max 20% beteendeförändring hos marina djur) ska kunna följas upp och bedömas.

MKN E.4: Övervakningsprogrammet för tillförsel av kontinuerlig ljudenergi utgör endast 3 mätpunkter, en i respektive havsbassäng. Miljöövervakningsprogrammet borde utökas med fler stationer för att få en representativ indikator.

MKN E.5.1: Gäller det skräp på stränder i västerhavet? Är det inte ologiskt att målvärdet är mindre skarpt än tröskelvärdet för god miljöstatus? Det skulle ju kunna innebära att MKN är uppfyllt men inte tröskelvärdet för GES. I de fall som MKN skall vara etappmål mot god miljöstatus bör detta förtydligas och förklaras.

Konsekvensanalysen

S11, sista stycket: Är i stort helt korrekt, men egentligen är det storleken som har en ekologisk funktion och inte åldern. Man kan anta ett samband med att äldre fiskar också är större, och det gäller ju generellt. Men man måste vara lite försiktig här då detta samband inte är universellt.

S12, första stycket: En ökad överlevnad och produktion av yngre fiskar ger sannolikt inte en direkt effekt på att det blir fler äldre fiskar. Fler yngre fiskar ger istället en förskjutning mot en lägre medelålder i populationen. Så habitatrestaurering och skydd vid lek är väl inte de främsta åtgärderna för att öka andelen äldre fiskar. dessa åtgärder gynnar istället produktionen (biomassan) av fisk. Åtgärder för att få en mer naturlig åldersfördelning handlar nog om minskat fisketryck generellt och att man inte bara riktar in sej på de äldre och oftast större fiskarna.

S12, andra stycket, första raden: Inte nödvändigtvis äldre fiskar, men väl större.

S12, tredje stycket, första raden: Det är svårt att se en direkt koppling mellan äldre fiskar och dessa ekosystemtjänster

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av prodekan Sara Hallin efter föredragning av koordinatör Linda Ferngren. Innehållet har utarbetats av miljöanalytiker Jeanette Ågren, miljöanalytiker Anna Westling, miljöanalytisspecialist Christina Halling, miljöanalytisspecialist Malin Strand och enhetschef Eddie von Wachenfeldt samtliga vid SLU Artdatabanken samt miljöanalytiker Johanna Bergman, miljöanalytisspecialist Katja Norén, forskare Jens Olsson, miljöanalytiker Katja Ringdahl, forskare Mattias Sköld, miljöanalytiker Filip Svensson, forskare Daniel Valentinsson och miljöanalytisspecialist Håkan Wennhage samtliga vid institutionen för akvatiska resurser.

Sara Hallin

Linda Ferngren